

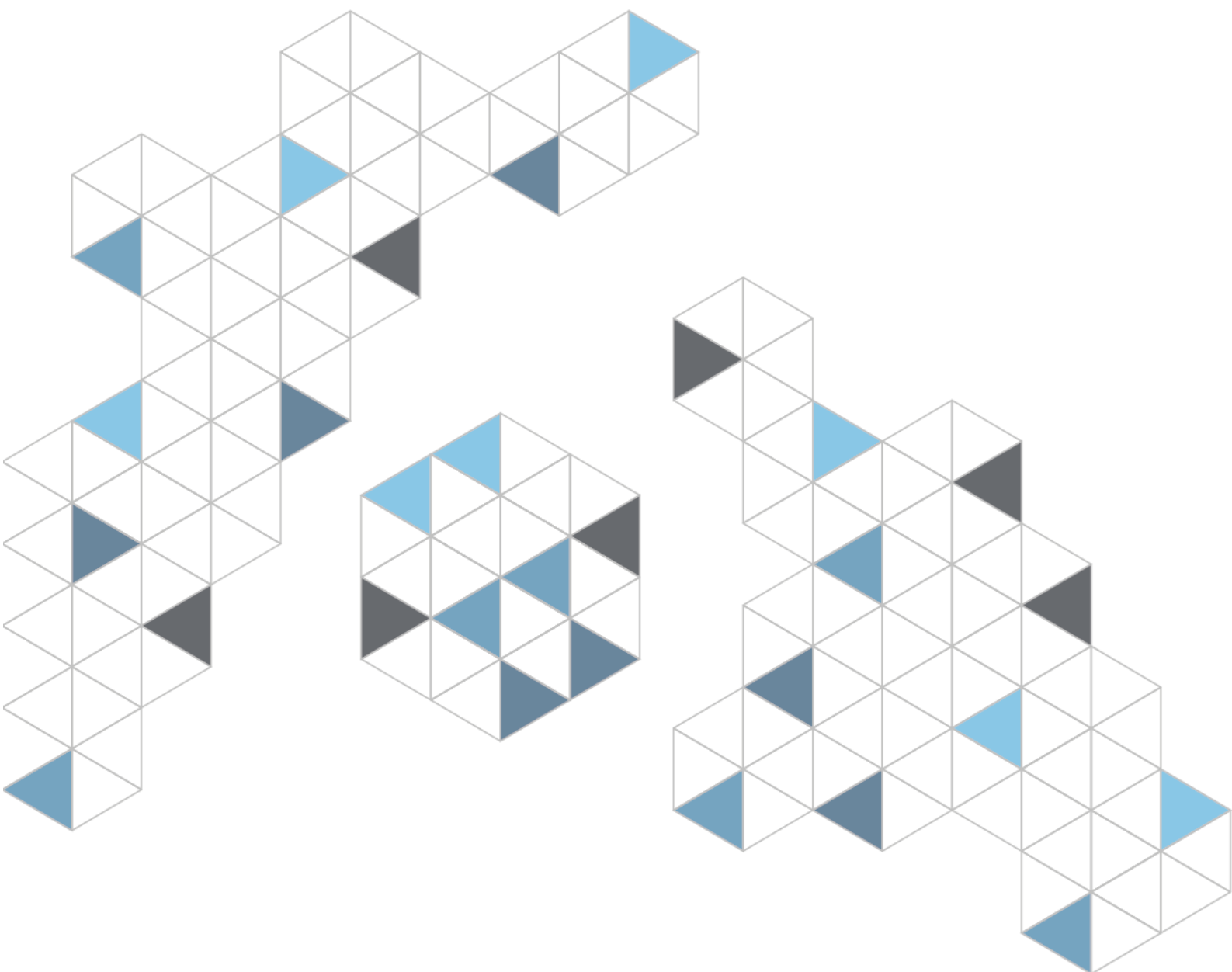
2025

30 de setembro

Relatório de Avaliação Executiva

# Programa Emergencial para Retomada do Setor de Eventos – Comércio e Serviços (PERSE)

Ciclo CMAP 2024-2025





2025

Programa Emergencial para Retomada do Setor de  
Eventos – Comércio e Serviços (PERSE)



## Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

### Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

### Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

### Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

### Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

### Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

### Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

### Secretária Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

### Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

### Equipe Técnica

Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

Projeto gráfico e design: Viviane Barros

Assistente de design: Ivan Sasha

**Aprendizes de design:** Manu Queiros e  
Douglas Saymom

### Informações

E-mail: [gabin.sma@planejamento.gov.br](mailto:gabin.sma@planejamento.gov.br)

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde  
que citada a fonte.

## Ministério do Planejamento e Orçamento



[@gov.br/planejamento](https://www.instagram.com/gov.br/planejamento)



[@minplanejamento](https://twitter.com/minplanejamento)

## Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP

### Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS

### Ciclo CMAP

2024-2025

### Política Avaliada

Programa Emergencial para Retomada do Setor  
de Eventos – Comércio e Serviços (PERSE)

### Coordenador do Ciclo CMAP

### Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Luiz Fernando Arantes Paulo

Andréia Rodrigues dos Santos

### Coordenador da Avaliação

### Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Flavio Lyrio Carneiro

### Equipe de Avaliação

### Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira

### Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Carlos Luiz Marques da Silva

Filipe Tomaz Figueiredo Duarte

Flavio Lyrio Carneiro

Mirian Martins Ribeiro

### Avaliador Externo

Glauber Eduardo de Oliveira Santos

Marisa Socorro Dias Durães

### Apoio Técnico

Escola Nacional de Administração Pública



# Sumário

<i>Sumário</i> .....	3
<i>Lista de Siglas</i> .....	5
<i>Lista de Gráficos</i> .....	6
<i>Lista de Tabelas</i> .....	7
<i>Resumo Executivo</i> .....	8
<i>Avaliação Executiva do PERSE</i> .....	10
<b>1. Descrição Geral</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Diagnóstico do Problema</b> .....	<b>12</b>
2.1. Problema Público .....	12
2.2. Causas .....	14
2.3. Consequências .....	16
<b>3. Desenho da Política</b> .....	<b>18</b>
3.1. Modelo Lógico .....	18
3.1.1. Insumos .....	18
3.1.2. Atividades .....	19
3.1.3. Produtos .....	19
3.1.4. Resultados .....	20
3.1.5. Impactos .....	20
3.2. Público-alvo e critérios de elegibilidade .....	21
3.3. Considerações sobre o desenho do Programa .....	23
3.3.1. Critérios de elegibilidade e risco de focalização incorreta .....	23
3.3.2. Risco de judicialização por alterações no desenho do programa .....	25
3.4. Indicadores .....	25
3.4.1. Indicadores de Insumos .....	26
3.4.2. Indicadores de Atividades .....	26
3.4.3. Indicadores de Produtos .....	27
3.4.4. Indicadores de Resultados .....	27
3.4.5. Indicadores de Impactos .....	28
<b>4. Implementação</b> .....	<b>29</b>
4.1. Contextualização .....	29
4.2. Coordenação .....	30
4.3. Informação e Divulgação .....	31
4.4. Elegibilidade .....	31
4.5. Acompanhamento .....	32
4.6. Gestão de Riscos .....	33
4.7. Participação Social .....	34
4.8. Considerações finais .....	34
<b>5. Governança</b> .....	<b>35</b>
5.1. Gastos Indiretos da União – Conformação institucional e avaliação .....	35
5.2. Governança pública e governança dos gastos tributários da União .....	37



5.3.	Governança do Perse.....	39
5.3.1.	Como está organizada a relação entre os atores envolvidos com a supervisão da política? .....	44
5.3.2.	Como está organizado o processo decisório na condução da política? .....	45
5.3.3.	Como a supervisão da política incentiva o aprimoramento de sua concepção e implementação	46
5.3.4.	De que forma as diretrizes, prioridades e metas para cada ator envolvido são comunicadas e disseminadas entre os diferentes níveis de implementação? .....	47
5.3.5.	De que forma os atores envolvidos prestam contas sobre a execução da política. ....	47
5.3.6.	Quais são os canais de oportunidades e participação social no processo de condução da política? .....	48
5.3.7.	Como está organizada a gestão de riscos na condução da política? .....	48
<b>6.</b>	<b>Resultados e Impactos.....</b>	<b>49</b>
6.1.	Evolução da Concessão de Benefícios pelo Programa.....	49
6.2.	Evolução de Indicadores de Resultado .....	50
6.2.1.	Índices de Volume e Receita .....	51
6.2.2.	Evolução do Emprego.....	52
6.3.	Estratégia de Avaliação de Impacto e Resultados Preliminares .....	53
<b>7.</b>	<b>Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto .....</b>	<b>59</b>
	<i>Referências Bibliográficas.....</i>	<i>60</i>
	<i>Apêndice – Árvore do Problema e Modelo Lógico.....</i>	<i>61</i>



## Lista de Siglas

<b>Ascom</b>	Assessoria de Comunicação	<b>IN</b>	Instrução Normativa
<b>Cadastur</b>	Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos	<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
<b>CAGED</b>	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados	<b>IRPJ</b>	Imposto de Renda – Pessoa Jurídica
<b>CNAE</b>	Classificação Nacional de Atividades Econômicas	<b>ME</b>	Ministério da Economia
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas	<b>MTur</b>	Ministério do Turismo
<b>Cofins</b>	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	<b>OMT</b>	Organização Mundial do Turismo
<b>Covid-19</b>	Coronavirus Disease 2019	<b>OGU</b>	Orçamento Geral da União
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	<b>PAS</b>	Pesquisa Anual de Serviços
<b>DCTF</b>	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais	<b>Pasep</b>	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<b>DiD</b>	Diferenças-em-diferenças	<b>PERSE</b>	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
<b>DIRBI</b>	Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária	<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União	<b>PMS</b>	Pesquisa Mensal de Serviços
<b>e-CAC</b>	Centro de atendimento virtual ao contribuinte	<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>ECF</b>	Escrituração Contábil Fiscal	<b>PMINF</b>	Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF)
<b>EFD</b>	Escrituração Fiscal Digital da Contribuição Previdenciária sobre a Receita	<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.
<b>Espin</b>	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional	<b>RAIS</b>	Relação Anual de Informações Sociais
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	<b>RFB</b>	Receita Federal do Brasil
		<b>SDiD</b>	Diferenças-em-diferenças sintético
		<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
		<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União



## Lista de Gráficos

---

Gráfico 1 – Variação percentual anual das chegadas de turistas internacionais no mundo - 2019-2020	13
Gráfico 2 – Pesquisa Mensal de Serviços - Resultados Regionais	13
Gráfico 3 – Contaminação e óbitos devido à pandemia de Covid-19	14
Gráfico 4 – Vacinas de Covid-19 aplicadas no Brasil	15
Gráfico 5 – Variação no estoque de emprego – 2018-2021	16
Gráfico 6 – Variação no número de estabelecimentos – 2017-2021	17
Gráfico 7 – Evolução do emprego entre 2019 e 2024: CNAEs elegíveis X Demais CNAEs (PNAD)	23
Gráfico 8 – Evolução do emprego entre 2019 e 2024: CNAEs elegíveis X Demais CNAEs (RAIS)	24
Gráfico 9 – Empresas habilitadas no Perse - valor mensal e acumulado	49
Gráfico 10 – Empresas não habilitadas - valor mensal e acumulado	50
Gráfico 11 – Valor total do Perse - mensal e acumulado	50
Gráfico 12 – Índices de volume e receita	51
Gráfico 13 – Comparativo da evolução do emprego - 2017-2024	52
Gráfico 14 – Comparativo da evolução do emprego médio - 2017-2024	55
Gráfico 15 – Comparativo da evolução do emprego médio - 2017-2024	56
Gráfico 16 – Comparação entre grupo de tratamento e grupo de controle sintético	58



## Lista de Tabelas

---

Tabela 1 – Remuneração média dos trabalhadores do setor de turismo e eventos – 2017-2022	16
Tabela 2 – CNAEs elegíveis ao programa em 2024	22
Tabela 3 – Indicadores de Insumos	26
Tabela 4 – Indicadores de Atividades	27
Tabela 5 – Indicadores de Produtos	27
Tabela 6 – Indicadores de Resultados	28
Tabela 7 – Indicadores de Impactos	28
Tabela 8 – Tamanho das firmas por grupo	56



## Resumo Executivo

O Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), criado pela Lei nº 14.148/2021, concede benefícios tributários a empresas de turismo e eventos para mitigar perdas causadas pela pandemia de Covid-19. O principal mecanismo é a redução a zero, por 60 meses, das alíquotas de IRPJ, PIS/Pasep, Cofins e CSLL sobre receitas de atividades específicas, desde que a empresa esteja habilitada. O programa é gerido pelo Ministério do Turismo e operacionalizado pela Receita Federal. Essas mudanças têm sido alvo de questionamentos judiciais. Alterações legais reduziram o número de atividades elegíveis, introduziram teto de custo fiscal de R\$ 15 bilhões e exigiram habilitação prévia junto à Receita Federal.

O Perse foi concebido para mitigar os efeitos econômicos severos da pandemia de Covid-19 sobre os setores de eventos e turismo, fortemente afetados por restrições de mobilidade e atividades presenciais. O problema central identificado foi a *“impossibilidade total ou parcial dos setores de eventos, feiras, shows, e atividades turísticas em realizar atividades econômicas devido à pandemia de Covid-19”*, decorrente da emergência sanitária e da ausência de vacinas e tratamentos no início da crise.

O programa foi criado por iniciativa do Congresso Nacional, e não foram definidas instâncias de coordenação do programa. A avaliação não identificou definição formal de papéis do(s) gestor(es) responsável(is) pela implementação do programa, instrumentos de gestão de risco específicos, instâncias de participação social, ou interação entre atores públicos e privados, nem tratamento específico dos registros de benefícios do programa antes da instituição da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária - DIRBI.

Foram identificados riscos quanto aos critérios de elegibilidade do programa, que não diferenciou empresas que realizavam atividades presenciais das que realizavam atividades de forma remota, ainda que classificadas sob a mesma atividade econômica. Para os avaliadores, o impacto da pandemia sobre esses dois grupos foi possivelmente diferente.

A evolução dos índices de volume e receita de atividades turísticas, bem como do emprego das CNAEs elegíveis ao programa, sugere que essas atividades foram fortemente atingidas pela COVID, mas conseguiram se recuperar relativamente rápido, retornando aos níveis anteriores à pandemia ainda em 2022. No entanto, examinando-se o emprego formal por empresa, verificou-se que aquelas que viriam a participar do programa já apresentavam, mesmo antes da sua criação, um desempenho melhor do que as não participantes. Essas empresas sofreram menos durante a crise e se recuperaram mais rapidamente.

Análises realizadas sugerem que o programa levou ao aumento do emprego nas firmas participantes, embora a um custo bastante elevado. Considerando-se o salário médio entre as firmas participantes, a avaliação aponta para uma baixa relação de custo-efetividade.

As modificações implementadas no Perse em 2024 e a criação da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (DIRBI) trouxeram mais clareza sobre os valores dos benefícios concedidos. A partir disso, a Receita Federal estimou que o limite de R\$ 15 bilhões foi exaurido em março de 2025 e anunciou o encerramento oficial do programa.





A avaliação da política permitiu identificar lições relevantes para o aprimoramento de políticas financiadas por subsídios de semelhante natureza. A experiência do Perse aponta que o desenho de um subsídio deve ser consistente desde o início, antecipando efeitos indesejados na fase de implementação, pois alterações posteriores no desenho do subsídio podem levar a contestações.

Outra lição importante é a necessidade de criação, desde o início, de mecanismos de acompanhamento dos benefícios tributários concedidos e de indicadores de monitoramento que permitam avaliar o alcance e os resultados da política de forma transparente.

Por fim, ficou evidente o valor de instituir, desde o começo, mecanismos de governança e espaços de participação social e de diálogo entre atores públicos e privados, favorecendo maior legitimidade, aprendizado coletivo e melhoria contínua da política.



# Avaliação Executiva do PERSE

## 1. Descrição Geral

O Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), instituído pela Lei n. 14.148, de 3 de maio de 2021, estabelece benefícios tributários para empresas dos setores de turismo e eventos<sup>1</sup>, com o intuito de mitigar as perdas causadas pela restrição às atividades presenciais em decorrência das medidas de combate à pandemia de Covid -19.

O principal mecanismo do programa consiste na redução a zero, por 60 meses, das alíquotas de um conjunto de tributos federais (IRPJ, PIS/Pasep, Cofins e CSLL) incidentes sobre o resultado auferido pelas empresas em atividades classificadas nas CNAEs ilustradas na Tabela 2 – desde que relacionados à realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais, simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos; à hotelaria em geral; à administração de salas de exibição cinematográfica; e à prestação de serviços turísticos<sup>2</sup> –, e que cumpram os requisitos de habilitação. Além disso, a versão inicial do programa incluía ainda a renegociação de dívidas tributárias e não tributárias.

A legislação principal que norteia a política é a Lei n. 14.148/21, com alterações relevantes introduzidas pelas Leis n. 14.592/23 e n. 14.859/24. Além disso, a Instrução Normativa da Receita Federal (originalmente a IN RFB n. 2114/22, e atualmente a IN RFB n. 2195/24) estabelece as regras e procedimentos para o funcionamento do programa. De maneira auxiliar, a Receita Federal tem emitido uma série de Soluções de Consulta para melhor esclarecimento dos requisitos para participação no programa.

As alterações normativas promoveram modificações relevantes nas regras da política. Em primeiro lugar, o foco foi reduzido: o número de atividades econômicas elegíveis para os benefícios do PERSE foi reduzido de 88 para 39 em 2022, e posteriormente para 30 em 2024. Além disso, a Lei nº 14.859/24 introduziu um teto para o custo fiscal total de gasto tributário no âmbito da política, limitado a R\$ 15 bilhões, a ser acompanhado pela RFB em relatórios bimestrais.

O funcionamento do programa pode ser dividido em dois momentos distintos, antes e depois da Lei nº 14.859/24. Antes, o Programa era implementado por meio da autofruição dos benefícios tributários, partindo das iniciativas das empresas que se consideravam elegíveis. Após a alteração legal, contudo, passou a ser necessário que o contribuinte solicitasse habilitação prévia, por meio do Portal de Serviços Digitais da Receita Federal. Essa solicitação é avaliada pela Receita Federal

<sup>1</sup> Embora a lei adote a expressão “setor de eventos”, seus efeitos abrangem outros setores como turismo, feiras e atividades culturais, conforme lista de CNAEs na Tabela 2.

<sup>2</sup> Por simplicidade, este relatório utilizará a expressão “setores de eventos e turismo” para se referir aos setores que fazem parte do público alvo do programa.



e, em média, a empresa recebe um Despacho Decisório sobre o resultado do pedido em até 15 dias úteis<sup>34</sup>. Se não for aprovado, o Despacho Decisório detalha os motivos da negativa.

Para contribuintes que não se habilitaram ou tiveram a habilitação indeferida, a Lei nº 14.859/24 apresentou a oportunidade de regularizar a situação através da autorregularização, que pode ser acessada por meio do sistema e-CAC. É importante ressaltar que a habilitação é indispensável para usufruir dos benefícios do PERSE.

O cálculo do benefício do PERSE é realizado após a habilitação da empresa e no momento da apuração dos tributos, considerando as receitas e resultados das atividades do setor de eventos. A Instrução Normativa (IN) nº 2.195/24 da Receita Federal estabelece as formas de usufruir os benefícios do PERSE para cada regime tributário.

O PERSE está inserido no Plano Plurianual 2024-27 no Programa 2323 – Turismo, esse é o destino. O programa tem como principal gestor o Ministério do Turismo, e é operacionalizado pela Receita Federal, que recebe e analisa as solicitações de habilitação de empresas para fruição do benefício.

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/beneficios-fiscais/beneficios-fiscais/programa-emergencial-de-retomada-do-setor-de-eventos-perse/como-pedir-a-habilitacao-ao>

<sup>4</sup> <https://www.contabeis.com.br/noticias/66997/passa-a-passo-para-aderir-a-autorregularizacao-do-perse/>



## 2. Diagnóstico do Problema

Esta seção apresenta uma análise do problema público que motivou a criação do PERSE, identificando suas causas e consequências, e examinando um conjunto de indicadores que o caracterizam, em consonância com as recomendações metodológicas descritas no Guia de análise ex post (Casa Civil, 2018).

Não foi possível identificar estudo aprofundado sobre o problema-alvo da política quando da criação do PERSE. No entanto, nos documentos de tramitação do projeto de lei que criou o programa<sup>5</sup>, é possível notar que o legislador apontou com certa clareza que o problema que a política visava resolver estava relacionado aos efeitos negativos das medidas adotadas para combater a pandemia de Covid-19 sobre a economia.

A ementa atualizada do PL, por exemplo, afirma que este “[d]ispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19” (grifo nosso). Já a justificção do PL discorre sobre o efeito negativo dessas medidas sobre os setores que a proposta pretendia apoiar, destacando, por exemplo, que “setor de eventos – que inclui congressos, eventos esportivos, culturais, feiras de negócios, shows, festas, simpósios e espetáculos em geral, segue completamente paralisado desde o início da pandemia, há 9 meses, em março de 2020”, e ressaltando a magnitude do prejuízo sofrido tanto por empresas (com perda de capital de giro, falências e desemprego) quanto por trabalhadores e prestadores de serviço que atuam em toda a extensa cadeia de valor relacionada a esses setores. A justificção apresenta também indicadores para destacar a dimensão do setor em termos de faturamento, empregos e impostos, e resalta que o próprio Ministério da Economia apontou, na Portaria 20.809/2020, as atividades artísticas, criativas e de espetáculos como as mais impactados pela pandemia após a decretação da calamidade pública decorrente do Covid-19.

Como recomendado pelo Guia Prático de Análise Ex Post, procedeu-se à criação da árvore do problema, que consiste em um diagrama contendo, em seu centro, o problema principal que a política pretende atacar (o “tronco” da árvore), bem como suas causas (as “raízes”) e suas consequências (os “galhos”). Para a construção da árvore do PERSE, a equipe de avaliação realizou oficinas virtuais, em dezembro de 2024 e janeiro de 2025, que contaram com a participação de técnicos do MTur. O resultado da dinâmica está ilustrado no Apêndice 1; as próximas subseções descrevem seus aspectos fundamentais e apresentam evidências e indicadores sobre sua relevância.

### 2.1. Problema Público

O problema central que o programa visa atacar é a impossibilidade total ou parcial dos setores de eventos, feiras, shows, e atividades turísticas em realizar atividades econômicas devido à pandemia de Covid-19. Durante o período agudo da pandemia, praticamente todos os governos adotaram medidas de restrição de mobilidade e de realização de atividades presenciais, impedindo o funcionamento de serviços considerados não essenciais, com o objetivo de limitar a

---

<sup>5</sup> PL 5638/2020, de autoria dos deputados federais Felipe Carreras - PSB/PE, Bibó Nunes- PSL/RS, André de Paula - PSD/PE e outros, apresentado em 22/12/2020; disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268029>.



2025

## Programa Emergencial para Retomada do Setor de Eventos – Comércio e Serviços (PERSE)

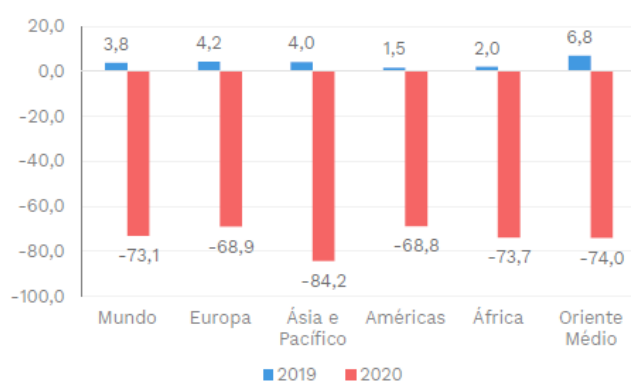


transmissão do vírus e evitar o colapso dos sistemas de saúde. Por exemplo, a prefeitura da cidade de São Paulo decretou, em março de 2020, que um conjunto de serviços tais como bares, cafés, restaurantes, casas noturnas, espaços para festas, shows e eventos deveriam permanecer fechados. Similarmente, quase todos os países implementaram restrições para a entrada e saída de viajantes, inviabilizando o funcionamento do turismo (UNWTO, 2020). Medidas deste tipo foram adotadas, de maneira intermitente, com maior ou menor grau de rigidez, ao longo dos dois anos seguintes.

O impacto dessas medidas (e, evidentemente, do próprio aprofundamento da pandemia) foi imediato, com o colapso da atividade em diversos setores relacionados aos setores de eventos, shows e atividades turísticas. O gráfico 1, por exemplo, ilustra a drástica redução dos fluxos turísticos internacionais entre 2019 e 2020:

**Gráfico 1 – Variação percentual anual das chegadas de turistas internacionais no mundo - 2019-2020**

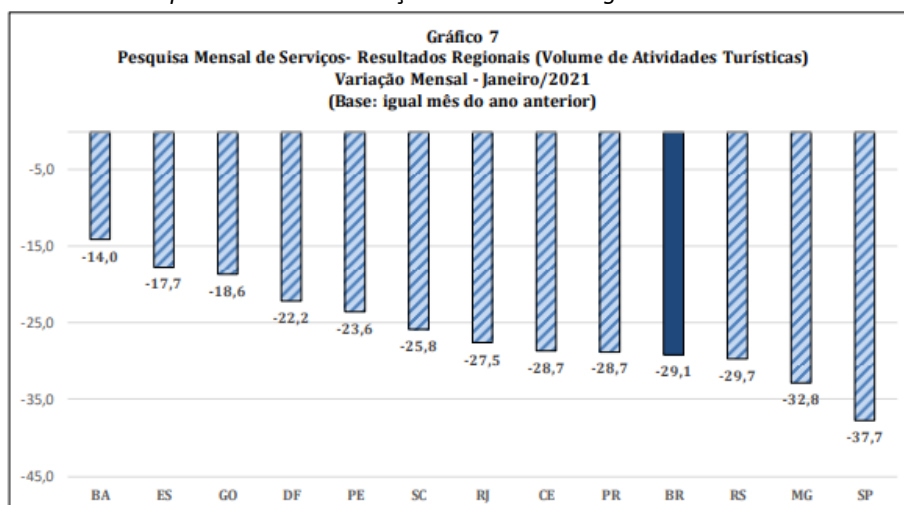
Variação percentual anual das chegadas de turistas internacionais no mundo - 2019-2020



Fonte: Organização Mundial do Turismo.

Dados do IBGE, ilustrados no gráfico 2, mostram que, ao longo do ano de 2020, o índice de volume de atividades turísticas no Brasil retraiu-se cerca de 30%, pressionado sobretudo pelos setores de restaurantes, transporte aéreo, hotéis, rodoviário coletivo de passageiros, agências de viagens, serviços de bufê, e locação de automóveis (IBGE, 2021).

**Gráfico 2 – Pesquisa Mensal de Serviços - Resultados Regionais**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria



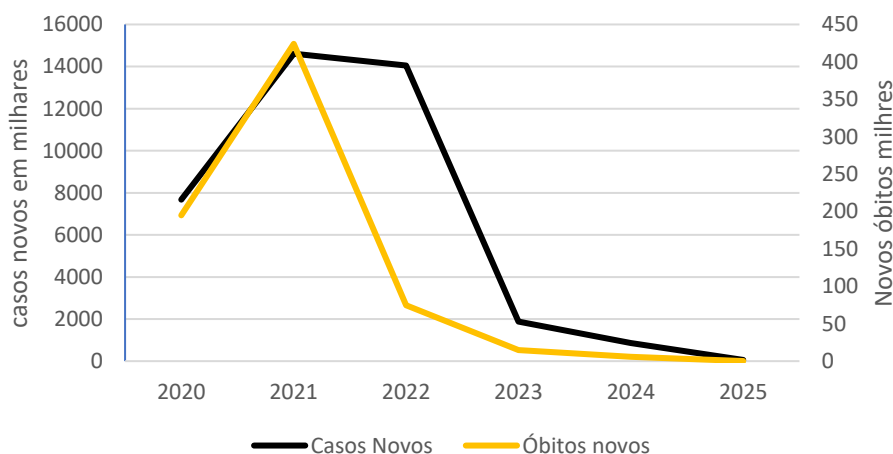
## 2.2.Causas

A árvore do problema identificou um conjunto de causas e subcausas que contribuíram para a impossibilidade de realização de atividades econômicas nos setores de eventos e turismo durante a pandemia.

A primeira (e mais evidente) causa identificada é a emergência sanitária gerada pela pandemia de Covid-19, que, por sua vez, decorre tanto das características do vírus – capaz de ser transmitido rapidamente por via aérea, especialmente em locais fechados ou de grande aglomeração – e do contexto social e institucional, quanto da inexistência de vacina ou tratamento clínico adequado e disponível de maneira tempestiva para seu combate. Isso fez com que a doença se espalhasse rapidamente ao redor do planeta em 2020, atingindo o Brasil em fevereiro desse ano. Entre 2020 e 2021, o vírus infectou cerca de um em cada dez brasileiros, levando à morte de quase 620.000 pessoas no país, de acordo com dados do Ministério da Saúde<sup>6</sup>, e colocando em risco de colapso o sistema de saúde, com o aumento da demanda por leitos e atendimento hospitalar muito superior à oferta disponível (Fiocruz, 2021).

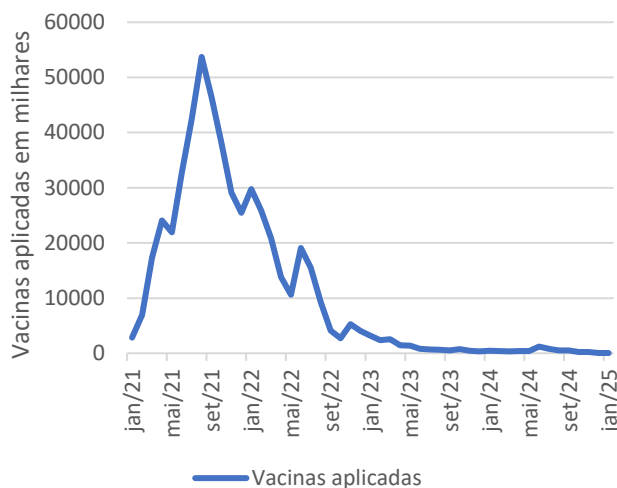
A velocidade na proliferação do vírus e seus efeitos severos sobre a saúde levaram à rápida adoção de medidas de distanciamento e isolamento social, ainda no primeiro semestre de 2020. Essas medidas foram flexibilizadas conforme a severidade da epidemia amenizava ao longo do segundo semestre desse ano, mas voltaram a ser intensificadas em 2021, quando uma segunda onda de contaminações voltou a aumentar o número de óbitos e a ameaçar o sistema de saúde. Há evidências de que essas medidas levaram a mudanças comportamentais na população, reduzindo a mobilidade e a utilização de serviços (Moraes, 2021). Além disso, a ausência de tecnologias de saúde eficazes, como vacinas e medicamentos disponíveis de forma tempestiva, prolongou a crise e limitou a retomada segura das atividades presenciais.

**Gráfico 3 – Contaminação e óbitos devido à pandemia de Covid-19**



Fonte: Ministério da Saúde.

<sup>6</sup> Disponíveis em [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html)

**Gráfico 4 – Vacinas de Covid-19 aplicadas no Brasil**

**Fonte:** Ministério da Saúde.

Outra causa do problema central advém das características dos setores de eventos, feiras, shows e atividades turísticas, que, pela forma em que são consumidos, conduzem à aglomeração e, em geral dependem do deslocamento e da interação presencial para funcionarem. A própria natureza de serviços turísticos e de eventos dificulta ou mesmo impede que sejam realizados de maneira remota. Alguns setores encontraram soluções para se manter em funcionamento, ainda que parcialmente – restaurantes e similares, por exemplo, voltaram-se quase exclusivamente à produção para consumo em domicílio durante a vigência das medidas mais restritivas. No entanto, outros serviços foram inicialmente forçados a permanecer fechados, e mesmo quando as medidas de distanciamento foram amenizadas tiveram que funcionar com sua capacidade bastante reduzida, como foi o caso para parques, museus, centros culturais, shows e outros eventos, por exemplo.

A terceira causa primária do problema central é a ausência (ou insuficiência) de mecanismos de mitigação do impacto econômico e social de desastres, calamidades e demais choques negativos inesperados, como o causado pela pandemia. A própria dimensão e alcance da emergência sanitária torna difícil imaginar a existência de algum mecanismo efetivo para mitigação de seus efeitos socioeconômicos negativos; essa insuficiência, contudo, é ainda mais grave em países e regiões com nível de renda relativamente baixo e expostas à vulnerabilidade social, em que a grande maioria das famílias não é capaz de acumular poupança para sustentar o consumo em períodos de colapso na renda.

O sistema de seguridade social também se mostrou insuficiente para garantir condições sociais adequadas para toda a população, mesmo com a criação do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982/2020, que beneficiou cerca de 68 milhões de pessoas e ajudou a amenizar a queda no consumo das famílias.

Por fim, o sistema financeiro não foi capaz de amenizar os impactos de maneira satisfatória, não só pela já citada impossibilidade de criar um sistema de seguro ou compartilhamento de riscos para uma calamidade de tamanha magnitude, mas também pela insuficiência de mecanismos de crédito a custos adequados para a manutenção do funcionamento de empresas durante o período de restrição.



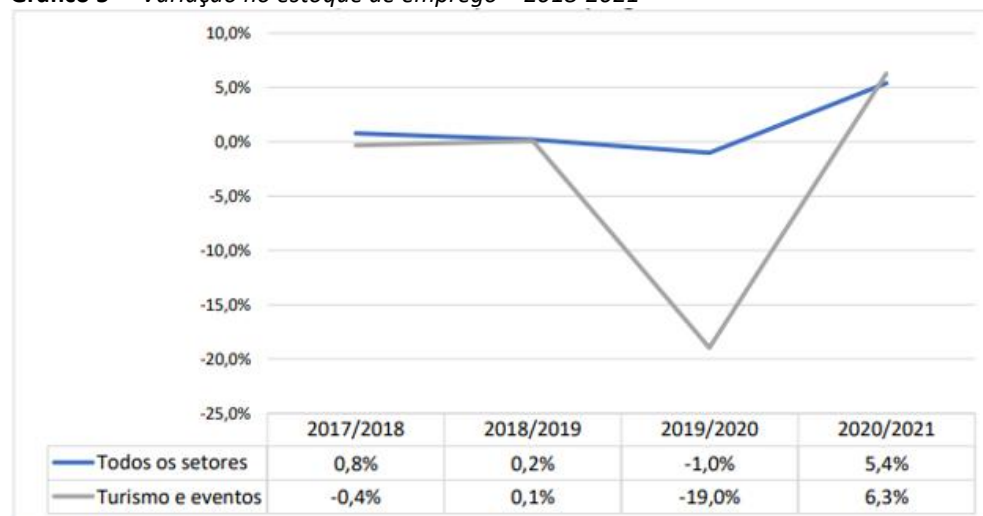
## 2.3. Consequências

A impossibilidade de realização de atividades econômicas nos setores de eventos e turismo durante a pandemia levou a um conjunto de consequências negativas, tanto para empresas dos setores quanto para pessoas que dependiam de seu funcionamento.

Do ponto de vista das famílias, a consequência imediata das restrições à realização de atividades econômicas foi o colapso na renda auferida na realização dessas atividades. Na impossibilidade de funcionar de maneira remota, muitas empresas desses setores optaram por afastar ou desligar seus empregados: levantamento do SEBRAE<sup>7</sup> com empresas do setor de eventos em abril de 2020 mostrou que quase 4 em cada 5 das empresas consultadas teve que tomar alguma medida em relação aos seus funcionários, com 23,6% optando pela redução da carga horária e salário, e 43,5% dispensando empregados. De fato, como ilustra o gráfico 5, o emprego nos setores de turismo e eventos foi desproporcionalmente afetado, com uma redução de 19% no estoque de emprego formal entre 2019 e 2020. A remuneração média nesses setores também declinou, como mostra a tabela 1.

O efeito negativo sobre a renda das famílias pode ter consequências mais profundas sobre a população, como o aumento da pobreza e vulnerabilidade social, e – a depender do comportamento desse efeito ao longo da distribuição de renda – aprofundamento da desigualdade.

Gráfico 5 – Variação no estoque de emprego – 2018-2021



Fonte: RAIS (2023).

Tabela 1 – Remuneração média dos trabalhadores do setor de turismo e eventos – 2017-2022

Ano	Remuneração Média	Variação
2017	R\$ 2.129,96	-0,9%
2018	R\$ 2.125,03	-0,2%
2019	R\$ 2.156,67	1,5%
2020	R\$ 2.096,14	-2,8%
2021	R\$ 1.983,29	-5,4%
2022	R\$ 2.177,98	9,8%

Fonte: PNAD (2023). Nota: dados deflacionados de acordo com IPCA-12/2022.

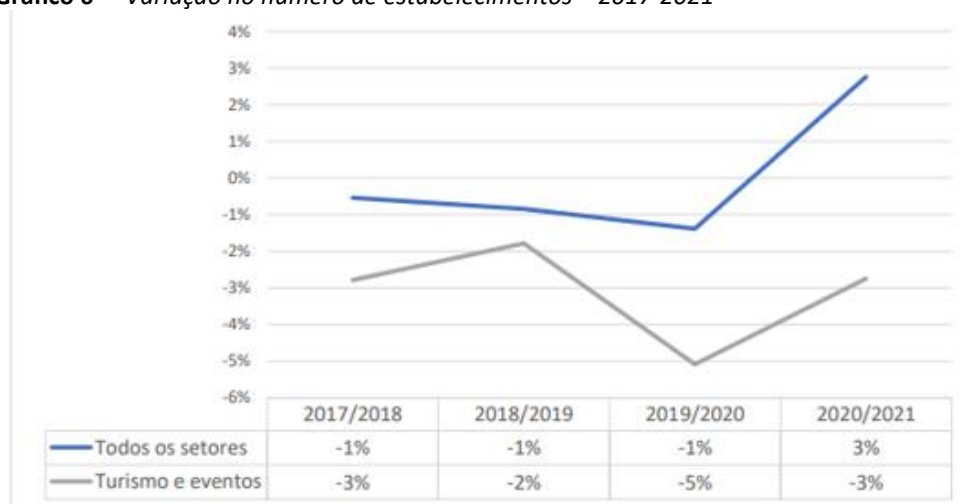
<sup>7</sup> Disponível em <https://pr.agenciasebrae.com.br/cultura-empresadadora/pesquisa-mostra-que-pandemia-afetou-98-do-setor-de-eventos/>





Do ponto de vista das empresas, a impossibilidade de atuar teve como consequência a deterioração das condições econômicas, levando ao fechamento de um grande número de empreendimentos, ou a um aumento do endividamento daqueles que sobreviveram. Estudo publicado pela Fundação Dom Cabral (2023) mostrou, com base em dados do IBGE, que tanto o volume de atividades quanto a receita nominal nos setores de turismo e eventos caíram à metade entre março e abril de 2020, auge das medidas de restrição para combate à pandemia. Outra possível consequência seria um aumento do custo de insumos e atividades dos setores de eventos, feiras, shows e atividades turísticas, devido a disrupção na oferta desses produtos e serviços.

**Gráfico 6 – Variação no número de estabelecimentos – 2017-2021**



Fonte: RAIS (2023).



### 3. Desenho da Política

Esta seção apresenta o modelo lógico do Programa e uma análise crítica deste, além de uma proposta de indicadores a serem monitorados no âmbito do programa.

#### 3.1. Modelo Lógico

Não foi identificado modelo lógico elaborado para o Programa quando de sua implementação. Diante disso, procedeu-se ao seu desenvolvimento, de forma colaborativa<sup>8</sup>. A figura com o modelo lógico formulado nas oficinas encontra-se no Apêndice; a seguir, discute-se cada um de seus componentes – insumos, atividades, produtos, resultados e impactos –, bem como as hipóteses subjacentes a seu funcionamento.

##### 3.1.1. Insumos

Insumos são os recursos do setor público, orçamentários ou não, necessários para atingir os objetivos do programa. Foram identificados os seguintes insumos necessários para o funcionamento do PERSE:

- **Recursos Humanos:** Tempo dedicado por funcionários e demais colaboradores do Estado que se dedicarão ao desenvolvimento da política (e todas as atividades associadas a ela), sua execução, seu monitoramento e sua avaliação. A hipótese é que os recursos humanos são suficientemente abundantes e estáveis para manter o funcionamento do programa de forma adequada.
- **Recursos Institucionais:** Gastos institucionais associados ao desenvolvimento das atividades necessárias para planejamento, desenvolvimento, execução, monitoramento e avaliação da política. Novamente, a hipótese é que estes recursos são suficientemente abundantes e estáveis para manter o funcionamento do programa de forma adequada.
- **Sistemas Informacionais:** Disponibilidade de bases de dados, sistemas e serviços associados à provisão de informações necessárias para planejamento, desenvolvimento, execução, gestão, monitoramento e avaliação da política. A hipótese aqui é que os sistemas disponíveis são capazes de prover adequado suporte a essas atividades.
- **Recursos para renúncias fiscais:** Trata-se do espaço fiscal necessário para a manutenção do programa e continuação da concessão dos benefícios. A alteração do programa efetivada pela Lei n. 14.859/24 explicitou a relevância desse insumo, ao impor um limite de quinze bilhões de reais para o custo fiscal total de gasto tributário no âmbito da política. A hipótese aqui é que esse limite será suficiente para alcançar os objetivos da política e sanar o problema público.
- **Regulamentação:** Instrumentos normativos como a Lei 14.148 e a Instrução Normativa RFB 2195/24, que orientam a implementação e operação do

---

<sup>8</sup> O modelo lógico e a proposta de indicadores foram elaborados em três oficinas virtuais em janeiro de 2025, com a participação dos mesmos atores que contribuíram para a construção da árvore do problema.



programa. Pressupõe-se que os as normas sejam adequadas e compreensíveis para todos os participantes do programa.

### 3.1.2. Atividades

As atividades são as ações realizadas no âmbito do programa que combinam os recursos disponíveis para produzir bens e serviços a fim de atacar as causas do problema.

Duas atividades envolvem a operação do programa, conforme atividades definidas na IN RFB 2195/24:

- **Verificação de requisitos:** Avaliação da elegibilidade dos proponentes ao programa, a partir das solicitações de habilitação recebidas.
- **Cálculo de benefícios:** Apuração da receita e determinação dos valores dos benefícios tributários para empresas habilitadas.

Além disso, foram identificadas mais duas atividades que, embora não diretamente relacionadas à operacionalização dos benefícios tributários concedidos pelo programa, são consideradas fundamentais para que ele atinja seus objetivos:

- **Criação de parcerias institucionais:** Estabelecimento de colaborações com diferentes atores para fortalecer a implementação.
- **Divulgação do programa:** Disseminação de informações sobre o programa para ampliar seu alcance e acesso.

Supõe-se que, para o correto funcionamento do programa, essas atividades são realizadas de maneira adequada, sem interrupções, e de acordo com os normativos vigentes.

### 3.1.3. Produtos

São os bens ou serviços resultantes das atividades, ou seja, as entregas (*outputs*) que a política disponibiliza aos beneficiários para atacar as causas do problema e gerar resultados. Os seguintes produtos foram identificados para o programa:

- **Proponentes habilitados:** Qualificação de empresas para acessar os benefícios tributários do programa. A hipótese subjacente é que todas as empresas aptas, de acordo com o arcabouço normativo e os objetivos do programa, recebem a habilitação pela Receita Federal.
- **Benefício tributário concedido:** É o benefício tributário (redução a 0% das alíquotas dos tributos IRPJ, PIS/Pasep, Cofins e CSLL) concedido para as empresas habilitadas. A hipótese é que os benefícios sejam concedidos em volume e frequência adequados, e destinados ao público-alvo do programa, de acordo com seus objetivos.
- **Relatórios de parcerias institucionais:** Documentação das colaborações estabelecidas e seus resultados.
- **Informações acessíveis:** Disponibilização de dados claros e compreensíveis sobre o funcionamento e os benefícios do programa.



### 3.1.4. Resultados

São mudanças incidentes sobre as causas do problema, que derivam da mudança de comportamento dos beneficiários em virtude da disponibilização dos produtos no âmbito do programa. São eles:

- **Melhoria da situação financeira das empresas:** Os benefícios tributários devem promover aumento ou mitigar efeitos da redução da receita líquida das empresas. Isso pode ter efeito sobre o lucro e sobre a necessidade de busca de crédito (endividamento) para cobrir perdas associadas ao declínio nos volumes e/ou dos preços dos serviços e bens comercializados, bem como do possível aumento nos custos dos insumos. A hipótese necessária para que este resultado conduza aos demais resultados (que decorrem deste) e impactos do programa é que o alívio financeiro garantido pelo benefício tributário será capaz de mudar o comportamento das empresas beneficiadas, e evitar que elas propaguem os efeitos negativos da pandemia sobre a economia.
- **Redução no fechamento de firmas:** A melhoria da situação financeira das empresas, com a concessão do benefício, reduz o risco de encerramento de suas atividades.
- **Manutenção ou preservação dos empregos no setor de eventos:** A melhoria da situação financeira das empresas e a redução no risco de fechamento das firmas diminuem o risco de que estas tenham necessidade de recorrer a demissões. Isso ajuda a manter ou mitigar a perda de postos de trabalho no setor.
- **Efeito sobre a quantidade e preço dos produtos ou serviços comercializados:** Dependendo da estrutura de mercado, parte do subsídio concedido às empresas pode ser repassado ao consumidor sob forma de redução de preços, o que por sua vez pode ajudar a minimizar quedas nas quantidades dos bens e serviços comercializados.

### 3.1.5. Impactos

Os impactos são as mudanças de longo prazo no problema que a política busca enfrentar, alinhadas aos objetivos do programa. Incluem:

- **Redução do desemprego:** Redução no fechamento das firmas e consequente manutenção ou preservação dos empregos no setor de eventos contribui significativamente para a diminuição das taxas de desemprego nos setores abrangidos. Além disso, a recuperação da atividade econômica nos setores pode levar a novas contratações.
- **Recuperação da atividade econômica dos setores:** Manutenção ou recuperação de atividades dos setores de turismo e eventos devido à melhoria da situação financeira das empresas, aos efeitos da política sobre os preços e quantidades comercializadas de bens e serviços, e à redução no fechamento das firmas.
- **Recuperação de renda:** Manutenção ou recuperação da renda nos níveis de renda de trabalhadores e empreendedores de setores beneficiados pelo



programa devido à redução no ritmo de fechamento das firmas e da recuperação da atividade econômica dos setores.

▪ **Mitigação da vulnerabilidade social:** A recuperação da renda e redução do desemprego impedem ou diminuem os riscos de que os empregados e os empregadores do setor de eventos tenham perda de bem-estar material, reduzindo as chances de empobrecimento e demais riscos sociais associados à crise econômica nos setores mais impactados.

### 3.2. Público-alvo e critérios de elegibilidade

O público-alvo do programa, em sua concepção original, está definido na Lei 14.148/21, que estipula que o benefício criado se destina ao “setor de eventos”, definido, na própria Lei<sup>9</sup>, como “pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente:

- a. realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais, simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos;
- b. hotelaria em geral;
- c. administração de salas de exibição cinematográfica; e
- d. prestação de serviços turísticos, conforme o art. 21 da Lei 11.771/2008.

A Lei discrimina, ainda, quais as atividades econômicas abrangidas pelo programa, especificando os códigos CNAE que permitiriam às empresas usufruírem do benefício, desde que os respectivos códigos constassem do rol de atividades registradas no CNPJ do estabelecimento desde 18 de março de 2022 até a data da fruição do benefício.

O número de atividades (códigos CNAE) abrangidos pelo programa foi substancialmente reduzido nos anos seguintes, de 88 para 39 em 2022, e posteriormente para 30 em 2024; a Tabela 2 apresenta a lista atual de atividades beneficiadas.

Como critério adicional para participação no programa, empresas que exercem 8 das 30 atividades elegíveis devem atestar a regularidade junto ao Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur). Além disso, a Lei 14.859/24 exigiu habilitação prévia junto à Receita Federal. Também é necessário que a empresa esteja submetida ao regime de apuração de lucro real, presumido ou arbitrado; o benefício não se aplica às empresas optantes do Simples Nacional.

---

<sup>9</sup> Art. 2º., parágrafo 1º.

**Tabela 2 – CNAEs elegíveis ao programa em 2024**

CNAE	Atividade
5510-8/01	hotéis
5510-8/02	apart-hotéis
5620-1/02	serviços de alimentação para eventos e recepções - bufê
5914-6/00	atividades de exibição cinematográfica
7319-0/01	criação de estandes para feiras e exposições
7420-0/01	atividades de produção de fotografias, exceto aérea e submarina
7420-0/04	filmagem de festas e eventos
7490-1/05	agenciamento de profissionais para atividades esportivas, culturais e artísticas
7721-7/00	aluguel de equipamentos recreativos e esportivos
7739-0/03	aluguel de palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, exceto andaimes
7990-2/00	serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente
8230-0/01	serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas
8230-0/02	casas de festas e eventos
9001-9/01	produção teatral
9001-9/02	produção musical
9001-9/03	produção de espetáculos de dança
9001-9/04	produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares
9001-9/06	atividades de sonorização e de iluminação
9001-9/99	artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente
9003-5/00	gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas
9319-1/01	produção e promoção de eventos esportivos
9329-8/01	discotecas, danceterias, salões de dança e similares
5611-2/01	restaurantes e similares
5611-2/04	bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, sem entretenimento
5611-2/05	bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas, com entretenimento
7911-2/00	agências de viagem
7912-1/00	operadores turísticos
9103-1/00	ativ. de jardins botânicos, zoológicos, parques nac., reservas ecológicas e áreas de prot. amb.
9321-2/00	parques de diversão e parques temáticos
9493-6/00	atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte

**Fonte:** Receita Federal do Brasil.



### 3.3.Considerações sobre o desenho do Programa

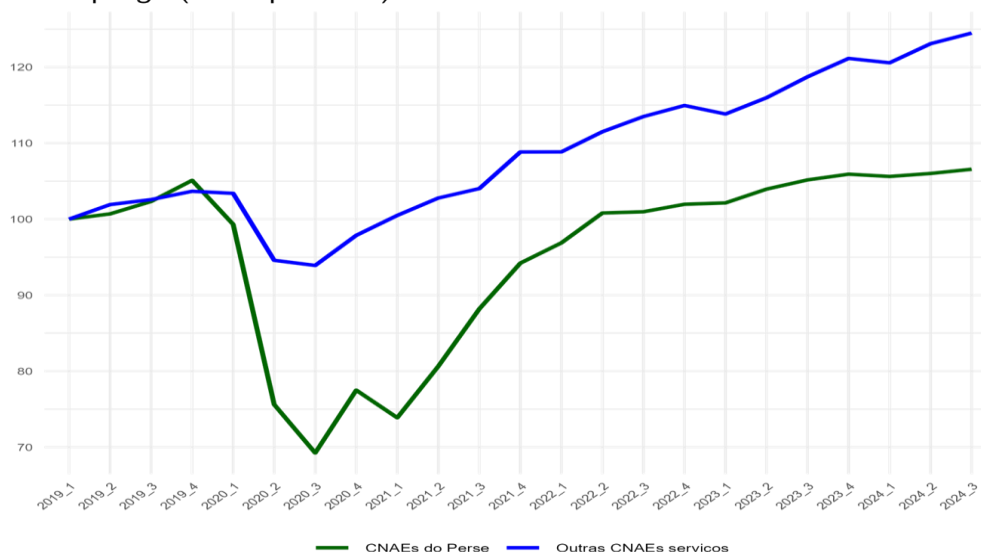
#### 3.3.1. Critérios de elegibilidade e risco de focalização incorreta

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:

**Gráfico 7 – Evolução do emprego entre 2019 e 2024: CNAEs elegíveis X Demais CNAEs (PNAD)**  
Emprego (2019q1 = 100)



Fonte: PNAD/IBGE.





Os dados da PNAD, entretanto, só estão disponíveis no nível da atividade econômica, e não permitem identificar, dentre as empresas elegíveis, aquelas que realmente acessaram o programa daquelas que não o fizeram. A RAIS, ao contrário, permite essa identificação, embora apenas para emprego formal e em base anual. O gráfico 8 repete o mesmo exercício com os dados da RAIS, separando, dentre as CNAEs elegíveis para o Perse, as firmas que acessaram (linha vermelha) e as que não acessaram o programa (linha lilás), além das demais CNAEs de serviços (linha verde).

**Gráfico 8 – Evolução do emprego entre 2019 e 2024: CNAEs elegíveis X Demais CNAEs (RAIS)**

Evolução do Emprego por Categoria (Base 100 em 2019)



Fonte: RAIS.

A evolução apresentada no gráfico 8 sugere que, embora também tenham sofrido mais que a média das demais atividades de serviços, a média das empresas que participaram do Perse exibiram uma queda de emprego consideravelmente menor do que as que exerciam as mesmas atividades, mas não participaram do programa. Ressalte-se que isso se deu durante o auge da pandemia (em 2020 e 2021), ou seja, **antes do início do programa**, e, portanto, não pode ter sido causado pelo mesmo.

Essa dinâmica sugere que as firmas participantes do Perse, mesmo antes do início do programa, não eram representativas das atividades econômicas nas quais estavam classificadas, e que, portanto, nem todas elas foram afetadas da mesma maneira pelo problema público que motivou a criação do programa. Seja porque todas as firmas participantes sofreram menos que as elegíveis e não participantes, ou porque somente algumas empresas participantes não sofreram com – ou mesmo se beneficiaram dos – efeitos da pandemia, a conclusão é a mesma: a atividade econômica, mesmo adotando-se o nível mais desagregado possível da CNAE, não parece ser, por si só, um bom indicador de quanto uma determinada empresa foi afetada pelo problema público, e portanto não é informação suficiente para identificar o público-alvo do programa, nem pode ser o principal critério de elegibilidade.

A dinâmica delineada nos dois gráficos acima evidencia ainda que, ao menos no tocante ao emprego, as consequências da pandemia deixam de ser visíveis já em meados de 2022, mesmo para as CNAEs elegíveis ao Perse. Essa mudança significativa no contexto do problema coloca em questão a possibilidade de que o programa alcance os resultados descritos no modelo lógico, uma





vez que os mesmos podem já ter sido alcançados em virtude da recuperação da atividade econômica após o final do período agudo da pandemia.

### 3.3.2. Risco de judicialização por alterações no desenho do programa

Desde sua criação com a lei 14.148/2021, o programa sofreu uma sequência de alterações, algumas das quais alteraram aspectos de seu desenho, com a inclusão de critérios adicionais de elegibilidade e o estabelecimento de um limite máximo de recursos no âmbito do programa. Ainda que tais alterações sejam meritórias e tenham aperfeiçoado aspectos do desenho do programa, o fato de terem sido implementadas após sua criação tem ensejado a busca de meios judiciais para manutenção do acesso por parte de empresas afetadas por essas mudanças.

Uma das principais mudanças do programa, destinada a mitigar o risco potencial para a sustentabilidade das finanças públicas no Brasil, foi a modificação introduzida pela Lei 14.859/24, que estipulou teto de R\$ 15 bilhões para o gasto tributário com o Programa. Desde a introdução desse teto, o ritmo de concessão de benefícios no âmbito do Perse foi muito superior ao que seria necessário para que este alcançasse o prazo previsto de 60 meses: o acompanhamento por parte da Receita Federal aponta, por exemplo, que somente nos primeiros seis meses de validade do limite – entre abril e outubro de 2024 – foram concedidos R\$ 7,1 bilhões em subsídios do programa, ou 47,4% do total estipulado na Lei. A Receita Federal anunciou, por meio do Ato Declaratório RFB n. 2, de 21 de março de 2025, que o limite já havia sido atingido, e que o benefício fiscal do programa estaria extinto já para os fatos geradores a partir do mês de abril.

Ainda no início de abril, contudo, decisões judiciais já permitiram que alguns contribuintes mantivessem a isenção fiscal<sup>10</sup>, 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.

Outras mudanças também têm sido alvo de ações na Justiça, como redução no rol de CNAEs elegíveis para o programa, e a exigência de inscrição prévia no Cadastur, que passou a valer com a edição da Portaria 7.163/2021 pelo Ministério da Economia; quanto a este ponto, o STJ já decidiu que essa exigência é válida<sup>11</sup>.

## 3.4. Indicadores

O público-alvo do programa, em sua concepção original, está definido na Lei 14.148/21, que estipula que o benefício criado se destina ao “setor de eventos”, definido, na própria Lei<sup>12</sup>, como “pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente:

---

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/04/liminar-da-justica-federal-volta-com-o-perse-para-bares-e-restaurantes-de-brasilia.shtml>

<sup>11</sup> Ver, por exemplo, <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/06/11/stj-unio-vence-julgamento-sobre-regras-para-beneficio-fiscal-do-perse.ghtml>

<sup>12</sup> Art. 2º., parágrafo 1º.



Além da definição do modelo lógico, as oficinas permitiram a elaboração da matriz de indicadores para monitoramento do PERSE. Esta matriz integra indicadores para cada um dos níveis do modelo lógico, incluindo insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Esses indicadores permitem acompanhar o desempenho e a evolução do Programa ao longo do tempo, verificando a alocação de recursos, a execução das atividades e entrega dos produtos previstos, e os efeitos gerados nas populações beneficiadas e no meio ambiente. A seguir, detalha-se cada categoria de indicadores.

#### 3.4.1. Indicadores de Insumos

Os indicadores de insumos avaliam a disponibilidade e o uso dos recursos humanos, fiscais e institucionais, bem como dos sistemas e regulamentos necessários para a implementação do programa.

**Tabela 3 – Indicadores de Insumos**

Insumo	Indicador	Frequência de medição	Origem dos dados
Renúncia fiscais	Valor total da renúncia fiscal	Anual	RFB
	Percentual do teto de renúncia fiscal utilizado em relação ao limite autorizado pela lei.	Trimestral	RFB
Recursos tecnológicos	Número de funcionalidades dos sistemas informacionais da RFB para gerenciamento do PERSE	Consultar a RFB	RFB
Recursos institucionais	Proporção de Recursos Humanos Alocados ao Programa	Anual	MTur e RFB
	Número de processos eletrônicos gerados para a gestão do PERSE	Anual	MTur e RFB
Recursos Humanos	Número de servidores envolvidos para a gestão e execução do PERSE.	Anual	MTur e RFB
Regulamentação	Número de normativas publicadas para regulamentar a implementação do PERSE.	Anual	DOU

**Fonte:** Elaboração Própria

#### 3.4.2. Indicadores de Atividades

Os indicadores de atividades acompanham a execução das ações previstas no programa, permitindo monitorar seu funcionamento e apontar eventuais gargalos processuais na habilitação de beneficiários ou na concessão dos benefícios, por exemplo.

**Tabela 4 – Indicadores de Atividades**

Atividade	Indicador	Frequência de medição	Origem dos dados
Criação de parcerias institucionais	Número de parcerias criadas	Semestral	Relatórios e outros documentos institucionais
Informações e Divulgação	Número de matérias/ações de divulgação	Semestral	Ascom/MTur
Verificação dos requisitos do proponente	Número de requerimentos de habilitação analisados	Mensal	RFB
Cálculo do benefício tributário	Número de cálculos efetivados	Mensal	RFB

**Fonte:** Elaboração Própria.

### 3.4.3. Indicadores de Produtos

Os indicadores de produtos medem as entregas à população decorrentes das atividades realizadas no âmbito da política. Esses indicadores ajudam a entender o alcance direto do programa e a eficácia das ações implementadas.

**Tabela 5 – Indicadores de Produtos**

Produto	Indicador	Frequência de medição	Origem dos dados
Relatório das parcerias institucionais	Número de relatórios emitidos ou publicados	Semestral	Mtur
Informações sobre o programa acessíveis	Número de consultas ao portal informativo do PERSE.	Mensal	Portal informativo do PERSE
Habilitação do proponente	Número de empresas habilitadas	Mensal	RFB
	Percentual de habilitações indeferidas.	Mensal	RFB
Benefício tributário	Montante total de benefícios concedidos.	Anual	RFB
	Percentual de empresas que tiveram Benefício Tributário acima de 1 milhão de Reais.	Anual	RFB

**Fonte:** Elaboração Própria.

### 3.4.4. Indicadores de Resultados

Os indicadores de resultados medem os efeitos diretos do programa, e buscam captar as mudanças no comportamento decorrentes da entrega dos produtos. Esses indicadores são essenciais para monitorar os benefícios imediatos do programa e, caso necessário, ajustar as ações e produtos para melhor atingir os objetivos pretendidos.

**Tabela 6 – Indicadores de Resultados**

Resultado	Indicador	Frequência de medição	Origem dos dados
Redução no fechamento de firmas	Variação (Saldo) do número de firmas em relação ao exercício anterior.	Anual	IBGE
Manutenção / Preservação de empregos	Saldo de contratações e demissões	Mensal	Caged
Melhoria na situação financeira das empresas	Receita Operacional líquida	Anual	PAS/IBGE (Dados identificados)
Efeito sobre a quantidade e preço dos produtos ou serviços comercializados	Índice de preço do turismo	Anual	Fecomercio-SP/IBGE

**Fonte:** Elaboração Própria

### 3.4.5. Indicadores de Impactos

Os indicadores de impactos captam as transformações de longo prazo que se espera que o programa promova, como a recuperação na atividade econômica, emprego e renda.

**Tabela 7 – Indicadores de Impactos**

Impacto	Indicador	Frequência de medição?	Origem dos dados?
Redução do desemprego	Variação no emprego total dos setores (CNAEs)	Trimestral	PNAD/IBGE
	Variação no emprego formal dos setores (CNAEs)	Mensal	RAIS
Recuperação da atividade econômica nos setores	Número de vagas formais criadas nos setores (CNAEs)	Mensal	CAGED
	VA bruto PMS (“Atividades turísticas”)	Verificar	verificar
Recuperação na renda	Rendimento real médio dos trabalhadores dos setores (CNAEs)	Trimestral	PNAD
	Massa salarial total do setor	Trimestral	PNAD
Mitigação da vulnerabilidade social	Variação na taxa de formalização de trabalhadores dos setores (CNAEs)	Trimestral	PNAD

**Fonte:** Elaboração Própria.



## 4. Implementação

Esta seção trata da implementação do Programa, e aborda um conjunto de aspectos, como: a existência de processos sistemáticos e regulares de acompanhamento e avaliação da execução do programa, e a disponibilização de dados e informações referentes a essa execução; processos de controle de elegibilidade e gestão de riscos; existência e funcionamento de mecanismos de coordenação da execução do programa; e transparência e participação social na sua implementação e avaliação.

### 4.1.Contextualização

O Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) foi instituído pela Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, a fim de compensar os efeitos sobre o setor de eventos decorrentes das medidas de isolamento ou de quarentena realizadas para enfrentamento da pandemia da Covid-19. A Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em 3 de fevereiro de 2020, restringiu a capacidade de geração de resultados de pessoas jurídicas do setor e serviu como justificativa para a criação do Programa.

O Perse instituiu uma série de medidas emergenciais e temporárias de benefícios às empresas do setor de eventos, incluindo a renegociação de dívidas tributárias e não tributárias, a indenização de despesas com pagamento de empregados e, sobretudo, a isenção de tributos federais. Apesar de o Presidente da República ter inicialmente vetado as indenizações e as isenções tributárias, os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional em março de 2022, passando a valer a redução a 0% das alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins para as empresas do setor de eventos referidas no artigo 2º da Lei nº 14.148/2021.

A renegociação de dívidas estabelecida pelo Perse foi regulamentada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por meio da Portaria PGFN nº 7.917 em julho de 2021.

O Ministério da Economia, por meio da Portaria ME nº 7.163/2021, definiu os códigos CNAE considerados como parte do setor de eventos para fins de enquadramento das empresas no Perse. Posteriormente, a Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, fez uma nova lista de CNAEs das atividades incluídas no Programa. Além disso, essa lei revogou a indenização de empresas com pagamento de empregados antes mesmo do dispositivo ser regulamentado.

Incentivado por preocupações com o déficit fiscal e ciente da contribuição do Perse para esse resultado, o Poder Executivo publicou a Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023, que revogou a isenção fiscal do IRPJ a partir do início de 2025 e dos demais tributos isentados a partir de abril de 2024. Entretanto, a MP foi revogada pela Lei nº 14.859, de 22 de maio de 2024, que reestabeleceu as isenções tributárias até o final de 2025 ou até o limite de R\$ 15 bilhões de custo fiscal contabilizado a partir de abril de 2024. Essa lei também estabeleceu a necessidade de habilitação prévia para fruição da isenção tributária. A lei permitiu também a autorregularização aos contribuintes que usufruíram indevidamente da isenção fiscal.

A regulamentação da Lei nº 14.859/2024 foi feita pela Receita Federal por meio da Instrução Normativa RFB nº 2195/2024. Essa IN disciplinou as atividades isentadas de tributos federais e o processo de habilitação das empresas para usufruir de tais benefícios. O requerimento de habilitações ficou restrito ao período de 3 de junho a 2 de agosto de 2024.



Em junho de 2024, foi sancionada a Medida Provisória nº 1.227 que estabeleceu a base legal para a criação de uma declaração obrigatória dos benefícios tributários usufruídos pelas empresas. Essa previsão legal foi confirmada na Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024. Desta forma, por meio da Instrução Normativa RFB nº 2.198/2024, a Receita Federal criou a Declaração de e Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), que passou a ser obrigatória para os beneficiários do Perse.

Com base nos dados do Relatório de Acompanhamento do Perse de março de 2025 elaborado pela Receita Federal, que indicava que o teto de R\$ 15 bilhões estabelecido na Lei nº 14.859/2024 seria atingido naquele mês, o Perse foi encerrado em abril de 2025.

De maneira geral, pode-se identificar dois momentos distintos da execução do Perse. O primeiro momento transcorreu de sua criação, em maio de 2021, até meados de 2024. Nesse período, o Programa foi implementado por meio da autofruição dos benefícios tributários, partindo das iniciativas das empresas que se consideravam elegíveis. A partir de meados de 2024, o Perse entra em um segundo período de execução. A transição é marcada por importantes alterações no Programa, dentre as quais se destacam a exigência de habilitação prévia das empresas beneficiárias, a criação da Dirbi e a definição do teto de renúncias que determinaria o encerramento da política. Esses dois momentos da execução do Perse têm implicações profundas sobre a avaliação da implementação do Programa, conforme discutido detalhadamente a seguir.

## 4.2.Coordenação

O Perse foi uma política emergencial e temporária decorrente da pandemia de Covid-19 e da Espin. Como tal, sua criação e execução apresentaram características especiais. A política partiu sobretudo da iniciativa do Poder Legislativo. O Projeto de Lei nº 5.638/2020, proposto pelo deputado Felipe Carreras (PSB), não faz nenhuma menção a propostas ou entendimentos com o Poder Executivo, nem mesmo com o Ministério do Turismo ou Receita Federal. As emendas apresentadas ao PL por deputados e por senadores, de maneira geral, pedem atenção para setores e atividades específicas, sem fazer referência à coordenação e a articulações estratégicas entre órgãos do Governo Federal para planejamento ou execução do Programa.

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.

A preocupação com o déficit fiscal fez o Ministério da Fazenda tomar posição com respeito à execução do Perse. A publicação da Medida Provisória nº 1.202/2023 foi o primeiro elemento de participação mais efetiva desse ministério no Programa. Em seguida, a articulação do Poder



Executivo com o Poder Legislativo, embora não tenha permitido a transformação da MP em lei, levou à publicação da Lei nº 14.859/2024, que estabeleceu novos parâmetros para a execução do Perse, bem como os critérios para seu encerramento.

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.

### 4.3. Informação e Divulgação

A divulgação de informações sobre os benefícios, requisitos e procedimentos do Perse se deu sobretudo a partir dos atos do Poder Legislativo e da Receita Federal. A sanção de leis e medidas provisórias contou com a divulgação oficial e gerou ampla repercussão na mídia. A publicação de instruções normativas da Receita Federal foi frequentemente acompanhada de notícias daquela Secretaria, também com repercussão na mídia. Contudo, essas peças de comunicação foram essencialmente pontuais, não existindo uma gestão coordenada das ações de informação e divulgação do Perse.

### 4.4. Elegibilidade

No primeiro período do Perse, que transcorreu entre sua criação em 2021 e meados de 2024, as empresas avaliavam seus próprios enquadramentos no Programa e efetuavam o pagamento correspondente dos tributos federais. Nesse período, não havia processo de habilitação prévia das empresas para fruição das isenções fiscais. Esse primeiro mecanismo de funcionamento pode ser chamado de autofruição.

No segundo momento, em razão do artigo 4º-B da Lei nº 14.859/2024, a habilitação prévia passou a ser obrigatória para que a empresa tivesse direito ao benefício tributário. A lei estabeleceu que a habilitação para fruição do benefício fiscal deveria ser solicitada no prazo de 60 dias a contar de sua regulamentação. Além disso, a lei estabeleceu que o pedido de habilitação deveria ser apresentado por meio de plataforma eletrônica da Receita Federal. Ademais, a lei definiu que o pedido de habilitação seria indeferido se a pessoa jurídica não atendesse aos requisitos previstos naquele mesmo dispositivo legal, e que seria cancelada se a pessoa jurídica deixasse de atender tais requisitos.

O processo de habilitação para fruição dos benefícios fiscais do Perse foi regulamentado pela IN RFB nº 2195/2024. O dispositivo estabeleceu os requisitos para habilitação e deu detalhes sobre o trâmite administrativo correspondente.

Os pedidos de habilitação negados, seja por irregularidade cadastral ou ausência de CNAE pertinente ao Perse ou de cadastro no Cadastur, permitiram a identificação de possíveis incongruências na comparação com a lista de empresas que usufruíram dos benefícios tributários do Perse anteriormente. A identificação de divergências incentivou a criação de um processo de autorregulização de pessoas jurídicas que aproveitaram os benefícios do Perse, mas não





atendiam os requisitos exigidos pela legislação para fruição desse benefício tributário. A autorregularização foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 2.210/2024, que estabeleceu incentivos para as empresas que aderissem, incluindo isenção de multas e parcelamento da dívida.

#### 4.5. Acompanhamento

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.

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.

No primeiro período de execução do Perse, os benefícios tributários eram registrados por meio dos sistemas já instituídos para declaração tributária, como a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF) e a Escrituração Contábil Fiscal (ECF). A publicação da Portaria RFB nº 319/2023 permitiu a transparência de dados sobre os benefícios tributários de pessoas jurídicas. Desta forma, os dados individuais por CNPJ das renúncias fiscais de IRPJ e CSLL decorrentes do Perse e declarados pelas empresas por meio da ECF foram publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos para o período do início do Perse até o final de 2023. Já os dados das renúncias de PIS e Cofins oriundos da Escrituração Fiscal Digital da Contribuição Previdenciária sobre a Receita (EFD), embora individuais por CNPJ, não permitem a identificação dos valores referentes ao Perse, apresentando apenas o total de benefícios recebidos sem especificação do programa.

Apesar de os dados da renúncia de IRPJ e CSLL contidos nas declarações feitas por meio da ECF permitirem a identificação do número de empresas beneficiadas e do montante de renúncias, não houve o tratamento desses registros para disponibilização pública de relatórios e informações de acompanhamento do Perse.

A partir da MP nº 1.227/2024 e de da IN RFB nº 2.198/2024, com a criação da Dirbi, o Perse passou a contar com uma fonte adicional de dados sobre os benefícios tributários usufruídos pelas empresas. Esses dados também estão disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos para o período a partir de janeiro de 2024.

Os dados da Dirbi também foram utilizados para a produção de relatórios e notícias que facilitaram o acompanhamento público do Perse. Em novembro de 2024, foi divulgada uma notícia com informações sobre o perfil dos beneficiários do Programa, incluindo o número de empresas habilitadas, o número e motivos de indeferimentos de pedidos de habilitação, bem como a distribuição das habilitações concedidas por CNAE e por regime tributário.

Em dezembro de 2024, a Receita Federal divulgou o primeiro Relatório de Acompanhamento do Perse com dados da Dirbi referentes ao período de abril a outubro daquele ano. O relatório trouxe





informações sobre o montante de renúncias tributárias usufruídos pelos beneficiários do Programa, incluindo dados detalhados por tributo, CNAE e regime tributário.

Em março de 2025, a Receita Federal divulgou um segundo Relatório de Acompanhamento do Perse com informações atualizadas e mais detalhadas extraídas da base de dados da Dirbi. O novo relatório trouxe informações sobre os pedidos de habilitação, incluindo os números de pedidos deferidos e indeferidos, bem como sobre o montante de renúncias tributárias detalhadas por mês, tributo, CNAE e regime tributário. O relatório apresentou também informações sobre as renúncias fiscais decorrentes de habilitações deferidas pelo Poder Judiciário. Por fim, o relatório apresentou estimativas feitas por meio de um modelo preditivo acerca da utilização futura do Perse. Essas estimativas foram utilizadas como base para a determinação do encerramento do Programa.

Os dados da Dirbi deram origem a um Painel de Benefícios Fiscais, publicado em maio de 2025. O painel dinâmico facilita o acesso a informações sobre os benefícios fiscais incluídos na Dirbi, permitindo a consulta a dados detalhados e a análise sob diferentes perspectivas.

Por fim, em maio de 2025, a Receita Federal publicou um terceiro Relatório de Acompanhamento do Perse. Os dados desse último relatório foram consolidados após o encerramento do prazo para que as pessoas jurídicas apresentassem as informações relativas ao período de março de 2025, último mês de vigência do Perse. Esse terceiro relatório atualizou os dados dos relatórios anteriores, apresentando uma visão do Programa após o seu término. Desta forma, o relatório trouxe os dados finais do Perse, embora, na realidade, os números ainda possam vir a ser alterados em razão das ações judiciais em tramitação. Em especial, o relatório apresentou uma série de informações que demonstram a superação do teto de R\$ 15 bilhões, mesmo quando desconsiderados diferentes categorias de valores contestáveis, como aqueles associados a ações judiciais, de empresas com análise de habilitação não concluída e daquelas tributadas pelo lucro real ou pelo lucro arbitrado. Por fim, o relatório trouxe análises sobre a problemática dos CNAEs, mostrando que os dados disponíveis informam os CNAEs principais das empresas que usufruíram dos benefícios, embora suas habilitações sejam muitas vezes feitas com base nos CNAEs preponderantes de atividades secundárias.

#### 4.6. Gestão de Riscos

A gestão de riscos do Perse esteve associada sobretudo às ações regulares e gerais da Receita Federal, devendo inclusive ter continuidade após o término do Programa. Além disso, algumas ações específicas também foram implementadas a partir do estabelecimento de dois instrumentos fundamentais na segunda fase do Perse: a habilitação das empresas e a Dirbi. O processo de autorregularização, instituído pela Lei nº 14.859/2024, foi uma importante ação para favorecer a conformidade das empresas. A comunicação com as empresas a partir da comparação entre habilitação e Dirbi também favoreceu a conformidade. Empresas não habilitadas foram automaticamente alertadas sobre a possibilidade de inconformidades quando declararam valores positivos na Dirbi. Possíveis não conformidades também foram identificadas a partir da declaração da Dirbi por empresas cuja habilitação estava em fase recursal. Contudo, a identificação de não conformidades foi prejudicada pelo trâmite de ações judiciais não registradas nos sistemas desses dois instrumentos (habilitação e Dirbi).



#### 4.7. Participação Social

O Perse, como um programa que afeta os interesses de empresas, foi objeto de diversas interações entre os poderes Legislativo e Executivo e as entidades representativas empresariais. A participação social no Perse esteve associada sobretudo às discussões entre entidades representativas e o governo. Contudo, não foram estabelecidas instâncias formais de participação social voltadas ao planejamento e gestão do Programa.

#### 4.8. Considerações finais

O Perse foi criado sobretudo a partir da iniciativa e liderança do Poder Legislativo. Não houve processos bem estabelecidos de planejamento e articulação interinstitucional. O Programa foi inicialmente executado por força de lei, contando com a ação por interesse dos beneficiários. A isenção de tributos federais se constituiu como o principal elemento do Programa. A indenização de empresas com pagamento de empregados foi revogada antes de ser implementada. A renegociação de dívidas foi implementada, mas se constatou significativa relevância da matéria.

Somente a partir de meados de 2024, por influência do Ministério da Fazenda, o Perse passou a contar com instrumentos mais efetivos de planejamento, execução e controle. O processo de habilitação para fruição dos benefícios tributários, estabelecido em 2024, foi relevante para reduzir substancialmente a aplicação indevida de isenções. A partir de uma verificação simples de critérios estabelecidos, muitas empresas solicitantes não foram habilitadas. Desta forma, a instituição da obrigatoriedade de habilitação para fruição dos benefícios tributários contribuiu para a regularidade do Programa e o alcance de seus objetivos.

O acompanhamento da execução dos benefícios tributários foi escasso até meados de 2024 em razão da inexistência de objetivos ou metas associadas 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. Tal acompanhamento foi facilitado pela instituição da Dirbi, que proporcionou dados precisos sobre as isenções efetivamente concedidas.

Em suma, no primeiro período, o Perse se constituiu como um programa majoritariamente de isenções tributárias cujo encerramento estava definido apenas pelo horizonte temporal. Essa característica exigia dos órgãos envolvidos poucas ações de execução. O estabelecimento da obrigatoriedade de habilitação e do teto de renúncias em 2024 mudou o cenário. Nesse novo contexto, a execução do Programa passou a exigir ações de controle. Em especial, o controle do montante de renúncias foi facilitado pela instituição da Dirbi, que finalmente levou ao encerramento do Perse em abril de 2025.



## 5. Governança

Esta seção objetiva examinar os padrões de governança pública consubstanciados no âmbito do Perse. Trata, por conseguinte, do exame do arcabouço normativo e da sua efetiva implementação, à luz de seus elementos constitutivos e essenciais, quais sejam, com ênfase no arcabouço programático de liderança, estratégia e controle.

O Perse integra o rol programas do setor público constituído sob uma base de financiamento derivada de gastos indiretos da União. Essa modalidade de gastos públicos é constituída por gastos tributários e benefícios creditícios e financeiros da União e soma-se aos gastos diretos consignados no Orçamento Geral da União (OGU) para prover o financiamento de políticas públicas demandadas pela sociedade. Todavia, os gastos indiretos observam rito diferenciado e processo institucional de natureza especial, notadamente no que tange à conformação no âmbito do processo orçamentário da União e às etapas do ciclo de políticas públicas

Nesse contexto, o relatório contempla breve digressão sobre os gastos indiretos da União, particularmente dos gastos tributários, e correlatos parâmetros de conformação institucional, bem como dos conceitos de governança pública e governança tributária, com vistas a delinear a estrutura de governança do PERSE.

As questões pertinentes à avaliação executiva da governança do PERSE serão abordadas em sequência, associadas às sugestões de aprimoramento, mitigação de riscos e melhoria do programa sob análise.

### 5.1. Gastos Indiretos da União – Conformação institucional e avaliação

A estrutura de financiamento de políticas públicas no Brasil é constituída por uma base dual, mediante gastos diretos, com dotações consignadas no OGU; e por gastos indiretos da União, que constituem modalidade complementar, e relevante, para fundamentar a ação do setor público.

Com efeito, os gastos diretos constituem base para o financiamento de políticas públicas e associam-se à extenso rito de definição de políticas públicas demandadas pela sociedade, consubstanciadas, em nível mais abrangente, no Plano Plurianual da União. O ordenamento da ação governamental efetiva-se mediante políticas públicas estruturadas em programas, com fontes específicas de financiamento, em base anual, previstas no OGU e subordinadas ao escrutínio do Congresso Nacional, à luz do interesse público.

Os gastos indiretos da União<sup>13</sup> - constituídos por gastos tributários e benefícios creditícios e financeiros - por outro lado, observam rito diferenciado no ciclo de políticas públicas e na estrutura de financiamento de políticas públicas. Assim, as etapas de formulação, processo decisório, conformação normativa e orçamentária, bem como de implementação, controle e

---

<sup>13</sup> Em publicação divulgada há alguns anos pelo governo Federal, denominada “Orçamento de Subsídios da União”, conceitua-se Subsídio como: “um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários). Vide, a propósito:

Orçamento de Subsídios da União Junho de 2024 – 8ª. Edição

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/arquivos/orcamento-de-subsidios-dauniaio/orcamento-de-subsidios-da-uniao-8a-edicao.pdf>



avaliação, consideram rito diferenciado ou especial. De modo geral, esses gastos derivam de diretrizes de políticas públicas que tencionam incentivar setores, atividades ou regiões “por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado, e.g., externalidades e assimetria de informação, ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais”<sup>14</sup>. Ademais, sob o prisma orçamentário, esses gastos não são subordinados ao escrutínio do Congresso Nacional e compõem demonstrativo enviado a posteriori para compor os anexos do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.

Consigne-se, todavia, que o ordenamento normativo em vigor estatui a necessidade de avaliação dessa modalidade de gastos, em consonância com o disposto no §16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, com redação da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que estatui:

*§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.*

Além disso, a Emenda Constitucional nº 109 ainda estabeleceu em seu art. 4º, § 4º estabelece:

*§ 4º Lei complementar tratará de:*

*I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;*

*II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos e sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;*

Sob o prisma constitucional, a norma referente ao Plano Plurianual 2024 a 2027<sup>15</sup> preconiza a inclusão de todas as modalidades de gastos no processo de avaliação, nos termos do art. 17, § 2º, que dispõe:

*Art. 17. A avaliação do PPA 2024-2027 constitui processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas transversais e das prioridades do Governo federal, com o objetivo de aprimorar as políticas públicas e a qualidade do gasto público.*

*§ 1º A avaliação a que se refere o caput será realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP, e também poderá ser realizada pelo órgão central de planejamento e orçamento e pelos órgãos setoriais, em articulação com o CMAP, na forma estabelecida em ato do Poder Executivo federal.*

*§ 2º As avaliações realizadas no âmbito do CMAP incluirão políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas a que se refere o Anexo III (grifo nosso).*

<sup>14</sup> Op. Cit. NR 2.

<sup>15</sup> Conforme Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024 – que institui o Plano Plurianual da União para o período 2024 a 2027.



Observa-se, por conseguinte, que os gastos indiretos da União já estão explicitados em diversas normas, com vistas a aprimorar suas bases constitutivas, dispor sobre a correlata avaliação e, assim, prover padrões similares de transparência e controle social aos já instituídos para os gastos diretos. Trata-se, com efeito, de modalidade de gasto público que se associa a um custo de oportunidade na alocação de receitas públicas que, de outra forma, constituiriam fonte de orçamento para a implementação de políticas públicas para aumentar o bem-estar e reduzir as desigualdades regionais e sociais.

## 5.2. Governança pública e governança dos gastos tributários da União

No âmbito do setor público, a base conceitual de governança é estabelecida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que postula o seguinte arcabouço conceitual para a governança pública:

*Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:*

*I - **governança pública** - conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.*

*(...)*

*Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:*

*I - **liderança**, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança (,,);*

*II - **estratégia**, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e*

*III - **controle**, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.*

Registre-se, a propósito, que os trabalhos técnicos elaborados e divulgados pelo Tribunal de Contas da União<sup>16</sup> (NR 5), adotam embasamento similar:

---

<sup>16</sup> Vide, a propósito: “Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”, TCU, 2014. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/B0/CB/52/F8488710D5D7F787E18818A8/Referencial%20para%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Governan%C3%A7a_web.pdf)>; “Referencial Básico de Governança Organizacional”, TCU, 2020. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf)>; “Referencial de Controle de Benefícios Tributários. TCU, 2022. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/07/24/C0/D61A4810B4FE0FF7E18818A8/Referencial\\_controle\\_beneficios\\_tributarios\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/07/24/C0/D61A4810B4FE0FF7E18818A8/Referencial_controle_beneficios_tributarios_web.pdf)>.



*“O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014, p.32) apresenta a seguinte definição: **governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade**”. Já o Referencial Básico de Governança Organizacional (TCU, 2020c, p.36) dispõe que esta **“compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”**.*

Com referência à governança dos benefícios tributários, o TCU assinala que esta “pode ser avaliada sob cada uma das três perspectivas. Em uma visão mais abrangente, a governança pode ser analisada para o conjunto geral de benefícios fiscais, verificando-se, por exemplo, a existência de quesitos mínimos de desenho, institucionalização, transparência e implementação que deveriam ser observados por todos os benefícios tributários, além de questões atinentes ao controle do agregado, que envolvam, por exemplo, o regramento sobre as implicações fiscais nas contas públicas, o direcionamento estratégico e a supervisão dos órgãos centrais.”

Cabe ressaltar que os gastos indiretos da União têm sido objeto de contínuo esforço de aprimoramento, parte de gestores e instituições públicas, no âmbito do Poder Executivo e por órgãos de controle.

No Poder Executivo, cabe mencionar as estruturas institucionais que acompanham e elaboram trabalhos técnicos pertinentes aos gastos indiretos da União. Na estrutura singular do Ministério da Fazenda (MF), merece destaque o trabalho da RFB, na apuração, dimensionamento, controle fiscal e elaboração de estudos especializados sobre os gastos tributários da União. À RFB é imbuída a competência institucional para elaboração do Demonstrativo de Gastos Tributários, para compor o rol de informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

É importante registrar que a aprovação da Lei Complementar nº 187, de 2021, que sancionou a alteração do artigo 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e estabeleceu relevante alteração nos ordenamentos dos benefícios tributários da União. Trata-se, a propósito, de autorização para divulgação, pela Fazenda Pública, de informações pertinentes a: “IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.”. No período subsequente, a RFB editou a Instrução Normativa nº 2.198/2024, que dispõe sobre a DIRBI - Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidade de Natureza Tributária. Esta Instrução Normativa dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária - Dirbi, pelas pessoas jurídicas que usufruem benefícios tributários referenciados, dentre os quais, os beneficiários do PERSE.

Assim, a partir de 2024, as normas ora referenciadas, já apresentadas na seção de implementação, estabeleceram novos parâmetros de transparência e controle dos gastos tributários e, assim, contribuíram para fortalecer a governança dessa modalidade de gastos da União.

Outras instâncias institucionais do MF e do Ministério do Planejamento detêm atribuições pertinentes à apuração e divulgação dos benefícios creditícios e financeiros da União. Merece destaque, nesse sentido, a divulgação de relatório consolidado, já em sua oitava edição, denominado “Orçamento de Subsídios da União”, que consigna abordagens qualitativas desses instrumentos de financiamento de políticas públicas, em benefício da transparência e controle social desses gastos.





No que concerne às instâncias de controle dos gastos indiretos da União, o TCU já realiza, há alguns anos, um trabalho contínuo de análise e interação institucional com os diversos órgãos públicos responsáveis por esses gastos, com a edição de diversos Acórdãos sobre a matéria. Cabe mencionar, a propósito, os termos do Acórdão TCU nº 1.112/2020<sup>17</sup> – Plenário – que dispõe sobre o monitoramento de diversas deliberações relativas ao controle das renúncias tributárias; trata do reconhecimento da implantação de iniciativas, a persistência da oportunidade de melhoria e estabelece recomendações. O referido Acórdão traça um contexto histórico das recomendações exaradas no âmbito dos Acórdãos 747/2010TCU-Plenário; 1205/2014-TCU-Plenário; 793/2016-TCU-Plenário; e 2756/2018-TCU Plenário que, efetivamente, contribuíram para o aprimoramento dos gastos indiretos da União. Cabe mencionar, por fim, a alusão do TCU à implementação do Projeto Estratégico Corporativo denominado 'Modelo de Governança dos Gastos Tributários da União', elaborado no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF); e da “ausência, no ordenamento brasileiro, de uma norma geral acerca de tais instrumentos”<sup>18</sup>.

Outro esforço institucional relevante no âmbito do Poder Executivo foi derivado da elaboração dos Guias práticos de Avaliação “ex ante” e “ex post”, derivados da coordenação técnica da Casa Civil da Presidência da República<sup>19,20</sup>, com a colaboração técnica de diversos órgãos setoriais, e que constituem documentos norteadores da relevante atividade de avaliação de políticas públicas.

### 5.3. Governança do Perse

Conforme assinalado previamente, o Perse foi instituído com estrutura de financiamento derivada de gastos indiretos da União. Trata-se, a propósito, de gastos tributários da União, derivados da redução a 0% da alíquota dos seguintes tributos: PIS/Pasep (Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público); Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido); e IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica).

O benefício tributário do Perse foi autorizado aos contribuintes elegíveis ao programa, na forma definida pela legislação – por meio de códigos específicos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do setor de eventos e turismo, hotéis e outros congêneres – eminentemente afetados pelos efeitos da pandemia da COVID19.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/%25A1112%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%25A1112%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)>.

<sup>18</sup> O Prêmio da STN 2019 contempla monografia intitulada: “Gastos Indiretos da União: Relevância na Gestão da Política Fiscal, Evolução Recente e Perspectivas de Aprimoramento da Governança”. A monografia aborda a importância dos gastos indiretos da União no processo de implementação de políticas, sua evolução e perspectivas para melhoria da governança, destacando-se a necessidade de lei geral para regular a matéria e aprimorar a gestão fiscal. Disponível em:

<<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/126>>.

<sup>19</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et. al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3dp2P7x>>.

<sup>20</sup> CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et. al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/314mCXm>>.



A análise da governança do Perse pressupõe o exame da legislação e de seus elementos constitutivos essenciais, quais sejam:

- a. Liderança – sob a forma de definição clara e precisa de órgãos de supervisão e coordenação do programa; da institucionalização formal de atribuições e competências dos diversos atores contemplados pelo programa e a sinergia institucional com órgãos e instituições, públicas e privadas com vistas à consecução do objetivo precípua do programa, qual seja, promover a retomada do nível de atividade setorial e dos padrões de renda e emprego, fortemente afetados pela pandemia;
- b. Estratégia – considera-se, sob esse prisma de análise, o exame do “*modus operandi*” de implementação do programa, do efetivo cumprimento das diretrizes, objetivos, planos e ações de alinhamento institucional, i.e., das bases necessárias e formais para o atendimento dos critérios de elegibilidade e do cumprimento das responsabilidades e atribuições institucionais pertinentes à operacionalização do programa pelas partes interessadas com vistas à consecução dos resultados planejados;
- c. Controle – que compreende a sistematização de processos para mitigar os possíveis riscos e promover o alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

Em análise preliminar da norma instituidora do Perse – Lei nº 14.148/2021 -, a exemplo de outras políticas financiadas por gastos tributários da União, há que se registrar, por oportuno, **lacuna relevante no arcabouço de conformação normativa de políticas financiadas por gastos tributários da União, pertinente à ausência de uma norma geral para balizar políticas dessa natureza**, razão pela qual persistem as assimetrias atinentes à adequada configuração de mecanismos de governança definidos *a priori*, mediante a definição clara e precisa do gestor ou gestores do programa, de suas atribuições e responsabilidades e interações dos atores principais e secundários e das diversas instâncias públicas e privadas para o ordenamento sistêmico da implementação do programa.

Com efeito, a Lei nº 14.148/2021 – que não se restringe à instituição do Perse, mas, também consigna outras diretrizes, como o refinanciamento de dívidas do setor – apresenta as seguintes diretrizes normativas:

- a. **Objetivo do Perse: (arts. 1º e 2º)** O objetivo principal do programa, de natureza emergencial e temporária, é a compensação dos efeitos da COVID-19, mediante a redução da carga de tributos setorial para compensar as perdas havidas no período;
- b. **Público-alvo elegível ao programa** (§ 1º do art. 2º combinado com os termos do artigo 21 da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) - define a define a fruição do benefício tributário por integrantes do setor de eventos, assim consideradas as pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente:
- c. realização ou comercialização de congressos, feiras, eventos esportivos, sociais, promocionais ou culturais, feiras de negócios, shows, festas, festivais,





simpósios ou espetáculos em geral, casas de eventos, buffets sociais e infantis, casas noturnas e casas de espetáculos;

- d. hotelaria em geral;
- e. administração de salas de exibição cinematográfica;
- f. e prestação de serviços turísticos, conforme o art. 21 da Lei nº 11.771/2008. Consigne-se que o dispositivo em referência define como “prestadores de serviços turísticos” as “sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo: I – meios de hospedagem; II – agências de turismo; III – transportadoras turísticas; IV – organizadoras de eventos; V – parques temáticos; e VI – acampamentos turísticos.” Ainda no que concerne aos elegíveis ao Perse, o parágrafo único do referenciado artigo 21 estabeleceu que “Poderão ser cadastradas no Ministério do Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços: I – restaurantes, cafeterias, bares e similares; II – centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares; III – parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer; IV – marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva; V – casas de espetáculos e equipamentos de animação turística; VI – organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos; VII – locadoras de veículos para turistas; e VIII – prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades.” Trata-se, em verdade, de uma conformação normativa que autoriza a fruição do benefício tributário por amplo rol de beneficiários, incluindo micro e pequenos empreendedores que, sem prejuízo do mérito, pressupõe, a priori, uma estrutura de coordenação e supervisão de significativa complexidade, considerando-se, entre outros o enquadramento de muitos destes contribuintes em outros regimes tributários, a exemplo do Simples.
- g. **Órgão Gestor do Perse** – 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 aduz outra lacuna do programa no que se refere à não designação formal 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.
- h. **Gasto Tributário no âmbito do Perse** art. 4º) – estabelece, como base de financiamento do programa, a redução a 0% da alíquota dos seguintes tributos: PIS/Pasep (Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação



do Patrimônio do Servidor Público); Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social); CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido); e IRPJ (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica).

- i. **Estratégia de implementação do Perse** (art. 4º, §§ 1º a 12.) – dispõe sobre a implementação do programa mediante gastos tributários, sob a forma da redução a 0% da alíquota dos tributários referenciados para as entidades classificadas nas CNAE's ora definidas. Ademais, estabelece o papel da SRFB para disciplinar os critérios de adesão e homologação e demais obrigações acessórias pertinentes à fruição do benefício tributário. Depreende-se da referida ausência desses parâmetros na norma instituidora do Perse, a delegação a atos normativos infralegais para definir ações, alinhamento institucional, e demais bases operacionais para a fruição do benefício tributários pelas partes interessadas. Nesse sentido, merece registro a ampla gama de normas e documentos técnicos exarados pela SRFB para balizar a implementação do Perse<sup>21</sup>;
- j. **Controle do Perse** – 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 empresas em CNAE's que contemplam atividades setoriais 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. Outra lacuna observada, refere-se à pulverização do gasto tributário, na forma implementada, que reúne elementos em contraposição à eficiência e economicidade do gasto público, como será observado na etapa posterior do programa, face a contínuas alterações normativas para corrigir desvios e mitigar riscos, e.g., de judicialização, e aumentar a eficiência alocativa dos gastos tributários autorizados no âmbito do Perse. 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.

As normas posteriores, atinentes à reordenação normativa e institucional do Perse, estabeleceram novos parâmetros balizadores para a implementação do Programa, e definiram, em síntese, as seguintes diretrizes:

- a. **Portaria do Ministério da Economia 7.163, de 21 de junho de 2021** – estabeleceu parâmetros para a implementação da Lei nº 14.148/2021, mediante a definição de 88 (oitenta e oito) códigos CNAE considerados inicialmente como pertencentes ao setor de evento, nos termos dos anexos I e II;

---

<sup>21</sup> Ver, e.g.: Painel de Benefícios Fiscais – Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-e-atividades/beneficios>; Relatório de acompanhamento do Perse – Nota Cocad/Suara/RFB nº 206, de 17 de dezembro de 2024- disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/perse/relatorio-de-acompanhamento-do-perseout2024-e-anexos-v3.pdf>



- b. **Instrução Normativa RFB nº 2.114, de 01 de novembro de 2022** – estabeleceu condições para a fruição do benefício tributário no âmbito do Perse, após a derrubada do veto presidencial ao artigo 4º da Lei nº 14.148/2021; e estabeleceu que o Perse não seria aplicável às pessoas jurídicas optantes do Simples Nacional;
- c. **Medida Provisória nº 1.147, de 21 de dezembro de 2022** – estabeleceu restrições aos créditos vinculados às receitas decorrentes das atividades do setor de eventos, para conformar a base de não incidência de tributos no âmbito do Perse;
- d. **Portaria ME nº 11.266, de 02 de janeiro de 2023** – Estabeleceu a manutenção de das exigibilidades para fruição do Perse e reduziu para 38 (trinta e oito), das 88 (oitenta e oito) previstas inicialmente, as atividades passíveis de usufruir da alíquota zero, mediante indicação do respectivo CNAE, mantendo a segregação também nos Anexos I e II. A supressão de 50 (cinquenta) atividades do rol de beneficiários do Perse, em norma infralegal, ensejou condições para judicializações das condições de implementação do Perse;
- e. **Lei nº 14.592 de 30 de maio de 2023** – derivada da conversão da Medida Provisória nº 1.147, de 20 de dezembro de 2022 – estabeleceu a inclusão de 44 (quarenta e quatro) atividades com direito à alíquota zero dos tributos previstos no âmbito do Perse. Inclui, por outro lado, o condicionamento à fruição deste benefício, mediante comprovação da regularidade da situação do contribuinte no Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), em 18 de março de 2022;
- f. **Medida Provisória nº 1.202 de 29 de dezembro de 2023** - revogou o art. 4º da Lei nº 14.148/2021 e, em função dos princípios da anterioridade tributária (no caso do IRPJ e CSLL) e anterioridade nonagesimal (para o PIS e COFINS), definiu a efetiva revogação para as datas estipuladas.
- g. **Lei nº 14.859, de 23 de maio de 2024 (Projeto de Lei nº 1.026/2024)** – estabeleceu modificações substanciais à legislação inicial do Perse. O novo regime tributário para o Perse estabeleceu maiores restrições para a adesão ao programa. Assim autoriza medidas de compensação ou ressarcimento do PIS, COFINS e CSLL; estatui a criação do teto de R\$ 15 bilhões para os incentivos fiscais do Perse, assim delineado: “(i) o benefício fiscal da alíquota zero “terá o seu custo fiscal de gasto tributário fixado, nos meses de abril de 2024 a dezembro de 2026, no valor máximo de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais)”;
- (ii) o acompanhamento deste custo fiscal máximo será demonstrado pela Receita Federal do Brasil, em relatórios bimestrais de acompanhamento, contendo exclusivamente os valores da redução dos tributos das pessoas jurídicas beneficiadas e que foram consideradas habilitadas; e (iii) o benefício fiscal do Perse será extinto a partir do mês subsequente àquele em que a Receita Federal demonstrar que o custo fiscal acumulado atingiu o limite fixado, o que deverá ser feito em audiência pública do Congresso Nacional. Ademais, postula, como condição *sine qua non* para a fruição da alíquota zero dos tributos autorizados no âmbito do Perse, condicionalidade pertinente à habilitação prévia, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da regulamentação do dispositivo pela Receita Federal. Prevê os procedimentos judiciais para eventual indeferimento da habilitação, mediante ampla defesa e o contraditório e estipula o prazo de 30 (trinta) dias para o deferimento tácito. Some-se a estas, disposição pertinente à: redução das atividades beneficiadas



pelo Perse, de 44 (quarenta e quatro) para 30 (trinta) as atividades beneficiadas com a alíquota zero, exercidas pelas empresas como atividade principal ou preponderante em 18 de março de 2022; e a vedação para a participação de empresas inativas entre 2017 e 2021. Segundo motivação técnica, o objetivo dessa medida foi o de obstar a concessão indevida de benefícios às empresas que não foram submetidas às restrições da pandemia, com a consequente redução do custo fiscal do programa.

Constata-se, a partir da evolução temporal das normas do Perse, o intuito dos gestores públicos, em nível estratégico de decisão, o intuito em assegurar a devida focalização do programa e a efetividade alocativa dos gastos tributários. Trata-se, com efeito, de não olvidar do custo de oportunidade das renúncias tributárias e do cenário de restrição fiscal em curso, em abordagem macroeconômica, para assegurar o equilíbrio das contas do setor público. As medidas normativas posteriores à implementação do Perse inserem-se em um quadro mais amplo, de concatenação de esforços para a implementação de um novo regime tributário, definido pelo novo arcabouço fiscal, em que se valida uma ampla revisão dos gastos públicos, em suas diversas modalidades, com vistas a aumentar a eficiência da ação do estado, promover maior bem-estar e reduzir desigualdades regionais e sociais.

Feitos os registros precedentes, apresentamos, a seguir, ponderações específicas sobre as questões apresentadas pelo Ministério do Planejamento, enquanto órgão coordenador da avaliação do Perse:

#### 5.3.1. Como está organizada a relação entre os atores envolvidos com a supervisão da política?

Constata-se, a partir da evolução temporal de implementação do Perse, que a o programa contempla atores relevantes, sob o prisma de coordenação e supervisão do programa, ainda que sem a designação formal previamente estabelecida. Conforme visto nas seções precedentes, os atores envolvidos são **o Ministério da Fazenda, com papel de destaque para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)**, que detém atribuições singulares atinentes aos gastos tributários da União, no âmbito do Ministério da Fazenda, mediante as projeções contempladas no âmbito do Demonstrativo de Gastos Tributários – para compor o PLOA -, bem como no efetivo acompanhamento e elaboração do Demonstrativo de Gastos Tributários em bases efetivas. No período atual, compete à RFB a sistematização de informações sobre os benefícios fiscais incluídos na Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (DIRBI). Trata-se de declaração obrigatória para pessoas jurídicas contempladas por diversas modalidades de benefícios tributários, preenchida com informações do próprio contribuinte. Consigne-se que a iniciativa reúne elementos para prover maior transparência e controle da sociedade sobre os benefícios fiscais e seus beneficiários.

Outros atores relevantes, no contexto do Perse, são os **agentes setoriais da área de eventos e as respectivas associações de classe; e o Poder Legislativo**, responsável pela proposição e aprovação das normas balizadoras do Perse. Observa-se que, no transcurso de implementação do Perse, houve efetiva interação entre os agentes setoriais beneficiados pelo Perse e os parlamentares, com vistas a promover a continuidade o programa e definir parâmetros benéficos à manutenção da renúncia tributária instituída, para pautar a atuação setorial.



Nos termos da legislação inicial do Perse, não há definição clara dos atores envolvidos e partes interessadas, mas, tão somente, atribuições correlatas à implementação do benefício tributário. Há, por sua vez, clara delimitação do objetivo precípua do programa, estabelecido mediante a concessão de benefícios tributários para mitigar, sobretudo, as perdas financeiras derivadas do período de isolamento social derivadas da Pandemia da COVID-19.

É de se observar, por oportuno, que a exata compreensão dos resultados esperados é relativamente clara, seja para os atores governamentais, que autorizaram a implementação da política pública mediante gastos tributários da União e projetaram um custo-benefício relevante, a partir da retomada do nível de atividade setorial. Nesse contexto, o gasto autorizado apontou para a direção correta, ao estabelecer sua natureza temporária e conjuntural. Do ponto de vista dos beneficiários, a medida representou alívio financeiro, com resultado imediato sobre as disponibilidades de caixa para a retomada de investimentos e do efetivo nível de atividade no período pós-pandemia. Uma questão relevante, no âmbito dos gastos tributários, refere-se à dificuldade de compreensão, por parte dos agentes econômicos, de retorno aos padrões de tributação precedentes ao regime excepcional de tributação autorizado, mediante gastos tributários. Não se pode olvidar que esses benefícios estão associados a um custo de oportunidade na alocação de recursos públicos, considerando-se que a renúncia de receitas suprime fonte de recursos para o financiamento das inúmeras prioridades de políticas públicas demandadas pela sociedade.

### 5.3.2. Como está organizado o processo decisório na condução da política?

O processo decisório dos gastos tributários efetiva-se em nível superior dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas financiadas por gastos tributários da União. No âmbito do Ministério da Fazenda, o Decreto nº 11.344, de 1º de janeiro de 2023, que define a estrutura do Ministério da Fazenda e suas áreas de competência, estabelece a competência do Ministro para dispor sobre a definição e execução da economia nacional, incluindo áreas como finanças públicas, tributação, comércio exterior e mercado financeiro. Há que se considerar, a propósito, que o processo decisório no âmbito do Perse contemplou avaliação e decisão superior do Ministério do Turismo e da Casa Civil da Presidência da República, como instituição de coordenação de ações setoriais.

A propósito, é lícito afirmar, a partir de informações divulgadas sobre o Perse, que os atores do Poder Legislativo<sup>22</sup> e entidades setoriais da área de eventos tiveram constante interação, inclusive com vistas a promover alterações na legislação para evitar o término do Programa. Trata-se de percepção comum aos beneficiários de gastos tributários que, de modo geral, não observam que esses gastos impõem um custo à sociedade e devem ser adotadas à luz dos parâmetros de gestão fiscal responsável e nos limites planejados para a efetividade da ação governamental de fomento ao nível de atividade econômica do setor privado. Todavia, não identificamos esse relacionamento institucional como rotina, mas sim como um processo não sistemático, em

---

<sup>22</sup> A Comissão Mista de Orçamento da Câmara dos Deputados realizou diversas reuniões técnicas para promover a discussão do Perse, com integrantes dos setores beneficiários e do governo federal, e.g.: , <<https://www.camara.leg.br/noticias/1138185comissao-de-orcamento-discute-beneficios-fiscais-do-programa-de-auxilio-ao-setor-de-eventos/>>. Igualmente, o tema foi objeto de discussão no âmbito do Senado Federal <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/03/10/cmo-recebe-secretario-dareceita-para-avaliar-beneficios-ao-setor-de-eventos>.





virtude da perda de eficácia dos dispositivos balizadores da renúncia fiscal autorizada. Entende-se, a propósito, que essas interações foram organizadas por meio de demandas dos órgãos setoriais aos parlamentares, sem uma frequência pré-definida, o que sugere a efetiva interação com vistas à necessidade de manutenção dos benefícios autorizados pela legislação.

No que concerne à articulação e troca de informações entre os atores, cabe registrar que Secretaria da Receita Federal, na qualidade de órgão governamental responsável pelos benefícios tributários, tem adotado iniciativas pertinentes à troca de informações em nível mais abrangente, incluindo o acesso público a informações detalhadas do Perse e de outros Benefícios Tributários. Registre-se, nesse sentido, a divulgação de informações, pela RFB, atinentes ao perfil de beneficiários do Perse (derivado de informações da Dirbi) e de diversas informações quantitativas, por beneficiário, acerca da evolução temporal das renúncias tributárias do programa, considerados diversos recortes de análise.

De forma similar, constata-se a interação da RFB com órgãos do Poder legislativo com vistas a avaliar a implementação do Perse. A transparência das informações do Perse e aprimoramentos institucionais, após a implementação da Dirbi, em junho de 2024, sugerem maior transparência e controle social desses gastos, com evidentes benefícios para a sociedade. Os desafios que se impõem no âmbito da governança do Perse derivam da ausência de um ambiente de coordenação e supervisão, em que gestores públicos e agentes privados, beneficiários do programas financiados por benefícios tributários da União, possam explicitar suas demandas e ponderações técnicas, a partir dos diferentes cenários de atividade institucional e laboral, para que a construção coletiva desses programas se efetive de maneira a contemplar as restrições do setor público em atender as inúmeras demandas e prioridades da sociedade, sem prescindir dos necessários esforços de fomento à atividade econômica, notadamente, para corrigir falhas de mercado e promover a redução de desigualdades regionais e sociais.

As competências e responsabilidades definidas no âmbito do Perse sugerem atuação específica, à luz das respectivas atribuições e competências regimentais, sem a devida e necessária interação institucional. À título de ilustração, a RFB procede a análise da conformidade das solicitações de adesão ao Perse e define a correlata homologação, à luz dos parâmetros definidos em lei. Todavia, como ressaltado, não identificamos papel claro de supervisão e coordenação para o Ministério do Turismo, ator relevante nesse contexto, e que deriva da falta de definição de responsabilidades a priori, com prejuízo para a atuação governamental no âmbito do Perse. Essas interações devem ocorrer de maneira formal com benefícios evidentes para aumentar a coesão em torno do programa e mitigar riscos na sua implementação. Conforme visto, o Perse está sujeito a forte processo de judicialização, incluindo a emissão de limiares judiciais para obstar o término do Perse<sup>23</sup>.

### 5.3.3. Como a supervisão da política incentiva o aprimoramento de sua concepção e implementação

Cabe ressaltar que **não identificamos, *a priori*, a definição formal de supervisão do Perse pelo Ministério da Fazenda e, igualmente, atribuições atinentes à supervisão do Ministério do**

---

<sup>23</sup> O Ato Declaratório Executivo RFB nº 2, publicado em 24 de Março de 2025, informou o atingimento do limite de R\$ 15 bilhões, previsto no artigo 4º da Lei nº 14.148/2021, e com isso, a declaração de extinção do Perse.



**Turismo (MTur), enquanto gestor da Política Nacional de Turismo e das ações de acompanhamento e fomento setorial da atividade econômica do setor de eventos e demais contemplados no âmbito do Perse.** Os registros referentes ao Mtur, no contexto do Perse, referem-se apenas ao Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur).

Cabe assinalar, por conseguinte, que não observamos na legislação do Perse, a estruturação, *a priori*, dos parâmetros de governança e gestão, assim definidos, nos termos do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU “à definição dos arranjos institucionais e à elaboração da estratégia de implementação da política pública, envolvendo a definição dos sistemas de governança, de monitoramento e avaliação, e dos processos e operações necessários ao seu funcionamento, bem como a elaboração de plano para a sua implementação.”

**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 concessão de benefícios condizentes com o 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.

A supervisão da política, definida *a priori*, contribui para fortalecer as bases técnicas e institucionais nas diversas etapas do ciclo de políticas públicas, desde os estudos basilares, a formulação, processo decisório, encaminhamento legislativo e efetiva implementação. *A posteriori*, o exercício da supervisão e coordenação contribuem para prevenir riscos inerentes à ação estatal e otimizar a ação do setor público a partir de políticas financiadas por gastos tributários da União.

#### 5.3.4. De que forma as diretrizes, prioridades e metas para cada ator envolvido são comunicadas e disseminadas entre os diferentes níveis de implementação?

Nos termos da legislação inicial do Perse, não foram definidas metas e prioridades para cada ator envolvido e sequer a delimitação do campo de atuação das partes interessadas. A legislação consigna, a exemplo de outras políticas financiadas por gastos tributários, o *modus operandi* para a proposição, homologação e acompanhamento dos gastos tributários do Perse pela RFB, à luz das informações da Dirbi.

#### 5.3.5. De que forma os atores envolvidos prestam contas sobre a execução da política.

No âmbito do Ministério da Fazenda, como ator relevante na conformação do Perse, é de se observar que a consolidação e divulgação de informações expostas no Dirbi constitui modalidade de “prestação de contas” à sociedade sobre as atribuições que lhe foram conferidas no âmbito do Programa. Ademais, as atividades pertinentes à análise da habilitação e posterior homologação dos benefícios tributários no âmbito do Perse compõem relatório anual de atividades institucionais, subordinadas à avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

No que concerne aos agentes privados beneficiários do Perse, entende-se que as informações, autodeclaratórias, consubstanciadas no âmbito da Dirbi, reúne elementos de prestação de contas



dos benefícios auferidos, subordinando-se à análise quantitativa e qualitativa pelos órgãos responsáveis pela eventual delimitação de sanções por eventual distorção no uso desses recursos.

#### 5.3.6. Quais são os canais de oportunidades e participação social no processo de condução da política?

A implementação do Perse tem sido objeto de amplo debate no âmbito do Poder Legislativo e tem contemplado a participação técnica de gestores do Poder Executivo e de entidades setoriais da área de eventos. Trata-se com efeito, de iniciativas que permitem a participação e manifestação pública, com benefícios em termos do controle social do Perse.

Além disso, as informações pertinentes à fruição dos benefícios do Perse, por empresa, registradas no site da RFB, permitem amplo acesso e transparência da política, com a definição de bases para a realização de estudos e avaliações sobre essa modalidade de gasto governamental, seus efeitos, riscos e, por conseguinte, escrutínio social da política.

#### 5.3.7. Como está organizada a gestão de riscos na condução da política?

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.





## 6. Resultados e Impactos

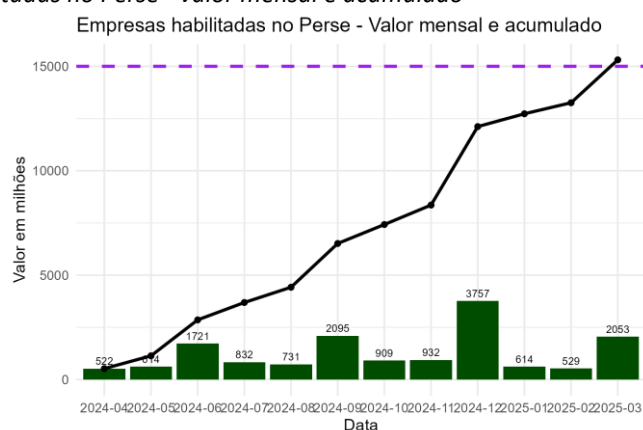
O objetivo desta seção é reunir as evidências disponíveis sobre o funcionamento do programa, a evolução de seus indicadores, e a viabilidade de se realizar alguma avaliação de seus impactos, além de apresentar evidências sobre o impacto do próprio programa e de políticas semelhantes em outros contextos.

Quanto a este último objetivo, é importante ressaltar a extrema escassez de evidências disponíveis sobre o Perse e programas similares. Em uma revisão sistemática da literatura, [Enap, no prelo] não encontraram nenhum artigo que avaliasse os efeitos do programa, e encontraram apenas 19 estudos analisando iniciativas governamentais voltadas à recuperação econômica de pessoas jurídicas após a pandemia de Covid-19; nenhum desses estudos, contudo, apresentava evidências causais sobre impactos dos programas que analisavam. Um novo levantamento ad hoc de literatura encontrou apenas um estudo que apresentou evidências quasi-experimentais robustas (utilizando um modelo de diferenças em diferenças) de que cortes de impostos sobre consumo na Lituânia em resposta ao Covid não tiveram nenhum efeito estatisticamente significativo sobre o consumo em restaurantes e serviços de buffet (Cevik, 2023).

### 6.1. Evolução da Concessão de Benefícios pelo Programa

Como discutido na seção de implementação, o acompanhamento e divulgação de dados sobre a concessão de benefícios no âmbito do Perse só passou a ser realizado pela Receita Federal após as modificações introduzidas pela Lei 14.859/24 (que passou a exigir habilitação prévia, por exemplo) e a criação da Dirbi. O acompanhamento dos valores concedidos foi fundamental para que a RFB atendesse à exigência de limitar as concessões ao valor máximo de R\$ 15 bilhões, a partir de abril de 2024 – teto que foi atingido em março de 2025.

**Gráfico 9 – Empresas habilitadas no Perse - valor mensal e acumulado**



**Fonte:** Receita Federal do Brasil.

O Gráfico 9 apresenta a evolução dos benefícios concedidos para empresas habilitadas entre abril de 2024 e março de 2025. Observa-se uma clara sazonalidade, com valores mais elevados no último mês de cada trimestre, e um ritmo crescente de concessões, levando a um valor total de benefícios concedidos de cerca de R\$ 15.9 bilhões em março – e, portanto, ao atingimento do limite em apenas 12 meses, consideravelmente mais rápido que o prazo previsto pela lei, de 33 meses (até dezembro de 2026).

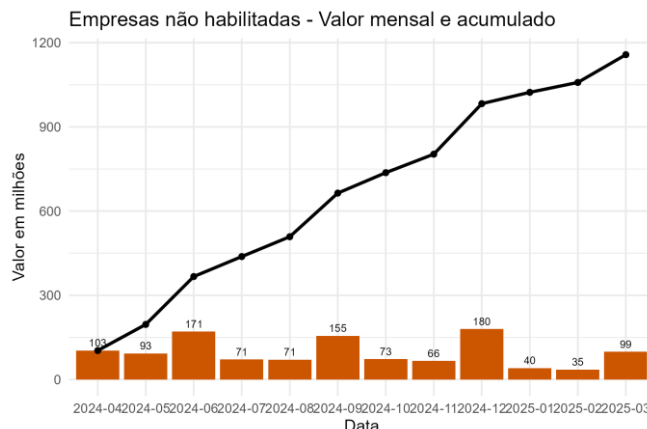


2025

## Programa Emergencial para Retomada do Setor de Eventos – Comércio e Serviços (PERSE)



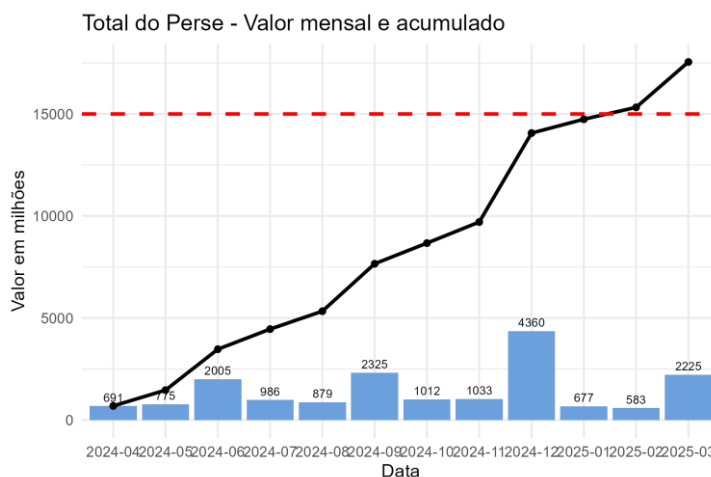
**Gráfico 10 – Empresas não habilitadas - valor mensal e acumulado**



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Os dados da Receita Federal destacam, contudo, que um conjunto de empresas acessaram os benefícios do Perse ao longo do período mesmo sem estar com a habilitação válida – por exemplo, com base em decisões judiciais. Os valores declarados por contribuintes não habilitados encontram-se no gráfico 10; o total concedido para esses contribuintes totalizou R\$ 1.16 bilhões, elevando o total global a mais de R\$ 17 bilhões (gráfico 11).

**Gráfico 11 – Valor total do Perse - mensal e acumulado**



Fonte: Receita Federal do Brasil.

## 6.2. Evolução de Indicadores de Resultado

A seguir apresenta-se a evolução de alguns dos indicadores de resultados e impactos especificados na seção de Desenho da Política. Importante ressaltar que a análise dessa evolução não é suficiente para extrair qualquer conclusão de natureza causal sobre os efeitos do programa; para isso, é necessário realizar alguma avaliação de impacto que adote métodos adequados de inferência causal, conforme será discutido adiante nesta seção. Assim, os dados e comentários a seguir apenas descrevem a evolução dos indicadores, sem estabelecer necessariamente qualquer vínculo de natureza causal entre o desempenho observado e a ação do Perse.

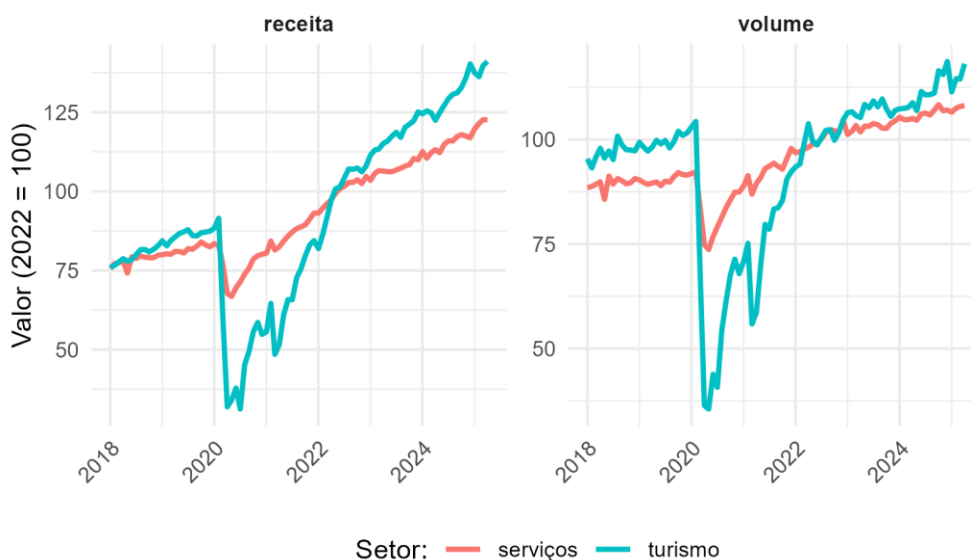


### 6.2.1. Índices de Volume e Receita

O resultado mais imediato identificado no modelo lógico do Perse diz respeito à melhoria da situação financeira das empresas, aumentando sua receita e mitigando as perdas com a pandemia, e impactando a recuperação na atividade econômica dos setores de turismo e eventos. Assim, inclui-se entre os indicadores de resultado do programa o índice de receita elaborado no âmbito da Pesquisa Mensal de Serviços do IBGE.

Embora os dados divulgados pelo IBGE não permitam a identificação das firmas que participam e que não participam do Perse, a PMS calcula indicadores específicos para atividades turísticas, um agrupamento *ad hoc* de CNAEs de atividades como alojamento e alimentação, serviços culturais e de lazer, agências de viagens e operadores turísticos – que, ainda que não coincida exatamente com a lista de atividades elegíveis para o programa, é a melhor *proxy* disponível para o conjunto das empresas participantes do programa.

Gráfico 12 – Índices de volume e receita



Fonte: IBGE.

O Gráfico 12 (painel à esquerda) apresenta a evolução do índice de receita do agrupamento de turismo (linha azul), bem como o do setor de serviços como um todo (linha vermelha), para comparação. Pode-se notar que a queda na receita das atividades turísticas no primeiro ano da pandemia foi ainda mais intensa que a sofrida pelo conjunto do setor de serviços, assim como a nova retração durante o período de recrudescimento da doença no início de 2021.

Entretanto, pode-se notar ainda que o ritmo de crescimento da receita, que já era maior que o do restante do setor de serviços entre 2018 e 2020, foi consideravelmente mais acelerado após a fase aguda da pandemia, levando o setor de turismo a exibir uma recuperação ainda mais acentuada. Esse crescimento acelerado se manteve mesmo após a recuperação do nível pré-pandemia, no início de 2022 – e, portanto, antes do início dos benefícios tributários do Perse –, e perdura até o final da disponibilidade de dados, já em 2025.

Padrão semelhante se observa no índice de volume (painel à direita do Gráfico 12). A diferença no ritmo de crescimento *vis-à-vis* os serviços em geral, no entanto, foi menos acentuada,



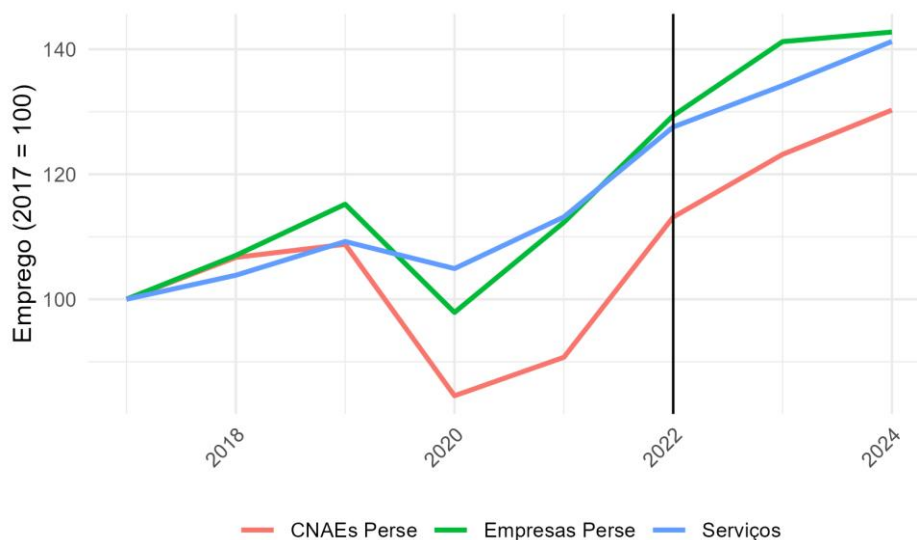
especialmente no período após 2022, o que sugere um aumento nos preços médios das atividades turísticas em relação aos demais setores de serviços.

### 6.2.2. Evolução do Emprego

O desenho do Perse prevê efeitos sobre o emprego tanto como resultado – aumentando o emprego (ou evitando a redução) das firmas que acessam o programa e têm sua condição financeira menos pressionada – quanto como impacto – pela recuperação da atividade econômica nos setores envolvidos.

O gráfico 13 apresenta a evolução, entre 2017 e 2024, do emprego total em 31 de dezembro das empresas que participaram do Perse (linha verde) e das firmas privadas classificadas nas 30 CNAEs elegíveis ao programa (linha vermelha) e nas demais atividades de serviços<sup>24</sup>, calculados a partir de dados da RAIS. É importante ressaltar que a RAIS inclui apenas os vínculos formais de trabalho, e, portanto, não contempla o emprego informal, como no gráfico 7, que utilizava dados da PNAD. No entanto, a RAIS permite identificar as firmas que participaram do Perse, e é exatamente pelo emprego dessas firmas que operaria o resultado esperado pelo modelo lógico do programa.

**Gráfico 13 – Comparativo da evolução do emprego - 2017-2024**



Fonte: RAIS.

É possível notar um padrão similar ao exibido para o índice de receita: uma queda acentuada na fase aguda da pandemia em 2020, com recuperação contínua a partir de 2021, ultrapassando já em 2022 o nível pré-pandemia – ou seja, antes do início dos benefícios do Perse. Além disso, destaca-se o fato, já comentado na seção de Desenho, de que o desempenho das empresas que acessaram o programa foi melhor do que o das empresas classificadas nas CNAEs elegíveis ao Perse, mas que não acessaram seus benefícios. Essa diferença é visível tanto antes da pandemia (quando as empresas participantes tiveram aumento maior no emprego), quanto durante a fase aguda (quando a queda de emprego de empresas participantes foi menor) e na recuperação (mais rápida para as empresas participantes, especialmente entre 2020 e 2021).

<sup>24</sup> Divisões CNAE entre 55 e 97.



Ou seja, **mesmo antes da entrada em vigor dos benefícios tributários do Perse, as empresas que viriam a participar do programa exibiam uma dinâmica de emprego melhor que as não participantes**, tendo sofrido menos durante a pandemia e se recuperado mais rapidamente de seu momento mais duro. Dito de outra forma, o programa foi acessado pelas firmas que já tinham desempenho melhor (do ponto de vista do emprego), enquanto as firmas que não foram beneficiadas pelo programa já vinham exibindo dificuldades na manutenção do emprego mais sérias que as das participantes.

Essa diferença de comportamento no período anterior à entrada em vigor do Perse introduz sérias dificuldades na identificação do efeito causal do programa sobre a dinâmica de emprego, necessária para a avaliação de seus impactos. Como será melhor discutido adiante, esse comportamento diferente entre participantes e não participantes antes do início do programa não pode, evidentemente, ser atribuído ao programa, e é causado por outros fatores que podem continuar em ação após o início do Perse, e que, portanto, podem enviesar os resultados de análises que buscam estimar seu impacto sobre o emprego. A próxima subseção discute esse problema em detalhes, e apresenta alternativas para resolvê-lo.

### 6.3. Estratégia de Avaliação de Impacto e Resultados Preliminares

O objetivo desta subseção é analisar a viabilidade de se realizar uma avaliação dos efeitos do Perse, descritos em seu modelo lógico apresentado na seção de Desenho. Em virtude da disponibilidade de dados, o foco recairá sobre os impactos do programa sobre o emprego, que pode ser analisado a partir das informações disponíveis na RAIS e no Caged. Além disso, os dados sobre a participação no programa são disponibilizados, desde 2024, pela Receita Federal.

Como ressaltado na subseção anterior, a mera análise do comportamento dos indicadores de resultado e impacto é insuficiente para atribuir causalidade entre esse comportamento e o programa, isto é, para afirmar que os benefícios tributários concedidos no âmbito do programa foram a **causa** da trajetória observada na receita e emprego das empresas beneficiadas, por exemplo. Para que essa atribuição seja feita de maneira correta, é necessário utilizar técnicas de inferência causal que consigam, por exemplo, isolar os efeitos do programa dos que derivam de outras possíveis causas, que confundiriam o resultado de uma simples comparação entre o comportamento de firmas que receberam e que não receberam os benefícios.

Para ilustrar essa dificuldade, considere que estamos interessados em avaliar o impacto do programa sobre o emprego das firmas beneficiadas, e para isso comparamos o número de empregados nessas empresas depois da entrada em vigor do Perse (digamos, em 2023) com o nível anterior ao programa (digamos em 2021). Os dados do gráfico 13 mostram que houve um aumento do emprego, o que poderia levar algum analista descuidado a concluir que o programa causou um aumento no emprego. Não obstante, a comparação entre os níveis de 2021 e 2020 também mostram um aumento que, evidentemente, não pode ser atribuído ao efeito do programa, visto que este ainda não existia. Os fatores que causaram o aumento observado entre 2020 e 2021 podem ser também responsáveis pelo aumento subsequente.

O mesmo problema acontece se tentamos comparar o emprego após o programa (em 2023, por exemplo) das firmas participantes com as que não participaram. Se o emprego das firmas participantes já era maior mesmo antes do programa, não podemos atribuir o emprego maior destas depois do programa diretamente ao seu efeito.



Uma possível forma de estimar os efeitos do Perse é utilizar o método de diferenças-em-diferenças<sup>25</sup> (DiD), que, em linhas gerais, consiste em combinar essas duas comparações: entre firmas participantes e não participantes, antes e depois do início do programa. Supondo que a trajetória temporal do emprego para as firmas de serviços que não participaram do Perse (*grupo de controle*) representa o que teria ocorrido com a trajetória temporal do emprego das firmas participantes (*grupo de tratamento*) **caso o programa não tivesse acontecido e tudo o mais permanecesse constante**, a comparação das duas trajetórias permitiria estimar o quanto da trajetória dos participantes se deveu à ação do programa, separando esse efeito causal da influência de outras fontes.

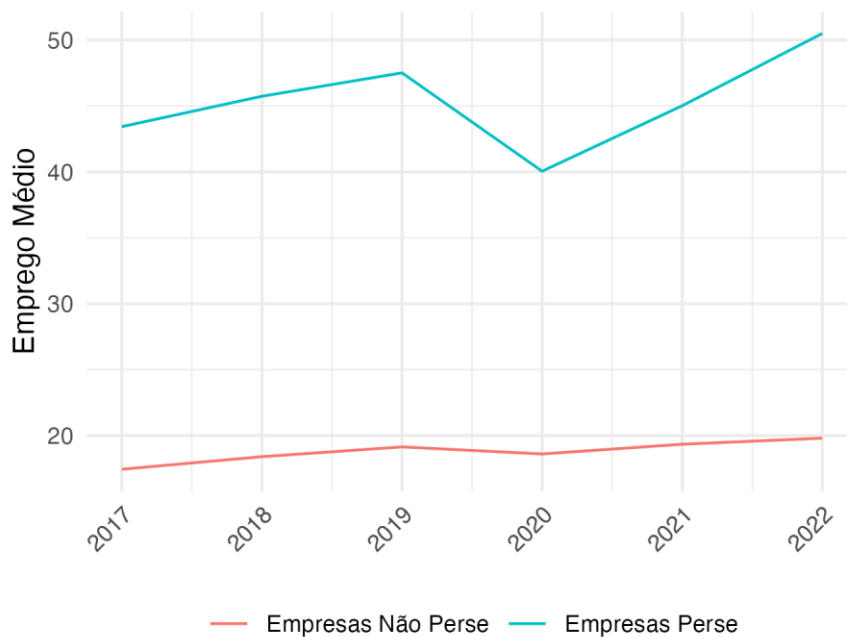
Como um primeiro exercício, estimou-se um modelo de diferenças em diferenças anual para o período 2017-2024, usando como grupo de controle as firmas classificadas nas CNAEs de serviços que possuíam ao menos um empregado no ano anterior ao Perse (2021), e considerando que todas as firmas que participaram do Perse (isto é, as que constam da lista de firmas que declararam ter recebido benefício do programa na Dirbi) participaram do programa desde o início (ou seja, desde 2022). Essa limitação se deve ao fato que os dados disponibilizados pela Receita Federal não permitem identificar exatamente quando a empresa passou a participar do programa, uma vez que a habilitação prévia só passou a ser exigida em 2024. Além disso, considera-se apenas o efeito do programa na margem extensiva – isto é, se a empresa participou ou não do programa –, uma vez que a magnitude da margem intensiva – a quantidade de benefício recebido – exigiria ter acesso a dados indisponíveis sobre a receita das firmas, além de hipóteses teóricas não triviais sobre como se dá a transmissão do efeito entre a isenção tributária recebida e o efeito no emprego. Levadas em conta todas essas limitações, o resultado desse exercício apontou para um efeito marginal médio de 7.97, significativa a 1% - ou seja, o efeito teria levado as empresas que participaram do Perse a ter oito empregos a mais, em média, em relação às que não participaram.

A hipótese discutida acima – de que a trajetória temporal da variável de resultado para o grupo de controle represente o que ocorreria com o grupo de tratado, caso não houvesse o programa – é fundamental para que essa estimativa do efeito do programa seja consistente, e, portanto, é necessário buscar alguma evidência de que ela seja válida<sup>26</sup>. Uma forma comum de fazer isso é verificar se as trajetórias temporais exibidas pelos dois grupos antes do programa eram *paralelas* – ou seja, mesmo que os níveis sejam diferentes, a sua evolução ao longo do tempo deve ser paralela, com ambos aumentando e diminuindo em magnitudes relativamente similares ao longo do tempo.

---

<sup>25</sup> A apresentação do método aqui é bastante simplificada; para mais detalhes ver, por exemplo, o Guia Ex Post, ou Menezes Filho et al. (2017, cap. 4).

<sup>26</sup> É claro que a validade da hipótese, em si, não é observável, pois envolve um comportamento contrafactual (o que teria acontecido com as firmas participantes caso o programa não existisse e tudo o mais se mantivesse constante).

**Gráfico 14 – Comparativo da evolução do emprego médio - 2017-2024**

Fonte: RAIS.

Para o caso do Perse, contudo, não é isso que sugerem os indicadores apresentados na subseção anterior. De fato, quando plotamos a evolução do emprego médio de empresas participantes e não participantes ao longo do tempo, como demonstra o gráfico 14, é fácil notar que as tendências não parecem paralelas, especialmente a partir de 2020 – quando as empresas que participaram do Perse exibem uma queda mais acentuada no emprego médio – e 2021 – quando a recuperação, mesmo antes do início do programa, foi bem mais rápida entre as firmas que viriam a participar. Esses dados sugerem fortemente que o conjunto das empresas de serviços que não participaram do Perse não é um grupo de tratamento adequado para o que teria acontecido com as participantes, caso o programa não tivesse acontecido – e que, portanto, a estimativa preliminar de 7.97 provavelmente está viesada, e não identifica o efeito causal verdadeiro.

Uma possibilidade, portanto, seria tentar obter um grupo de controle mais adequado, isto é, cuja trajetória temporal reflita melhor o que teria acontecido com o grupo de tratamento. Uma primeira dimensão para essa tentativa pode ser o conjunto de atividades executadas: é possível que o conjunto das empresas de serviços seja muito diferente das empresas que participaram do Perse porque o rol de atividades que elas realizam é muito díspar, incluindo desde serviços de alimentação e alojamento (alguns deles elegíveis ao programa) até atividades imobiliárias, educação, saúde etc. que pouco tem a ver com o público-alvo do programa.

Assim, repetiu-se o mesmo exercício utilizando apenas empresas classificadas nas divisões da CNAE para as quais havia pelo menos uma subseção elegível para o Perse<sup>27</sup>. Mesmo com esse

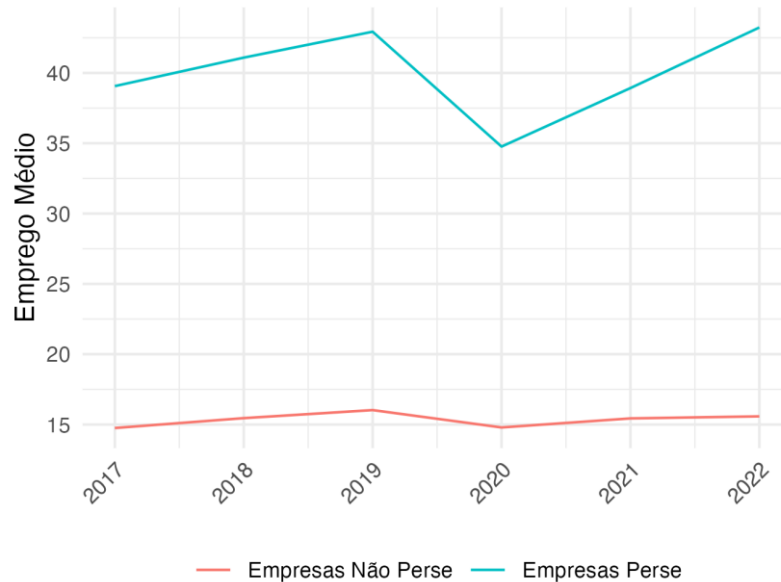
<sup>27</sup> São elas: 55 (alojamento), 56 (alimentação), 59 (atividade cinematográficas, produção de vídeos e programas de televisão, gravação de som e edição de música), 73 (publicidade e pesquisa de mercado), 74 (outras atividades profissionais, científicas e técnicas), 77 (aluguéis não-imobiliários e gestão de ativos intangíveis não-financeiros), 79





grupo de controle setorialmente mais restritos, as tendências também não são paralelas, como demonstra o Gráfico 15:

**Gráfico 15** – Comparativo da evolução do emprego médio - 2017-2024  
(CNAEs com pelo menos uma subseção elegível)



Fonte: RAIS.

A falta de paralelismo nas trajetórias de emprego entre esses grupos de empresas provavelmente reflete diferenças mais profundas entre o grupo de tratamento e os dois candidatos a grupos de controle. A tabela 8 mostra como essas diferenças se refletem na distribuição de tamanho das firmas em cada grupo, apresentando, para cada ano, momentos da distribuição de números de empregados ativos em 31 de dezembro para o grupo de tratamento (linha 1 de cada bloco) e quatro possíveis grupos de tratamento: empresas de serviços não participantes (linha 2), empresas não participantes das subclasses CNAE elegíveis (linha 3), empresas de outras subclasses nas divisões para as quais há subclasse elegível (linha 4), e divisões para as quais não há subclasse elegível (linha 5).

**Tabela 8** – Tamanho das firmas por grupo

ano	Grupo	Estatística (N. de vínculos ativos em 31/dezembro)					
		Média	Desv. Pad.	1o quartil	Mediana	3o quartil	Máximo
2019	1. Perse	43.9	168.2	9	20	39	8092
	2. Não Perse	16.9	118.5	2	5	11	16584
	3. Outras empresas, subclasse Perse	9.8	20.7	3	6	11	3025
	4. Outras subclasses, divisão Perse	16.8	134.5	2	5	10	16031
	5. Outras divisões de serviços	19.0	126.5	2	5	11	16584
2020	1. Perse	36.2	153.9	7	15	30	5656

(agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas), 82 (serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados principalmente às empresas), 90 (atividades artísticas, criativas e de espetáculos), 91 (atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental), 93 (atividades esportivas e de recreação e lazer), e 94 (atividades de organizações associativas).





	2. Não Perse	15.9	119.0	2	4	10	23707
	3. Outras empresas, subclasse Perse	8.0	17.1	2	5	9	2090
	4. Outras subclasses, divisão Perse	15.7	126.7	2	4	9	14669
	5. Outras divisões de serviços	18.3	131.2	2	4	10	23707
2021	1. Perse	40.6	170.1	8	17	33	6007
	2. Não Perse	16.6	118.5	3	5	10	22435
	3. Outras empresas, subclasse Perse	8.7	17.7	3	5	10	2163
	4. Outras subclasses, divisão Perse	16.5	130.4	3	5	10	17650
	5. Outras divisões de serviços	19.0	128.5	3	5	11	22435
2022	1. Perse	45.6	203.6	8	19	37	7414
	2. Não Perse	17.2	127.6	2	5	11	19043
	3. Outras empresas, subclasse Perse	8.9	20.0	2	5	10	2095
	4. Outras subclasses, divisão Perse	16.8	133.6	2	5	10	18919
	5. Outras divisões de serviços	19.9	142.0	2	5	11	19043
2023	1. Perse	48.5	242.4	6	18	38	9169
	2. Não Perse	17.1	134.0	2	5	10	22290
	3. Outras empresas, subclasse Perse	8.8	20.7	2	5	10	2116
	4. Outras subclasses, divisão Perse	16.8	145.3	2	4	10	21515
	5. Outras divisões de serviços	19.7	146.7	2	5	11	22290

Fonte: RAIS.

Os dados apresentados na tabela mostram que o tamanho médio das empresas participantes do Perse é consideravelmente superior ao de todos os demais grupos, além de muito mais disperso. Além da média, o grupo de tratamento possui firmas maiores em todos os momentos da distribuição exceto sua porção superior, cujas maiores firmas estão em subclasses não elegíveis para o Perse. Ademais, as diferenças nas distribuições de tamanho de firmas entre os grupos parecem ser bastante estáveis ao longo do tempo no período analisado – a mudança mais clara parece ser o aumento na dispersão do tamanho das firmas participantes do Perse ao longo do tempo, puxado pelo crescimento das firmas no topo da distribuição, especialmente a partir de 2022.

Essas disparidades acentuadas na distribuição de tamanho das empresas participantes e de grupos de não-participantes do Perse torna difícil obter um grupo de controle adequado a partir somente das atividades que cada empresa realiza. Dado o grande número de firmas que não participaram do programa, uma segunda possibilidade seria construir um grupo de controle com base em características observáveis das firmas, utilizando o método de *propensity score matching*<sup>28</sup> para identificar, para cada empresa participante, um conjunto de empresas não-participantes que fossem o mais similares possíveis nessas variáveis observáveis. Este exercício, com base em variáveis disponíveis na RAIS, também não foi capaz de gerar um grupo de controle adequado.

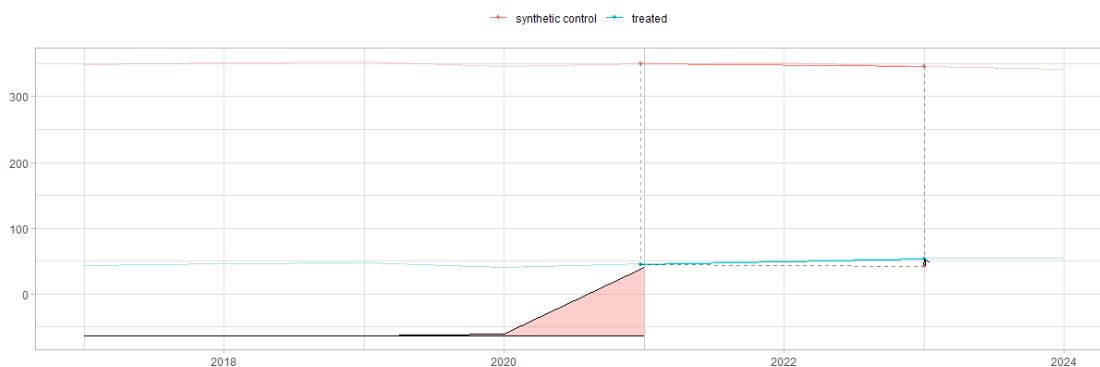
Diante dessas dificuldades, uma terceira possibilidade explorada foi utilizar o método de Diferenças em Diferenças Sintético (SDiD) (Arkhangelsky et al., 2021). Intuitivamente, o SDiD busca construir um grupo de controle mais adequado, ponderando a participação de cada firma

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, Menezes Filho et al. (2017, cap. 5)



dentre as não tratadas de acordo com a similaridade com o emprego das empresas do grupo de tratamento – isto é, a estimação é realizada atribuindo-se pesos maiores para as unidades de controle que são mais comparáveis com as de tratamento. Ao fazer isso, ele tende a recuperar tendências prévias paralelas e a obter uma estimativa mais precisa do efeito do tratamento, principalmente em contextos em que há grande heterogeneidade entre unidades tratadas e seus controles, como é o caso neste exercício. O gráfico 16 mostra as tendências paralelas entre o grupo de tratamento e o grupo de controle sintético:

**Gráfico 16 – Comparação entre grupo de tratamento e grupo de controle sintético**



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados da RAIS e RFB.

O resultado desse exercício preliminar apontou para um efeito marginal médio de 12.02, significativo a 5% - ou seja, o efeito do Perse teria levado as empresas que participaram do programa a ter doze empregos a mais, em média, em relação às que não participaram. Ressalte-se, contudo, que esse é um resultado preliminar, com diversas limitações – em particular a hipótese assumida para o início da participação de cada firma no programa, a necessidade de se utilizar dados em frequência anual, e a inexistência de informações confiáveis anteriores à necessidade de homologação prévia e criação da Dirbi. Além disso, o exercício preliminar envolveu uma série de decisões de modelagem para as quais a robustez dos resultados ainda precisa ser investigada, como o horizonte temporal, o tamanho mínimo das firmas incluídas, o uso de variáveis em nível etc. Ainda assim, parece claro que há potencial para prosseguir na estimação do impacto do programa, explorando de maneira mais detida a estratégia, aparentemente promissora, de diferenças em diferenças sintéticas.



## 7. Insights sobre Eficiência e Economicidade do Gasto

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 empregos 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<sup>29</sup>: 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 de 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.

---

<sup>29</sup> Cerca de 1/3 das firmas incluídas na amostra reportaram salários iguais a zero na RAIS em 2024, mesmo tendo um número positivo de vínculos empregatícios nesse ano. Essa informação foi considerada erro de medida aleatório, e essas firmas removidas da amostra para o cálculo do salário médio – do contrário, o salário médio obtido seria artificialmente reduzido. Este procedimento é equivalente a se considerar que o fato de ter reportado salário igual a zero na RAIS em 2024 é independente do salário verdadeiro; a sensibilidade dos resultados a essa hipótese, assim como as demais já mencionadas, poderá ser examinada quando da execução da avaliação de impacto completa.



## Referências Bibliográficas

---

BRASIL (2018a): Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante.

BRASIL (2018b): Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post.

BRASIL (2024): Orçamento de Subsídios da União – 8ª. Edição.

CEVIK, Serhan (2023): Dining and Wining During the Pandemic? A Quasi-Experiment on Tax Cuts and Consumer Spending in Lithuania. IMF Working Paper n. 2023/188.

DURÃES, Marisa S. D. (2021): Gastos Indiretos da União: Relevância na Gestão da Política Fiscal, Evolução Recente e Perspectivas de Aprimoramento da Governança. Cadernos de Finanças Públicas, 21(1).

FIOCRUZ (2021): Observatório Covid-19. Boletim Extraordinário.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2023): Os impactos da pandemia no setor de turismo e eventos e os efeitos do PERSE na sua recuperação.

MENEZES FILHO, N.; PINTO, Cristine (Orgs.) (2017): Avaliação econômica de projetos sociais. São Paulo: Fundação Itaú Social.

MORAES, Rodrigo F. (2021): Medidas legais de distanciamento social: análise comparada da primeira e segunda ondas da pandemia da Covid-19 no Brasil. IPEA: Nota Técnica DINTE n. 33.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2014): Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.

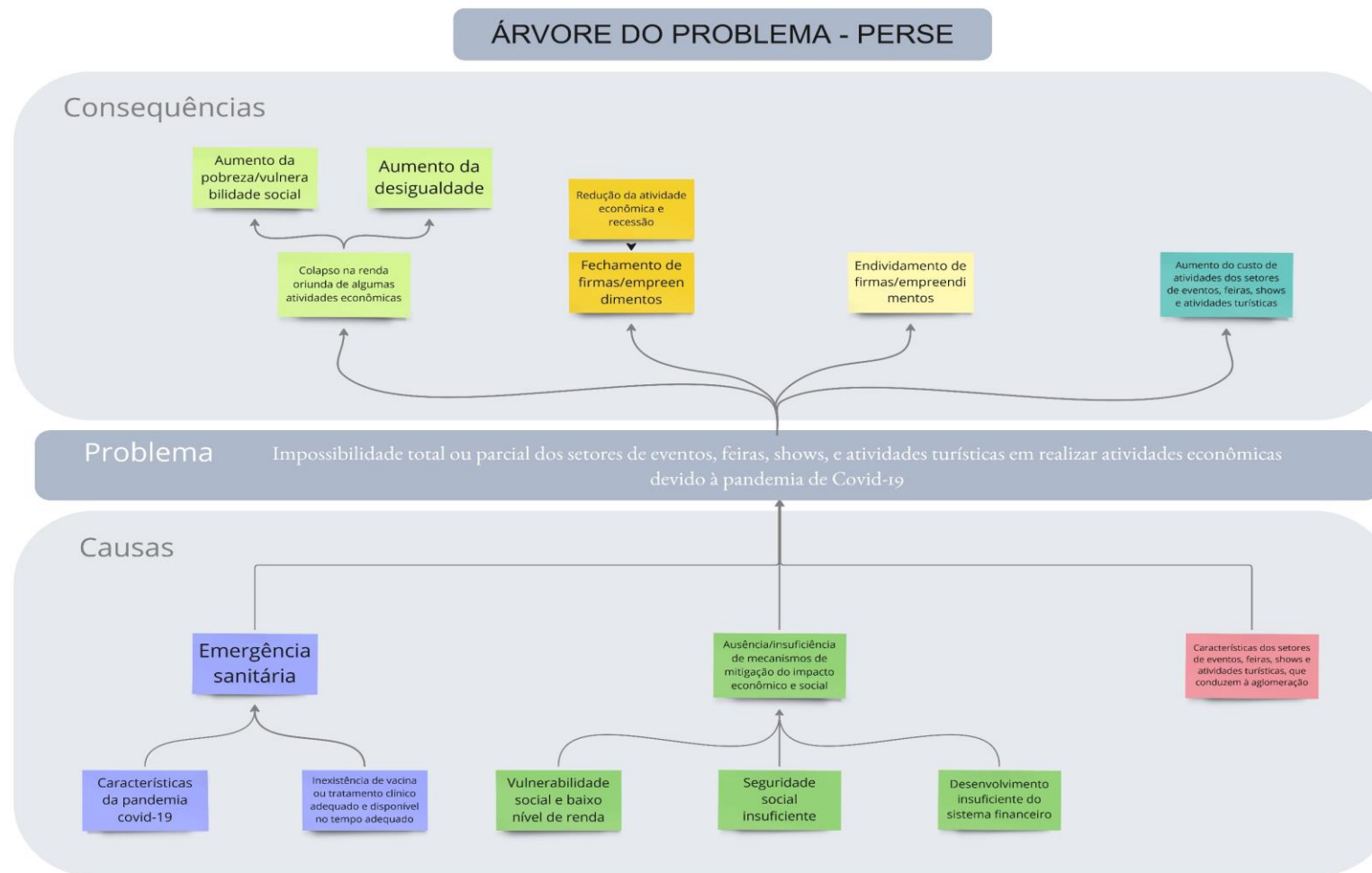
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020): Referencial Básico de Governança Organizacional.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2022): Referencial de Controle de Benefícios Tributários.

UNWTO (2020): Covid-19 related travel restrictions: a global review for tourism.



## Apêndice – Árvore do Problema e Modelo Lógico





## MODELO LÓGICO - PERSE

