

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 trouxe várias consequências socioeconômicas, sendo que uma delas foi o inevitável impacto no turismo. Ultrapassado o período de pico da pandemia e tentando retornar à normalidade, foi aprovada a Lei nº 14.148/21, cujo principal papel, em síntese, seria fornecer incentivos fiscais aos empresários do ramo de eventos e de turismo a fim de auxiliá-los economicamente.

Imerso nessa dinâmica, o presente artigo possui como objetivo principal identificar a extensão do papel regulamentar do Ministério da Economia para a aplicação da Lei nº 14.148/21 e analisar se fariam jus à benesse legal as empresas cadastradas em várias atividades, albergando, inclusive, as não previstas na lei.

Utiliza-se, no corrente estudo, da pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, fazendo o emprego do método dedutivo, eis que se mostra como o mais adequado para atingir as finalidades deste trabalho. Inicia-se então a análise a partir da premissa maior, qual seja, o efeito econômico da COVID-19 no Brasil, buscando demonstrar a situação econômica refletida no País e que foi responsável por propiciar a aprovação da Lei nº 14.148/21, máxime no segmento do turismo.

Após, aborda-se a Lei nº 14.148/21 como instrumento de incentivo ao setor de eventos e do turismo nacional e o papel dela no contexto pós-pandêmico. Por fim, adentra-se ao objeto deste artigo, apurando a extensão do poder regulamentar do Ministério da Economia para a aplicação da lei em tela e se as empresas cadastradas em variadas atividades fariam jus ao pacto de incentivos fiscais, mesmo recebendo enquadramento em atividades não previstas em lei.

A pesquisa, por sua vez, figura-se importante e atual. Com efeito, a importância deflui dos impactos econômicos aos cofres públicos a depender da extensão dos benefícios fiscais a menos ou a mais beneficiários. A atualidade, por sua vez, decorre de a lei ser recente e refratar um cenário pós-pandêmico e econômico de incertezas. Mostra-se, por oportuno, conseguinte tratar do assunto, principalmente à luz de uma vertente mais pragmática e utilitarista, denotando a especificidade deste artigo.

Por fim, emprega-se aqui o referencial teórico da teoria keynesiana, no que concerne ao consumo e poupança, e da Análise Econômica do Direito, máxime os conceitos de eficiência econômica.

2 O EFEITO ECONÔMICO DA COVID-19 NO BRASIL

A COVID-19 é um vírus que, desde sua propagação inicial na China, atingiu níveis colossais de contaminação, logo assumindo contornos de uma pandemia mundial. Cuida-se de um vírus altamente contagioso e que, em razão da ausência de qualquer fármaco ou tratamento preventivo científico na época de sua descoberta, disseminou-se, por contágio pessoal, em larga escala, por diversos Países.

Diante do então novo vírus, sem saber precisar qualquer órgão de saúde nacional ou internacional como desenvolveria a carga viral no corpo humano, houve infectados que apresentaram poucos sintomas, chegando alguns até a serem assintomáticos. Enquanto isso, outros, por lado, desenvolveram sintomas muito graves, culminando, de forma amiúde, no óbito do infectado.

O site da própria Organização Mundial de Saúde, em 2020, ao fim praticamente do primeiro ano da pandemia, refletia a alta complexidade desenhada pela COVID-19, máxime numa época em que, frise-se, inexistia qualquer medicamento preventivo ou vacinação para combater a pandemia. (OMS, 2020a). Tendo por referencial a data de 05 de dezembro de 2020, apuraram-se 65.007.974 casos mundiais e 1.507.018 mortes¹ (OMS, 2020a), ao passo que, somente no Brasil, eram 6.533.968 casos confirmados, dos quais 175.964 chegaram a óbito² (BRASIL, 2020).

Para se mensurar a magnitude da COVID-19, basta contrapor aos dados mais recentes a respeito da disseminação viral, quando se é possível verificar, tendo por referência a data de 30 de setembro de 2022, o contágio de 614.385.693 pessoas, dos quais 6.522.600 faleceram em razão do vírus. (OMS, 2022a). No Brasil, em igual sentir, o número total de pessoas infectadas, desde o início da disseminação do vírus, tendo por referência a data de 30

¹ O relatório mundial feito pela Organização Mundial da Saúde apontou, no dia 05/12/2020, para a confirmação de 65.007.974 casos, com 1.507.018 mortos e o aumento de 403.143 novos casos no mundo. Além disso, é possível concluir, pelos dados apontados no documento, que na Europa foram 19.535.185 casos; no continente americano, 27.754.113; no leste do Mediterrâneo, 4.256.386; no Oeste do Pacífico, 908.663; no Sudeste Asiático, 11.023.450; na África, 1.529.436 casos.

² O painel criado pelo Ministério da Saúde apontou para a confirmação, no dia 05/12/2020, para 6.533.968 casos confirmados, havendo 175.964 óbitos. Apurou ainda que dos casos confirmados, 782.663 se encontram na Região Norte; 1.666.151, no Nordeste; 782.169 no Centro-Oeste; 2.273.788 no Sudeste e 1.029.197 no Sul do País.

de setembro de 2022, é de 34.672.524 casos confirmados, contando ainda com 686.036 óbitos. (BRASIL, 2022).

A diferença entre o cenário do primeiro ano da pandemia para a atual conjuntura reside, principalmente no desenvolvimento da vacina a fim de evitar o agravamento dos sintomas da COVID-19 e, de igual maneira, o avanço da vacinação pelos Países, o que possibilitou a redução da letalidade da doença. Sucede que a vacina começou a ser aplicada no Reino Unido, no dia 08 de dezembro de 2020 (IDOSA..., 2022), sendo que, no Brasil, iniciou-se no dia 17 de janeiro de 2021. (FIOCRUZ, 2022).

É possível constatar que praticamente, por aproximadamente um ano, o mundo viveu sob a penumbra da grande dúvida dos efeitos da COVID-19 no organismo dos infectados, o que ocorria em razão da letalidade pelas consequências da contração viral. Diante desse cenário, a própria Organização Mundial de Saúde defendia a possibilidade de os Países encamparem os seguintes instrumentos:

- Medidas pessoais que reduzem o risco de transmissão de pessoa para pessoa, como lavagem das mãos, distanciamento físico e etiqueta respiratória;
- Medidas em nível comunitário para reduzir o contato entre indivíduos, como a suspensão de reuniões de massa, o fechamento de locais de trabalho não essenciais e estabelecimentos de ensino e a redução do transporte público;
- Medidas para reduzir o risco de importação ou reintrodução do vírus de áreas de alta transmissão, como limites para viagens nacionais e internacionais, triagem aprimorada e quarentena;
- Medidas para garantir a proteção dos trabalhadores da saúde e grupos vulneráveis, como por meio do fornecimento de equipamentos de proteção individual corretos. (OMS, 2020b).

Em um contexto de ausência de qualquer certeza a respeito da abordagem do então novo vírus, com mutações à vista, foi defendida pela Organização Mundial de Saúde a aplicação de medidas de isolamento social, fechamento ou adaptação de funcionamento para as escolas e comércios, limitações do direito à reunião e restrições de locomoção no âmbito doméstico e/ou internacional. (OMS, 2022b).

No Brasil, com a chegada e a difusão do vírus, coube aos entes federados encampar as medidas restritivas a serem adotadas nas respectivas circunscrições territoriais. Coube ao Executivo, nas mais diversas instâncias dos entes subnacionais, adotar as medidas restritivas que entendia como necessárias para evitar a disseminação do vírus, com o intuito de evitar o colapso do sistema de saúde.

Nessa tônica, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 6341/DF, a Suprema Corte brasileira entendeu pela existência da competência concorrente entre os entes federados na seleção das medidas restritivas a serem aplicadas. (STF, 2020). Em outras palavras, em caso de atuação dissonante de entes subnacionais, prevaleceria, diante da aplicação do princípio da precaução e da prevenção, as medidas mais restritivas encampadas, fossem elas do ente municipal, fossem do ente estadual/distrital ou mesmo do ente federal.

Importante observar então que, em um contexto de ignorância sobre os efeitos do avanço de contágio de COVID-19, imerso num período em que a vacinação sequer havia sido desenvolvida, não havia outra ferramenta a ser adotada que não fosse a aplicação das medidas restritivas de locomoção (fechamento de comércio, restrição de funcionamento, instituição de toque de recolher, etc), buscando com isso o isolamento social a fim de diminuir o número de contágio.

Embora as ferramentas de restrição à circulação de pessoas provocassem inevitável impacto socioeconômico, naquela circunstância em que a COVID-19 avançava com um índice de letalidade alta e sem qualquer vacina pronta, era necessário procurar evitar o colapso da rede de saúde. Isso porque, em geral, os infectados pelo vírus que apresentavam quadros clínicos mais graves precisavam de leitos de UTI, aparelhos de oxigênio e ventiladores pulmonares por período incerto, o que poderia colapsar a rede de saúde, principalmente em razão do número elevado de contaminados.

Ademais, impende destacar que caberia ao ente federado respectivo a escolha de qual grau de medida restritiva que seria adotada e até que ponto, segundo obviamente a sua responsabilidade diante da rede de saúde de que dispunha. Tratava-se, em outras palavras, da aplicação da teoria da escolha racional, dentro da qual impunha ao então Gestor a necessidade de avaliar os benefícios e prejuízos das medidas que poderiam ser encampadas com vista ao menor sacrifício possível na economia e, ao mesmo tempo, evitar o caos na rede de saúde.

O dilema entre medida restritiva ao combate de COVID-19 e a preservação da rede de saúde, numa época em que sequer havia sido desenvolvida a vacina, refrata a aplicação do critério de eficiência econômica de Kaldor-Hicks. Nesta o aumento de utilidade de um grupo implica prejuízo a outro, situação esta exatamente como ocorria quando o Gestor tinha que selecionar as medidas restritivas que acreditava ser pertinentes, restringindo a atividade comercial e a circulação de pessoas, com vistas a assegurar a rede de saúde, por cuja incolumidade era responsável.

A aplicação das medidas restritivas, por seu turno, no Brasil, levou a um cenário de incertezas econômicas. No ano de 2020, houve a queda do PIB no patamar de 4,1% (ALVARENGA; SILVEIRA, 2021), além do fechamento de 191.455 vagas formais. (MARTELLO, 2022). Em dados levantados pelo próprio IBGE, no período referencial de 2019 e 2020, houve o encerramento de 106.560 empresas no Brasil (MENDONÇA, 2022), o que demonstra, portanto, que a pandemia e as medidas restritivas utilizadas causaram efetivamente uma alteração na situação socioeconômica.

O encerramento das empresas é compreensível diante da majoração dos custos de transação para o exercício da atividade empresarial. De fato, a intervenção abrupta no funcionamento da atividade empresarial, com algumas, inclusive, proibidas de funcionar por algum tempo, aumentou drasticamente os custos para a exploração da atividade empresarial, o que refletiu no fechamento de muitas delas e das vagas formais de trabalho.

Sem prejuízo do fechamento de empresas, da queda do PIB e do encerramento de vagas formais, a inflação aumentou, tendo atingido o IPCA 4,52% em 2020 e, após, chegou a 10,06% em 2021, enquanto em 2019 era de 4,31%. (FRAGA, 2021). No segmento do turismo, em igual direção, o cenário se repetiu, seja na esfera internacional, seja no plano nacional, com impactos negativos à empregabilidade do setor e à exploração empresarial.

Com efeito, é fato que, diante do contexto de avanço da pandemia, sobretudo, em períodos mais críticos, iniciou-se, no mundo, uma operação ampla que promoveu cancelamento de voos, fechamento de comércios, cancelamento de eventos sociais (NICOLA *et al.*, 2020, p. 186-187). No Brasil, cabível destacar que, conforme destacam Grimm *et al.* (2022, p. 139-140), apesar de o PIB nacional não possuir contribuição expressiva do turismo, para alguns entes federados e regiões brasileiras, aquele é a principal atividade econômica, geradora de renda, de empregabilidade e que propicia a arrecadação de impostos.

Segundo dados levantados por Luciana Mota Tomé (2020, p. 1), em 2019, a contribuição do setor do turismo e do lazer à formação do PIB nacional foi correspondente a 7,7%, além de 7,4 milhões de empregos, representando 7,9% dos empregos totais no País, e a geração de receita cambial na ordem de US\$ 5,9 bilhões em receitas internacionais.

Apesar da pouca expressão no PIB nacional, não significa com isso que o turismo nacional e o setor de eventos sejam irrelevantes para o desenvolvimento nacional. Isso porque, para alguns entes federados, é imprescindível a atividade turística e de eventos, como ocorre com Fernando de Noronha (PE), Cairu (BA), Jijoca de Jericoacoara (CE), os quais

possuem respectivamente 65%, 60,4% e 56% de dependência de seus estabelecimentos ao turismo. (SAKOWSKI, 2015, p. 18).

Não se mostra possível, por conseguinte, atrelar apenas ao PIB o indicativo de desenvolvimento nacional, o qual deve ser edificado de acordo com a realidade local e não por meio da imposição de uma equação pronta e que supostamente teria funcionado em algum lugar. (VERHELST, 1992, p. 32 e 115-116). Na mesma senda, a Constituição Federal de 1988, ao estatuir os objetivos da República, inseriu a previsão da construção de uma sociedade mais justa e solidária (art. 3º, I), o que tem que ser atingido respeitando as peculiaridades locais e regionais.

Ademais, elegeu o Constituinte Originário, como diretriz hermenêutica, a necessidade de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), o qual não se restringe ao mero desenvolvimento da União, em detrimento do pacto federativo e dos demais entes. Da mesma forma, o desenvolvimento nacional a que alude o art. 3º, II, da CF/88 deve ser visto à luz da melhoria da qualidade de vida da população, porquanto o Estado não se justifica em si mesmo.

Diante dessas premissas lançadas é que se deve trabalhar com o setor do turismo e sua contribuição para a empregabilidade, a circulação de riquezas e para a formação, ainda que em menor quantidade, do PIB nacional, uma vez que auxilia o desenvolvimento de outros entes federados cuja economia se atrela mais intimamente e em maior pujança ao segmento do turismo e de eventos.

Sob a perspectiva da COVID-19, o setor do turismo e de eventos foi altamente impactado, conforme demonstra a pesquisa do IBGE, chegando à conclusão de uma queda de 36,7% no volume das atividades turísticas em 2020, situação esta que representa a perda de R\$ 473,7 bilhões. (TURISMO..., 2022). É passível de ser observado, com clarividência, o impacto que a disseminação viral de COVID-19 acarretou ao Brasil, dentro do segmento do turismo e dos eventos, agravando mais o problema da desigualdade social.

3 A LEI Nº 14.148/21 COMO INSTRUMENTO DE INCENTIVO AO SETOR DO TURISMO NACIONAL

Tecidos os comentários sobre a disseminação de COVID-19 e a importância do turismo nacional e do setor de eventos para o desenvolvimento nacional, mostra-se

imprescindível perscrutar os instrumentos legais adotados pelo Brasil a fim de contornar a situação negativa no âmbito econômico, principalmente a Lei nº 14.148/21, objeto de estudo deste artigo.

Entes federados que possuam sua economia extremamente dependente do turismo e da realização de eventos sofreram um impacto negativo expressivo durante o período mais periclitante da doença, sobretudo, pelas práticas de isolamento social, de fechamento das atividades comerciais e das restrições de circulação social. O comprometimento fiscal dos entes federados mais fragilizados e os gastos extraordinários na saúde levaram, inclusive, à aprovação pelo Congresso Nacional da Lei Complementar nº 173/2020.

Mediante a Lei Complementar nº 173/2020, previram-se ferramentas, como a suspensão de pagamentos de dívidas com a União, a reestruturação das operações de crédito, a entrega de auxílios da União aos demais entes para fins de enfrentamento da COVID-19 (art. 1º, §1º, I, II, III). Ademais, a Lei nº 13.982/2020 trouxe a possibilidade de pagamento do *coronavoucher*, o qual consistiu em um auxílio financeiro, pago pela União, em casos previstos em lei.

A justificativa para a instituição do *coronavoucher* se deu em razão dos efeitos econômicos pela disseminação de COVID-19 no Brasil e diante do cenário socioeconômico negativo deflagrado. Não apenas em razão da questão social foi instituído o auxílio-corona ou *coronavoucher*, mas também com o intuito de manter o consumo e com isso manter a empregabilidade diante da circulação da riqueza econômica, na linha da teoria keynesiana. (ARAKAKI; ROSSIGNOLI, 2021, p. 182).

Aliás, oportuno rememorar que a própria linha da teoria keynesiana demonstra o perfil do Estado no comprometimento da efetivação dos direitos sociais, consoante destacam Ferrer e Rossignoli: “Sob a orientação teórica keynesiana, o Estado deixa de ser o fiscal ou o ‘Estado de polícia’ como sugeriu a ‘mão invisível’ de Adam Smith, para expressar-se como um ente protetor e assistencialista”. (FERRER; ROSSIGNOLI, 2018, p. 33).

Nesse ponto, a teoria keynesiana se assenta na circunstância de que, quanto menor for a renda que circular no mercado, maior será a propensão à poupança, o que é grave, posto que não permite a circulação de riqueza econômica. (HEIMANN, 1971, p. 238-239). É, diante desse cenário, que, ainda dentro do keynesianismo, o emprego ou desemprego, de igual maneira, seria variável de acordo com o consumo global, o qual evidentemente depende da renda. (SILVA, 1970, p. 78).

A partir dessas premissas, logo se verifica a imprescindibilidade da atuação do Poder Público especialmente em prol do setor do turismo e de eventos, o qual, conforme dados trazidos no capítulo anterior, foram amargamente atingidos pelos efeitos econômicos da COVID-19.

Apenas os instrumentos genéricos aprovados, como parcelamento de dívidas dos entes federados, repasse de recursos aos entes federados e a liberação de auxílio à população mais impactada, por si sós, não seriam suficientes para aplacar as consequências negativas da pandemia ao setor empresarial.

De fato, até mesmo a concessão do *coronavoucher*, embora possibilitasse a circulação de riqueza, tratava-se de um consumo que pendia ao consumo de produtos básicos (alimentos, vestuários), não para fins de realização de eventos ou para viagens de turismo e lazer. Estes, aliás, são considerados como supérfluos, não funcionando, por conseguinte, tal instrumento para fomentar tal setor, o que, inclusive, nem era a pretensão da União.

Nesse quadrante da verberação dos efeitos da COVID-19 e da crise gerada, aventou-se a imprescindibilidade da adoção de medidas especiais para o fomento da atividade de turismo e de realização de eventos, como forma de retomar o consumo anteriormente existente no setor e com isso reativar a empregabilidade dele. É nessa ambiência que sobreveio a Lei nº 14.148/21, responsável por instituir o Programa Emergencial de Retomada de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC).

A lei disposta menciona expressamente que se cuida de uma ferramenta de ações emergenciais e temporárias em razão das medidas de isolamento e quarenta implementadas para combater a pandemia de COVID-19 (art. 1º da Lei nº 14.148/21). Quanto ao Perse, trata-se de programa que, em síntese: a) autoriza a renegociação de dívidas tributárias e não tributárias, inclusive FGTS; b) permite o desconto do pagamento do valor residual em vários meses (parcelamento); c) institui alíquota zero, por cinco anos, para IR, CSLL, PIS/PASEP e da COFINS (art. 3º, §1º e art. 4º).

O art. 2º, §1º, da Lei nº 14.148/21 discorre sobre quem poderiam ser os beneficiários do Perse nos seguintes termos:

Art. 2º [...]

§ 1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se pertencentes ao setor de eventos as pessoas jurídicas, inclusive entidades sem fins lucrativos, que exercem as seguintes atividades econômicas, direta ou indiretamente:

I - 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;

II - hotelaria em geral;

III - administração de salas de exibição cinematográfica; e

IV - prestação de serviços turísticos [...]

§2º Ato do Ministério da Economia publicará os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram na definição de setor de eventos referida no §1º deste artigo.

Imperioso observar que nos incisos do art. 2º constam, além de serviços de hotelaria, a prestação de serviços turísticos, previstos no art. 21 da Lei nº 11.771/08, e diversas atividades relacionadas a eventos e espetáculos, independentemente de a pessoa jurídica possuir ou não fins lucrativos. Além disso, caberia ao Ministério da Economia a publicação dos códigos de classificação das atividades e a necessidade de cadastro para a entidade se beneficiar dos instrumentos estipulados na lei.

Quanto ao Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC), este fora destinado a pessoas jurídicas de direito privado, associações, fundações de direito privado e cooperativas, inserindo como exceção as sociedades de crédito, conforme estabelece o art. 8º, *caput*, da Lei nº 14.148/21, tendo por fundamento a instituição de garantia de risco em operações de crédito, por intermédio do BNDES (art. 8º, §1º, da Lei nº 14.148/21).

Tendo em vista que o objeto deste artigo concerne especificamente aos benefícios instituídos ao turismo nacional, não serão abordadas questões específicas ao PGSC, cuja abrangência difere do Perse. Este, por seu turno, alberga beneficiários mais amplos que a mera atividade turística em sentido estrito, conforme se compreende do art. 2º, §1º, da Lei nº 14.148/21.

Aparentemente, o imbróglio que surgiria da instituição dos benefícios é se as benesses do pacote suplantariam o ônus por ele causado. De fato, inexiste dúvida de que, quando o ente público, reduz para alíquota 0% as contribuições e o imposto de renda importará uma diminuição do que era esperado arrecadar. Em igual sentir, não há dúvida de que desconto de dívida e parcelamento implicam um ônus econômico que merece ser meticulosamente aferido pelo ente público a fim de que o eventual prejuízo não supere o benefício da ferramenta encampada.

A ausência de um elo contundente identificando um interesse social, por intermédio da concessão de benefícios fiscais, sem qualquer planejamento efetivo, buscando, por outro lado, satisfazer somente interesses empresariais e individuais, provoca o divórcio, inclusive,

do cumprimento do princípio da função social da empresa. (ARAKAKI; RIBEIRO, 2022, p. 54). Aliás, é necessário alinhar a concessão de benefícios fiscais, como no caso do Perse, às diretrizes do *Law and Economics*.

A Análise Econômica do Direito, como é sabido, propõe a adoção de uma concepção mais utilitarista e pragmática de pensamento. (POSNER, 2010, p. 100). Richard Posner (2007, p. 57) apregoava que pressupõe o referencial teórico mencionado a visão conjugada entre Direito e Economia, dentro de uma perspectiva em que os efeitos econômicos são importantes e devem ser levados em consideração, sendo aqueles integrados ao discurso jurídico.

Dentro da lógica da Análise Econômica do Direito, situa-se justamente a ideia de eficiência econômica. Esta pode ser compreendida na perspectiva de Pareto ou de Kaldor-Hicks. Na eficiência econômica de Pareto, a melhora da situação de um indivíduo não causa prejuízo a outro, ao passo que, na eficiência econômica de Kaldor-Hicks, é possível compreender que se procura maximizar o bem-estar do maior número de indivíduos, consoante destaca Rachel Szstajan. (2005, p. 76).

Partindo das premissas lançadas, é possível depreender que a Lei nº 14.148/21 foi de fundamental importância para reativar o turismo e, com isso, reaquecer o potencial do setor. Com efeito, o Perse possibilitou amenizar a carga tributária e as dívidas anteriores dos empresários atuantes no setor, o que, se por um lado, possibilitou a não arrecadação, por outro, possibilitou a preservação da empresa e, inclusive, a empregabilidade do segmento.

Não há como se ter dúvida, portanto, de que o Perse possui nuances da eficiência de Pareto, posto que se aparentemente houve uma não arrecadação por parte do ente público, o fato é que o encerramento da empresa no setor de turismo, o desemprego e a ausência de renda mínima seriam um problema a ser resolvido pelo próprio Poder Público. Ademais, o simples fato de se manter o vínculo tributário, sem isenções ao setor, não significa que necessariamente as empresas seriam adimplentes, principalmente, se a saúde financeira delas estiver comprometida.

Nessa esteira, dados do Ministério do Turismo, de junho de 2021, apontam que, na comparação do mês de abril de 2020, início da pandemia, com o mesmo mês de 2019, verificou-se uma contração de 67,2% da receita nominal das atividades turísticas no Brasil, além do saldo negativo de 155.451 nas contratações/demissões. (BRASIL, 2021, p. 55-57). No ano de 2020, 301.386 postos de trabalho foram fechados (BRASIL, 2021, p. 57) e 49,9 mil empresas tiveram suas atividades encerradas. (SARAIVA, 2020).

É nítido, dessa maneira, que, ao prever um pacote de estímulos fiscais direcionado a setores de eventos e turismo, o Poder Público satisfaz não apenas o interesse do empresário, mas também do próprio ente público, o qual não pode prescindir do potencial de empregabilidade do segmento, da circulação de riquezas e da geração de renda. Esse interesse público torna ainda mais pujante, especialmente quando enfocados na perspectiva de Estados e Municípios eminentemente dependentes do turismo para a geração de renda.

Jamais poderia a União não prestar auxílio aos entes federados que possuem uma economia mais dependente do setor turístico e de eventos. Como demonstrado, embora a Lei Complementar nº 173/2020 tentasse amenizar o efeito econômico na relação entre os entes federados, permanecia a imprescindibilidade de uma atuação específica para o segmento de turismo e de eventos, o que se tornou realidade com a Lei nº 14.148/21, além dos incentivos feitos pelo Ministério da Cultura para impulsionar o setor.

A medida aparentemente, em conjunto, com outras ferramentas, vem apresentando resultados favoráveis. O Ministério do Turismo apurou que, de janeiro a outubro de 2022, o setor turístico nacional criou 234 mil novos postos de trabalho (BRASIL, 2022), o que se explica com a variação positiva de 32% da receita nominal das atividades turísticas de 2022 quando comparada ao ano de 2021. (IBGE, 2022).

A própria Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo registrou que, no mês de agosto de 2022, as receitas do turismo brasileiro alcançaram o montante de R\$ 34,26 bilhões, o maior seis anos. (CNC, 2022, p. 1). Outro fator nitidamente relevante foi a formação de 57,2 mil novos estabelecimentos até agosto de 2022, o que representa alta de 9,8% em relação aos doze meses anteriores. (CNC, 2022, p. 1). Para tanto, mostrou-se imprescindível a atuação do Ministério do Turismo e o papel da Lei nº 14.148/21, sobretudo, ao propiciar um alívio fiscal às empresas do segmento.

Sucedo que, apesar de não se negar a relevância da lei supramencionada, o fato é que ela possui pontos que gerou dúvidas na sua aplicação, principalmente no que concerne ao poder regulamentar do Ministério da Economia e a extensão das benesses instituídas dentro do Perse, o que merece uma análise mais acurada a respeito.

4 O PODER REGULAMENTAR DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.148/21

De início, necessário rememorar que a parte especificamente que previu a concessão de alíquota 0 para os tributos federais abrangidos pela lei, mais precisamente o art. 4º e art. 5º, haviam sido objeto de veto presidencial em razão de sua inconstitucionalidade, sobretudo, pela alegação de renúncia de receita, o que foi derrubado pelo Congresso Nacional, conforme lembram Lucas Teixeira Muro e Murilo Melo Vale (2022).

Apesar da alegação do veto no sentido de que ocorreria renúncia fiscal, esta não se encontra presente, porquanto a própria lei previu formas de financiamento das benesses fiscais estipuladas, conforme destacam Wilson Sahade Filho e Marcelo Azambuja (2022):

A Lei Perse prevê, além de recursos orçamentários do Tesouro Nacional, a possibilidade de utilização de fontes, tais como: o valor referente a 3% do dinheiro arrecadado com as loterias; recursos de emissão de títulos do Tesouro Nacional [...]; dotação orçamentária específica e, de forma genérica, a possibilidade de outras fontes [...].

Diante da previsão específica do custeio do impacto orçamentário, não há que se cogitar de renúncia fiscal e nem inconstitucionalidade da previsão legal, visto que houve sim previsão clara e expressa de onde os recursos financeiros viriam a fim de fazer frente ao impacto da medida aplicada aos beneficiários.

Quanto ao cadastro para o usufruto da medida, oportuno analisar que o art. 2º, §2º, da Lei nº 14.148/21, de fato, institui a previsão de que caberia ao Ministério da Economia a publicação de códigos classificatórios para o enquadramento dos beneficiários previstos no §1º, do mesmo dispositivo legal. Importante observar, sob esse aspecto, que o Ministério da Economia possuiria, a bem verdade, não um poder propriamente dito regulamentar, mas sim meramente classificatório, segundo o franqueio do dispositivo legal

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 91) e Odete Medauar (2012, p. 127) compreendem que o poder regulamentar seria o desempenho do poder normativo atribuído ao Chefe do Poder Executivo para a execução da lei. Patente, portanto, que o limite do poder regulamentar é a lei a que ele visa regulamentar, não podendo ultrapassar suas fronteiras. Significa dizer que não pode, a pretexto do exercício do poder regulamentar, o Executivo

inovar e muito menos diminuir a esfera de abrangência da própria lei, uma vez que seu poder é estritamente limitado.

Trazendo tal compreensão à análise da Lei nº 14.148/21, logo se verifica que o poder do Ministério da Economia não poderia ser outro, exceto o de disponibilizar os códigos de classificação da atividade econômica, jamais podendo prever condições para o gozo da benesse fiscal não previstas em lei. Sucede que tal circunstância não foi observada quando da edição da Portaria nº 7.163/21, do Ministério da Economia, prevendo outros requisitos, além dos estipulados em lei.

Nesse aspecto, o Executivo restringiu o benefício fiscal aos contribuintes inseridos no anexo 2 da portaria supramencionada, estipulando a necessidade de inscrição prévia no cadastro de prestadores de serviços turísticos (Cadastur), na data da publicação da lei federal. Tal exigência não encontra qualquer amparo legal, porquanto implica um excesso no poder regulamentar, o qual, diante das nuances da própria lei, seria mais classificatório do que o exercício de qualquer atividade regulamentar propriamente dita.

Mostra-se excessiva a exigência, por parte do Ministério da Economia, no sentido de exigir que o beneficiário estivesse cadastrado já quando da vigência da lei, eis que inexistente qualquer previsão legal nesse sentido. Para além da exigência teratológica, com nítido intuito de retirar beneficiários contempláveis ao seu usufruto, é preciso observar que o art. 21 da Lei nº 14.148/21 previu a entrada em vigor do diploma legal quando da publicação, ou seja, não houve qualquer *vacatio legis* que diferisse a vigência da lei em tela.

Logo, o ato regulamentar ou classificatório do Ministério da Economia não pode servir para restringir beneficiários ao inovar e criar requisitos não exigidos pela própria lei. Ora, se o poder regulamentar ou classificatório decorre da lei, verbera como óbvia a impossibilidade de aquele extrapolar os limites fixados legalmente.

Sem prejuízo do imbróglio no exercício do poder regulamentar ou classificatório, em outro vértice, cumpre consignar que, em razão de o Perse instituir um regime excepcional e temporário, suas normas devem receber interpretação restritiva. Não significa com isso interpretar em sentido diametralmente oposto do enunciado legal, mas sim que, em se tratando de um instrumento excepcional, posto que a regra é a tributação com ônus econômico em sua inteireza, não pode ele receber interpretação para além do texto legal.

Nesse cenário, em situações em que a empresa beneficiária desenvolver variadas atividades, sendo algumas delas enquadráveis no benefício legal e outras não, a interpretação

que deve prevalecer é no sentido de aplicar o regime especial somente quanto ao objeto empresarial devidamente previsto em lei. Quanto ao objeto não previsto em lei, deve prevalecer o regime ordinário, uma vez que conceder o regime especial, em tais situações, implicaria uma inovação por uma via oblíqua, sem qualquer amparo legal para tanto.

Ao se conceder, por outro lado, o benefício estritamente à atividade empresarial contemplada em lei, sem estender a outras, garante-se a efetividade da lei, cumprindo-a e evitando com isso a ampliação do ônus econômico, inclusive, a situações não previstas quando da aprovação da lei em questão.

5 CONCLUSÃO

O cenário pandêmico de COVID-19 chegou ao Brasil, deflagrando nefastas consequências socioeconômicas. Além das mortes que se arrastaram pelo País, diante do efeito até então ignorado do vírus e sua novidade para a ciência, foi necessária a adoção de medidas restritivas para a contenção do avanço da pandemia de COVID-19, englobando instrumentos que contivessem a mobilidade social, como o isolamento social, a restrição de funcionamento e o fechamento de comércios, escolas, dentre outros.

A adoção das medidas restritivas para conter a disseminação viral e, sobretudo, evitar o colapso do sistema de saúde causou aumento dos custos de transação, traduzidas em nítidas consequências econômicas e financeiras, as quais tiveram que ser dirimidas pelos entes federados de acordo com suas responsabilidades. Aprovaram-se ferramentas para dilatar o pagamento de dívidas com a União, implementou-se o programa do auxílio-corona ou *coronavoucher*, além de outros instrumentos para dirimir as consequências nefastas da propagação da COVID-19.

Imerso nessa ambiência é que deve ser devidamente compreendida a Lei nº 14.148/21, criando, principalmente, o Perse para impulsionar o retorno do turismo. Apesar deste ser um segmento de baixa composição do PIB nacional, representa um setor importante de empregabilidade e, principalmente, de geração de riqueza e de circulação desta, principalmente, nos Municípios e Estados com extrema dependência do turismo local ou regional.

Diante do federalismo cooperativo, não poderia a União eximir-se de sua responsabilidade para a consolidação dos objetivos constitucionais, motivo pelo qual se

desenvolveu o Perse, com um pacote de benefícios fiscais, albergando, em resumo, prazos maiores para pagamento de dívidas e alíquota 0 a alguns tributos federais. Evidentemente que a aplicação dessa ferramenta implica uma não arrecadação, cujo panorama, contudo, encontra justificável pelo critério de eficiência de Pareto.

A eficiência econômica, no campo da Análise Econômica do Direito, pode ser entendida sob a ótica de Kaldor-Hicks, em que se busca potencializar o bem-estar para o maior número de sujeitos, ou perante o enfoque de Pareto, em que a alocação de recursos pode ser considerada ótima na hipótese de melhorar a situação de um agente econômico sem piorar a realidade dos demais.

Com o apoio dos preceitos da Análise Econômica do Direito, portanto, foi possível verificar que a eficiência de Pareto é atingida a partir do momento em que se resguarda a empresa, a empregabilidade do setor. Ainda que se imagine que satisfaça, a princípio, somente o interesse privado empresarial, o fato é que tal medida, como auxílio aos empresários, na realidade, permite que o Poder Público não tenha problemas sociais futuros com a eventual cessação da atividade empresarial e do desemprego gerado. Assim, patente a satisfação do ótimo de Pareto.

Necessário observar, contudo, que o Perse deve ser aplicado imediatamente, sem se submeter a exigências regulamentares do Ministério da Economia, exceto aquelas exigidas pela própria lei. Embora esta tenha previsto o poder regulamentar do Ministério da Economia para fins classificatórios das atividades sujeitas ao benefício fiscal, na realidade, cuida-se mais de um poder classificatório do que propriamente regulamentar, porquanto a lei não franqueia a possibilidade regulamentar, somente classificar.

Exigências tecidas pelo Ministério da Economia para além do que previu a lei mostram-se totalmente inconstitucionais e ilegais. Não pode, enfim, o poder do Executivo criar e inovar, desenvolvendo requisitos para retirar beneficiários que seriam contemplados pela redação legal, uma vez que o poder regulamentar ou classificatório encontra limites na própria lei a que visa regulamentar.

Além desse ponto da atuação do Ministério da Economia, quanto às empresas cuja atividade se encontre na lei, mas albergue igualmente demais ramos não previstos nela, deve o regime especial ser aplicado com parcimônia. Significa dizer que, em se tratando de instrumento excepcional, quanto às empresas atuantes em diversos segmentos, restringir-se-á

o regime especial do Perse somente ao objeto previsto expressamente na própria lei, devendo o outro objeto explorado pela empresa submeter-se ao regime ordinário.

Enfim, a limitação do poder regulamentar ou classificatório do Executivo e a aplicação da interpretação restritiva quanto à extensão do Perse buscam atingir o ótimo de Pareto. Com efeito, não há como negar o alto impacto sofrido pelas empresas de eventos e turismo, com índices elevados de encerramento das atividades, queda do PIB e inflação, razão pela qual mister se faz um olhar mais atento do Poder Público a esse segmento.

O olhar mais atento, por outro lado, não pode implicar a extensão do benefício indistintamente, de forma ampla, sem observar estritamente os limites legais, sobretudo, diante do ônus econômico que, de uma forma ou de outra, será absorvido pelo Poder Público. Imperioso concluir que a grande questão é verificar se a dimensão do real impacto da ferramenta e a efetividade da política pública implementada atingem a finalidade pretendida, o que, no caso do Perse, a resposta é positiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. PIB do Brasil despenca 4,1% em 2020. **G1**, Rio de Janeiro, 03 mar. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/pib-do-brasil-despenca-41percent-em-2020.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2022.

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; RIBEIRO, Maria de Fátima. A função social da empresa e a análise do mérito dos incentivos fiscais enquanto atos discricionários. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 39-60, jan./jul., 2022, p. 54. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/8820>. Acesso em: 30 set. 2022

ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa; ROSSIGNOLI, Marisa. O mínimo existencial na promoção do estado de bem-estar social em tempos de pandemia da COVID-19. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 16, n. 4, p. 171-190, 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. COVID-19. **Painel de Controle**. Brasília, DF: DataSUS, 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. COVID-19. **Painel de Controle**. Brasília, DF: DataSUS, 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Gestão Estratégica. **Dados & Informações do Turismo no Brasil**, Brasília, DF, ano 1, 2ª ed., jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e->

programas/observatorio/revistas/DIVULGACAO_Revista_Dados_e_Informacoes_A1_2ed_jun2021___compressed.pdf. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Turismo brasileiro já criou mais de 234 mil novos postos de trabalho em 2022**. Brasília, DF: Casa Civil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/turismo-brasileiro-ja-criou-mais-de-234-mil-novos-postos-de-trabalho-em-2022>. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341 MC-Ref – DF**. Ementa: Referendo em medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito à saúde. Emergência sanitária internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. Hierarquia do sistema único de saúde. Competência comum. Medida cautelar parcialmente deferida. Relator: Ministro Marco Aurelio, julgado em 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false/>. Acesso em: 30 set. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Panorama do turismo**. Rio de Janeiro: Divisão de Economia e Inovação CNC, 2022. Disponível em: <https://cnc.portaldocomercio.org.br/panorama-do-turismo>. Acesso em: 26 jan. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRER; Walkíria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 1, 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557>. Acesso em: 30 set. 2022.

FRAGA, Emerson Fonseca. Inflação já é quase o dobro da registrada no 1º ano de Guedes. **R7**, Brasília, DF, 20 out. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/inflacao-ja-e-quase-o-dobro-da-registrada-no-1-ano-de-guedes-21082022>. Acesso em: 30 set. 2022.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-contra-covid-19-no-brasil-completa-um-ano>. Acesso em: 30 set. 2022.

GRIMM, Isabel Jurema; CORBARI, Sandra Dalila; KRATCZUK, Eduarda Dobkowski; LACERDA, Vitória Caroline Cavalcante; FERREIRA, Leonardo Goes Pimpão. Impacto da pandemia da Covid-19 no setor do turismo de Curitiba (PR): um comparativo entre 2019 e 2020. **Formação (Online)**, Presidente Prudente, v. 29, n. 55, p. 133-161, 2022. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/8877>. Acesso em: 30 set. 2022.

HEIMANN, Eduard. **História das doutrinas econômicas**: uma introdução à teoria econômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEGORAGIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa mensal de serviços**. Novembro 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/9229-pesquisa-mensal-de-servicos.html?=&t=destaques>. Acesso em: 26 jan. 2023.

IDOSA de 90 anos é a primeira a ser vacinada contra Covid-19 no Reino Unido. **G1**, Rio de Janeiro, 08 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2020/12/08/idosa-de-90-anos-e-a-primeira-a-ser-vacinada-contr-covid-no-reino-unido.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2022.

MARTELLO, Alexandro. Após perder empregos em 2020, Brasil cria 2,7 milhões de vagas formais em 2021, diz governo. **G1**, Brasília, DF, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/01/31/brasil-cria-273-milhoes-empregos-formais-em-2021-diz-governo.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 2012.

MENDONÇA, Henrique. Primeiro ano da pandemia gerou recorde de fechamento de empresas comerciais, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/primeiro-ano-da-pandemia-gerou-recorde-de-fechamento-de-empresas-comerciais-diz-ibge.shtml>. Acesso em: 30 set. 2020.

MURO, Lucas Teixeira; VALE, Murilo Melo. Perse: direito à alíquota 0 a quem não tem Cadastur no momento da publicação da lei. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 15 set. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-15/muro-vale-perse-publicacao-lei-direito-aliquota-zero#_ftnref1. Acesso em: 30 set. 2022.

NICOLA, M.; ALSAFIB, Z.; SOHRABIC, C.; KERWAND, A.; AL-JABIRD, A.; LOSIFIDISC, C.; AGHAE, M.; AGHAF, R. The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (Covid-19): a review. **International Journal of Surgery**, Washington, DC, v. 78, p. 185-193, 2020, p. 186-187. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7162753/>. Acesso em: 30 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **COVID-19 Strategy Update**. 14 April 2020. Genebra: OMS, 2020b. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/covid-19-strategy-update---14-april-2020>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard**. Measures. Genebra: OMS, 2022b. Disponível em: <https://covid19.who.int/measures>. Acesso em: 30 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard**. Overview. Genebra: OMS, 2020a. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard**. Overview. Genebra: OMS, 2022a. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 30 set. 2022.

POSNER, Richard. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

POSNER, Richard. **El Análisis Económico del Derecho**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

SAHADE FILHO, Wilson; AZAMBUJA, Marcelo. Análise de constitucionalidade da Lei Perse quanto a alíquota zero de tributos federais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-08/opiniao-analise-constitucionalidade-lei-perse>. Acesso em: 30 set. 2022.

SAKOWSKI, Patrícia A. Morita. **Mensurando o emprego no setor turismo no Brasil**: do nível nacional ao regional e local. Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 18. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3850/1/td_2073.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.

SARAIVA, Alessandra. 49,9 mil estabelecimentos de turismo fecharam as portas na pandemia, aponta CNC. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 5 out. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/05/499-mil-estabelecimentos-de-turismo-fecharam-as-portas-na-pandemia-aponta-cnc.ghtml>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SILVA, Adelphino Teixeira da. **Elementos de economia**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1970

SZTAJN, Rachel. Law & Economics. *In*: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & Economia**: Análise Econômica do Direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 74-84.

TOMÉ, L. M. Setor de turismo: impactos da pandemia. **Caderno Setorial de Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste**, Brasília, DF, v. 5, n. 124, p. 1-8, ago. 2020.

TURISMO tem perdas de R\$ 474 bi em dois anos de pandemia no Brasil. **Exame**, São Paulo, 13 fev. 2022. Disponível em: <https://exame.com/economia/turismo-tem-perdas-de-r-474-bi-em-dois-anos-de-pandemia-no-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2022.

VERHELST, Thierry G. **O Direito à diferença**: identidades culturais e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1992.