

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

YURI NATHAN DA COSTA LANNES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Cláudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D598

Direito tributário e financeiro III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro, Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-312-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO III

Apresentação

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, contou com a acolhida da Universidade Presbiteriana Mackenzie como instituição anfitriã. O evento reafirmou a relevância do debate jurídico qualificado diante dos desafios econômicos, sociais e tecnológicos do século XXI.

O Grupo de Trabalho 79 – Direito Tributário e Financeiro III, ocorrido no dia 28 de novembro de 2025, foi espaço de encontro de pesquisadores e pesquisadoras de diversas instituições que se dedicam à análise crítica do sistema tributário brasileiro e das políticas fiscais em seus múltiplos aspectos. Com trabalhos selecionados por dupla avaliação cega por pares, a sessão destacou contribuições teóricas e aplicadas sobre financiamento de direitos fundamentais, função extrafiscal da tributação, justiça fiscal, regulação de novas tecnologias e reforma tributária.

Para melhor organização dos debates e aprofundamento temático, os artigos foram agrupados em seis eixos principais, que permitem ao leitor compreender os diversos enfoques jurídicos apresentados:

Tributação, Justiça Fiscal e Direitos Fundamentais - Este eixo reuniu trabalhos que discutiram os limites democráticos da tributação, a função social dos tributos e a necessidade de equilíbrio entre arrecadação, justiça distributiva e proteção dos direitos fundamentais.

1 - O apagão fiscal e os limites democráticos do financiamento dos direitos fundamentais sociais no Brasil

2 - O perfil do contribuinte do imposto sobre grandes fortunas em uma realidade desigual

3 - Tributação do consumo e desigualdade em contexto de crise institucional: perspectivas à luz dos direitos fundamentais

4 - A aplicação da dignidade da pessoa humana como limite para o agir do Estado na área tributária: uma análise através da hermenêutica

Reforma Tributária, Federalismo e Constituição - Explora temas estruturais do sistema constitucional tributário e os entraves federativos que sustentam a urgência por reformas.

5 - Sistema constitucional tributário de 1988 e guerra fiscal: análise sobre como o modelo do ICMS alavancou a necessidade de reforma tributária

6 - Desvinculação de receitas e flexibilização do orçamento: o conflito entre autonomia federativa e centralização

7 - Revisitando a principiologia do direito constitucional tributário

Tributação da Renda, do Trabalho e das Pequenas Empresas - Estudos voltados à análise crítica da regressividade do sistema, dos benefícios fiscais e das distorções na tributação de diferentes rendas.

8 - O mito do tratamento diferenciado e favorecido às pequenas empresas: a subversão da tributação dos rendimentos do trabalho e a regressividade na tributação da renda da pessoa física

9 - Análise da constitucionalidade da majoração do imposto sobre operações financeiras à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Função Extrafiscal, Impacto Social e Novas Finalidades Tributárias - Neste eixo, os autores analisam o papel promocional da tributação em áreas como meio ambiente, saúde, trabalho e condutas de risco, propondo novas interpretações funcionais do tributo.

10 - Imposto seletivo e função promocional do Direito: contribuições da teoria funcionalista de Norberto Bobbio

11 - Imposto do pecado: entre incidência, destinação e os limites da não-afetação do imposto seletivo pós LC 214/25

12 - Proteção do trabalho face à automação e taxação de robôs: tributação como instrumento de promoção do direito fundamental discutido na ADO nº 73

Litígios, Soluções Negociadas e Eficiência Fiscal - Reúne trabalhos que investigam mecanismos de resolução de conflitos tributários, como a transação, e sua repercussão sobre o contencioso fiscal.

13 - Transação tributária: limites jurídicos e impactos econômicos na redução da litigiosidade fiscal

14 - A imunidade tributária do ITBI e o fisco municipal: as controvérsias na fixação da base de cálculo do ITBI diante da jurisprudência do STF e do STJ

15 - O ISSQN na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: a adoção da dicotomia entre as obrigações de dar e de fazer na análise dos serviços tributáveis

Tecnologia, Novos Mercados e Tributação Digital - Estudos que abordam os desafios impostos pelas novas tecnologias digitais ao Direito Tributário, como apostas on-line, digitalização de serviços e transformação do mercado.

16 - O uso das novas tecnologias digitais, a incidência no Direito Tributário e a lacuna legislativa das apostas esportivas on-line

17 - Direito e políticas públicas em contextos de crise: a arena política do PERSE e os desafios da governança democrática

Os trabalhos aqui publicados revelam a vitalidade da pesquisa tributária no Brasil e o esforço coletivo de compreender os desafios de um sistema tributário mais justo, eficiente e adequado às transformações sociais. A todos(as) os(as) autores(as), coordenadores(as) e avaliadores(as), registramos nossa gratidão pela relevante contribuição acadêmica.

Desejamos uma leitura crítica, reflexiva e transformadora.

Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marília

Yuri Nathan da Costa Lannes - Faculdade de Direito de Franca

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTOS DE CRISE: A ARENA POLÍTICA DO PERSE E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

LAW AND PUBLIC POLICIES IN CRISIS CONTEXTS: THE CASE OF THE EMERGENCY PROGRAM FOR THE RESUMPTION OF THE EVENTS SECTOR (PERSE) AND THE CHALLENGES OF DEMOCRATIC GOVERNANCE

Rosangela Pereira Gonçalves Brigagão

Resumo

O artigo analisa criticamente o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), instituído pela Lei nº 14.148/2021, no contexto da pandemia de COVID-19 e encerrado em 2025 após atingir o teto de R\$ 15 bilhões em renúncia fiscal. Examina-se a dinâmica normativa do programa, marcada por restrições infralegais, instabilidade regulatória e exclusão de micro e pequenas empresas. O referencial teórico articula a teoria das redes de políticas públicas (Schneider, 2005), a análise discursiva de Sousa (2025) e as contribuições de Ribeiro (2022) sobre accountability e participação social, destacando a ausência da análise ex ante como falha estrutural no processo decisório. A pesquisa, de natureza qualitativa e documental, demonstra como a governança em rede do PERSE foi capturada por interesses empresariais, limitando a representatividade democrática. Conclui-se propondo diretrizes para políticas fiscais emergenciais que incorporem transparência, equidade e mecanismos preventivos de captura, de modo a fortalecer a governança democrática em contextos de crise.

Palavras-chave: Perse, Políticas públicas, Governança democrática, Redes de políticas, Análise ex ante

Abstract/Resumen/Résumé

This article provides a critical analysis of the Emergency Program for the Resumption of the Events Sector (PERSE), established by Law No. 14.148/2021 in response to the COVID-19 pandemic and terminated in 2025 after reaching the R\$ 15 billion tax expenditure ceiling. The study examines the program's normative trajectory, marked by regulatory instability, infralegal restrictions, and the exclusion of micro and small enterprises. The theoretical framework combines Schneider's (2005) policy networks theory, Sousa's (2025) critical discourse analysis, and Ribeiro's (2022) contributions on accountability and social participation, emphasizing the absence of ex ante evaluation as a structural flaw in the decision-making process. Based on qualitative and documentary research, the article demonstrates how PERSE's network governance was captured by business interests, undermining democratic representativeness. The conclusion proposes guidelines for the design of future fiscal policies—emergency or permanent—that ensure transparency, equity, and preventive mechanisms against capture, thereby reinforcing democratic governance in crisis contexts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Perse, Public policies, Democratic governance, Policy networks, Ex ante evaluation

1. Introdução

A pandemia da COVID-19 impôs ao Brasil e ao mundo uma crise sanitária, social e econômica sem precedentes, exigindo respostas rápidas do Estado brasileiro no campo fiscal e tributário.

Nesse contexto crítico, foi instituído o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), através da Lei nº 14.148/2021 (Brasil, 2021), cujo objetivo declarado era assegurar a sobrevivência de empresas do setor de eventos e turismo, fortemente impactadas pelas medidas de isolamento social durante o período da crise sanitária. O programa previu a redução a zero das alíquotas de PIS, Cofins, IRPJ e CSLL por cinco anos, além de mecanismos de transação tributária e facilitação de crédito.

Entretanto, a implementação do PERSE foi marcada por sucessivas restrições e revisões, evidenciando disputas entre esferas do poder executivo, legislativo, a sociedade civil e também impactando o poder judiciário com os questionamentos sobre as alterações.

A Medida Provisória nº 1.202/2023 (Brasil, 2023) chegou a revogar parcialmente o programa, posteriormente restabelecido pela Lei nº 14.859/2024 (Brasil, 2024), que introduziu o limite de R\$ 15 bilhões para a renúncia fiscal.

Já a Instrução Normativa RFB nº 2.195/2024 (Brasil, 2024) disciplinou a habilitação ao benefício, ratificando restrições adicionais impostas anteriormente, como inscrição obrigatória para determinadas atividades no Cadastur (Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos, um sistema do Ministério do Turismo) e exclusão de micro e pequenas empresas optantes do Simples Nacional.

O encerramento do programa se deu com a publicação do Ato Declaratório Executivo RFB nº 2/2025 (Brasil, 2025), em 01 de abril de 2025, sob a alegação do atingimento do limite estipulado.

Essa dinâmica de alterações normativas, restrições graduais e o encerramento prematuro do programa, demonstra que a arena política que moldou o PERSE foi permeada por um desequilíbrio representativo, evidenciando a prevalência de grupos com maior capacidade de influência, assim como disputas entre os atores e envolvendo, por conseguinte, o poder judiciário.

No plano teórico, tais constatações dialogam com a perspectiva de Volker Schneider (2005), para quem redes de políticas públicas ampliam a capacidade de decisão coletiva, mas tendem a reforçar desigualdade de poder e novas formas de exclusão quando não acompanhadas de instrumentos de coordenação democrática.

Diogo Sousa (2025) reforça esse diagnóstico, ao afirmar que no espaço decisório do PERSE o segmento empresarial atuou de forma mais efetiva na modelagem da política proposta.

Ivan César Ribeiro (2022) complementa a base teórica, com a fundamentação sobre accountability e participação ativa da sociedade nas políticas públicas.

E é justamente nesse ponto que emerge a conexão desta estrutura conceitual com a ausência de participação social ampla e de mecanismos de avaliação prévia com uso de dados, evidências e projeções (em especial da análise *ex ante*¹) para apoiar decisões legislativas e executivas, na fase de formulação e implementação da política pública do PERSE.

Schneider e Sousa demonstram como redes e espaço decisório, sem regulação adequada, são controlados por atores dominantes e, a partir deste fato, a análise *ex ante* funcionaria como filtro institucional capaz de limitar tais predomínios, sendo importante ferramenta para concretização da governança efetiva.

Ribeiro (2022, p. 152) enfatiza a importância de um debate amplo na fase inicial do ciclo das políticas públicas pois, “sem esse esforço de inclusão, a participação tende a se concentrar nos atores que possuem interesses econômicos maiores em discussão.”

O Guia de Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2018) define essa etapa como avaliação prévia de alternativas, custos, benefícios e riscos, realizada antes da implementação de uma política pública, enquanto Antonio Lassance (2022, p. 11) a descreve como “um selo de qualidade” que confere legitimidade às agendas definidas.

A partir do cenário de implementação do programa em estudo, a pergunta que conduz esta pesquisa é: em que medida a ausência de análise *ex ante*, enquanto requisito de coordenação e transparência, contribuiu para que a governança em rede do PERSE fosse capturada por interesses empresariais?

Considerando essa questão, sustenta-se que a ausência de análise *ex ante* institucionalizou a supremacia empresarial no ambiente decisório, conforme antecipa a teoria das redes de Schneider (2005), a análise discursiva de Sousa (2025) e a contribuição no quesito accountability e participação social de Ribeiro. Essa configuração explica a seletividade,

¹ A análise *ex ante* (antes do fato) é a avaliação prévia de uma política pública, realizada antes de sua implementação, para verificar a clareza de objetivos, a definição do público-alvo, as alternativas disponíveis e os impactos esperados. Seu propósito é reduzir riscos de ineficiência e captura política, assegurando maior transparência e racionalidade no processo decisório. Apesar de mais profundamente divulgada no âmbito do poder executivo, também se mostra útil para fundamentar decisões legislativas. (Brasil, 2018; Lassance, 2022; Meneguín e Freitas, 2013)

regressividade e insegurança normativa do programa em estudo, revelando os limites da governança democrática em contextos de crise.

Adota-se abordagem qualitativa, de natureza documental, com recorte 2021–2025, complementado por abordagens teóricas em um intervalo mais amplo. O conjunto de documentos inclui: (i) normas primárias e infralegais do PERSE; (ii) documentos institucionais (FDC, ConJur, RFB, Ipea); (iii) literatura acadêmica (Schneider, Sousa, Lassance, Ribeiro, Santos, CGU/Ipea). Critérios de seleção: pertinência temática, impacto normativo e citação cruzada. Procedimento: leitura sistemática, extração de variáveis (benefício, público-alvo, instrumento infralegal, alteração de escopo), e triangulação teórico-normativa (redes/governança; arena discursiva; avaliação *ex ante*).

A contribuição original deste artigo consiste em articular a teoria das redes de políticas públicas (Schneider, 2005), a análise crítica da arena política do PERSE (Sousa, 2025), a ponderação de assimetria participativa (Ribeiro, 2022), com a ausência de mecanismos de avaliação *ex ante* (Brasil, 2018) e a trajetória normativa do programa, buscando evidenciar como espaços decisórios dominados, configurações decisórias desbalanceadas e suas disputas produzem respostas públicas excludentes e limitadoras, e também revelam a fragilidade da governança democrática.

A contribuição esperada não se limita à crítica: ao final, propõem-se diretrizes práticas, de modo a evitar que futuras políticas tributárias, emergenciais ou permanentes, repitam as falhas evidenciadas pelo PERSE.

2. Redes e Arenas Políticas: Teoria e Aplicação ao PERSE

A compreensão das peculiaridades do PERSE não pode ser aprofundada sem que sejam estudadas as teorias sobre redes e arenas de políticas públicas, que detalham o modo como decisões estatais, longe de configurarem atos isolados e individuais de vontade política, são moldadas por dinâmicas complexas de governança e pela disputa entre diferentes atores sociais.

Schneider (2005) sustenta que as redes de políticas públicas constituem uma forma de governança própria das sociedades complexas, ampliando a capacidade decisória ao articular múltiplos atores públicos e privados em processos de deliberação.

Essa ampliação, contudo, não acontece de maneira neutra: redes distribuem o poder de modo desigual, favorecendo os grupos mais organizados e dotados de recursos, enquanto desconsideram ou limitam a participação de atores menos estruturados, no campo decisório.

No PERSE, esse padrão se tornou evidente. Embora a política emergencial tenha sido aprovada sob o discurso de urgência sanitária, social e econômica, foi fruto de forte pressão seletiva de associações empresariais e entidades do setor, que ocuparam a posição central na

rede. Trabalhadores e pequenos empreendedores permaneceram periféricos na arena política, o que exemplifica precisamente a desigualdade de poder que Schneider descreve.

Apesar desse tipo arranjo decisório ramificado ampliar a capacidade de deliberação coletiva ao combinar hierarquia, mercado e redes², ele também gera dilemas de coordenação e riscos de déficit democrático, uma vez que o poder é distribuído de maneira desigual e tende a favorecer grupos com maior participação e voz na arena decisória.

Ademais, ainda que possibilitem maior articulação entre o Estado e a sociedade, estas redes podem institucionalizar desequilíbrios, criando novas formas de exclusão velada. Schneider (2005, p. 53) enfatiza que a supervisão final exercida pelo legislativo (parlamento), é condição essencial para restaurar a legitimidade em ambientes decisórios marcados pela interdependência e pelo desequilíbrio de poder, de forma a “examinar soluções previamente acordadas e rejeitá-las após ponderar todas as vantagens e desvantagens para o bem comum.”

Se as redes representam a forma empírica de articulação entre múltiplos atores, ainda que de forma não linear, a noção de governança, para o autor, corresponde ao enquadramento mais amplo que busca explicar como essas redes são conduzidas, coordenadas e legitimadas em sociedades complexas.

De forma resumida, a análise das redes evidencia a estrutura de interdependências, enquanto a governança revela os dilemas de coordenação e os riscos de concentração de poder que se originam destes.

Sob essa perspectiva, a governança, para Schneider (2005), se conceitua como um processo em que a capacidade de decisão coletiva nas políticas públicas depende tanto da cooperação quanto da disputa entre atores em redes com diferentes níveis de poder e articulação. Ao mesmo tempo em que amplia a coordenação, ela abre espaço para dilemas de legitimidade e para a consolidação de discursos dominantes, sobretudo quando mecanismos de equilíbrio institucional estão ausentes.

Acerca da participação social na implementação de políticas públicas, Ribeiro (2022, p. 153) argumenta que:

Em uma perspectiva de accountability social a transparência e a prestação de contas se dão de forma periódica e permanente, em fóruns que permitam a participação do

² Segundo Volker Schneider (2005), as formas clássicas de coordenação das sociedades complexas podem ser sintetizadas em três modelos: hierarquia, baseada na autoridade e na subordinação típica das estruturas estatais; mercado, orientado pela lógica da competição e das trocas econômicas; e redes, caracterizadas pela cooperação entre múltiplos agentes interdependentes. Enquanto hierarquia e mercado operam por mecanismos unilaterais: o comando ou o preço, as redes constituem uma forma híbrida, em que a coordenação depende da interação contínua, da confiança e de mecanismos de negociação entre atores públicos e privados.

cidadão. Nestes fóruns permite-se o debate e a formação informada e consensual da vontade pública, permitindo não apenas a responsabilização de agentes, mas a retroalimentação e a possibilidade de correções e avanços nas políticas públicas.

Entretanto, o que testemunhamos na discussão sobre a forma de assistência ao setor de eventos e turismo, duramente impactado pela pandemia, é que foi concentrada em Brasília, com a influência direta de organizações representantes do segmento empresarial e sem a participação ampla da sociedade no desenho das soluções.

Como preleciona Antonio Lassance (2022, p. 3), e confirmado no PERSE, neste ambiente de embate, muitas políticas públicas no Brasil sofrem de um “vazio existencial”, em outras palavras, são formuladas sem clareza de objetivos, público-alvo e critérios de avaliação, o que as torna frágeis e suscetíveis ao controle por interesses organizados.

Na experiência do PERSE, essa crítica se confirma: a política foi aprovada sob a justificativa emergencial, mas definiu de modo questionável seus beneficiários (excluindo os trabalhadores do debate por exemplo) e não estabeleceu mecanismos de monitoramento ou indicadores de impacto distributivo.

Esse diagnóstico conecta-se diretamente à teoria das redes de Schneider (2005), segundo a qual a ausência de mecanismos de coordenação e controle tende a reforçar assimetrias de poder, e à análise de Diogo Sousa (2025), que demonstra como a retórica favorável ao empresariado dominou o debate do PERSE. Ao não exigir parâmetros prévios de avaliação, a formulação do programa abriu espaço para que a justificativa da emergência fosse instrumentalizada e consolidasse privilégios setoriais.

A literatura contemporânea aponta que a governança democrática recomenda a aplicação filtros institucionais prévios capazes de estruturar políticas com maior racionalidade e transparência. A análise ex ante, sob essa ótica, atua como etapa inicial do ciclo de políticas públicas, organizando objetivos, indicadores e critérios distributivos antes da execução (Lassance, 2022, Brasil, 2018). Sua função preventiva é justamente reduzir o risco de apropriação e assegurar maior previsibilidade no processo decisório.

No âmbito do PERSE, porém, essa trava inicial não foi aplicada: a ausência desta análise prévia deixou a política vulnerável ao controle do setor produtivo, e confirmou o predomínio empresarial no debate, consolidando um campo de disputa desprovido de um mecanismo efetivo de correção.

Essa base interpretativa é fundamental para compreender o PERSE: mais do que uma resposta para uma crise, o programa ilustra como redes decisórias podem ser capturadas por grupos dominantes. É exatamente nesse aspecto que a análise de Sousa (2025) se torna

relevante, ao demonstrar como essa apropriação se expressou discursivamente na esfera política por meio da atuação incisiva do setor empresarial e da marginalização de trabalhadores e pequenos empreendedores.

Para aprofundar a compreensão das dinâmicas do PERSE, Sousa (2025) aplica a Análise de Discurso Crítica (ADC)³, fundamentada em Fairclough (2003). Essa abordagem transcende a leitura textual, investigando os discursos como práticas sociais que revelam poder, ideologia e hegemonia.

Sob o prisma deste autor, o poder se manifesta na capacidade de certos grupos controlarem e estruturarem as relações sociais por meio do discurso, influenciando a agenda e moldando a realidade segundo seus interesses. A ideologia atua como um sistema de ideias, crenças e valores que legitima essas relações de poder, naturalizando desigualdades e justificando o *status quo*, muitas vezes de forma implícita. Por último, a hegemonia é a habilidade de um grupo dominante de apresentar seus interesses e visão de mundo como universais e legítimos, consolidando um consenso que limita o debate e neutraliza perspectivas dissidentes.

Grandes entidades, como a CNC (Confederação Nacional do Comércio), organização representativa do setor empresarial, estruturada como confederação sindical, e movimentos de grupos de associações de diversos setores, como a Vamos com Eventos e Turismo, que reuniu 20 segmentos ligados ao turismo, contrataram instituições e consultores de renome como a Fundação Dom Cabral e Tendencias Consultoria por exemplo, para elaborarem estudos econômicos que respaldaram o discurso estratégico, fizeram lobbies na Câmara dos Deputados e no Senado, estruturaram campanhas de marketing nas mídias sociais, chancelando intenso exercício de poder político e fundamentando uma visão ideológica em prol do capital e dos interesses empresariais, em detrimento de uma abordagem mais inclusiva.

Com relação aos mecanismos de exclusão da governança democrática, a concepção e estruturação do PERSE, Sousa (2025) não apenas identifica a predominância do discurso pró-setor produtivo, mas demonstra como esse enquadramento discursivo legitimou restrições infralegais e naturalizou a exclusão de microempreendedores.

Esse ponto reforça a hipótese central deste artigo de que a ausência de análise ex ante institucionalizou a ascendência empresarial, quando foi mitigado um dos principais pilares do êxito de uma Política Pública: o grau de confiança e suporte.

³ Segundo Sousa (2025), a Análise de Discurso Crítica (ADC) parte da compreensão de que o discurso não se limita ao plano linguístico ou textual, mas constitui uma prática social em que se revelam e se reproduzem poder, ideologia e hegemonia.

A introdução do Guia de Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2018, p. 155) corrobora essa conclusão da limitação da participação no debate do PERSE de beneficiados e da sociedade civil de forma geral quando afirma que “confiança e suporte são entendidos como o apoio subjacente que a política pública tem para ser implementada em três planos: no plano da população como um todo; entre as partes diretamente interessadas; e entre as lideranças políticas.”

Esse processo é confirmado ainda por relatórios oficiais, que indicam que o programa, apesar de aprovado por unanimidade no Congresso Nacional com o discurso assistencial amplo, beneficiou principalmente grandes corporações em detrimento de micro e pequenos empreendedores (Brasil, 2024).

Um resultado prático desta exclusão foi a restrição de acesso aos benefícios com a limitação de atividades por CNAEs e a exigência de inscrição regular no CADASTUR para algumas atividades, não abrangendo inúmeras empresas que, embora afetadas pela pandemia, não foram contempladas por uma escolha “completamente aleatória” (Santos, Gomes e Pereira, 2024, p. 7). A exclusão de micro e pequenas empresas, especialmente as optantes pelo Simples Nacional, também contribuiu para essa segregação. (Brasil, 2024).

O alijamento de grupos mais vulneráveis também se deu pela ausência ou inércia de vozes que poderiam ter oferecido perspectivas mais complexas e inclusivas. Sousa (2025, p. 59) observa um “cooptação de entes da sociedade civil ao discurso do trade turístico” e, em alguns casos, até mesmo a inércia.

Este autor exemplifica que a ANPTUR — Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, principal organização acadêmica do setor no Brasil, adotou postura de tecnicidade e aparente neutralidade política, evitando menções ao PERSE em eventos e redes sociais, o que contribuiu para reforçar uma percepção que privilegia a produção de conhecimento técnico em detrimento da participação política.

De modo semelhante, complementa que a ABBTUR — Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo alinhou-se explicitamente aos interesses do trade turístico, reproduzindo discursos economicistas e deixando de representar de forma efetiva seus próprios associados, que em grande parte são trabalhadores e não empreendedores.

Segundo a análise de Sousa (2025), a CONTRATUH (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade) destacou-se como a única entidade da sociedade civil a assumir posição crítica, denunciando a exclusão dos trabalhadores e reivindicando maior equidade na distribuição dos benefícios, mas com pouca repercussão no debate, o que confirma a predominância dos representantes patronais na formulação do programa.

Esses exemplos ilustram como o déficit estrutural de governança democrática, conforme argumentado por Schneider (2005) e Sousa (2025), se comprovam na redução do espaço no debate sobre o programa proposto para trabalhadores, microempreendedores e segmentos menos organizados.

Como pondera ainda Sousa (2025), tal dinâmica revela como espaços decisórios controlados pelo setor produtivo operam sob a aparência de universalidade, mas, na prática inviabilizaram a inclusão efetiva de todos os atores envolvidos.

A análise da imprensa com exemplos trazidos por Sousa (2025) e em matérias diversas disponíveis digitalmente, revela que, embora a cobertura midiática tenha se mostrado diversificada, também expôs as dinâmicas de poder que moldaram as discussões em torno do PERSE.

A Folha de São Paulo (2024), como mostra matéria sobre o tema, canal de comunicação tradicionalmente liberal, surpreendeu ao criticar a orientação do governo de conduzir as políticas públicas excessivamente centrado no equilíbrio das contas fiscais, reconhecendo, apesar disso, a relevância da política para a recuperação econômica e consolidando-se como mediadora ideológica entre mercado e Estado.

Já a revista Carta Capital (2025), como visto em reportagem atual, publicação alinhada a uma linha progressista, adotou postura crítica mais contundente, enfatizando o viés pró-setor produtivo e defendendo maior regulação e redistribuição de recursos.

Apesar das divergências, ambas as narrativas reforçaram a centralidade do setor empresarial no debate público, o que, somado à inação de grande parte das entidades civis e acadêmicas, com exceção da CONTRATUH, contribuiu para consolidar a predominância empresarial e o descarte de perspectivas voltadas à equidade e universalidade da política.

O que se depreende é que a articulação entre teoria e prática revela que o PERSE não decorreu de decisão estatal isolada, mas de uma rede decisória de poderes desiguais e de certa forma controlada, confirmando que fóruns dominados tendem a gerar políticas fiscais regressivas e seletivas, legitimadas neste caso da crise, pelo discurso da excepcionalidade.

A crítica de Sousa (2025) evidencia que, em vez de pluralizar a deliberação democrática, a espaço político que produziu o PERSE reforçou desigualdades históricas da política fiscal brasileira.

Embora sustentado na necessidade de preservar empregos e assegurar a sobrevivência do setor de eventos e turismo, esse discurso foi instrumentalizado para justificar medidas fiscais regressivas, voltadas prioritariamente à autopreservação de grandes grupos econômicos.

Essas reflexões teóricas sobre redes e campos de disputas ganham contornos ainda mais claros quando projetadas sobre a experiência normativa do PERSE, cuja evolução legislativa e regulatória expôs, de maneira concreta, as tensões entre poder político, interesses setoriais e fragilidade institucional, como será visto na próxima seção

3. A Captura Normativa, Resultados Divulgados e a Fragilidade da Governança Democrática

Se, no plano teórico, a análise das redes e arenas permite compreender a concentração de poder e a primazia de determinados interesses na formulação das políticas públicas, no plano normativo a experiência do PERSE revelou de forma concreta essa fragilidade democrática: a disputa entre Executivo, Legislativo e sociedade civil, acompanhada pela cooptação por atos infralegais e pela consequente instabilidade regulatória, derivada da ausência de filtros institucionais robustos.

Como pode ser constatado, o PERSE não constitui uma exceção, mas sim a continuidade de um padrão já observado em outras políticas tributárias emergenciais, nas quais a função extrafiscal da tributação é mobilizada sob justificativas de crise.

Borges et al (2021, p. 517) lembram que “o emprego de medidas tributárias a fim do enfrentamento de crises estruturais é prática recorrente”, mas com viés setorial.

Esse padrão pode ser ilustrado, em outro momento, pelo precedente da desoneração da folha de pagamentos, implementada no governo Dilma Rousseff em 2011, com o propósito de estimular a economia em meio crise resultante da desaceleração internacional. O Ipea (2011) já registrava, naquele momento, sinais claros de retração nos Estados Unidos e Europa, com impactos diretos sobre países em desenvolvimento, a exemplo o Brasil.

Entretanto, como apontam Garcia, Sachsida e Carvalho (2018, p. 8), acreditar que, como defendido por inúmeros setores produtivos, “a simples redução da contribuição patronal ao regime previdenciário resultaria automaticamente em maior formalização e geração de empregos foi uma hipótese ingênua, refutada pela prática.”

O debate registrado pela própria Câmara dos Deputados, que expôs divergências profundas entre empresários e sindicalistas em torno da medida, comprova que políticas tributárias setoriais sob justificativa de resposta à crises, configuram espaços de disputa permeadas por narrativas inúmeras vezes antagônicas (Câmara dos Deputados, 2012).

A Lei nº 14.148/2021 (Brasil, 2021) instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos com a promessa de ampla proteção a empresas do setor, impactadas pelas medidas de isolamento social durante a pandemia. Entre os benefícios previstos estavam a

redução a zero das alíquotas de PIS, Cofins, IRPJ e CSLL por cinco anos, além de mecanismos de transação tributária e facilitação de crédito.

Porém, em razão das disputas entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e setores econômicos organizados, sua implementação foi progressivamente limitada por regulamentações posteriores que alteraram substancialmente o alcance do programa.

A primeira medida restritiva surgiu com a Portaria ME nº 7.163/2021, que condicionou a fruição dos benefícios à vinculação a determinados CNAEs listados em anexos, reduzindo significativamente o rol de atividades inicialmente contempladas pela lei.

Ademais, a portaria determinou que tais atividades deveriam constar como principais ou preponderantes no CNPJ das empresas, excluindo aquelas com atividades diversificadas, ainda que parte relevante de suas operações estivesse ligada ao setor de eventos. Tal limitação reduziu, na prática, o alcance do PERSE em relação ao que fora estabelecido na lei, em evidente tensionamento com o princípio da legalidade tributária.

Em seguida, a Instrução Normativa RFB nº 2.114/2022 reforçou essa lógica restritiva ao detalhar a lista de CNAEs elegíveis, reafirmando que apenas os códigos expressamente mencionados poderiam se beneficiar da política. Ao fazê-lo, reiterou a exclusão de inúmeras atividades que, embora integrantes do ecossistema de eventos e turismo, não constavam da listagem infralegal.

Santos, Gomes e Pereira (2023) lembram que atos infralegais não podem ampliar ou limitar a lei. Essa observação ganha concretude no PERSE: a Portaria nº 7.163/2021 e as Instruções Normativas subsequentes contrariaram esse princípio ao excluir CNAEs relevantes, configurando um tensionamento direto com a legalidade tributária

O processo se agravou com a Instrução Normativa RFB nº 2.195/2024, que, além de manter as exclusões anteriores, instituiu novas condições, como a obrigatoriedade de inscrição prévia no Cadastur para empresas de determinados CNAEs relacionados ao turismo. A norma também explicitou a exclusão de micro e pequenas empresas, especialmente as optantes do Simples Nacional, restringindo ainda mais o alcance do programa. A exigência do Cadastur, aplicada de forma retroativa, foi amplamente criticada pela doutrina como inovação indevida por ato administrativo, sem previsão legal expressa.

O relatório da Receita Federal sobre o perfil dos beneficiários corrobora a percepção de seletividade. De um total de 18.417 empresas participantes, apenas 11.877 foram habilitadas, enquanto 5.058 tiveram o pedido negado e 1.482 recorreram da decisão, revelando barreiras administrativas significativas (RFB, 2024).

Esses números confirmam que, na prática, a política reforçou desigualdades de acesso, beneficiando corporações mais organizadas e deixando micro e pequenos empreendedores em posição periférica, exatamente como antecipam os dilemas de governança em redes decisórias descritos por Schneider (2005)

Essa sucessão de restrições demonstra como a implementação e regulação do PERSE foi progressivamente deslocada do plano legislativo para o plano infralegal, em um processo de controle normativo que enfraqueceu a segurança jurídica e comprometeu a legitimidade da política.

Marano e Santos (2024) destacam complementarmente que a extinção antecipada do PERSE, antes do prazo de cinco anos originalmente previsto, violou os princípios constitucionais da anterioridade e da segurança jurídica. Do mesmo modo, matéria publicada na ConJur ressaltou que a limitação quantitativa imposta pela Lei nº 14.859/2024, ao fixar o teto de R\$ 15 bilhões para a renúncia fiscal, surpreendeu contribuintes e gerou fragilidade regulatória (Higídio, 2024).

A volatilidade do PERSE, apesar disso, não se restringiu ao plano normativo, mas se refletiu em efeitos econômicos mensuráveis. Entre abril de 2024 e março de 2025, a Receita Federal estimou renúncia tributária de R\$ 15,685 bilhões, equivalente a 105% do limite legal de R\$ 15 bilhões fixado pela Lei nº 14.859/2024 (RFB, 2024, p. 15). O excesso demonstra a dificuldade de calibragem da política e, sobretudo, a ausência de salvaguardas institucionais que pudessem ter prevenido a superação do teto.

No mesmo sentido, estudo da Tendências Consultoria apurou que o custo efetivo até 2023 não ultrapassou R\$ 6,5 bilhões, valor muito inferior aos R\$ 17 bilhões divulgados pelo Executivo (Tendências, 2024) e aos R\$ 15,685 bilhões informados pela RFB, evidenciando divergências relevantes entre estimativas oficiais e independentes. Esses desencontros reforçam a percepção de que a inexistência de diagnósticos prévios de impacto distributivo e parâmetros de controle oficiais, abriram espaço para manipulações por atos infralegais e alterações abruptas, minando a previsibilidade essencial às relações jurídicas.

Rodrigo Octávio Orair (2021) já advertia que estimativas de impacto fiscal em emergências tendem a ser superdimensionadas. O contraste entre os valores divulgados confirma empiricamente essa advertência, demonstrando como a falta de filtros metodológicos, como a análise ex ante, permitiu a propagação de estimativas frágeis e inconsistentes.

Não obstante essa controvérsia e as discordâncias sobre a política pública em análise, seria reducionista ignorar os resultados positivos do programa.

Do ponto de vista macroeconômico, o PERSE produziu efeitos expressivos para o setor de turismo e eventos, confirmando sua relevância estratégica para a economia nacional.

Dados da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e da Fecomércio apontam que, antes da pandemia, o setor registrava crescimento médio de 6% ao ano, mas, após a instituição do PERSE, esse índice saltou para 30%. O estudo destaca, ainda, que cada 1% de aumento no valor adicionado pelo turismo resultou em um crescimento de 0,9% no PIB brasileiro (CNC/Fecomércio, 2024).

Os dados da Conta-Satélite de Turismo do IBGE corroboram esse diagnóstico: em 2023, o setor apresentou expansão de 25,6%, com forte efeito multiplicador sobre o PIB nacional (IBGE, 2024). Esse indicador converge com o levantamento da CNC/Fecomércio, consolidando a percepção de que políticas emergenciais no turismo possuem efeito sistêmico significativo.

Esse impacto expansivo reforça a tese de que políticas emergenciais, quando bem calibradas, podem transcender a conjuntura imediata e atuar como instrumentos de desenvolvimento econômico de longo prazo.

Esse contraponto, longe de negar as críticas, reforça a necessidade de consolidar instrumentos de governança que assegurem a sustentabilidade de tais ganhos. Como observa Schneider (2005), redes de políticas públicas ampliam a capacidade decisória, mas, sem mecanismos de coordenação, institucionalizam desigualdades de poder. Sousa (2025), por sua vez, demonstra como o locus discursivo do PERSE foi dominado pelo setor produtivo, excluindo vozes dissidentes e marginalizando trabalhadores.

Nessa perspectiva, a contribuição metodológica ausente foi justamente a análise *ex ante*, ferramenta que poderia ter funcionado como etapa inicial e estruturante do ciclo da política, garantindo objetivos claros, público-alvo definido e maior racionalidade na alocação de recursos (BRASIL, 2018).

Por conseguinte, a experiência normativa do PERSE revela que suas fragilidades não se explicam apenas pela disputa política entre Executivo, Legislativo e sociedade civil, mas sobretudo pela ausência de instrumentos e processos capazes de ordenar o processo decisório desde a origem e de antecipar seus efeitos distributivos - em especial a análise *ex ante*, cuja inexistência configurou uma falha estrutural na formulação da política.

4. A ausência de análise *ex ante* como falha estrutural no PERSE

Partindo da pergunta central deste estudo: **em** que medida a ausência de análise *ex ante* contribuiu para que a governança em rede do PERSE fosse capturada por interesses

empresariais, sustenta-se que a falta desse instrumento metodológico fragilizou a racionalidade da política e, ao mesmo tempo, consolidou o domínio empresarial na arena decisória.

Tal constatação confirma a hipótese de que redes decisórias desiguais e arenas hegemônicas tendem a gerar políticas seletivas, regressivas e marcadas pela instabilidade normativa.

A análise ex ante é um instrumento central no ciclo das políticas públicas modernas, concebido para avaliar previamente a consistência, a racionalidade e a viabilidade de uma política antes de sua implementação.

Seu objetivo é evitar programas lançados com objetivos vagos, públicos mal definidos e sem indicadores claros de impacto, prevenindo falhas que só seriam percebidas quando já irreversíveis. (Brasil, 2018)

Essa análise ganhou força a partir da década de 1990, sobretudo em organismos internacionais como a União Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), consolidando-se em diversos países como requisito obrigatório para a formulação de políticas públicas, programas e incentivos fiscais.

Apesar de nacionalmente ser mais difundida no âmbito do poder executivo, a aplicação da análise ex ante no contexto legislativo também é crucial, como defende Meneguín e Freitas em estudo feito para o Senado (2012, p.5):

(...) cresce a importância do estudo das políticas públicas, que deve abarcar desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais – em uma avaliação ex-ante, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política – sejam reais, medidos durante ou após sua execução.

Adicionalmente, os autores explicam (p.6):

De forma geral, as políticas públicas, como instrumentos de atuação do Estado, devem ser legitimadas pelo Congresso Nacional, ou seja, são instituídas mediante lei, que define as regras do jogo e os recursos a elas associados. Eis um ponto central do nosso ordenamento constitucional: ainda cumpre ao Poder Legislativo aprovar a alocação dos impostos pagos pela população entre diversas iniciativas que podem lhe proporcionar maior ou menor bem-estar.

Todavia, sua utilização exige profundidade e uma condução especializada. Lassance (2022) defende que erros graves podem decorrer de estimativas simplificadas de custo-benefício, entre outras falhas do processo.

Essa advertência ganha centralidade no caso do PERSE, já essa projeção inicial foi realizada de forma superficial e apressada, o que explica a ausência de critérios claros de

elegibilidade e de projeções consistentes de impacto. A consequência foi a criação de um programa vulnerável a revisões sucessivas e a disputas normativas, sem a devida base técnica de sustentação.

O estudo sobre a análise *ex ante* conecta-se diretamente ao conceito ampliado de *accountability*, que não se limita à transparência ou prestação de contas formal, mas exige efetiva participação da sociedade no planejamento e na avaliação das políticas públicas. Como observa Ribeiro (2022, p. 152), essa atuação significa deslocar o controle social da “posição passiva atribuída ao cidadão”.

Considerando esse argumento, a análise *ex ante* poderia atuar como ferramenta estruturante desse novo modelo de *accountability* social, ao reduzir a assimetria de informações entre gestores e cidadãos e abrir espaço para deliberações mais qualificadas sobre custos, benefícios e impactos distributivos.

No Brasil, institucionalização da análise é ainda incipiente. Marcos recentes, como o Decreto nº 9.191/2017 (Brasil, 2017), que passou a exigir parecer técnico prévio em alterações normativas, e o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017), que vinculou o processo decisório a princípios de governança, abriram caminho para sua gradual incorporação.

Pesquisas em políticas públicas apontam que o uso sistemático da análise *ex ante* representaria um avanço democrático, pois amplia a transparência, fortalece a legitimidade das escolhas e previne políticas improvisadas que se enquadram no chamado “modelo da lata de lixo”, no qual soluções prontas são aplicadas sem diagnóstico adequado (Lassance, 2022, p. 26).

No caso do PERSE, a ausência de uma análise *ex ante* estruturada foi determinante para que a política fosse implementada sem objetivos distributivos claros, público beneficiário delimitado ou projeções confiáveis de custos fiscais.

Essa lacuna resultou em sucessivas revisões normativas, como a IN RFB nº 2.195/2024, que restringiu o alcance ao impor exigências adicionais como o Cadastur, e a Lei nº 14.859/2024 (Brasil, 2024), que limitou a renúncia fiscal a R\$ 15 bilhões. Essas alterações revelam não apenas insegurança jurídica, mas também a ausência de critérios que poderiam ter sido discutidos e fixados previamente.

A insuficiência desse mecanismo torna-se ainda mais clara diante do desempenho setorial. Em 2024, as atividades contempladas pelo PERSE geraram empregos em ritmo duas vezes superior à média da economia brasileira, segundo estudo da Tendências Consultoria com dados do Banco Central, IBGE e MTE (Brasilturis, 2025).

Esta evidência confirma que a política tinha elevado potencial de impacto social, mas sua execução foi moldada sob viés de controle de determinados grupos, sem indicadores e debates prévios capazes de assegurar equidade ou universalidade na distribuição dos benefícios.

A experiência internacional reforça esse diagnóstico: a análise *ex ante* funciona como verdadeiro critério analítico estruturante, obrigando gestores a definir problemas, alternativas e públicos-alvo com base em evidências (Brasil, 2018).

Se aplicada ao PERSE, teria antecipado o viés regressivo da política, exigindo indicadores capazes de expor a concentração de benefícios em grandes corporações e a exclusão ou limitação dos impactos para os micros e pequenos empreendedores e trabalhadores. Ao mesmo tempo, teria forçado um debate público mais qualificado, com maior pluralidade de vozes e escolhas fiscais mais transparentes.

Essa lacuna metodológica conecta-se diretamente aos dilemas descritos por Schneider (2005). Para o autor, redes de políticas públicas ampliam a capacidade decisória em sociedades complexas, mas, sem mecanismos de coordenação robustos, acabam por reproduzir desigualdades, privilegiando os grupos mais organizados e dotados de recursos (p. 31-34).

O PERSE materializa esse processo: em vez de uma rede articulada de modo equilibrado, consolidou-se uma governança seletiva, controlada por associações empresariais, sem contrapesos institucionais.

Sousa (2025, p. 59) reforça esse ponto ao evidenciar que o espaço discursivo do programa foi dominado pela “predominância do discurso pró-setor produtivo, favorecendo grandes empresas e marginalizando trabalhadores”.

Em linhas gerais, a ausência de análise *ex ante* no PERSE não deve ser lida apenas como deficiência técnica, mas como falha estrutural de governança. Ela institucionalizou desigualdades, consolidou o predomínio empresarial e fragilizou a segurança jurídica da política, confirmando o diagnóstico de Schneider e Sousa: redes assimétricas e espaços decisórios controlados tendem a produzir políticas regressivas, seletivas e instáveis quando desprovidas de mecanismos de avaliação capazes de equilibrar o processo decisório. Essa constatação abre caminho para a reflexão final do artigo, na qual se apontarão caminhos para mitigar tais falhas e fortalecer a governança democrática em futuras políticas públicas tributárias.

5. Conclusão

De maneira geral, a ausência de análise ex ante no PERSE não é apenas uma deficiência técnica, mas uma falha estrutural de governança. Ao não ampliar a participação social, em especial de representantes de todos os beneficiários da política, na formulação do programa e nem antecipar impactos e eventuais alterações posteriores, institucionalizou desigualdades, consolidou o domínio empresarial e fragilizou a segurança jurídica da política.

Esse resultado confirma o diagnóstico teórico de Schneider e Sousa: redes assimétricas e arenas hegemônicas tendem a produzir políticas regressivas, seletivas e instáveis quando não acompanhadas de instrumentos de avaliação capazes de equilibrar o processo decisório.

A análise desenvolvida ao longo deste artigo buscou responder à seguinte questão: em que medida a ausência de análise ex ante, enquanto requisito de coordenação e transparência, contribuiu para que a governança em rede do PERSE fosse capturada por interesses empresariais, resultando em seletividade, regressividade e instabilidade jurídica?

Partindo dessa indagação, sustentou-se como hipótese que a omissão desse filtro metodológico não apenas fragilizou o desenho institucional da política, mas também institucionalizou a hegemonia empresarial na arena decisória, conforme antecipam os dilemas das redes descritos por Schneider (2005) e a análise discursiva de Sousa (2025).

A investigação confirmou a hipótese formulada. À luz da teoria das redes de Schneider (2005), verificou-se que a ampliação da capacidade decisória em sociedades complexas não é neutra, mas sujeita à reprodução de assimetrias de poder. No caso do PERSE, essa assimetria se traduziu na captura da rede por associações empresariais, relegando trabalhadores e pequenos empreendedores à periferia do processo decisório. Complementarmente, Sousa (2025) mostrou que a arena discursiva do programa foi dominada pela predominância do setor produtivo, legitimando uma trajetória de implementação marcada por exclusões e instabilidade jurídica.

Do ponto de vista normativo, constatou-se que a ausência de análise ex ante permitiu que a política fosse construída sem objetivos distributivos claros, sem indicadores de impacto e sem critérios transparentes de elegibilidade. Essa lacuna metodológica abriu espaço para a manipulação por atos infralegais, como a Portaria ME nº 7.163/2021 e as Instruções Normativas RFB nº 2.114/2022 e nº 2.195/2024, e culminou na limitação abrupta imposta pela Lei nº 14.859/2024, consolidada pela extinção do programa através do Ato Declaratório Executivo RFB nº 2/2025. .

As consequências foram a insegurança jurídica, a regressividade distributiva e a instabilidade normativa, em conformidade com as críticas já antecipadas por Lassance (2022) e ratificadas pela doutrina tributária contemporânea (Marano e Santos, 2024).

No entanto, o exame empírico revelou também que, apesar de suas fragilidades institucionais, o PERSE produziu efeitos econômicos relevantes, como o crescimento acelerado do setor de turismo e eventos e impactos positivos sobre o PIB nacional (CNC; Fecomércio, 2024).

Esses resultados, ainda que expressivos, não anulam as críticas, mas reforçam a necessidade de consolidar mecanismos de governança capazes de transformar benefícios conjunturais em ganhos estruturais e socialmente equitativos.

A partir dessas constatações, derivam-se algumas contribuições práticas. Em primeiro lugar, a institucionalização obrigatória da análise ex ante deve ser incorporada como etapa vinculante da formulação de políticas tributárias emergenciais, com a exigência de divulgação pública de custos, benefícios e impactos distributivos (Brasil, 2018; Lassance, 2022).

Em segundo lugar, torna-se imperativa a definição de critérios claros de elegibilidade, evitando que políticas fiscais se convertam em privilégios corporativos (Borges et al, 2021).

Por fim, lugar, a instituição de fóruns de participação social qualificada que devem funcionar como contrapeso às pressões setoriais, assegurando pluralidade de vozes e maior legitimidade às decisões públicas.

Reconhece-se que este estudo apresenta limitações metodológicas, uma vez que se concentrou em fontes secundárias e em um único caso empírico.

Pesquisas futuras poderão avançar com análises quantitativas a partir de bases como Receita Federal, Cadastur, IBGE, RFB, entre outras, bem como com estudos qualitativos envolvendo empresários, trabalhadores e associações do setor.

Também se mostram promissoras comparações com outros regimes fiscais nacionais e internacionais, capazes de indicar boas práticas de análise ex ante e mecanismos de governança democrática aplicáveis ao contexto brasileiro.

Finalizando, o caso do PERSE confirma que políticas públicas tributárias estruturadas em redes decisórias sem mecanismos robustos de coordenação metodológica e institucional tendem a reforçar desigualdades de poder, marginalizar atores vulneráveis e gerar instabilidade normativa.

O título deste artigo - Políticas Públicas Tributárias em Rede: a Arena Política do PERSE e os Limites da Governança Democrática encontra, assim, sua confirmação: longe de consolidar um espaço de deliberação plural, o PERSE evidenciou os riscos da falta de um ambiente de discussão e participação social amplo e da ausência de análise ex ante como falha estrutural, mas também apontou caminhos possíveis para o fortalecimento da governança democrática e do Direito em contextos de crise.

Referências

ADIT BRASIL. Estudo revela que custo real do PERSE é de apenas R\$ 6,5 bilhões até 2023, contrariando dados oficiais. São Paulo: ADIT, 2024. Disponível em: <https://adit.com.br/estudo-revela-que-custo-real-do-perse-e-de-apenas-65-bilhoes-ate-2023-contrariando-dados-oficiais/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Casa Civil da Presidência da República. Guia de avaliação de políticas públicas ex ante. Brasília: CGU/Ipea, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021. Institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14148.htm. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.859, de 24 de abril de 2024. Estabelece limite máximo para renúncia fiscal do PERSE. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14859.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023. Altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1202.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria ME nº 7.163, de 21 de junho de 2021. Dispõe sobre atividades econômicas (CNAE) para fruição do PERSE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=416203>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Ato Declaratório Executivo RFB nº 2, de 9 de janeiro de 2025. Estabelece procedimentos relativos ao PERSE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-declaratorio-executivo-rfb-n-2-de-21-de-marco-de-2025-619295066>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 2.114, de 31 de outubro de 2022. Dispõe sobre habilitação e fruição de benefícios da Lei nº 14.148/2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/instrucao-normativa-rfb-2114-2022.htm>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB nº 2.195, de 17 de abril de 2024. Dispõe sobre o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – PERSE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=459614>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Perfil dos beneficiários do PERSE. Brasília: RFB, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/receita-federal-publica-informacoes-com-perfil-dos-beneficiarios-do-perse>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BRASILTURIS. Estudo comprova impacto do PERSE na recuperação do turismo e eventos. São Paulo: Brasilturis, 2025. Disponível em: <https://brasilturis.com.br/2025/05/09/estudo-comprova-impacto-do-perse-na-recuperacao-do-turismo-e-eventos/> . Acesso em: 30 ago. 2025.

BORGES, Antônio Moura et al. POLÍTICAS PÚBLICAS TRIBUTÁRIAS ANTICÍCLICAS: ANÁLISE DO CONTEXTO BRASILEIRO NA CRISE DECORRENTE DA COVID-19. Revista Jurídica, [S.l.], v. 2, n. 64, p. 515 - 539, ago. 2021. ISSN 0103-3506. Disponível em: <<https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5150>>. Acesso em: 30 ago. 2025. doi:<http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v2i64.5150>.

CARTA CAPITAL. Haddad confirma fim do PERSE e diz que não haverá prorrogação. São Paulo: Carta Capital, 2025. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/haddad-confirma-fim-do-perse-e-diz-que-nao-havera-prorrogacao/> . Acesso em: 30 ago. 2025.

CNC; FECOMÉRCIO-SP. Fim do PERSE pode retirar até R\$ 24,4 bilhões da economia por ano. São Paulo: FecomercioSP, 2024. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/fim-do-perse-pode-retirar-ate-r-244-bilhoes-da-economia-por-ano> . Acesso em: 25 ago. 2025..

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Empresários e sindicalistas divergem sobre desoneração da folha salarial. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/222029-empresarios-e-sindicalistas-divergem-sobre-desoneracao-da-folha-salarial/> . Acesso em: 13 ago. 2025.

FOLHA DE S.PAULO. Entenda o que é o PERSE. São Paulo: Folha de S.Paulo, 2024. Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1797076971229044-entenda-o-que-e-o-perse> . Acesso em: 30 ago. 2025.

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; DE CARVALHO, Alexandre Ywata. Impacto da desoneração da folha de pagamento sobre o emprego: novas evidências. Texto para Discussão n. 2357. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10419/177573>. Acesso em: 30 ago. 2025.

GAZETA MERCANTIL. Acordo é fechado e PL do PERSE. São Paulo: Gazeta Mercantil, 2024. Disponível em: <https://gazetamercantil.com/acordo-e-fechado-e-pl-do-perse> . Acesso em: 27 ago. 2025.

HIGÍDIO, José. Fim do Perse viola segurança jurídica e anterioridades, dizem tributaristas. Consultor Jurídico, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-31/fim-do-perse-viola-seguranca-juridica-e-anterioridades-dizem-tributaristas/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Conta-Satélite de Turismo do Brasil 2018–2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102123.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2025.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Pesquisa Mensal de Serviços (PMS): Indicadores 2023/2024*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/servicos/9229-pesquisa-mensal-de-servicos.html>. Acesso em: 28 ago. 2025.

LASSANCE, Antonio. Análise ex ante de políticas públicas: guia metodológico. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d5b1418b-278c-4106-9a40-91a4b3cc53e9/content> . Acesso em: 12 ago. 2025.

MARANO, Marcio Martins; SANTOS, Henrico Hernandes Nunes dos. A extinção do PERSE (Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos) e a inobservância das anterioridades tributárias constitucionais. *Revista de Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 53, p. 9-34, 2024. Disponível em: <https://www.revistacaribena.com/ojs/index.php/rccs/article/view/4684> . Acesso em: 24 ago. 2025.

MENEGUIN, Fernando B.; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso. Textos para Discussão nº 123. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG, março 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso> . Acesso em: 29 ago. 2025.

METRÓPOLES. PERSE: 100 empresas concentram maior parte do benefício fiscal. Brasília: Metrôpoles, 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/tacio-lorran/perse-100-empresas-beneficio-fiscal-2024> . Acesso em: 30 ago. 2025.

ORAIR, Rodrigo. Política fiscal e pandemia: limites e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/32b5b558-86c4-44fe-8dee-78ae8c817339/content> . Acesso em: 12 ago. 2025.

RELATÓRIO PERSE 2025. Apresentação (slides). 2025. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/1f9_192wHF2FNp9zNbh5S6zq6aLWZ7UT8/edit . Acesso em: 30 ago. 2025.

RIBEIRO, Ivan César. Accountability, democracia e políticas públicas. *Revista de Direito da Administração Pública*, Rio de Janeiro, a. 7, v. 1, n. 3, p. 147-157, 2022. Disponível em: <https://rdapublica.org.br/index.php/rdap/article/view/199> . Acesso em: 30 ago. 2025.

SANTOS, Rebecca; GOMES, Denis Vieira; PEREIRA, Tamires Pacheco Fernandes. Hierarquia normativa e os benefícios fiscais: reflexões sobre suas implicações no PERSE. *Revista Jurídica OAB Tatuapé*, v. 3, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.oabtatuaepe.org.br/index.php/revista/article/view/76> . Acesso em: 29 ago. 2025.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 31-50, 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/33> . Acesso em: 30 jul. 2025.

SENADO FEDERAL. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso (Texto para Discussão n. 123). Brasília: Consultoria Legislativa do Senado, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso> . Acesso em: 30 ago. 2025.

SOUSA, Diogo. A constituição da arena política do Programa Emergencial De Retomada do Setor de Eventos a partir de uma análise de discurso crítica. *RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo*, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 59–83, 2025. DOI: 10.28998/ritur.V15.N2.A2025.pp59-83.18567. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/18567> . Acesso em: 30 jul. 2025.

TENDÊNCIAS CONSULTORIA. Avaliação econômica do PERSE. São Paulo: Tendências, 2024. Disponível em: https://adit.com.br/wp-content/uploads/2024/03/Avaliacao-economica-do-Perse_29_02_final.pdf . Acesso em: 30 ago. 2025.