

ESTUDOS DA COMPETITIVIDADE DO TURISMO BRASILEIRO



PADRÃO DE FINANCIAMENTO E FOMENTO DAS
ATIVIDADES DO SETOR DE TURISMO

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DO TURISMO

Walfrido dos Mares Guia

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Márcio Favilla Lucca de Paula

SECRETÁRIA NACIONAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Maria Luisa Campos Machado Leal

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO

Airton Nogueira Pereira Junior

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro Gabriel Wendler

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES MULTILATERAIS

Fernanda Maciel Mamar Aragão Carneiro

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES SUL-AMERICANAS

Patric Krahl

GESTÃO TÉCNICA

Adriane Correia de Souza

Camila de Moraes Tiussu

Clarice Mosele

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Lucia Carvalho Pinto de Melo

Presidenta

Lélio Fellows Filho

Chefe da Assessoria Técnica

COORDENADORES RESPONSÁVEIS

Luciano Coutinho

Fernando Sarti

Universidade de Campinas - NEIT/UNICAMP

APRESENTAÇÃO

Nos últimos quatro anos, o turismo brasileiro vem respondendo aos desafios representados pelas metas do Plano Nacional do Turismo. Governo Federal, empresários, terceiro setor, estados e municípios trabalharam juntos para colocar em prática uma nova política para o turismo. Pela primeira vez na história, o turismo tornou-se prioridade de Governo, com resultados positivos para a economia e o desenvolvimento social do País.

O Ministério do Turismo contabiliza muitas vitórias conquistadas: a ampliação da oferta de roteiros turísticos de qualidade; aumento dos desembarques nacionais; incremento no número de estrangeiros visitando o País; aumento dos investimentos diretos; elevação na entrada de divisas e geração de renda e empregos para os brasileiros.

No entanto, algumas reflexões se impõem sobre o futuro do turismo brasileiro. Um mundo cada vez mais dinâmico e competitivo e as transformações da economia mundial trazem novas e desafiadoras exigências para todos, sem exceção. Dentre elas, a de que é necessário assegurar os interesses nacionais e um desenvolvimento sustentado e sustentável. Como fazer isso em longo prazo? E mais: qual o padrão de concorrência vigente no mercado internacional; qual estratégia o turismo brasileiro deve assumir para competir; qual o melhor modelo de desenvolvimento para o turismo no País; quais as oportunidades estão colocadas para as empresas brasileiras e, ao mesmo tempo, que ameaças existem para elas nesse mercado? Finalmente, o desafio maior: como promover uma inserção ativa e competitiva do turismo brasileiro na economia mundial?

Buscando analisar esse cenário e encontrar respostas aos desafios que ele coloca, o Ministério do Turismo realizou um trabalho junto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que resultou neste rico material. Os Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial reúnem o trabalho de grandes especialistas de vários centros de pesquisa do Brasil.

Os Estudos foram idealizados com o objetivo de incentivar o debate sobre os rumos do turismo brasileiro, considerando seus principais aspectos e segmentos. O Brasil é aqui comparado com casos internacionais de sucesso para fazer face aos desafios que se põem: as novas tecnologias, as alianças estratégicas, fusões, aquisições e o processo de concentração, o fortalecimento e a internacionalização de nossas empresas, a sustentabilidade ambiental e a preservação das culturas locais.

O Ministério do Turismo convida todos os agentes do setor a uma ampla discussão para a construção coletiva e democrática de um futuro Programa de Competitividade Para o Turismo Brasileiro. As bases para este futuro sustentado estão aqui, nestes Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial para o Turismo.

Walfrido dos Mares Guia
Ministro do Turismo

NOTA:

O presente documento é propriedade do Governo Federal e é disponibilizado gratuitamente para avaliação dos profissionais do turismo brasileiro. Seu objetivo é ampliar o debate nacional sobre o futuro do setor, assim como de fomentar a pesquisa nesse campo do conhecimento, consistindo numa *versão preliminar*, que deverá sofrer alterações ao longo do primeiro semestre de 2007, incorporando sugestões e críticas a partir de debates com agentes selecionados do turismo brasileiro. Seu conteúdo não representa a posição oficial do Ministério do Turismo, sendo de inteira responsabilidade de seus autores.

1. Introdução: Caracterização do Produto Turístico e Problematização de seu Padrão de Financiamento

A análise do padrão de financiamento da oferta do produto turístico deve inicialmente considerar as características associadas aos gastos com investimento, segundo: i) os diferentes segmentos que compõem a oferta do setor; e ii) a diferença no tamanho dos empreendimentos.

Com relação ao primeiro aspecto, cabe ressaltar que a “indústria do turismo” é composta por um conjunto de empresas que efetuam negócios relacionados às atividades de hospedagem, transporte, restaurante, operadoras de viagens, agências de viagem e entretenimento, e serviços de atendimento ao turista. A interdependência dessas atividades justifica um tratamento analítico de cadeia produtiva para este setor, cujo produto final característico é um pacote que integra em um mesmo contrato a venda simultânea desses vários serviços turísticos. O porte dos empreendimentos que compõem o setor também varia em função das especificidades dos serviços oferecidos, que tendem a determinar padrões tecnológicos, financeiros, comerciais e organizacionais às empresas participantes. Desse modo, é possível identificar certas atividades em que o aporte de recursos necessários para financiar suas operações coloca fortes barreiras à entrada, enquanto em outros negócios do setor não se verificam grandes impedimentos à abertura de empresas.

A estrutura de financiamento adequada ao desenvolvimento do turismo deve considerar as peculiaridades dos diferentes negócios que compõem o setor, pois as mesmas determinam o volume de gastos com investimento e os prazos de maturação característicos a cada atividade. Em se tratando dos gastos com a criação da infraestrutura turística de uma destinação, os investimentos imobiliários de alguns empreendimentos costumam ser sensíveis ao comportamento das taxas de juros, às exigências de garantias reais, e ainda caracterizam-se por apresentar longo prazo de maturação. A formulação de políticas para o setor deve considerar este aspecto, pois a falta de suporte adequado ao financiamento de alguns desses serviços pode implicar a criação de pontos de estrangulamento ao desenvolvimento do turismo e/ou obsolescência da destinação. Vários países ao longo do tempo privilegiaram os investimentos em hotelaria quando implementaram políticas de crédito dirigido ao setor.

No entanto, deixaram a oferta de crédito de curto prazo para o financiamento do turismo para o setor bancário privado.

A própria organização da cadeia turística fornece indicações importantes sobre a estrutura de financiamento das operações de alguns empreendimentos, uma vez que a montagem dos pacotes turísticos resulta de transações entre os diferentes negócios que têm porte e poder de mercado diferenciados. Para tratar esta questão, convém destacar alguns aspectos inerentes à organização do setor: as operadoras de viagem, conhecidas como atacadistas, firmam contratos de compra dos serviços de hospedagem e transporte em larga escala, com os quais montam pacotes a preços capazes de atrair turistas a um dado destino. O pequeno número de operadoras no mercado e o grande porte das mesmas podem implicar um menor poder de barganha para os hotéis fixarem os preços de venda de seus serviços e para definir os prazos de pagamento pelos mesmos, especialmente diante da variedade de opções provocada pela concorrência no setor, da ameaça de aparecimento de novos destinos e da distância que tais hotéis estejam dos grandes centros emissores (Krippendorf, 2000). As informações acerca da forma de comercialização no interior da cadeia, dos prazos de pagamentos que os fornecedores dos serviços concedem aos demandantes e dos instrumentos de crédito típicos negociados permitem identificar quais são os agentes que assumem o risco de crédito, de mercado, e de câmbio.

Considerando que a demanda por turismo em uma dada destinação tende a ser, em grande parte, promovida pelas operadoras de viagem, a análise das relações mercantis entre essas empresas e os negócios hoteleiros permite esclarecer aspectos importantes do financiamento no interior da própria cadeia. Certamente, o poder de mercado das operadoras tem reflexos sobre as receitas operacionais das empresas hoteleiras e afeta a capacidade de auto-financiamento de suas operações.

A distância em que se encontra uma dada destinação dos principais centros emissores de turistas é também relevante para a investigação do padrão de financiamento adequado ao desenvolvimento do turismo em seu território. Ainda que se considere o fato de inovações como a internet terem aberto canais de comercialização alternativos para os hotéis do lugar. O Brasil é um exemplo da necessidade de se levar em conta o peso, em termos de custos, do deslocamento, pois está distante dos grandes centros emissores de turista do mundo. E ainda que se considere os condicionantes para o desenvolvimento do turismo doméstico, a distância é um fator decisivo para o

caso de regiões brasileiras que se encontram longe dos grandes pólos emissores de turistas do país.

Dada a dimensão continental do Brasil, o transporte aéreo é fundamental ao desenvolvimento do turismo doméstico nas regiões distantes dos mercados mais abastados do país, por permitir o rápido deslocamento em viagens de longa distância. No caso brasileiro, este aspecto é particularmente relevante para a expansão do setor no curto prazo, em função do estado de conservação da malha viária e da falta de opções em termos de transporte ferroviário e de transporte marítimo e fluvial. Nas regiões mais pobres do país, a criação de novos destinos turísticos, e a expansão dos já existentes, está condicionada à existência de vôos fretados e regulares, e aos preços cobrados pelas companhias aéreas, que compõem parte importante dos preços dos pacotes. Mesmo que o turista viaje sem a intermediação de uma operadora turística, as condições de financiamento das vendas a prazo dessas passagens também importam para tornar uma destinação distante atraente.

Outra especificidade do setor que tem impacto sobre a distribuição do fluxo de caixa e a demanda por financiamento das empresas turísticas é o fenômeno da sazonalidade. A análise de um padrão de financiamento adequado às operações das empresas do setor deve considerar a existência de um descasamento entre o fluxo de receitas, que se distribui irregularmente ao longo do ano e se concentra nos períodos de alta estação, comparativamente aos custos que tais empreendimentos incorrem durante este período e que são contínuos – a exemplo dos custos de manutenção, depreciação e administrativos. Desse modo, convém examinar de que forma a sazonalidade e o atendimento ou não das expectativas de curto prazo afetam a demanda por capital de giro das empresas turísticas.

Para efeitos de análise, o exame do padrão de financiamento e fomento das atividades do setor deve considerar a questão do turismo ser um bem de luxo, portanto, de alta elasticidade-renda, conforme ressaltam estudos na área (Lage e Milone, 1991). Assim, as atividades do setor tendem a se expandir nas fases de crescimento da economia a uma taxa superior ao incremento do PIB do país, mas nas fases recessivas, a queda no nível de atividade das empresas do setor tende a ser mais intensa do que a que a redução verificada no produto do país. Esta questão pode ser explorada considerando-se seu efeito sobre o financiamento ao turismo.

De modo geral, o ciclo de crédito em uma economia costuma ter um padrão de comportamento que afeta o nível de atividade econômica, pois a fase de crescimento econômico costuma ser favorecida pela disposição dos bancos em aumentar o financiamento à expansão das atividades empresariais. Nesta fase, eles tendem a ser menos rigorosos em suas exigências de garantias para a concessão de crédito, e com suas operações de empréstimos reforçam os mecanismos de estímulo ao crescimento da economia. Por outro lado, nas fases recessivas, os bancos se mostram menos dispostos a conceder empréstimos e tendem a ser mais exigentes na solicitação de garantias, o que contribui para redução do volume de crédito e encarecimento do mesmo, afetando negativamente os negócios.

O exame dos efeitos do ciclo de crédito sobre as empresas de turismo permite considerar a possibilidade de ocorrência do seguinte fenômeno: durante as fases de crescimento da economia, o setor costuma ser beneficiado com o aumento da renda, que favorece o gasto com o turismo, e com a maior disposição dos intermediários financeiros de lhe concederem crédito. Nas fases recessivas, porém, o duplo mecanismo opera no sentido de reforçar as condições adversas ao desenvolvimento do turismo: a queda no nível de atividade econômica e da renda reduz o gasto com o turismo dos agentes, e o crédito às empresas do setor tende a ser afetado negativamente pela baixa disposição dos bancos de lhe concederem empréstimos. Afinal, conforme aborda a literatura sobre o assunto, costuma ser o sistema bancário privado dos países em desenvolvimento o fornecedor de crédito para o capital circulante das empresas de turismo (Bennett, 1994).

Este quadro de análise deve considerar que a própria heterogeneidade que caracteriza as empresas do setor turístico exige cuidado no peso que se possa atribuir à evolução do crédito interno como um dos determinantes do desempenho geral das empresas do setor. Certamente, pode se pensar que os grandes empreendimentos, por vezes de propriedade de capital multinacional, têm acesso às linhas de financiamento mais baratas e de maior prazo, em praças financeiras internacionais, ou ainda, que dispõem de mecanismos de financiamento mais apropriados quando seus proprietários são fundos institucionais, como os fundos de pensão ou, ainda, que sua capacidade de auto-financiamento é bem maior. Para os grandes empreendimentos do setor, as

variáveis importantes para as decisões de investimento envolvem, além da consideração das taxas de juros domésticas, as taxas de juros praticadas nos grandes centros desenvolvidos e o comportamento do câmbio real. Contudo, no caso das pequenas empresas do setor, geralmente de propriedade familiar, a evolução das taxas de juros domésticas e a maior ou menor disposição dos bancos de lhes concederem empréstimos, ou ainda o acesso a outras fontes de financiamento, a exemplo do crédito público subsidiado, devem ser variáveis importantes no exame do padrão de financiamento.

O enfoque mais detalhado sobre a infra-estrutura que serve de suporte ao desenvolvimento do turismo requer que se examinem os aspectos relacionados ao financiamento da construção e manutenção de estradas, aeroportos, portos, abastecimento de água, sistemas de esgoto, saneamento, eletricidade e telecomunicações, tratamento de resíduos sólidos, transporte urbano. Parte significativa dos gastos com infra-estrutura básica costuma ser financiada, por recursos públicos.

2. Padrão de Financiamento da Oferta do Produto Turismo

Parcela significativa dos gastos com infra-estrutura básica costuma ser financiada por recursos públicos. Em vários países em desenvolvimento, a infra-estrutura turística depende também do financiamento público, especialmente quando se trata do crédito de longo prazo. Nesses países, o sistema bancário privado costuma fornecer recursos para o capital circulante. No caso brasileiro, a discussão apresentada nesse item mostra não só a diversidade e complexidade de fundos e programas implementados, em especial, pelo governo federal, como a grande importância desses recursos para o financiamento de empreendimentos de toda a cadeia do setor turismo. Essa percepção norteou a hipótese sobre a qual se construiu o presente trabalho: os mecanismos de financiamento, fundos especiais e programas geridos e/ou operacionalizados pelo setor público são instrumentos fundamentais para o financiamento do setor turismo no Brasil.

2.1 Programas e Fundos de Financiamento e Fomento

A formulação das políticas de turismo no Brasil começou com a criação da Embratur e do Conselho Nacional de Turismo, CNTur. No início dos anos setenta, as políticas de estruturação do setor tinham a preocupação de contemplar o problema do financiamento dos investimentos de longo prazo, sobretudo no setor hoteleiro. Através do DECRETO-Lei Nº 1.191, de 27.10.71, os negócios turísticos foram equiparados à indústria para receber incentivos fiscais e foi instituído o Fundo Geral de Turismo, Fungetur, “destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional”. Este fundo seria formado com recursos orçamentários e com as receitas oriundas do recolhimento de taxas provenientes dos registros das empresas de turismo junto a Embratur. Este órgão seria também o gestor do fundo que passou a operar em 1976.

O exame do referido decreto evidencia a preocupação que a instância de planejamento do setor tinha de condicionar o financiamento no âmbito federal às políticas de estímulo fiscal ao turismo, desenvolvidas pelos estados da federação.

O Quadro 1 revela o montante de incentivos fiscais destinados ao financiamento do turismo, nos anos 1969/2001. É possível perceber que o primeiro ano da série e a década de 1970 concentram cerca de 2/3 do número total de projetos que receberam incentivos fiscais do governo federal, o que equivale a 22% do montante de incentivos concedidos durante todo o período. Na década de oitenta há uma redução na quantidade de projetos turísticos aprovados para a obtenção dos incentivos, mas a tendência é de crescimento no valor de incentivos fiscais destinado a cada projeto. Na última coluna do referido quadro, nota-se que nos anos oitenta e noventa, os incentivos fiscais por projeto freqüentemente situam-se acima de R\$ 500 mil.

É possível constatar que os incentivos fiscais nos últimos anos são destinados a um pequeno número de projetos de grande porte, com uma proporção maior, a partir de 1996, de incentivos fiscais no valor do financiamento: a participação dos incentivos fiscais no valor total do financiamento passa a flutuar entre 40 % e 56%, revelando-se superior à média das três décadas consideradas, que foi de 32,74%.

Quadro 1: Participação dos incentivos fiscais federais no valor dos projetos de investimento em turismo que os solicitaram e foram aprovados pelo Governo Federal, 1969-2001 (em R\$ constantes de dezembro de 2000).

	Projetos Aprovados	Frequência Acumulada (%)	Incentivos Fiscais	Frequência Acumulada (%)	Valor total dos projetos	Incentivos Fiscais / valor total dos projetos (%)	Incentivos Fiscais / projeto (R\$)
1969	46	3,20	41.180.268	5,52	103.514.917	39,78	895.223
1970	86	9,18	12.273.780	7,16	33.722.404	36,40	142.718
1971	94	15,72	17.801.183	9,55	47.540.884	37,44	189.374
1972	104	22,95	27.050.768	13,17	61.474.170	44,00	260.104
1973	151	33,45	14.922.436	15,17	72.149.679	20,68	98.824
1974	121	41,86	8.757.987	16,35	56.449.404	15,51	72.380
1975	112	49,65	4.345.434	16,93	70.986.533	6,12	38.799
1976	53	53,34	14.830.045	18,92	37.033.652	40,04	279.812
1977	100	60,29	12.227.100	20,55	42.608.390	28,70	122.271
1978	114	68,22	10.613.096	21,98	39.336.865	26,98	93.097
1979	74	73,37	4.079.347	22,52	32.073.761	12,72	55.126
1980	44	76,43	8.392.853	23,65	30.377.299	27,63	190.747
1981	51	79,97	26.016.034	27,13	64.482.468	40,35	510.118
1982	37	82,55	15.689.193	29,24	24.904.738	63,00	424.032
1983	22	84,08	7.814.457	30,28	17.849.113	43,78	355.203
1984	30	86,16	7.721.894	31,32	22.877.788	33,75	257.396
1985	63	90,54	25.445.793	34,73	110.882.950	22,95	403.901
1986	20	91,93	13.640.325	36,55	35.284.614	38,66	682.016
1987	25	93,67	59.668.280	44,55	173.554.193	34,38	2.386.731
1988	26	95,48	21.544.394	47,44	68.822.207	31,30	828.631
1989	13	96,38	53.379.376	54,59	134.385.076	39,72	4.106.106
1990	2	96,52	2.678.202	54,95	8.770.881	30,54	1.339.101
1991	6	96,94	13.344.385	56,74	49.563.135	26,92	2.224.064
1992	1	97,01	35.505	56,74	17.009.327	0,21	35.505
1993	7	97,50	30.680.379	60,85	66.825.259	45,91	4.382.911
1994	1	97,57	35.505	60,86	17.009.327	0,21	35.505
1995	-	97,57	-	60,86	-	-	-
1996	1	97,64	13.563.826	62,67	27.127.652	50,00	13.563.826
1997	4	97,91	32.733.630	67,06	79.307.657	41,27	8.183.408
1998	6	98,33	55.943.416	74,56	117.148.191	47,75	9.323.903
1999	11	99,10	63.809.000	83,11	134.812.225	47,33	5.800.818
2000	8	99,65	79.501.724	93,76	159.108.629	49,97	9.937.716
2001	5	100,00	46.567.009	100,00	82.443.562	56,48	9.313.402
Total	1438	-	746.286.624	-	2.039.436.950	-	-
Média	43,57	-	22.614.746	-	61.801.120	32,74	518.975*

Fonte: Anuário Estatístico Embratur (2001, 2003).

A média refere-se ao valor total dos incentivos dividido pelo número total de projetos.

A) Fungetur

O Fungetur, criado em 1971 com o objetivo de financiar empreendimentos avaliados como importantes para o desenvolvimento de atividades turísticas realizadas por agentes privados ou entidades públicas e governos, é gerido pelo Ministério do Turismo desde a criação deste em 2003. Até então era gerido pela Embratur a partir de diretrizes colocadas pelo Conselho Nacional do Turismo.

O Quadro 2 revela a evolução de tal fundo destinado ao financiamento do turismo, o Fungetur. Embora tenha sido criado em 1971, este fundo começou a operar apenas em 1976. De forma semelhante ao sistema de incentivos fiscais, é possível constatar que a primeira metade da década de oitenta concentra cerca de oitenta por cento do número de projetos aprovados para receber financiamento deste fundo. Desde então, observa-se um declínio sistemático na quantidade de projetos financiados. Considerando-se o montante de recursos desse fundo, até a primeira metade da década de oitenta foram aplicados cerca de cinquenta por cento do valor disponível para todo o período analisado.

Quadro 2: Participação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) no valor dos projetos de investimentos que solicitaram financiamento desta fonte e foram aprovados pelo Governo Federal, 1976-2000 (em R\$ constantes de dezembro de 2000).

	Projetos Aprovados	Freq. Acumulada (%)	Fungetur	Freq. Acumulada (%)	Valor total Dos projetos	Fungetur/Valor total dos projetos (%)	Fungetur/Projeto (R\$)
1976	9	0,79	862.125	0,28	2.074.920	41,55	95.792
1977	142	13,19	21.212.782	7,05	48.313.296	43,91	149.386
1978	80	20,17	19.913.697	13,42	41.341.283	48,17	248.921
1979	124	31,00	17.066.894	18,87	32.427.732	52,63	137.636
1980	146	43,76	22.267.247	25,99	41.451.006	53,72	152.515
1981	108	53,19	13.804.417	30,40	28.970.329	47,65	127.819
1982	61	58,52	15.126.607	35,23	24.290.026	62,27	247.977
1983	78	65,33	16.061.970	40,36	30.527.241	52,62	205.923
1984	117	75,55	23.761.870	47,96	39.563.549	60,06	203.093
1985	68	81,48	10.587.420	51,34	26.368.880	40,15	155.697
1986	22	83,41	4.001.586	52,62	12.446.220	32,15	181.890
1987	26	85,68	13.119.771	56,81	24.347.041	53,89	504.607
1988	30	88,30	13.904.511	61,25	37.326.063	37,25	463.484
1989	36	91,44	37.075.979	73,10	51.732.066	71,67	1.029.888
1990	13	92,58	6.529.453	75,19	27.279.065	23,94	502.266
1991	3	92,84	306.789	75,29	1.615.176	18,99	102.263
1992	0	92,84	-	75,29	-	-	-
1993	0	92,84	-	75,29	-	-	-
1994	5	93,28	5.276.370	76,97	16.068.956	32,84	1.055.274
1995	31	95,98	27.381.908	85,72	78.298.092	34,97	883.287
1996	25	98,17	19.130.305	91,83	62.854.824	30,44	765.212
1997	15	99,48	18.959.466	97,89	34.194.351	55,45	1.263.964
1998	2	99,65	564.348	98,07	2.804.586	20,12	282.174
1999	2	99,83	3.781.479	99,28	7.350.298	51,45	1.890.740
2000	2	100,00	2.249.558	100,00	3.032.958	74,17	1.124.779
Total	1.145	100,00	312.946.552	100,00	674.677.958	-	-
Média	45,8		12.517.862		26.987.118	46,38	273.316*

Fonte: Anuário Estatístico Embratur (2001, 2003).

* A média refere-se ao valor total dos recursos do Fungetur dividido pelo número total de projetos.

A partir de meados da referida década de oitenta, na maior parte dos anos, um menor número de projetos contou com um volume maior de recursos desse fundo. A

última coluna do referido quadro mostra que é apenas após o ano de 1987 que os recursos do Fungetur por projeto se situam acima da média para todo o período, que é de cerca de R\$ 273 mil. Contudo, percebe-se que, na maior parte da década de noventa, há uma redução no total de recursos desse fundo para atender ao financiamento do setor. De modo geral, o baixo volume de recursos destinados anualmente à constituição desse fundo ao longo dos anos indica que o seu potencial como fonte de financiamento ao setor turístico foi pouco explorado. Especialmente, considerando-se que, embora fosse voltado para o financiamento de pequenos empreendimentos turísticos privados no setor hoteleiro, sua regulamentação capacitava-o a conceder empréstimos a governos estaduais e municipais que investissem em projetos importantes para desenvolver o turismo, como a construção de centros de convenções e a urbanização de praias.

Desde 2001 não são realizadas novas operações, em virtude de uma discussão interna no tocante aos agentes financeiros credenciados a intermediar os recursos do Fundo. No entanto, o Ministério do Turismo tem procurado viabilizar a retomada das operações de financiamento em função da avaliação de que este pode ser um instrumento fundamental para o financiamento de atividades importantes do setor, em especial tendo em vista o horizonte temporal de médio e longo prazos. Para tal tem trabalhado na criação de critérios que sejam compatíveis com as necessidades de financiamento dos agentes no contexto da conjuntura macroeconômica marcada por elevadas taxas de juros. A retomada dos financiamentos se faz necessária pela própria manutenção do programa. Uma outra questão que se coloca é que há muito tal fundo não recebe novos repasses do Orçamento Geral da União, sendo a disponibilidade de recursos para uma eventual retomada dos financiamentos limitada aos recursos já disponíveis no Fundo, resultado de pagamentos de principal e serviços de financiamentos concedidos no passado. Em 2006, isso significaria uma disponibilidade de recursos a serem emprestados de cerca de R\$ 141 milhões (Quadro 3).

Quadro 3: Fungetur: Receitas Financeiras
(em milhares de R\$ correntes)

2004	100.925
2005	121.996
2006*	140.946
2011*	216.446

Fonte: Fungetur (2005);

* valores previstos

B) Prodetur

O Prodetur, Programa de Desenvolvimento do Turismo, foi criado em 1994 a partir de um acordo conjunto entre Banco Interamericano de Desenvolvimento, governo federal e governos nordestinos. Em sua primeira fase, que ocorreu no período 1994/2004, doravante chamada de Prodetur I, previa-se a disponibilização de recursos no montante US\$ 800 milhões, sendo US\$ 400 milhões provenientes do BID, a partir de repasses do BNB, e o restante a ser provido, na concepção original do programa, por recursos próprios dos tomadores. Estes valores inicialmente estipulados foram alterados em 1996, dadas as dificuldades encontradas pelos Estados para a alocação dos recursos como contrapartida local; desta forma, a contrapartida local passou de 50% para 40% do total a ser alocado, e o volume total dos recursos a serem emprestados, de US\$ 800 para US\$ 670 milhões. Neste mesmo ano, passou a contar com a participação financeira do BNDES que, em atuação conjunta com o BNB, passou a suprir parcela dos recursos necessários para a contrapartida local, de estados e municípios. No âmbito deste programa, os Estados e Municípios contaram para a contrapartida local não somente com recursos próprios e do BNDES, como destacado acima, como também da Caixa Econômica Federal e Governo Federal. A linha mestra do programa era o financiamento de projetos de infra-estrutura básica e turística chamada de infra-estrutura em obras múltiplas, que compreendida por saneamento, administração de resíduos sólidos, transportes e recuperação do patrimônio histórico e ambiental, sendo ofertados para o financiamento de projetos de entidades públicas. Inicialmente não foram previstos recursos do programa para o desenvolvimento institucional, sendo estes acrescidos posteriormente. Entre os resultados do programa apontados por seu gestor, o BNB, estima-se que o fluxo turístico tenha aumentado em 58% em um período de três anos (1997/2000), passando a região a receber 22,5 milhões de turistas no ano de 2000. Além disto, estimativas dessa instituição apontam que os investimentos realizados no âmbito deste programa tenham atraído cerca de US\$ 6,5 bilhões em investimentos privados (BNB, 2005).

O Quadro 4 resume os resultados do discutido programa. Pode-se observar que os valores efetivamente aplicados ultrapassaram os inicialmente planejados, em especial no tocante à parcela de recursos locais. Parcela importante do total de recursos foi utilizada para o financiamento de infra-estrutura básica e serviços públicos (59,05%), em especial obras de saneamento (25,76%) e transportes (22,72%), assim como para ampliação e melhorias de aeroportos (35,15%). Entre as obras de saneamento,

destacam-se os setores de água potável (30 projetos financiados) e esgoto sanitário (39 projetos financiados), com o atendimento de cerca de um milhão de habitantes. No tocante ao segmento transporte, houve a pavimentação de 978,1 quilômetros de rodovias e 47 quilômetros de vias urbanas. Oito aeroportos foram ampliados e sofreram melhoramentos, sendo que, na sua grande maioria, todos os investimentos previstos foram realizados. Como se pode ver no Quadro 4, a contrapartida local foi responsável por 51% dos recursos efetivamente aplicados; tal aporte de recursos foi fornecido pela União através do orçamento da Embratur (BNB, 2005).

Quadro 4: Prodetur I: Valores Planejados e Empregados no Período 1994/2004
(em milhares de US\$)

	Valores Previstos (A)	Valores Aplicados (B)	B/A %
Total (A+B+C+D)	565.600	625.965	110,7
BID	396.000	396.593	100,1
Local	169.600	229.363	135,2
A) Desenvolvimento Institucional	30.000	21.787	72,6
B) Infraestrutura Básica e Serviços Públicos	298.600	369.646	123,8
a) Saneamento	145.900	161.268	110,5
b) Gerenciamento de Resíduos Sólidos	10.600	0	0
c) Recuperação e Proteção Ambiental	23.400	20.549	87,8
d) Transporte (obras viárias urbanas e rodovias)	82.800	142.197	171,7
e) Recuperação do Patrimônio Histórico	35.900	45.632	127,1
C) Melhoramento de Aeroportos	220.000	223.460	101,65
D) Estudos e Projetos	17.000	11.072	65,1

Fonte: BNB (2005)

C) Prodetur Fase II

Uma segunda fase do programa de desenvolvimento do turismo foi negociada com o BID, com um raio de abertura mais elevado, envolvendo mais uma vez o financiamento de infra-estrutura voltada para o setor turismo nos estados do Nordeste, no que passou a ser chamado de Prodetur NE/II, assim como nos estados da região sul e Mato Grosso do Sul, o chamado Prodetur Sul.

a) Prodetur Nordeste II

Como observado na fase inicial do discutido programa, o público alvo de tais operações é formado por estados e municípios da região nordeste, acrescido do norte de Minas Gerais e Espírito Santo. O objetivo central do programa continua a ser a melhoria a qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos, em especial através do incremento da geração de renda no setor turístico. Uma das metas desta fase é garantir a sustentabilidade de ações realizadas na fase I, ou seja, o uso dos recursos deve reforçar a expansão da infra-estrutura turística regional e consolidar investimentos da fase inicial

do projeto. Nesta nova fase, foram criados novos conceitos e mecanismos, entre os quais os pólos de turismo, quinze ao todo no caso da discutida região, cuja representação se dá através de conselhos compostos por membros dos setores público e privado, além do terceiro setor, assim como a necessidade de elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo sustentado.

O valor total dos recursos a serem desembolsados no âmbito deste programa é de US\$ 400 milhões, sendo o BID responsável por US\$ 240 milhões a serem repassados a estados através de subempréstimos contratados com o BNB. A contrapartida local esperada é US\$ 160 milhões, que podem ser providos pela União, via Ministério do Turismo (valores esperados de US\$ 136,8 milhões), por Estados (valores esperados de US\$ 23,2 milhões). Diferentemente do que ocorreu na fase I, no Prodetur II a grande maioria dos recursos para contrapartida local será fornecida pelo governo federal, e não por empréstimos. A assinatura de um aditivo ao contrato original celebrado com o BID permitiu a flexibilização de algumas cláusulas do contrato original, o que certamente beneficiou a captação de recursos por Estados e Municípios. Entre as mudanças colocadas destacam-se: i. custos financeiros, ou seja, taxa de juros e comissões de repasse: os contratos passam a ser firmados a partir da *libor* (antes era uma cesta de índices), e a comissão de repasse do BNB foi reduzida de 2,5 para 2,0% a.a.; ii. projetos: se antes a assinatura dos contratos de subempréstimos só era possível se todos os projetos já tivessem em condições de serem licitados, com o aditivo 30% dos projetos em condição de licitação são suficientes para tal assinatura. iii. plano diretor: se antes somente municípios com Plano diretor poderiam ter acesso aos recursos, com o aditivo, a existência de lei de solo para a área objeto do investimento passou a ser suficiente para a obtenção dos recursos; e por fim iv: gestão fiscal: se no contrato original ficou estipulado que municípios que recebessem obras que demandassem operação e manutenção municipal teriam que atender a melhorias da gestão fiscal, com o aditivo a atenção a alguns dos artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal já seria suficiente.

Dentro do processo de contratações de subempréstimos no âmbito do discutido programa, observou-se, no primeiro semestre de 2006, a assinatura de um grande número de contratos de subempréstimos, como pode ser visto no Quadro 7. A assinatura de contratos de repasse de recursos do BID (R\$ 287,7 ou cerca de US\$ 131,5 milhões) implicou a contratação de cerca de US\$ 254,6 milhões, quando consideradas as contrapartidas locais (US\$ 123,1 milhões), em grande parte fornecidas pela União.

Cabe lembrar que a assinatura do contrato não implica desembolso imediato dos recursos. Uma das explicações para o grande número de contratos recentemente assinados é a aproximação do prazo final para contratação de subempréstimos (final de setembro de 2006), aliada a um grande número de pré-condições exigidas nas fases iniciais do processo de contratação dos discutidos subempréstimos. A despeito da maior flexibilidade colocada pelo aditivo contratual discutido acima, tais pré-condições dizem respeito não só a cláusulas contratuais impostas pelo BID, como também por exigências do Governo Federal, enquanto garantidor das operações e fornecedor, em especial nesta segunda fase do programa, de boa parte das contrapartidas locais exigidas. Estas últimas, em especial as referentes ao governo federal, explicariam porque alguns dos Estados cujas operações já haviam sido autorizadas pela STN, estavam em ou em vias de processo de análise, mas cuja contratação dependia de autorização quanto à garantia da União e apresentação de 30% dos projetos prontos para licitação, não tenham conseguido a assinatura dos subempréstimos em parte (Minas Gerais e Piauí), ou em sua totalidade (Espírito Santo, Sergipe, Paraíba, Alagoas e Maranhão), conforme pode ser depreendido dos Quadros 5 e 6.

Cabe ressaltar que entre as críticas tecidas à implementação do programa levantadas pelos tomadores de recursos estão a “excessiva burocracia e a superposição de atribuições”.

Quadro 5 : Prodetur NE/II Processo de Contratação de Subempréstimos
(posição em janeiro de 2006, em milhões de US\$)

A. Subempréstimos Contratados ¹	105,3
Rio Grande do Norte	21,3
Bahia	24,0
Ceará	60,0
B. Operações Autorizadas pela STN ²	137,3
Sergipe	21,3
Pernambuco	75,0
Minas Gerais	12,0
Piauí	15,0
Espírito Santo	14,0
C. Operações em análise na STN	25,0
Alagoas	9,0
Bahia	14,0

Fonte: BNB

1. Valor de financiamento - recursos BID

2. Falta autorização para garantia União

Quadro 6: Prodetur II: Subempréstimos Contratados
(posição em junho de 2006) em milhões de US\$

Subempréstimos contratados	
Rio Grande do Norte	21,3
Bahia	39,0
Ceará	60,0
Minas Gerais	27,5
Pernambuco	75,0
Piauí	15,0
Total	237,8

Fonte: BNB.

Quadro 7: Prodetur II: Subempréstimos Assinados
(em milhões de reais)

Recursos do BID

2004	106,7
2005	13,3
2006*	287,7

Fonte: BNB, Demonstrações Contábeis;

* posição em junho de 2006.

O papel do BNB neste processo vai muito além da intermediação financeira dos recursos concedidos pelo BID para com os tomadores, estados e municípios. Cabe a esta instituição a gestão do programa como um todo. A capacidade desta instituição em atuar como tal é, certamente, um dos elementos explicativos do sucesso do Prodetur NE, quando comparado com seus congêneres de outras regiões.

b) Prodetur Sul

Assim como no Prodetur NE/II, este programa tem como objetivo financiar investimentos que possibilitem a melhoria da infra-estrutura turística e desta forma contribua com a geração de renda em regiões com vocação turística. O Programa foi previsto para financiar investimentos no montante de US\$ 400 milhões, sendo US\$ 200 milhões com recursos do BID e o restante como contrapartida da União e dos Estados. Apesar de serem estes recursos direcionados unicamente para o financiamento de investimentos públicos, espera-se que a iniciativa privada faça investimentos em complemento aos previstos no Programa. Ao Banco do Brasil coube o papel de agente financeiro oficial do Programa, responsável não só pela contratação dos subempréstimos com os estados, como também pela análise e aprovação da viabilidade técnico-financeira dos empreendimentos, e pelo monitoramento de sua execução física e financeira. Problemas na gestão de tal programa, em especial no tocante ao papel a ser desempenhado pelo Banco do Brasil enquanto gestor do processo, assim como a

situação fiscal de alguns dos Estados alvo, não condizente com o exigido pelo programa tanto no âmbito do BID como do governo federal, acabaram por dificultar a implementação de tal programa.

c) Prodetur JK

Nessa segunda fase do Prodetur, o Ministério do Turismo, em parceria com Banco Mundial e BID, anunciou estudos para a criação do Prodetur JK, programa que teria como objetivo abarcar estados ainda não beneficiados: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais. Vários estudos já foram realizados para a implementação de tal programa, no entanto este não entrou ainda de fase de operacionalização.

D) Fundos Constitucionais

Criados pela Constituição Federal de 1988, com o intuito de financiar programas de financiamento para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, os Fundos Constitucionais são geridos por instituições financeiras regionais. Dessa forma, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é gerido pelo Banco da Amazônia (Basa), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) pelo Banco do Nordeste (BNB), e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) pelo Banco do Brasil (BB).

a) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): gestão do Banco do Nordeste

Proatur: Programa de Apoio ao Turismo Regional

Esse programa tem como objetivo financiar a implantação, modernização e reforma de empreendimentos no setor turístico no Nordeste, a partir de recursos do FNE. A idéia é financiar empresas privadas brasileiras, localizadas em municípios considerados turísticos pela Embratur. Dessa forma, a operacionalização desse programa possibilita que o setor privado seja financiado, diferentemente do que ocorre em outros fundos e programas importantes, tais como o Prodetur.

Entre as atividades voltadas ao turismo passíveis de financiamento por esse programa são bastante amplas, valendo-se praticamente toda a cadeia produtiva do setor. Os prazos máximos de financiamento são de 12 anos para investimentos fixos e mistos e de 18 meses para compra de insumos. Os encargos financeiros são diferenciados por tamanho da empresa e localização, variando de 6,56% para microempresas localizadas no semi-árido nordestino a 14% para grandes empresas.

Os recursos do FNE, como o próprio nome diz, têm como origem dotações orçamentárias, assim como resultados das aplicações financeiras dos recursos e venda de valores mobiliários em posse do fundo.

O direcionamento de recursos desse fundo para o setor turismo é marginal (1,3% na média), variando entre 0,5% (1995) e 3,4% (2003), o que não significa que o volume de recursos aportados seja insignificante para o segmento. Os financiamentos concedidos pelo BNB para o setor turístico no âmbito desse Fundo no período 1995/2004 somaram R\$ 212,89 milhões (Quadro 8). O volume médio das operações foi de R\$ 32,00 mil no período de 1994/2004, do que se pode depreender que esses recursos atingem os pequenos empreendimentos (Quadro 9). O montante de recursos previstos para aplicações em 2006 não é desprezível. A previsão é de que 4,7% dos recursos do FNE sejam destinados a esse setor, ou seja, cerca de R\$186,7 milhões. Ou seja, a previsão excede de ponta importante os montantes emprestados em anos anteriores, o que pode mostrar, por um lado, o maior direcionamento dos recursos para o setor ou, por outro, a não implementação das concessões planejadas. O que se pode depreender, de fato, é que se estes Fundos já são usados para estimular o setor, poderiam ser utilizados em magnitudes bem mais amplas.

b) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO): gestão do Banco do Brasil

Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional

Esse programa tem por finalidade, assim como os outros discutidos acima, financiar a implantação, ampliação e modernização de empreendimentos turísticos. O Público alvo é formado por pessoas jurídicas de direito privado, voltadas à atividade em questão e habilitadas pela Embratur.¹ Os encargos financeiros das operações são similares aos observados no Proatur. No tocante aos prazos, o limite é de 12 anos para investimentos fixos (com carência de 3 anos) e no caso específico de hotéis, estende-se para 15 anos (carência de 5 anos). Para o financiamento de capital de giro associado aqueles financiamentos, o prazo máximo é de 3 anos (carência de 1 ano). O Quadro 8 revela que somente uma parcela pequena dos recursos desse Fundo é direcionada ao financiamento de empreendimentos turísticos, totalizando R\$ 42,31 milhões no período de 1994/2004 (0,6% do total). O valor médio das operações é de R\$ 242,65 mil

¹ Com exceção de projetos inseridos em programas turísticos oficiais aprovados por lei estadual e/ou definidos em resoluções dos Conselhos de Desenvolvimento Estaduais.

reais, significando uma maior concentração das operações, em especial quando se compara com os valores médios das operações do FNE.²

c) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO): gestão do Banco da Amazônia

Programa de Financiamento do Turismo Sustentável (FNO-Turismo)

O objetivo explicitado desse programa é contribuir para o crescimento sustentável do turismo regional, através da implantação, ampliação, modernização, reforma e realocação e adequação ambiental de empreendimentos turísticos implementados por de empresas privadas localizadas no país, independente de origem do capital (Basa, 2005). Entre as atividades a serem financiadas, os empreendimentos voltados ao ecoturismo e aqueles implementados por associações e cooperativas são alvos de destaque especial. Os recursos podem ser utilizados para o financiamento de investimento fixo e de capital de giro associado. Os encargos financeiros são os mesmos vigentes nos demais programas aqui apresentados. No período 1997/2004 foram realizadas 91 operações de crédito no valor total de R\$ 69,56 milhares, o que significa um valor médio de R\$ 764, 47 milhares, valor sensivelmente mais alto do que o observado nos outros programas, o que significa empreendimentos de maior valor tiveram foram financiados com esses recursos (Quadro 7).

Quadro 8: Fundos Constitucionais: Contratações de Operações de Financiamento do Turismo por Programa em valores correntes*

	1989/1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
FNE			3.478	0,4	16.934	1,7	27.099	2,1	29.622	3,4	5.588	0,6
FNO									956	1,2	242	0,1
FCO	3.785	0,3	2.494	0,8	2.944	1,5	3.840	1,6	2.783	0,8	4.323	1,0
	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
FNE	16.926	2,3	15.944	2,5	2.052	0,6	12.107	4,4	49.859	4,8	33.276	1,0
FNO	9.694	2	7.893	1	19.780	3,9	10.603	1,6	6.094	0,5	14.305	1,1
FCO	1.276	0,7	1.310	0,4	6.007	0,6	4.838	0,3	4.558	0,5	7.945	0,7

Fonte: Relatórios de atividades do FNE fornecidos pelo BNB; Relatórios de atividades do FNO fornecidos pelo Basa; Relatórios do Banco do Brasil;

* Valores Atualizados pela BTN e TR, a preços de 2004

² A despeito do valor médio elevado, este se encaixa no limite máximo de financiamento para microempresa e empresas de pequeno porte estipulado pelo programa, que é de R\$ 3,2 milhões.

Quadro 9: Fundos Constitucionais: Número de Operações, Valor Total e Médio das Operações de Financiamento no Período 1994/2004 (milhares de R\$ constantes)

	N. Operações	Operações de Empréstimos	Valor médio por Operação	Participação no Fundo (%)
FNE	6.652	212.885	32,00	1,3
FNO	91	69.567	764,47	0,6
FCO	190	46.103	242,65	1,0

Fonte: Relatórios de atividades do FNE fornecidos pelo BNB; Relatórios de atividades do FNO fornecidos pelo Basa; Relatórios do Banco do Brasil;

*Valores Atualizados pela BTN e TR, a preços de 2004

E) BNDES, Banco de Brasil e Caixa Econômica Federal: Instituições Financeiras Públicas Federais e Políticas Financeira

a) BNDES: Programa Nordeste Competitivo e Programa de Turismo

Na década de 90 o BNDES tornou-se o grande prestador de recursos públicos para o turismo no Brasil, sendo a região nordeste uma das mais beneficiadas. Estudos realizados no início daquela década mostravam que, entre outras, o turismo era uma atividade em que os Estados do Nordeste brasileiro apresentavam importantes vantagens comparativas. A partir deste diagnóstico, o banco criou em 1994 o “Programa Nordeste Competitivo” para financiar atividades nas quais estas vantagens existiriam. O BID apoiou tal iniciativa na área do turismo, o que se contribuiu para a criação do Prodetur/NE discutido acima.

Nesse período, o BNDES criou uma linha de financiamento dirigida ao setor, mantendo-a até março de 2004. A partir de então, os negócios turísticos passaram a disputar os recursos fornecidos por este banco com empreendimentos em outras atividades. O Quadro 10 mostra que, embora o BNDES tenha destinado crédito para o turismo desde o início dos anos noventa, o montante de recursos emprestado aumentou substancialmente em 1994, ano após o qual cresce a taxas decrescentes. E mesmo com a redução verificada após 1997, o banco continuou até o ano 2002 a emprestar recursos para o setor turístico em um patamar bastante superior aos primeiros anos da década de noventa.

**Quadro 10: Financiamento do BNDES
Setor Turístico, 1990-2005**

(em R\$ constantes de dezembro de 2005)

1990	21.018.993	-
1991	13.023.900	-38,04
1992	29.314.340	125,08
1993	27.475.687	-6,27
1994	114.866.435	318,07
1995	231.456.739	101,5
1996	297.724.202	28,63
1997	367.844.586	23,55
1998	197.464.306	-46,32
1999	162.652.119	-17,63
2000	149.917.212	-7,83
2001	167.886.619	11,99
2002	176.822.125	5,32
2003	84.308.093	-52,32
2004	58.777.208	-30,28
2005	105.680.442	79,8
2006	36.854.000	
Total	2.206.233.006,86	

Fonte: BNDES (valores correntes)

O BNDES foi o grande prestador de recursos públicos para o turismo entre meados dos anos de noventa e 2002. Tais empréstimos foram destinados principalmente aos investimentos em empreendimentos de grande porte, capazes de ter acesso direto às linhas de crédito dessa instituição. As empresas de menor porte, cujos investimentos eram de valor inferior ao definido como piso para a obtenção de crédito junto ao BNDES, precisavam recorrer à intermediação das instituições financeiras. Na concessão de tais empréstimos, essas instituições carregavam o risco de crédito. Certamente, em contexto de baixo nível de crescimento da economia brasileira, esta exigência representava um entrave à extensão deste financiamento para os pequenos negócios turísticos.

O crédito do BNDES foi dirigido principalmente para o setor hoteleiro, conforme revela o Quadro 11, especialmente aos empreendimentos de maior porte, que tinham acesso direto às linhas de crédito dessa instituição. Uma proporção bem menor de empréstimos foi destinada aos sub-setores parques e outros. A partir de 2000, é possível verificar que outros segmentos turísticos ultrapassam o percentual de financiamento concedido à construção de parques. Na verdade, a prioridade dada ao setor hoteleiro se estende ao longo de todo o período 1995/2004, pois em 2003 e 2004, ele obteve, em média, 59% do valor emprestado pelo banco. De modo que o BNDES

parece confirmar a tendência internacional de destinar crédito prioritariamente para o setor hoteleiro.

Quadro 11: Participação dos sub-setores hoteleiro, de parques e outros segmentos turísticos no total de financiamentos do BNDES para o setor de turismo, 1995-2002.(em %)

Ano	Sub-setor Hoteleiro	Sub-setor Parques	Sub-setor Outros
1995	85,54	14,36	0,1
1996	60,49	23,89	15,62
1997	51,22	33,66	15,12
1998	61,57	20,82	17,61
1999	49,59	34,69	15,72
2000	72,98	11,64	15,37
2001	72,8	10,4	16,8
2002	76,8	6,3	16,9
Total	66,37	19,47	14,16

Fonte: BNDES.

Desde 1997, o Banco patrocina, no âmbito da Lei Rouanet, projetos de restauração do patrimônio histórico e arquitetônico, com apoio técnico do Ministério da Cultura. O novo programa de patrocínio ao patrimônio histórico, lançado no final de 2005, inovou ao implantar a seleção, a cada dois anos, de três cidades que concentrarão a maior parte dos projetos a serem apoiados. Para o atual biênio, 2005/2007, as cidades escolhidas são Rio de Janeiro, Olinda e Ouro Preto. Além disto, no presente momento, mesmo na ausência de um programa específico voltado para o financiamento ao turismo, o BNDES tem fornecido recursos para este segmento através de vários de seus produtos, tais como o cartãoBNDES e o BNDES automático.

- O BNDES automático é uma modalidade de empréstimos que tem como objetivo financiar projetos de investimento, inclusive no setor turístico, assim como capital de giro a ele relacionado.³ O público alvo é formado por empresas do setor, de qualquer porte, nacionais e estrangeiras. Os custos dos empréstimos são formados pela TJLP, acrescida de até 3% a.a. (remuneração do BNDES), 0,8 a.a. (taxa de intermediação, sendo que micro, pequenas e médias empresas são isentas) e remuneração da instituição financeira credenciada. O valores financiáveis são de até R\$ 10 milhões/ano, e a parcela de capital de giro associado é de até 15 % para grandes, chegando a até 70% para microempresas.

³ Entre os itens passíveis de financiamento através deste mecanismo encontram-se, entre outros, : meios de hospedagem (hotéis, resorts, pousadas e assemelhados, exceto hotel-residência); equipamentos e prédios históricos; parques temáticos; sítios históricos, ambientais e arqueológicos; centro de compras e de convenções; infra-estrutura turística, como urbanização, estradas, ferrovias, terminais rodoviários e ferroviários, estações marítimas e de passageiros; outros segmentos integrados ao turismo.

- O cartão BNDES é um instrumento de crédito rotativo, pré-aprovado, de até R\$ 250 mil por cliente, para a compra de bens de produção, prazos de pagamento que variam entre 12 e 36 meses. O público alvo de tal instrumento são as micro, pequenas e médias empresas de capital nacional.⁴ Neste instrumento, o BNDES também atua em parceria com instituições financeiras, sendo elas CEF, BB, Bradesco, e as operadoras de cartão Visa e Mastercard. Entre os bens passíveis de financiamento encontram-se vários voltados ao setor turismo, tais como colchões, equipamentos de refrigeração, mobiliário para hotelaria, equipamentos de informática, entre outros.
- O FINEM, Financiamento a Empreendimentos, financia projetos de implantação, expansão e modernização. No que toca a empreendimentos do setor turismo, financiamentos iguais ou maiores do que R\$ 3 milhões podem ser demandados diretamente do BNDES; se menores, devem ser realizados através de instituições financeiras credenciadas. O custo financeiro de tais operações é assim formado: TJPL, acrescida de remuneração do BNDES (de até 3%), taxa de risco de crédito (até 1,8% para empreendimentos privados e 1% para Estados e Municípios), taxa de remuneração da instituição financeira, quando houver(até 4%), e taxa de remuneração financeira (0,8% a.a., sendo micro, pequenas e média empresas isentas). O prazo de pagamento está associado à capacidade de pagamento da empresa, e tal instrumento prevê ainda a possibilidade de financiamento de capital de giro associado.

b) Banco do Brasil

Operações de Microcrédito. Dentro de um esforço mais amplo implementado pelo governo federal a partir de meados de 2003 no sentido de estimular a concessão de empréstimos para microempreendedores, podemos destacar a parceria firmada entre os Ministérios do Trabalho e do Turismo, Banco do Brasil e Codefat, para a constituição de um instrumento voltado ao microcrédito para pequenos empreendedores, entre os quais agentes voltados a operações com turismo. Esse mecanismo foi firmado a partir do uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e é voltado para o financiamento de pessoas que atuam exclusivamente no setor informal. Entre os possíveis tomadores estão agentes operantes no segmento do turismo. Assim, o recorte

⁴ Empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 60 milhões no caso de cartões emitidos pelo BRADESCO e BB; e empresas com faturamento bruto anual de até R\$ 7 milhões e com no mínimo 12 meses de constituição nos cartões emitidos pela CEF.

para as operações de financiamento não é o setor em que atua, mas sim o tamanho do tomador e a (in)existência de vínculo empregatício. Entre as características de tal mecanismo destacam-se os limites de valores a serem financiados – R\$ 10.000,00 - , os custos financeiros – TJLP acrescida de 6 % a.a. - e as garantias – possibilidade de cobertura máxima de 80% do valor financiado pelo Funproger

c) Parceria Caixa Econômica Federal (CEF) Ministério do Turismo.

A CEF, instituição financeira federal 100% pública, é membro do Conselho Nacional de Turismo e umas das participantes do Plano Nacional de Turismo através da criação do Programa *Caixa Turismo*. A idéia é que através desse programa, a Caixa possa disponibilizar vários de seus produtos e mecanismos para o financiamento de uma ampla gama de agentes voltados à oferta do produto turismo, tais como empresas e empreendedores autônomos, artesãos e municípios.

Quadro 12: Instrumentos e Programas da CEF para o Financiamento do Turismo

Tipo de Agente	Finalidade	Produto	Fonte de Recursos
Empresas	Capital de Giro	Antecipação de Faturas de Cartão de Crédito (Martercard)	
	Investimento		FAT, BNDES e Finame
Agentes Autônomos	Construção ou compra de imóvel para negócio turístico	Carta de Crédito Caixa	
		Proger	FAT
Artesãos	Bancarização e acesso a mecanismos de financiamento	Conta simplificada Crédito Rotativo Microcrédito	
Municípios	Infra-estrutura		
Setor Público		Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, Monumenta/BID, Prointur e SIM Brasil	
Turistas		CDC, Crédito Consignado, Crédito Pessoal e Cartão Turismo Caixa	

Fonte: Caixa Econômica Federal (www.cef.gov.br)

Essa instituição oferece uma ampla gama de instrumentos de sua carteira para operações de agentes cujas atividades são voltadas o turismo. Em geral, são produtos não-específicos. Entre os instrumentos desenvolvidos de forma específica para o setor encontram-se o Cartão turismo Caixa, o Crédito Aporte e o Proger Turismo.

Atua também enquanto agente operacional de programas como o Prointur e Programa Monumenta. O Programa Nacional de Infra-Estrutura Turística (Prointur) tem como objetivo financiar empreendimentos de infra-estrutura e serviços de finalidade ou interesse turístico. É implementado pelo Governo Federal, a partir de recursos do

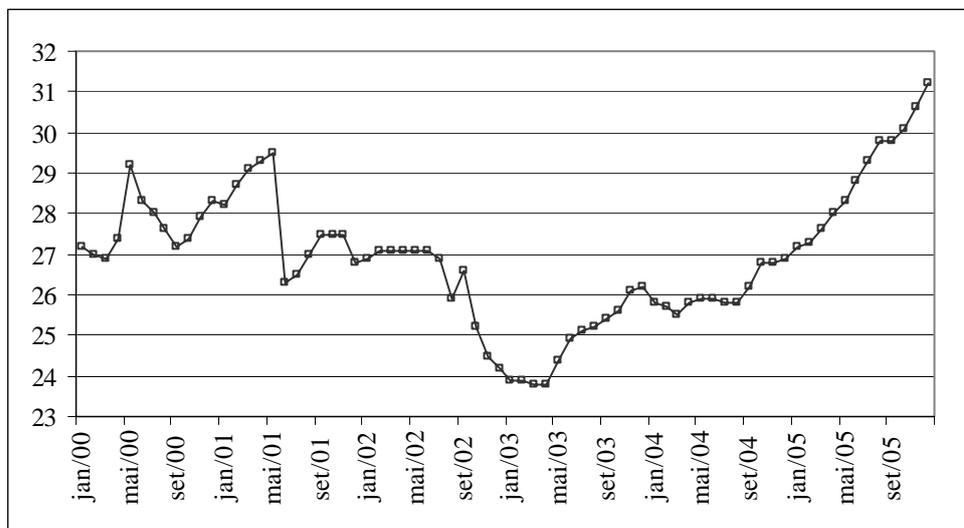
Orçamento Geral da União (OGU), repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios pela CEF. O programa Monumenta tem como objetivo revitalizar os principais conjuntos patrimoniais urbanos do país. Sua implementação é realizada pelo Ministério da Cultura, e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em parceria com a UNESCO, e sua execução é financiada com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da União, Estados e Municípios.

Além dos mecanismos e instrumentos de financiamento e repasse de recursos, a Caixa tem firmado uma série de convênios e parcerias com associações e empresas privadas do ramo do turismo.⁵

d) IFPF e Concessões de Crédito para o Setor Turismo

A partir de 2003, a economia brasileira vem experimentando um aumento das operações de crédito, o que pode ser comprovado a partir da evolução das operações de crédito sobre o Produto Interno Bruto, que subiu de 23,9% (janeiro/2003) para 31,2% (dezembro/2005) (Gráfico 1). Parcela importante deste crescimento resultou do comportamento dos empréstimos para pessoas físicas, em especial do consignado.

Gráfico 1 Operações de Crédito sobre o PIB (%)



Fonte: BCB, séries temporais, disponível em www.bcb.gov.br.

Em função do formato das informações dos empréstimos publicadas pelos bancos e Banco Central, não é possível avaliar quanto deste crescimento foi direcionado ao setor turismo, para o financiamento dos empreendimentos ou da demanda. No entanto, é possível comparar o movimento de concessões de empréstimos das

⁵ Os convênios e parcerias têm sido firmados com uma ampla gama de agentes, que vão desde Estados da federação, até associações e empresas privadas. Convênio assinado com a rede de hoteleira Accor Hotels é um exemplo da relação com essas últimas. Em junho de 2005, associados do Cartão Turismo Caixa passaram a contar com tarifas promocionais e benefícios nessa, que é a maior rede hoteleira do país.

instituições financeiras públicas federais (IFPF) para o setor, informações estas publicadas pela Embratur, com o movimento total de concessões do sistema financeiro, dividido em empréstimos para pessoas físicas e jurídicas. O que se pode observar da leitura destes dados é que as concessões de crédito destes bancos para o setor turismo cresceram em um ritmo muito mais acelerado do que as concessões do sistema como para a economia no biênio 2004/2005 (Quadros 13 e 14). Neste biênio, as concessões totais do sistema vivenciaram um crescimento de 38,69% (pessoas físicas 41,32% e pessoas jurídicas 37,35%), enquanto as concessões para o setor turismo cresceram 80,82% (Gráfico 2).

Quadro 13 Concessões por Agentes Financeiros para o Setor Turismo - 2003-2005
(em milhões de reais correntes)

	BNDES	Variação	BB	Variação	CEF	Variação	BNB	Variação	BASA	Variação	Total	Variação
2002												
2003	57,26		738,50		244,40		48,42		5,75		1.094,32	
2004	43,12	-24,70%	893,59	21,00%	403,05	64,91%	42,46	-12,31%	14,15	146,33%	1.396,36	27,60%
2005	91,35	111,88%	1.081,24	21,00%	680,82	68,92%	109,38	157,62%	15,99	12,94%	1.978,77	41,71%

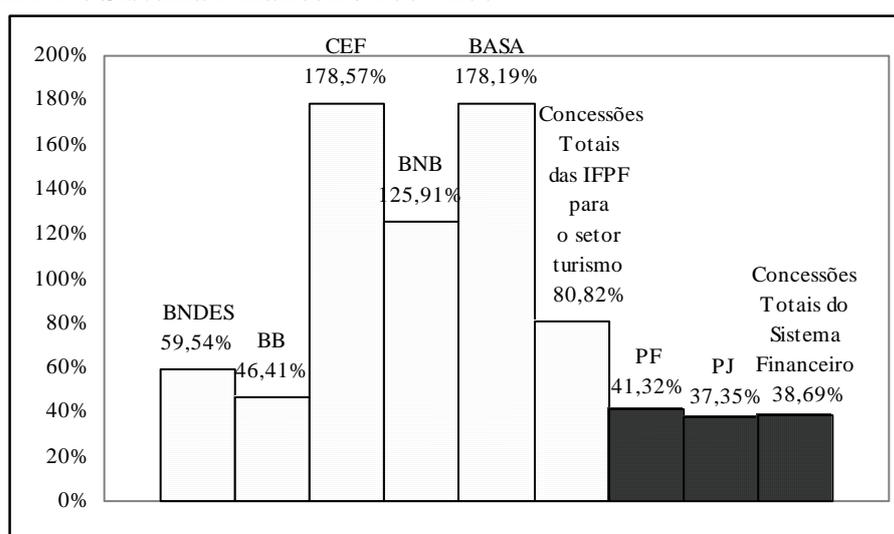
Fonte: Anuário Estatístico da Embratur .

Quadro 14 Concessões Totais do Sistema Financeiro 2002-2005
(em bilhões de reais correntes)

	PF	Variação	PJ	Variação	Total	Variação
2002	277,10		564,10		841,10	
2003	319,03	15,13%	623,98	10,62%	943,00	12,12%
2004	372,12	16,64%	729,24	16,87%	1.101,36	16,79%
2005	450,84	21,15%	857,04	17,53%	1.307,88	18,75%

Fonte: BCB, Notas para a Imprensa, disponíveis em www.bcb.gov.br.

Gráfico 2 Evolução das Concessões de Crédito IFPF e Sistema Financeiro 2004-2005



Fonte: Anuário Estatístico da Embratur e BCB.

No tocante aos agentes financiadores, observa-se uma alteração na participação das instituições no total de concessões, com a redução do volume de

empréstimos concedidos pelo BNDES, comparativamente aos anos anteriores. Tal redução foi acompanhada pela emergência de outro fenômeno: as outras grandes instituições públicas do setor bancário, Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF), ampliam o volume de crédito destinado ao setor turístico, conforme mostra o Quadro 13. O desempenho dessas instituições na concessão de crédito para o turismo sugere mudanças no âmbito do fornecimento de empréstimos para o setor.

A análise da evolução dos empréstimos feitos ao setor turístico pelas instituições financeiras públicas federais é bastante elucidativa no movimento do governo federal no sentido de estimular atividades voltadas ao Turismo. De acordo com os valores apresentados no referido quadro, é possível perceber que a oferta de crédito dessas instituições foi ampliada em 475%, entre 2002 e 2004. Mas verifica-se uma alteração na participação relativa dos grandes fornecedores: enquanto em 2002, o BNDES emprestou 68% dos recursos fornecidos pelo conjunto dos bancos públicos considerados; em 2004, contribuiu com apenas 4% dos empréstimos concedidos; a participação do Banco do Brasil, que era 2,2% em 2002, atingiu o patamar de 63% no último ano; e a Caixa Econômica Federal também teve sua participação ampliada no mercado de crédito dos bancos públicos para o turismo, pois passou de cerca de 20% para um percentual próximo de 30% nos referidos anos.

No caso do Banco do Brasil, o aumento de sua participação na oferta de crédito pode ser aferido pela evolução dos seus empréstimos comparativamente ao montante de recursos de natureza para-fiscal que compõe o Fundo Constitucional do Centro-Oeste, FCO, do qual é agente financeiro. Os Quadros 8 e 13 revelam que o volume de empréstimos que o Banco do Brasil concedeu em 2005 é muito próximo das aplicações que fez dos recursos provenientes do FCO nesse ano. Contudo, em 2003, as aplicações do FCO equivalem a 48% do montante emprestado pelo BB, e em 2004, o valor das aplicações deste fundo alcança menos de 1% da oferta de crédito desse banco para o setor de turismo. Os recursos emprestados para o setor pelo Banco do Nordeste e pelo Banco da Amazônia procedem dos Fundos Constitucionais que administram, conforme revelam os Quadros 8 e 9. No caso do BNB, convém lembrar que estão também incluídas as concessões de recursos no âmbito do Prodetur II. Observa-se um aumento no valor das aplicações nos anos considerados, embora com consideráveis flutuações.

F. Outros Fundos e Programas

O produto Proger turismo é uma linha de crédito voltada ao financiamento de projetos de micro e pequenas empresas atuantes no setor, seja para investimento ou

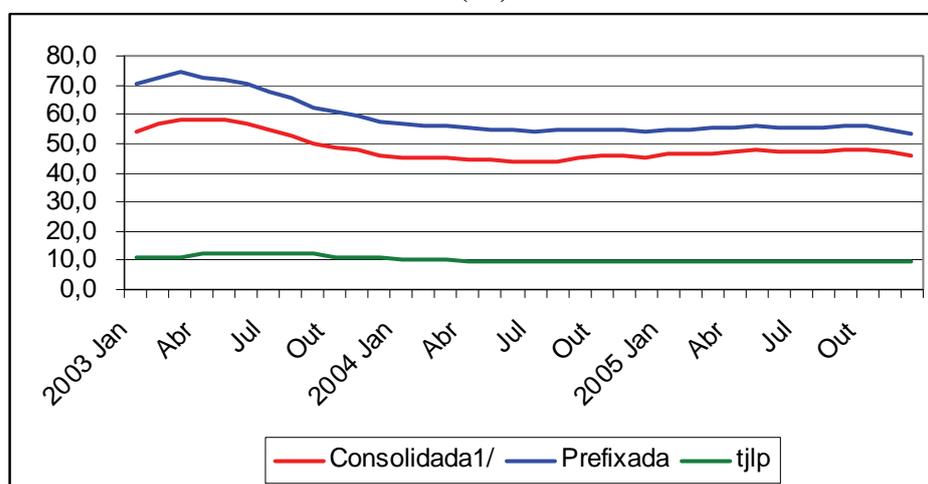
capital de giro. Recursos do FAT são utilizados como *funding* para estas operações, o que possibilita a cobrança de taxas de juros mais baixas, vinculadas à TJLP, e prazos de amortização mais elevados.⁶

G. Algumas Considerações

A partir do exposto acima percebemos que há uma ampla gama de programas e instrumentos de financiamento operacionalizados pelo governo federal, seja de forma direta ou através das IFPF. Certamente, o acesso a estes instrumentos afeta as condições de concorrência e competitividade dos agentes atuantes no setor, em especial quando se considera as condições macroeconômicas em que estes atuam, marcada por elevadas taxas de juros e baixo volume de crédito, seja em função das condições de acesso ou de custos financeiros.

No tocante aos custos das operações e seus efeitos sobre a competitividade das instituições, a abertura de informações não nos permite fazer uma avaliação precisa da diferença dos custos das operações de crédito realizadas livremente junto ao sistema financeiro, quando comparadas com os custos das operações implementadas no âmbito dos diferentes fundos e programas. No entanto, uma comparação das taxas médias para pessoa jurídica com a TJLP, base de muitas das operações dos fundos e programas, nos indica a magnitude das diferenças dos custos financeiros dos agentes que têm acesso a estas operações, o que certamente afeta diretamente das condições de competitividade destes (Gráfico 3).

Gráfico 3 Taxas de Juros Anuais (%)



Fonte: BCB e BNDES

No tocante às IFPF, convém lembrar que, com exceção de algumas operações da CEF e talvez do BB para o financiamento da demanda, a grande maioria das operações implicam o financiamento da oferta. E, em que pese a recomposição da participação das

⁶ Em meados de 2006, as condições eram as que se seguem: limite de financiamento com recursos do FAT entre R\$ 1.500 a R\$ 200 mil, a depender do faturamento anual da empresa; taxa de juros: TJLP acrescidos de 5,33% a.a.; e prazo de até 20 meses, com período de carência de até 30 meses.

instituições no total de concessões, é possível se pensar, sem, no entanto, se comprovar em função do nível de abertura dos dados, que a queda da participação do BNDES pode ter significado uma diminuição dos financiamentos para investimento, dado o caráter de longo prazo das operações deste, em favor do financiamento do giro.

2.2 Financiamento Privado: Mecanismos e Instrumentos

A discussão do padrão de financiamento do produto turístico passa pela percepção da grande heterogeneidade dos agentes do setor, no tocante ao segmento de atuação e, em especial, ao tamanho dos empreendimentos. Parcela importante desses agentes, pequenas e médias empresas, além dos mecanismos criados por fundos e programas públicos, como discutidos acima, só têm acesso a mecanismos tradicionais de financiamento como alternativas ao autofinanciamento, tais como os empréstimos bancários. Dessa forma, mostram-se bastante sensíveis ao contexto macroeconômico que, nos últimos anos, tem sido marcado por elevadas taxas de juros, encurtamento dos prazos de financiamento e, em grande parte do período, escassez da oferta de crédito. As condições de financiamento muitas vezes mostram-se incompatíveis com as necessidades dos empreendimentos do segmento, muitas vezes marcados por lentos retornos e demanda sazonal, e sensíveis à conjuntura macroeconômica.

Os grandes empreendimentos, tais como a instalação de grandes hotéis, *resorts* e parques temáticos, têm acesso a mecanismos alternativos de financiamento, com estruturas mais adequadas tanto às necessidades, quanto aos prazos. Entre esses se destacam o acesso a recursos de investidores institucionais, em especial fundos de previdência.

Embora se observe que os grandes empreendimentos tenham acesso a mecanismos diferenciados de financiamento, acredita-se que, assim como os pequenos, em especial no tocante a recursos para investimentos, sejam fortemente dependentes de recursos que de alguma forma resultam de políticas públicas, pensando nesta com um raio de operação mais amplo, envolvendo não só fundos e programas governamentais ou recursos do BNDES, como também o uso dos fundos de previdência de empresas estatais, tais como Previ, Petros e Funcef.

2.2 Financiamento de Empreendimentos Turísticos

Sem ter a pretensão de esgotar a questão mecanismos de financiamento de grandes empreendimentos turísticos, apresentaremos um breve relato de dois dos grandes

empreendimentos privados idealizados na segunda metade da década de noventa, um *resort* construído no litoral Baiano, o Costa do Sauípe, e um parque temático no interior paulista, o Hopi Hari. Ambos contaram com mecanismos de financiamento que não se limitaram ao sistema bancário e aos fundos e programas públicos, marcados, fundamentalmente pelo acesso aos discutidos fundos de previdência.

A. Hotéis e *Resorts*: o financiamento do Complexo Turístico da Costa do Sauípe

A criação do Complexo Turístico Costa do Sauípe se deu a partir da articulação entre a Previ (Caixa de Previdência Funcionário do Banco do Brasil), principal acionista do empreendimento e fornecedora do Capital, e a Construtora Odebrecht, dona da Fazenda onde o complexo foi construído e responsável pela logística da implementação do empreendimento. O empreendimento consumiu R\$ 360 milhões de investimentos, totalmente bancados pelos sócios, em sua quase totalidade pela Previ. O Estado da Bahia contribuiu com a construção e melhoria da infra-estrutura em saneamento básico, energia elétrica, telefonia e vias de acesso, o que foi realizado, fundamentalmente com recursos do Prodetur I (valores estimados de R\$ 30 milhões). Além disso, o empreendimento tem isenção de ISS de qualquer natureza por um prazo de dez anos a partir do início da sua operação.

O complexo, que teve o início de suas operações entre os anos de 2000 e 2001, é formado por cinco hotéis operados por três grandes redes internacionais - Superclubs Breezes, Marriot (2) e Accor (2)-, seis pousadas temáticas (Gabriela, Casa da Torre, Pousada da Aldeia, Maria Bonita, Carnaval e Pelourinho), além de centros esportivos.⁷

A administração e o gerenciamento do complexo são realizados pela Sauípe S.A., companhia aberta controlada pela Previ, registrada na Bolsa de Valores de São Paulo, mas cujos papéis não são negociados em pregão.⁸ Cabe a esta empresa a relação com as redes hoteleiras que exploram a atividade de hotelaria no Complexo Costa do Sauípe, assim como a operação das pousadas, lojas, bares e restaurantes do complexo ainda não arrendados.⁹ Até o final de 2002, a Sauípe S.A. detinha 92% do Complexo e a Odebrecht, 8%. Em janeiro de 2003 a Odebrecht saiu do empreendimento, passando 100% do controle do complexo à Sauípe S.A.

⁷ Grandes grupos hoteleiros internacionais, tais como os Accor e Marriot, não costumam ser proprietários dos hotéis que operam.

⁸ Em dezembro de 2005, a composição de capital da Sauípe S.A. era a que se segue: PREVI 86,08% e FNC (Fundo mútuo de investimento em ações) 13,92%. Esta configuração vigora desde o 2000. Informação disponível em www.cvm.gov.br.

⁹ O grupo hoteleiro português encontra-se em fase de negociações para o arrendamento das pousadas, atualmente administradas pela Sauípe S.A. (Valor, 31/ago/2006).

O empreendimento vem acumulando prejuízos desde o início de suas operações, com exceção de 2004, quando apresentou lucro operacional, mas prejuízo no exercício (Quadro 15), e tem recebido apoio financeiro de seu principal acionista. Se o investimento foi financiado fundamentalmente por recursos do discutido fundo de previdência, o financiamento do giro tem sido feito não só a partir dos recursos deste, como também a partir de empréstimos e financiamentos captados junto ao sistema bancário, em especial Banco do Brasil.

Quadro 15 Sauípe S.A.: Empréstimos e Financiamentos
(em milhares de reais correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005
Faturamento	98.000	102.000	119.000	146.000	
Ocupação (%)		40	41	53	54
Resultados					
Operacional	-2.805	-1.812	-2.822	182	-3.862
do Exercício	-2.798	-1.813	-2.560	34	-3.863
Endividamento			280	135	480
Conta garantida BB			150	9	480
Conta garantida Itaú				101	
Leasing BB			45	3	
Empréstimo Finasa			85	22	

Fonte: Sauípe S.A., Relatórios da Administração de dezembro de 2005, 2004 e 2002

B. Parques Temáticos: o financiamento do Hopi Hari

A década de 90 foi palco da idealização e implementação, esta última em escala muito menor, de uma série de projetos de investimento voltados para a área de diversão, inserindo-se, portanto, no setor turismo. A idéia que permeava as expectativas de rentabilidade neste segmento era a combinação de diferentes elementos: o sucesso deste tipo de empreendimento nos Estados Unidos, aliado à pequena oferta destes serviços no Brasil e à expectativa de que com a estabilização da economia resultante do Plano Real haveria um aumento da renda média da população brasileira, o que significaria maiores gastos com diversão. Entre os vários projetos anunciados, alguns não saíram do papel e outros foram implementados e muito mal sucedidos.¹⁰ O Hopi Hari, a despeito de até o final de 2005 ainda apresentar prejuízo não só operacional, como também bruto (Quadro 16), é visto, dentre os outros, como empreendimento de relativo sucesso.

¹⁰ Entre as várias experiências, algumas podem ser como exemplo. Projetos anunciados e não implementados: as três das cinco unidades da norte-americana *Wet'd Wild* que não implementadas, o grandioso projeto Brasil 500 em Paulínia-SP. Entre as implementadas e muito mal sucedidas destacam-se a Terra Encantada no Rio de Janeiro e a *Fantasy Land* em Aparecida do Norte.

Segundo seus administradores, a expectativa inicial era de que o equilíbrio das contas seria atingido em um prazo de cinco anos, mas tal prazo foi alongado para doze, o que teve efeitos importantes na capacidade de pagamento da dívida tomada no mercado de capitais, via debêntures, e no mercado de crédito, em especial com o BNDES. As vicissitudes que explicariam tantos problemas são assim destacadas por analistas do setor. Primeiro, as estimativas iniciais teriam sido construídas a partir do mercado norte-americano, o que teria gerado expectativas muito otimistas, e a dadas as dificuldades macroeconômicas enfrentadas pela economia brasileira no período pós-estabilização, a renda das famílias brasileiras não cresceu como o estimado. Segundo, muitos destes projetos acabaram por gerar controvérsias com ambientalistas, seja do ponto de vista do poder público ou sociedade civil organizada; tais controvérsias ocasionaram atrasos e/ou aumento dos custos de alguns empreendimentos. E por fim, problemas financeiros, já que muitos dos projetos teriam sido iniciados sem a previsão ou existência correta de recursos, o que certamente é um problema importante em qualquer situação, e em especial no contexto macroeconômico brasileiro, marcado por elevadas taxas de juros, em especial na segunda metade da década de noventa.¹¹ A partir desta percepção, um breve relato acerca da experiência do Hopi Hari será realizada. A escolha deste parque justifica-se pelo relativo sucesso deste empreendimento, mas em especial pelos mecanismos de financiamento utilizados, marcados pela combinação de instrumentos do mercado de capitais e participação importante de grandes Fundos de Previdência de Estatais como a FUNCEF e PREVI, e do mercado de crédito, com a participação importante de recursos de BNDES. Tal experiência ilustra nossa hipótese inicial de que os grandes empreendimentos, ao contrário dos pequenos presos à capacidade de auto-financiamento, recursos de programas e políticas públicas e crédito bancário a taxas de juros exorbitantes, contam com mecanismos alternativos de financiamento, que em geral passam, de forma direta ou indireta, por recursos direcionados por políticas públicas, em especial do governo federal.

Em 1995 a Companhia Hopi Hari foi constituída a partir do grupo Playcenter, sendo parcela significativa das ações compradas por fundos de previdência de empresas estatais como Previ, Funcef, Petros e Sistel, assim como da Unicorp Bank & Trust, marcando a presença de capital estrangeiro (Quadro 16). A previsão apresentada pelo grupo era de investimentos totais no valor de US\$ 170 milhões. Tal companhia captou recursos no mercado de capitais através do lançamento de debêntures nos anos de 1996 (lançamento de quatro séries de debêntures com vencimento em 2004, sendo duas

¹¹ No caso do Hopi Hari, observou-se o adiamento de 18 meses em função de problemas ambientais causados pelo projeto.

através de oferta pública e duas de oferta privada), e de 2000 (emissão de uma série). Neste período também captou recursos no mercado de crédito, em especial no BNDES.

Quadro 16 : Hopi Hari S.A. Resultados
(em milhões de reais correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005
Prejuízo Bruto	0,8	1,3	3,8	0,4	5,38
Prejuízo operacional	67,78	62,13	70,86	72,55	70,23
Prejuízo do exercício	67,75	62,49	71,78	72,52	70,22

Fonte: HOPI HARI, Demonstrativos Financeiros.

Os resultados obtidos pelo empreendimento acabaram por ocasionar grande dificuldade no pagamento do serviço da dívida, o que acabou por levar à celebração, em 2001, de um acordo entre acionistas e principais credores, que levou à conversão de parte das debêntures da primeira emissão (1996) em capital, ou seja, à capitalização da empresa. Em 2004, a combinação entre a aproximação do vencimento das debêntures emitidas em 1996 e a impossibilidade de pagamento acabou por gerar um processo de renegociação de duas das séries de debêntures no valor de cerca de R\$ 200 milhões, com a prorrogação dos prazos de vencimento para outubro de 2008. O argumento apresentado para tal alongamento de prazos era tornar a dívida de longo prazo compatível com a maturação do negócio.

No tocante aos empréstimos e financiamentos (Quadro 17), não só o BNDES era o principal credor da companhia no mercado bancário, sendo o responsável pela quase totalidade da dívida de curto prazo da discutida empresa em 2005, como também a participação de suas operações no total de financiamentos cresceu de forma importante no período analisado. Em meados de 2002, o financiamento do BNDES deixou de ser pago, o que levou instituição financeira a mover uma ação contra a companhia para execução da penhora de brinquedos e terrenos em 2004. Segundo a administração do Hopi Hari, encontram-se em andamento negociações com o BNDES alternativas para reestruturação da dívida.

Quadro 17 : Hopi Hari S.A. Endividamento (em milhões de reais correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005
Debêntures	110,42	137,26	170,5	202,3	242,49
Empréstimos e Financiamentos	57,47	58,11	65,61	81,99	96,39
BNDES	39,13	43,61	54,03	71,09	84,87*

Fonte: HOPI HARI S.A., Demonstrativos Financeiros, 2002, 2004 e 2005; dados de dezembro.

* Financiamento com juros de 14% a.a. mais TJLP, a vencer até setembro de 2009.

Quadro 18: HOPI HARI Participação Acionária em 1998 e 2005* (%)

Acionistas	Origem do Capital	Participação	
		1998	2005
LPDS PARTICIPAÇÕES LTDA	BRASILEIRA		44,5
PLAYCENTER S/A	BRASILEIRA	32,87	
FUNCEF	BRASILEIRA	17,95	10,91
PREVI	BRASILEIRA	16,50	10,83
UNICORP BANK & TRUST	ILHAS CAYMAN	14,95	1,72
PETROS	BRASILEIRA	8,97	9,88
PREVHAB	BRASILEIRA		6,66
UNIBANCO AIG Previdência S/A	BRASILEIRA		1,98
CIBRIUS	BRASILEIRA		0,1
Fundação ATLÂNTICO	BRASILEIRA		13,2
OUTROS		8,76	0,22

* dados de dezembro

Fonte: HOPI HARI, IAN.

Os dois casos discutidos acima, que mostram a importante participação de grandes fundos de previdência fechada, são elucidativos de um movimento mais geral. Tais fundos, em especial os ligados a empresas estatais, foram importante fonte de recursos para o financiamento de grandes empreendimentos no setor turismo, em especial para a construção de hotéis e parques temáticos. Entre estes fundos, destaca-se a atuação da Funcef que, entre outros, tem importante participação em empreendimentos como *Wet'd Wild*, hotéis administrados pela rede hoteleira nacional Blue Tree, de quem também é sócia, tais como o *Eco Resort* do Cabo (PE), e os hotéis Blue Tree Towers de Brasília e Angra dos Reis. Cabe destacar que investimentos desta natureza, marcados por elevados prazos de maturação, são condizentes com a composição de carteira de fundos de previdência. A questão é que muitos destes investimentos, em especial os implementados em meados da década de noventa, implicaram grandes perdas para tais fundos.

C. Hotéis

A grande maioria dos grupos hoteleiros internacionais instalados no Brasil, tais como rede Accor, Atlântica Hotels International, entre outras, atua como operadores e administradores de hotéis, não sendo proprietária dos empreendimentos.

Grandes empreendimentos hoteleiros, inclusive os implantados por grandes grupos internacionais, além dos recursos externos, também têm contado com financiamentos concedidos por bancos públicos brasileiros. Entre os casos que exemplificam tal movimento é possível destacar o financiamento de cerca de R\$ 31 milhões concedido pelo BNB ao grupo português Dorisol Hotels, para o Dorisol Fortaleza Grand Hotel,

assim como o financiamento concedido por esta instituição para o Club Med de Trancoso, Bahia.

Uma outra modalidade de financiamento observada neste segmento é a realizada por investidores individuais, ou seja, a venda de unidades do empreendimento hoteleiro. Isto ocorre em especial em empreendimentos de Flats.

2.3 Financiamento do Setor Aéreo

Com relação ao setor de transporte que serve ao turismo, o transporte aéreo caracteriza-se por permitir o rápido deslocamento em viagens de longa distância. No caso brasileiro, este aspecto é particularmente relevante para a expansão do setor no curto prazo, em função do estado de conservação da malha viária e da falta de opções em termos de transporte ferroviário e de transporte marítimo e fluvial. O desenvolvimento dos destinos turísticos longe dos grandes centros emissores do país está condicionado a existência de vôos fretados e regulares, aos preços cobrados pelas companhias aéreas, que compõem parte importante dos preços dos pacotes, e as condições de financiamento das vendas a prazo dessas passagens.

Estas considerações são importantes às análises do padrão de financiamento e fomento das atividades de turismo. Contudo, é necessário observar ainda a forma de organização desses negócios e de comercialização características do setor, especialmente no caso de um país de dimensão continental como o Brasil, em que muitas destinações encontram-se localizadas longe dos grandes centros emissores de turistas. No quesito comercialização, merece destaque o papel exercido pelas operadoras de viagem, conhecidas como atacadistas do setor. As mesmas realizam contratos de compra em larga escala dos serviços de hospedagem e transporte, com os quais montam pacotes a preços mais compatíveis com o desenvolvimento do turismo de massa. O pequeno número de operadoras no mercado e o grande porte das mesmas podem implicar um menor poder de barganha do setor hoteleiro na fixação dos preços de venda de seus serviços e definição dos prazos de pagamento pelos mesmos, especialmente diante da variedade de opções provocada pela concorrência no setor, da ameaça de aparecimento de novos destinos e da distância que tais hotéis estejam dos grandes centros emissores (Krippendorf, 2000). Certamente, esta posição tem reflexos sobre as receitas operacionais dessas empresas e afeta a capacidade de auto-financiamento delas. A organização do setor de transporte no Brasil, em especial do transporte aéreo, constitui um aspecto importante à análise da evolução do turismo no país, considerando

o baixo nível de articulação das outras modalidades de transporte de longa distância com os negócios turísticos. Convém, portanto, examinar como a escolha das moedas nas quais são denominados os passivos dessas empresas afeta os vários sub-ramos do setor turístico.

3. Padrão de Financiamento da Demanda do Produto Turismo

3.1 O Financiamento no Interior da Cadeia de Turismo

A organização das empresas do setor turístico no Brasil reflete certos padrões internacionais: a estrutura de acomodação, com pousadas, hotéis independentes e cadeias hoteleiras, está distribuída em diferentes destinos turísticos no país; as operadoras de turismo se concentram espacialmente nas áreas mais desenvolvidas, próximas aos maiores mercados emissores e receptores; as agências de viagens, que por não ter grandes barreiras à entrada, estão presentes em várias localidades; o setor de transporte, que requer elevados gastos com inversões, e a presença de outros negócios indispensáveis à oferta de serviços adequados ao desenvolvimento do turismo em uma dada destinação.

O desenvolvimento do turismo de massa em uma destinação não pode prescindir da existência de um adequado setor de acomodação e do interesse de uma operadora de incluí-la como roteiro em seu circuito de comercialização. O exame sobre a transação mercantil típica entre essas empresas pode elucidar aspectos importantes da estrutura de financiamento da demanda no interior da própria cadeia, assim convém analisar algumas de suas características.

Inicialmente, deve ser ressaltado que algumas operadoras no Brasil são proprietárias de hotéis, o que frequentemente ocorre nos países europeus em que as principais operadoras são proprietárias de 10 a 15% do número de unidades habitacionais que demandam (Brackenbury, 2006). Mas, ainda que a disponibilidade de leitos desses empreendimentos seja inferior às necessidades das operadoras, determinadas pelo volume de vendas de seus pacotes, ela tem um efeito importante no poder que essas empresas têm de barganhar taxas de descontos junto aos hotéis que não são de sua propriedade. Outro recurso que costuma ser empregado é o fato das operadoras definirem em cada destinação o que pode ser chamado de hotéis-âncoras, que são incluídos de forma prioritária na venda dessas empresas. Certamente pela escala

de compra que representam para tais hotéis, as operadoras obtêm preços vantajosos negociando maiores descontos e fixando um padrão.

As operadoras também obtêm vantagens quando se considera o prazo de pagamento dos serviços hoteleiros, e o período concedido para que as mesmas efetuem o pagamento pode variar em função da demanda que geram para os hotéis. Uma grande operadora pode obter um prazo de até quarenta e cinco dias para o pagamento da fatura, enquanto outras podem receber um período de vinte dias. Esta informação é importante, pois indica que os hotéis ao concederem prazos de vários dias para que as operadoras liquidem suas obrigações financiam parte do capital de giro das próprias operadoras. Considerando que esta empresa também pode efetuar a venda de seus pacotes a prazo para o turista, o hotel indiretamente está contribuindo para o financiamento dessa operação. Neste caso, cada operação tem o risco de crédito correspondente: a partir do momento que o hotel começa a financiar a operadora, ele começa a incorrer em risco de crédito; se a operadora financia a venda a prazo para o cliente, também assume o risco de crédito desta operação.

Quando as vendas dos serviços hoteleiros no Brasil são feitas para operadoras estrangeiras é necessário considerar o risco de câmbio, uma vez que os contratos estabelecidos entre as partes invariavelmente são fechados com meses de antecedência e em moeda forte. Desse modo, o risco de câmbio é inteiramente assumido pelo agente doméstico. Os hotéis só evitariam o risco cambial caso os contratos passassem a ser denominados em moeda nacional. Como as operadoras estrangeiras costumam ter forte poder de barganha, elas só irão concordar em assumir tal risco se tiverem expectativas de valorização da moeda nacional.

No caso de venda no balcão, em que não existe uma operadora intermediando a transação, os hotéis costumam oferecer descontos em suas tarifas, principalmente nos períodos de baixa estação. O setor hoteleiro não costuma financiar diretamente as vendas a prazo de seus serviços e, freqüentemente, os turistas brasileiros obtêm tal financiamento através do crédito rotativo fornecido pelos seus cartões de crédito. Contudo, considerando-se que as administradoras dos cartões de crédito levam cerca de 30 dias para pagar os hotéis, verifica-se que neste caso eles financiam parte do capital de giro daquelas empresas, e indiretamente também financiam as compras dos serviços hoteleiros dos turistas. Certamente, a opção por esta forma de financiamento via cartão de crédito revela a atribuição de um menor risco de crédito nesta operação vis-à-vis ao risco atribuído ao recebimento de cheques pré-datados emitidos pelos turistas, que

inclusive compensaria ao hotel arcar com o alto custo da taxa de administração cobrada por aquelas empresas, em torno de 3,5% ao mês.

Comumente os hotéis exigem o pagamento antecipado de pelo menos uma diária para efetuar a reserva de suas unidades habitacionais. Esta prática revela a criação de um mecanismo de financiamento para parte do capital de giro do próprio hotel, e ao mesmo tempo visa reduzir o risco de mercado, ao criar um custo de quebra de contato para o hóspede. Os empreendimentos hoteleiros, como as demais atividades do setor turístico, costumam padecer de um problema comum ao setor de serviços: a impossibilidade de formar estoques. As unidades habitacionais que não forem vendidas em um determinado período não contribuirão para ampliar a oferta de leitos nos períodos subsequentes. Os períodos de baixa estação geralmente apresentam uma queda acentuada na taxa de ocupação dos hotéis, enquanto que nos períodos de alta estação, os mesmos tendem a reduzir os descontos que oferecem. A impossibilidade de formar estoques e, portanto, recuperar as perdas nos períodos de alta estação com a ampliação da oferta, possivelmente, contribui para que a demanda por capital de giro das empresas tende a ser maior no período de baixa estação.

Para a consolidação de um destino turístico longe dos grandes centros emissores, é importante considerar o custo do transporte aéreo e os prazos de pagamento concedidos pelas companhias de aviação. Essas companhias podem receber autorização para efetuar vôos regulares ou se restringirem à operação de vôos fretados. De modo geral, o desempenho dessas companhias depende do nível da atividade econômica do país, dos preços dos combustíveis e do comportamento do câmbio. O preço do combustível representa, em média, 27% dos custos, enquanto outros insumos cujos preços estão atrelados ao dólar têm um peso de 22% na referida composição (Anuário do Transporte Aéreo, 2004). A escolha das moedas nas quais são denominados os passivos das empresas aéreas tende a afetar não apenas o fluxo de caixa dessas companhias, mas pode ter desdobramentos sobre outras atividades do setor turístico.

A análise do financiamento do turismo comporta também a consideração do crédito destinado à demanda, ou seja, deve investigar o padrão de financiamento da demanda do produto turístico realizada pelo turista. Neste sentido, convém considerar as modalidades de crédito, quais são os agentes fornecedores de crédito e o perfil dos tomadores. A partir deste levantamento pode se descobrir a existência de uma “franja” de potenciais tomadores que diante do aumento da oferta de crédito e redução de seu custo se sentiriam inclinados a financiar seus gastos com viagens. Por outro lado, se pode pensar também na organização de cooperativas de crédito destinadas à venda de férias e viagens.

Bibliografia Utilizada

- Barreto, M. Planejamento e Organização em Turismo. Coleção Turismo, Campinas: Papiros, 5ª edição, 2000.
- Basa. FNO: Plano de Aplicação dos Recursos para 2006 a 2008, 2005. Disponível em www.integração.gov.
- Bennett, O. "Financing for Tourism Projects in Developing Countries", in Seaton, A.V. (org.) Tourism: The State of the Art. Nova York: John Wiley and Sons, 1994.
- Brackenbury, M. "Has innovation become a routine practice that enables companies to stay ahead of the competition in the travel industry?", in OECD, Innovation and Growth in Tourism. Paris, 2006.
- Bezerra, M.M.O. Turismo e Financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais. Campinas. Coleção Turismo, Campinas: Papiros, 2005.
- Bennett, O. "Financing for Tourism Projects in Developing Countries", in Seaton, A.V. (org.) Tourism: The State of the Art. Nova York: John Wiley and Sons, 1994.
- BNB. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Relatório final de Projeto. Brasil, BNB, dezembro de 2005.
- BNB. Proatur: Programa de Apoio ao Turismo Regional. Disponível no site www.bnb.gov.br.
- Fabre, P. Methodologie de la Planification: Tourisme International et Projets Touristiques dans les Pays en Development. Paris: Ministère de la Coopération, 1984.
- FADE/Embratur, "Estudo Econômico-Financeiro dos Meios de Hospedagem e Parques Temáticos no Brasil", in Estudos do Turismo Brasileiro. Brasília: Embratur, 1999.
- Femenick, T.R. Sistemas de custos para hotéis. Textos Acadêmicos. São Paulo. CenaUn, 1998.
- Gazeta Mercantil, Panorama Setorial: A Indústria Hoteleira, 3 vols. São Paulo: Gazeta Mercantil, abril de 1999.
- Holloway, J.C. The Business of Tourism. Londres: Pitman, 1989.
- Hopi Hari. Demonstrações Financeiras. Disponível em www.cvm.gov.br.
- Jenkins, C.L. "Tourism Policies in Developing Countries", in Medlik, S. (org.) Managing Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991.
- Krippendorf, J. Sociologia do Turismo: Para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Série Turismo. São Paulo: Aleph, 2000.
- Lage, B.H.G. e Milone, P.C. A economia do turismo. Campinas: Papyrus, 1991.
- Lage, B.H.G. e Milone, P.C. "Impactos socioeconômicos do turismo", in Revista de Administração da USP, vol. 33, no. 4, out./dez. 1998.
- McIntosh, R.W. Tourism: principles, practices, philosophies. Columbs: Grid, 1972.
- Ministério do Turismo (2005). Fungetur_Nota Técnica Setembro de 2005. Disponível em <http://institucional.turismo.gov.br/>
- OMT, Tendencias del mercado turistico – Las Américas. Madrid: Organización Mundial do Turismo, 1999a.
- OMT, Tourism Highlights. Madrid: Organización Mundial do Turismo, 2002.
- Rosa, S.E.S. da e Tavares, M. M. A recente expansão dos resorts no Brasil. BNDES Setorial. Rio de Janeiro, n. 16, p. 85-104, set. 2002.
- Sauípe S.A. Demonstrações Financeiras. Disponível em www.cvm.gov.br.
- Swarbrooke, J. Turismo Sustentável: Setor Público e Cenários Geográficos. Série Turismo, vol. 3. São Paulo: Aleph, 2000a.

- Teuscher, "Swiss Travel Saving Fund", in Medlik, S. (org.) *Managing Tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991.
- Tribe, J. The economics of leisure and tourism: environments, markets and impacts. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1995.
- Witt, S.F. Brooke, M.Z. e Buckley, P.J. The Management of International Tourism. Londres: Unwin Hyman, 1991, 2ª. edição, 1995.

COLABORADORES:



REALIZAÇÃO:



Ministério do
Turismo

