SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

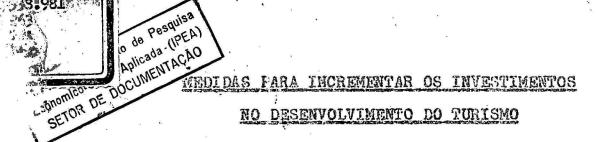
SETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

MEDIDAS PARA INCREMENTAR OS INVESTIMENTOS NO DESENVOLVIMENTO DO LTURISMO

TRADUÇÃO DE DEA DE CARVALHO SILVA

APRESENTADO EM TOURISM DEVELOPMENT AND ECONOMIC GROWTH:
PARIS, OCDE, 1967

SPEA 055



Dada a importância do presente relatório (*), de cuja elaboração participaram os Srs. David H. Davis, do International Bank for Reconstruction and Development; J. Richard, da Calsse Centrale de Credit Hôtelier, França; Juan de Arespacochaga y Felipe, Diretor Geral de Premoção do Turismo, Espanha; Vincent Planque, Commissariat — General du Tourisme, França, permitimo-nos sublinhar e destacar algumas conclusões.

(*) Apresentado em Tourism Development and Economic Growth

O.E.C.D. - Paris - 1967

Traduzido por Dea de Carvalho Silva



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
N.o. 2889
Data 9 / 10 / 68

MEDIDAS PARA INCREMENTAR OS INVESTIMENTOS NO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Para premover uma indústria turística ativa, a coisa mais provei tosa que o govêrno pode fazer é eriar condições que tranquilizem o investidor privado e o estimulom a considerar o investimento no desenvolvimento do turismo uma proposta atraente. A experiência geral mostra que, a não ser que esforços especiais sejam feitos para tentá-lo, o investidor em perspectiva normalmente prefere colocar seu edinheiro em outros setores, onde os resultados são meis rápidos ou emais certos. Para induzí-lo a colocar seu capital em projetos de turismo, o govêrno deva primeiro criar um clima favorável para o investimento a então prover tantos incentivos financeiros específicos quan tos seiam agrassários, som ao mesmo tempo distoreer a economia dando tratamento preferencial a um setor particular.

CRIAÇÃO DE UM CLIMA FAVORÁVEL AO INVESTIMENTO

1 - PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO GERAL

Foi unanime o acordo de que o investimento em turismo somente deve ter lugar, em ampla escala, dentro de um esquema de desenvol vimento econômico geral. Isto implica em que:

- a) deve haver uma razoavel perspectiva de estabilidade econômia
- b) deve haver um plano nacional de desenvolvimento;
- c) dentro do plano nacional, deve haver um detalhado programa para o desenvolvimento do turismo.

2 - PROMULGAÇÃO DE UM PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO Tornar conhecido o programa de turismo do govêrno constitui por si só uma garantia para o investidor potencial. Signifi

ca que o govêrno analisou a situação do mercado e traçou um programa de investimento no turismo, tendo por base suas previsões de demandas futuras. As previsões da demanda no plano nacional não suprimem, na turalmente, a necessidade de um estudo detalhado da viabilidade de cada projeto isolado de investimento, o qual é tão necessário para - um projeto de turismo como para qualquer proposta de investimento. - Éles devem proporcionar, todavia, uma garantia de que o futuro desen volvimento do setor foi cuidadosamente levado em conta e que o investimento no turismo, portanto, não precisa ser encarado como um jêgo. Além disso, o programa do govêrno deve indicar certas direções que o futuro desenvolvimento do turismo tem intenções de seguir. O empresario particular então deverá sentir que, se seu plano privado coincide com o das prioridades selecionadas pelo govêrno, pode esperar - receber do govêrno o apoio e o auxílio para sua realização.

3 - PROVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA

O incentivo mais direto que o governo deve oferecer à inicia tiva privada, particularmente nas novas zonas turísticas, é preparar a infra-estrutura, que deve preceder os investimentos em amenidades. Abrindo uma nova área turística, o investimento para a infra-estrutura deve ser muito maior do que o que seria aplicado em facilidades - turísticas. No plano para o desenvolvimento de Guadarrama, na Espanha, por exemplo, 70% do investimento total requerido foram destinados à infra-estrutura, (estredas, parques, remoção de impedimentos, etc.) e sômente 30% para cabines turísticas, teleféricos, etc. Nestas áreas turísticas, a infra-estrutura exisida costuma ser particularmente pesada, uma vez que tais áreas são atraentes para o turismo precisamente porque suas outras atividades econômicas são em pequeno número; em consequência, será reduzido o equipamento existente de - infra-estrutura.

Ainda que o investimento na infra-estrutura represente um onus pesado sobre os orçamentos públicos, pode ele ter um grande

surpreendente impacto de aceleração. Na Savoia, região da França, por exemplo, um investimento numa nova estrada, que custou dois milhões de francos, reniau no espaço de somente dois anos dez vezes es
ta quantia. É importante, contudo, que o empresário particular se
sinta seguro, antes que êle faça seu próprio investimento,

primeiro: que a infra-estrutura será providenciada;
segundo : que será providenciada de acórdo com o programa estabe
lecido pelo govérno no seu plano de turismo.

LI - REGULAMENTAÇÃO GOVERNAMENTAL E ASSUSTÊNCIA ADMINISTRATIVA

corável ao investimento por meio de um judicioso sistema de regulamentos. O govêrno faria bem em consultar a indústria, ao redigir os regulamentos que dizer respeito a ela, já que o sistema regulador so mente será uma força positiva para encorajar investimentos se ele ti ver a confiança da iniústria por trás dele. Pela mesma razão, é mui to importante que o govêrno aplique seus regulamentos de maneira aceitável e que o sistema não permita que ele se torne inconveniente ou arbitrário. O empresário privado deve ser capaz de considerar o órgão de turismo oficial, através do qual os regulamentos são aplica des, (isto é, a organização de turismo nacional e os órgãos regionais que dizem respeito às áreas com programas de desenvolvimento) - como fontes de assistência mara levar a cabo seus próprios planos de investimento.

INCENTIVOS ESPECÍFICOS PARA INVESTIMENTOS PRIVADOS

Uma vez que a maior parte dos investidores privados espera um rá pido lucro sóbre o capital, são necessários incentivos financeiros especiais para que o investimento em turismo se torne interessante. Em particular, o governo necessitará oferecer arranjos especiais de concessões com o fim de mobilizar capital para as áreas prioritárias fixadas pelo plano nacional de turismo. Pode-se adotar uma grande - variedade de medidas.

Um projeto de turismo requer um tratamento especial em dois est<u>é</u> gios:

no momento de fazer o investimento e, subsequentemente, no estágio de sua operação.

É no primeiro estégio que os incentivos eferecidos devem ser par ticularmente atraentes, se o investimento turístico se destina a com petir com empreendimentos em imóveis ou comerciais ende o desembolso de capital inicial é pequeno em relação aos resultados imediatos.

1) Subsidios

Do ponto de vista do investidor, o mais atraente incentivo é evidentemente um direto subsídio governamental. No estágio de desen volvimento do turismo, pode ser dese ável uma participação direta - não reembolsável pelo governo, especialmente como um meio de investimento inicial numa área nova de desenvolvimento. O subsídio é então usado como catalizador para atrair o investimento privado, o qual somente contribui com uma parte do custo total. Em tais casos, a participação do governo deveria se restringir a uma percentagem fixa do investimento total, com a idéia, sempre, de que o investidor privado teria o máximo de participação possível.

2) Créditos

Do ponto de vista do govêrno, a forma mais satisfatória de la centivo é dar facilidades especiais de créditos, geralmente, a longo prazo. Em multos países, o capital para investimentos é escasso e - somente uma parte dêle vai para o turismo. O govêrno deve então encorajar o investimento em turismo preparando fontes adicionais de - crédito para suplementer o montante de capital privado disponível através de bancos e fontes financeiras. Selecionando as formas de em

rismo. Assim, a Espanha, por exemplo, dá créditos especiais para in vestimente nas áreas declaradas como de interêsse turístico nacional. Na Turquia, os créditos para investimento em turismo são somente dig poníveis para áreas a que o governo deu prioridade e foram aprovadas pelo Ministro do Turismo e Informação.

A mais frequente forma de crédite é o empréstimo a longo prazo, dependendo a duração da natureza da operação. Na maior parta dos países a construção de hotéis obtém cêrca de 25 anos e os emprés
timos para reconstrução e equipamento. 10 ou 15 anos cada. Na maioria dos países também o plano de ação do governo não concede um empréstimo maior do que a metade do custo total comercial, em parte por temor de sobrecarregar o investimento e, mais especialmente, com
o fito de associar, tanto quanto possível, o capital privado com o
risco. Se o crédito admite um generoso período de graça antes do co
meço do pagamento, êste por si mesmo constitui um incentivo adicional para o investimento.

Argumenta-se, muitas vezes, que créditos para investimento em turismo e, em particular, créditos para a indústria hoteleira, são - basicamente diferentes dos créditos para outras formas de emprêsa e que, por conseguinte, requerem instituições especiais para sua administração. Embora haja risco de criar possívelmente sobrecarga de é instrumentos adicionais, a maioria dos países tem de fato considerado que o financiamento de um empreendimento hoteleiro é suficientemente diferente de umá hipoteca normal de financiamento, exigindo - conhecimento especializado e assim justificando a criação de uma instituição especial de crédito do govêrno.

O financiamento de investimento de hotel pode ser considerado a base do financiamento da indústria turística.

A indústria hoteleira é normalmente operada pela pequena e mé dia emprésa, que acha difícil conseguir capital no morcado aberto; é caracterizada por pasado investimento fixo e seu lucro a prazo curto

é usualmente pequeno. Assim, por exemplo, o governo de Israel montou uma Corporação para o Desenvolvimento da Indústria Turística; o gover no Português tem um "Jundo Turístico", através do qual centraliza os créditos turísticos; a França tem uma Caixa Central de Crédito Hoteleiro, etc.

3) Aconselhamento Tecnico

Seja qual for a instituição de crédito, sua equipe deve ser qualificada para a avaliação de projeto.

Deve também ser capaz de guiar o investidor na administração - de projeto. Muitas vezes pode ser aconselhável que os créditos para turismo sejam associados com aconselhamentos técnicos, da mesma forma que se procede para os créditos agrícolas. Sugere-se que para países que estão somente começando a construir uma experiência na indústria turística, a assistência deve ser capaz de dar uma contribuição útil, auxiliando na preparação de projetos aceitáveis, ajudando a avallá-los e aconselhando para sua implementação.

4) Taxas proferenciais de juros

As discussões do seminário revelarar uma aguda diferença de opinião sôbre a seguinte questão: se as facilidades de créditos do go
vêrno para investimento em turismo deveriam incluir taxas preferenciais de juros. É um fator básico de produção que o capital tende a eg
cassear e o custo do capital ao longo do tempo, por conseguinte, se
tornaria alto. Oferecendo capital para investimento a taxas mais baj
xas de juros que as do mercado, o govêrno está de fato fazendo a comu
nidade subvencionar o custo do dinheiro para o investidor particular.
A alegação contra taxas de juros preferenciais para o turismo é que podem estas estimular artificialmente o investimento e conduzir à má
aplicação de recursos. Isto pressupõe que o custo do capital e as ta
xas de juros do mercado são bons indicadores de uma correta distribuição de investimento e que o turismo deve aproveitar a oportunidade

na competição pelo capital escasso sôbre a base de sua lucratividade propria. O argumento contrário é que a lucratividade em termos de re tórno imediato do capital investido não é a mesma lucratividade em têrmos de impacto econômico do desenvolvimento do setor de turismo. -Dois conceitos diferentes estão envolvidos. O problema, por conseguinte, é como empreender uma operação a curto termo cuja lucrativida de seré a longo têrmo. O investimento em turismo pode ser comparado aquêle em agricultura: o investimento em capital fixo é elevado e retorno se da a uma taxa variável sobre a vida do ativo. O retorno imediato é baixo; num estágio posterior, particularmente em condições do inflação, a lucratividade será alta. O investimento deveria ser considerado injustificado so de todo houvesse probabilidade da retribuição ser baixa ao longo de tôda a vide do ativo. O critério, por êsse motivo, não deve ser a lucratividade imediata mas o impacto que o projeto provavelmente criará à luz dos objetivos do programa nacional de turismo. Se o projeto se revela justificado nesta base, ha dificuldado em obter investimento a uma alte taxa de juros, então é razoavel usar os fundos públicos para tornar o dinheiro disponível a uma baixa taxa de juros.

Em todos os países representados no Seminário, o Govêrno tem, de fato, seguido êste último princípio. Ficou estabelecido que, desede que o desenvolvimento do turismo beneficía tôda a comunidade, é apropriado o uso dos fundos públicos para facilitar o investimento. Na Espanha 25% do investimento total em turismo tem sido feito sóbre arranjos especiais de créditos. Na Turquia, onde o investimento em turismo está apenas começando, a proporção é, em norma, em tôrno de sos. O gráu de preferência, comparado à taxa normal dos bancos, variará de acôrdo com o país e a natureza do empreendimento. O uso sele tivo, pelo govêrno, de taxas preferenciais representa um meio adicional de dirigir o investimento para as zonas de prioridade do plano na cional de turismo.

5) Créditos garantidose abatimentos de juros

Outra medida é que o govêrno (ou autoridades locais) garanta - créditos a serem obtidos através de operações bancárias normais. O - govêrno pode também estar preparado para conceder abatimentos de juros para o investimento em turismo, fazendo diferença entre as taxas comerciais e as propostas para a indústria hoteleira. Estas, centudo, são medidas suplementares somente e não resolvem, por si sós, a dificuldade da escassês de capital.

6) Facilidados para sovisição de terra

Em alguns casos, os cráditos do governo para o desenvolvimento do turismo inclui o custo da terra onde o projeto é localizado. Faci lidades especiais para a compra da terra podem ser um poderoso incentivo ao desenvolvimento do turismo, particularmente em novas áreas tu rísticas, embora haja sempre o perigo da especulação imobiliária. És te problema, resultando em inflação, injustiça social e desvio do desenvolvizento comercial da terra é particularmente sério ho setor de turismo, onde o valor da terra é extraordinariamente alto em relação ao que se constrói sobre ela. Há várias maneiras pelas quais o govêr no pode tentar prevenir este risco. Um estratagema é avaliar o preço da terra antes da zona ser classificada como interessante para o desenvolvimento do turismo. Outro é impor uma taxa progressiva sôbre a não utilização da terra em áreas de desenvolvimento do turismo, ou se não, impor uma taxe sobre a valorização. Outras possibilidades são o brigar o comprador a desenvolver as instalações turísticas dentro de um prezo especificado e a participar, ele proprio, numa proporção ajustada, no custo do desenvolvimento. Um método mais drástico é o go vêrno comprer êle mesmo secretamente a terra antes. Tôdas estas medi das contudo, são apenas paliativos. Pareceu chegar-se, no Seminário, a um incômodo acôrdo no sentido de que o único remédio certo contra a especulação é a expropriação pura e simples, uma solução que envolve em seu cortejo muitos outros problemas.

7) Auxílios Fiscals

Muitos governos reconhecem o turismo como uma indústria de exportação e lhe oferecam as mesmas facilidades concedidas às outras in
dústrias de exportação. Estas facilidades incluem redução de direi tos alfandegários sobre materiais de construção importados e equipamen
to necessário para serviços de turismo, isenção de taxas de consumo
ou outras sobre importação e, em alguns casos, facilidades especiais
para compra de moeda estrangeira, necessária à importação. Como uma
indústria de exportação, o turismo deveria também estar adequadamente
isento de taxas que representam, afinal, uma sobrecarga sobre a exportação.

8) Abatimentos sôbre custos operacionais

O govêrno pode tornar atraente a perspectiva de investir en tu rismo oferecendo concessões especiais no estágio operacional destinadas a aumentar a rentabilidade do projeto. Estas concessões incluem, principalmente, abatimentos de impostos destinados a facilitar a reng vação do equipamento a redução do imposto predial e de taxas municipais. Na maioria dos países a indústria também reclama uma legislação trabalhista favorável para facilitar o trabalho do estrangeiro.

Como regra geral, a extensão das facilidades do governo à indústria turística pode ser encarada como indicação da importância econêmica atribuída a êsse setor. Os Ministros das Finanças são notôriamente difíceis de convencer sôbre tratamentos preferenciais. A indúgitria turística não pode esperar gozar por muito tempo de uma posição privilegiada a menos que possa demonstrar convenientemente que isto se justifica em têrmos de remotos benefícios para a economia. O govêrno, por seu lado deve usar de discreção na aplicação de medidas propulsoras e tomar cuidado para não usá-las além do ponto em que são realmente necessários.

O PAPEL DO INVESTIMENTO DIRETO DO GOVÊRNO

A extensão do investimento direto do govêrno no turismo está - estreitamente relacionada com o gráu de desenvolvimento da indús: ria. Mesmo em países onde o turismo é mais adiantado, há probabilidados de recurso à ação do govêrno de uma forma ou de outra, com propósitos de senvolvimentistas.

Hole, as fronteiras entre o setor público e o privado estilo se tornando, por tôda a parte, crescentemente apasadas. Os govêrnos investem em empreendimentos geralmente considerados próprios da empresa privada e é comum agora encontrá-las manufaturando automóveis, dirigia do linhas séreas ou administrando hotéis. Ao mesmo tempo, as empresa privadas investem e comercializam investimentos normalmente reservados ao setor público tais como, por exemplo, construindo rodovias e auto financiáveis por mejo de uma taxa cobrada dos usuários.

O fim básico de intervenção do governo deve ser complementar e estimular as atividades do setor privado a fim de obter os objetivos prioritarios do plano nacional de turismo. Como norma geral o gover no não deveria procurar fazer por si mesmo o que o setor privado é ca paz e está desejoso de fazer. O governo deve estar normalmente bem aconselhado a distribuir, tanto quanto possível, o custo do desenvolvi mento do turismo, entre muitos interesses diferentes. Dada a natureza, altamente inconstante da indústria turística, e sua particular vulnerabilidade às variações da moda, é imprudente para qualquer interesses individual ter um monopólio de investimento muito grande no desenvolvimento de qualquer área turística. Os monopólios são normal mente lentos para se adaptar a necessidade de alteração e um monopoli o governamental não é provavelmente o mais flexível. O arranjo étimum é que as autoridades locais, os bancos e a emprêsa privada, dividam a responsabilidade com o governo num espectro tão amplo quanto possivel.

Mos casos em que o capital total exigido para o desenvolvimento de uma área é muito pesado, uma parte considerável deve ser levam
tada pelo govêrno, particularmente nos estágios iniciais. A tarefa maior serão as medidas de infra-estrutura, tradicionalmente de respon
sabilidade do govêrno. O govêrno pode, todavia, envolver a participa
ção do setor privado no financiamento dos investimentos, também da
infra-estrutura, criando companhias mistas ("Societé d'economie mixte"), nas quais as autoridades púbicas, as instituições de créditos o
a emprêsa privada, trabalham juntas, com o Estado mantendo a função diretora.

As autoridades francesas adotaram este método para o desenvolvimento do projeto turístico de Roussillon-Languedoc, onde as proporções do empreendimento necessitavam uma estrutura de intervenção totalmente original. Cobrindo uma área de 1/20 do território nacional, o plano tem perspectiva para receber um milhão de pessoas por ano num espaço de dez a quinze anos. Esta é a operação individual mais embiciosa desta espécia na Europa e a despeito do fato de estar sendo empreendida por um país com supra desenvolvida indústria turística e um ativo mercado de capital, os métodos adotados pelas autoridades francesas para resolvê-la tem uma importância óbvia para os países menos adientados, que se defrontam com o problema de desenvolver uma nova e área turística.

O problema básico para o govêrno Francês foi como recrutar a participação do setor privado a fim de levá-lo a assumir parte da car ga do desenvolvimento. A magnitude da operação afugentava a emprêsa privada. Foi então necessário garantí-la pela associação dos fundos públicos com a emprêsa privada, no princípio, a fim de minimizar o prisco. O govêrno começou por adquirir, êle mesmo, 3.000 hectares de terra, que foram declarados subsequentemente área de utilidade pública. A preparação da infra-estrutura foi confiada a quatro companhias mistas, às quais o govêrno ofereceu empréstimos. Uma vez completada

a infra-estrutura, que incluia quatro auto-estradas principais, limpeza de pântanos, contrução de portos, etc., a terra seria vendida para vários usuários ou promotores por um prêço que incluia o custo do desenvolvimento da infra-estrutura. Os promotores tem a obrigação de desenvolvê-la e estão prolbidos de conservá-la desocupada: Sob esses arranjos, o govêrno tem contrôle sem ter o monopólio da execução. O govêrno tem uma política coerente de aquisição da terra, contrôle sôbre o planejamento físico e desenvolvimento e mantém uma coordenação financeira sôbre o investimento na área.

O investimento direto do govêrne na super estrutura turística (hotéis, diques para iate, piscinas, etc.,) é normalmente empreendida primeiro para projetos pioneiros, com a idéia de que em algum tempo a emprêsa privada seguirá o exemplo. Assim, houve tempo em que os govêrnos da Espanha e de Portugal construiram hotéis em locais onde a iniciativa privada estava relutante em investir e a consequência foi um grande incremento de construção de hotéis por particulares. Na Egpanha, por exemplo, há cinquenta hotéis do govêrno, mas há agora vári as centenas de hotéis particulares. Em alguns casos, o govêrno pode tomar a si a responsabilidade de dar partida a um projeto necessário a promover o desenvolvimento. Uma vez chegado o momento oportuno pode transferir a operação para o setor privado ou uma companhia mista. O govêrno grego-fêz isso com hotéis e está atualmente empreendendo um extenso programa de construção de portos para iates o qual está propondo negociar da mesma maneira.

Um governo podo decidir investir ele próprio em facilidades ty rísticas nos casos em que a ação especial é nacessária para assegurar um desenvolvimento equilibrado. Os investimentos privados tendem a se concentrar indevidamente em certos tipos de facilidades que têm perspectivas imediatas mais atreentes. O governo pode então decidir investir com o fim de atender a algumas dificiências em serviços ou facilidades turísticas necessárias. Alternativamente, ele pode tomar a seu cargo um investimento desejável sobretudo para o desenvolvimen-

to da área mas o qual tenha pouca atração para o investidor privado - (exemplo: restauração de edifícios antigos).

Fazendo o investimento direto na super-estrutura, é importante que o govêrno não deixe sua função pioneira produzir efeito desvantajoso no empreendimento privado. Se a emprêsa do severno sosa de vantagens especiais sobra emprêsas similares, do setor privado, há sempre o periso do investimento privado sentir-se mais desencorajado que
estimulado. A solução do assunto é provavelmente uma questão de tempo. Nos primeiros estágios de desenvolvimento, onde a intenção é atrair o comércio bem como o investidor privado, é aconselhável que a
emprêsa do govêrno opere em têrmos especialmente favoráveis. Uma vez
o estágio superado, a menos que o investimento seja feito, em parte,
com propósito não diretemente lucrativo (exemplo: publicidade para tu
rismo) não haverá normalmente justificativa para que não se enquadre
nas condições comerciais normais.

Onde o governo tem um considerável investimento direto em projetos de turismo, é muitas vêzes preferível que tal investimento seja
canalizado através de uma agência especial do governo, criada para
êsse fim de preferência através do organismo nacional de turismo. O
organismo nacional de turismo deverá ter um largo campo de funções consultivas e reguladoras e assim, normalmente, êle não é o ideal, ...
quer por sua estrutura quer por sua composição para gerência direta de projetos de investimento.

É particularmente importante que haja uma clara distinção na contabilidade das despesas públicas para distinguir os empreendimentos lucrativos dos não lucrativos.

A partir daí o govêrno faria bem em apressar a padronização da contabilidade dentro de cada um dos diferentes ramos da indústria do turismo. Sem essa providência sua tarefa de contrôle da implementação do plano de turismo se torna muito mais difícil.