

Políticas de Financiamento: efeitos sobre a oferta e demanda dos serviços turísticos no Brasil

SUB-ÁREA 16: Economia Industrial e de Serviços Sessão Ordinária

Resumo

Nas últimas décadas, o governo brasileiro tem implementado políticas de turismo para estimular o crescimento do setor em território nacional, pois enxerga o turismo como uma atividade promissora, capaz de gerar renda e melhorar as condições de vida da população brasileira, notadamente nas regiões mais pobres do país. Destaque pode ser dado à política de financiamento, estruturada a partir de uma série de fundos e programas, bem como através da atuação dos bancos públicos federais. O setor turístico é marcado por uma grande heterogeneidade de empreendimentos no tocante ao porte ou às especificidades dos serviços oferecidos, o que tende a determinar distintos padrões tecnológicos, financeiros, comerciais e organizacionais às empresas participantes, assim como diferente capacidade de autofinanciamento e acesso diferenciado aos mecanismos de financiamento. É possível identificar certas atividades em que o aporte de recursos necessários para o financiamento de operações coloca fortes barreiras à entrada, enquanto que em outros negócios do setor não se verificam grandes impedimentos à abertura de empresas. Este artigo tem como objetivo discutir as políticas de financiamento do turismo como condicionantes das condições de oferta e demanda do setor e procura, assim, contribuir para a compreensão de fatores que condicionam a trajetória de expansão do turismo no Brasil. Defende-se a hipótese de que no atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira, marcado por um contexto crônico de elevadas taxas de juros e baixa relação entre crédito e produto interno, a estruturação de condições adequadas de financiamento é um forte condicionante para a expansão da oferta e demanda do setor. No caso da oferta, a importância de tais condições reside na concessão do crédito de longo prazo, indispensável à montagem da oferta turística, e no fornecimento de capital de giro. E, em se tratando da demanda, na provisão de recursos que garantam sua sustentação, especialmente em períodos de baixa estação.

Abstract

In the past decades, the Brazilian government has implemented tourism policies in order to stimulate the growth of the sector in the country, once it regards tourism as a promising activity, capable of generating revenue and improving the overall living standards of the Brazilian population, especially in the poorest regions of the country. As a particularly important measure, one could refer to the financing policy, structured on a vast array of funds and programs, as well as on the action of federal banks. The tourism sector is markedly heterogeneous in the scale and in the specificities of its services, which tends to produce different technological, financial, commercial and organizational standards for each of the participating companies, as well as unequal self-financing capacity and differential access to financing mechanisms. It is possible to identify certain activities in which the resources which are necessary to finance operations constitute a major barrier to the entry, whereas in other business within the sector no significant difficulty exists to open a company. This article aims at discussing the financing policies for tourism as determinant for the conditions of supply and demand in the sector and thus seeks to contribute towards a better understanding of the factors that determine the expansion of tourism in Brazil. We support the hypothesis that, in the current stage of development of Brazilian economy, characterized by a chronic context of high interest rates and a low ratio between credit and GNP, the set-up of appropriate financing conditions is a major determinant in the expansion of supply and demand in the sector. In the case of supply, the importance of financing lies in providing long-term credit, of the utmost importance for building up the supply of tourism services, and in providing working capital. As for demand,

financing is fundamental for providing resources that may enable the continuance of tourism, even in the low season.

Introdução

O turismo tem apresentado crescimento sistemático desde os anos cinquenta, conforme revelam as estatísticas da Organização Mundial de Turismo (OMT), e contribuído para a geração de divisas e expansão do emprego em vários países. Ao longo dos anos, diferentes governos têm incentivado a atração de turistas estrangeiros aos seus países, tarefa freqüentemente facilitada pelo crescimento e difusão da indústria cultural.

Para fins analíticos, convém considerar os elementos que devem estar presentes na investigação do setor de turismo. Inicialmente, deve-se ressaltar que os negócios turísticos envolvem diferentes segmentos e portes dos empreendimentos. Ademais, observa-se que tais negócios apresentam características comuns às atividades do setor de serviços, tais como a simultaneidade no fornecimento e consumo do serviço - o que determina a impossibilidade da formação de estoques dos produtos não vendidos. Convém salientar, também, que o turismo pode ser enxergado como um bem de alta-elasticidade renda, ou seja, um bem de luxo.

Para efeito de análise, tão importante quanto relacionar as características acima, é observar os aspectos institucionais que condicionam o desenvolvimento do turismo em um dado território e que determinam as condições de oferta e demanda desses serviços.

Este artigo procura contribuir para a explicação dos fatores que condicionam a trajetória de expansão do turismo no Brasil. Ele defende a hipótese de que no atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira, a estruturação de condições adequadas de financiamento é um forte condicionante para a expansão da oferta e demanda do setor. No caso da oferta, sua importância reside na concessão do crédito de longo prazo para a montagem da oferta turística e fornecimento de capital de giro. E, em se tratando da demanda, para prover recursos que possibilitem não somente o aumento, como também, em especial, a sustentação da demanda do setor, dada sua importante sazonalidade.

1. A organização do setor turístico no Brasil

A “indústria do turismo” no Brasil apresenta características comuns à organização do setor verificada em outros países. Inicialmente cabe mencionar que ela 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 desses empreendimentos justifica um tratamento analítico de cadeia produtiva para o setor, cujo produto final característico pode ser visto como um pacote que muitas vezes integra em um mesmo contrato a venda simultânea de 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 o financiamento das operações coloca fortes barreiras à entrada, enquanto que em outros negócios do setor não se verificam grandes impedimentos à abertura de empresas.

Os meios de hospedagem caracterizam-se por uma grande heterogeneidade, incluindo desde grandes empreendimentos, como filiais de hotéis de bandeiras internacionais, cadeias hoteleiras nacionais e hotéis independentes, até pequenos negócios, como as pousadas. A forma de inserção das grandes redes estrangeiras no Brasil é bastante diversa. Em alguns casos implica a propriedade dos hotéis, em outros essa presença se dá através do franqueamento da marca. Outra situação muito comum é a instituição de contratos de arrendamento e de *leasing* para operar hotel de terceiros.¹ Ressalte-se que uma forma de atuação não exclui as outras: algumas cadeias recorrem simultaneamente a distintos métodos de ação para se integrarem ao mercado brasileiro.

Dentro da cadeia turística brasileira, cabe destacar ainda o papel das operadoras de turismo que exercem a função de “produtoras de viagens”. Em decorrência de suas atividades, estas empresas costumam dispor de capacidade financeira e operacional que lhes permitam financiar a montagem, distribuição e, na grande maioria das vezes, o financiamento de pacotes turísticos. Como resultado do poder de mercado de que dispõem, essas empresas costumam ser descritas como oligopólios e estão localizadas, sobretudo, nos maiores centros urbanos do país, especialmente em estados da região sudeste do país (São Paulo e Rio de Janeiro), que são também os maiores emissores e

receptores de turistas, mas com representação e canais de distribuição em outros estados da federação. Como estratégia de afirmação de suas marcas e disputas de mercado, as grandes empresas do país empreendem campanhas publicitárias em jornais de grande circulação nacional, nas redes de televisão abertas e a cabo e em suas *homepages* para divulgação por meio da internet. É possível observar que algumas empresas privilegiam os roteiros de viagem domésticos, incluindo-os na confecção de seus pacotes, enquanto outras têm como estratégia de mercado a venda de pacotes para destinos internacionais.

As agências de viagens representam um dos mais importantes canais de distribuição dos produtos turísticos e, talvez, o ela mais fraco deste processo.² No Brasil, elas estão concentradas, sobretudo, nos grandes centros urbanos das regiões mais desenvolvidas, e algumas delas são de propriedade de operadoras turísticas. Embora a maioria desses empreendimentos seja de pequeno porte, existem empresas maiores que operam em nichos de mercados mais sofisticados, o que geralmente reflete as estruturas financeiras mais fortes dos grupos empresariais aos quais estão vinculadas.

Outro segmento que faz parte da cadeia turística brasileira é o setor de transporte, notadamente na modalidade de transporte aéreo que permite o rápido deslocamento em viagens de longa distância. Este aspecto é particularmente relevante no caso de um país com o tamanho do Brasil. Ademais, deve ser mencionado que a falta de opções em termos de transporte ferroviário contribui para que vôos fretados e regulares promovam a inserção dos destinos turísticos brasileiros que se encontram distantes das grandes regiões emissoras no país.

O exame da cadeia turística brasileira pode incluir considerações acerca da oferta e demanda de serviços turísticos no país. No que diz respeito à oferta, parece razoável supor que a disponibilidade de meios de hospedagem em uma dada região é condição indispensável para promovê-la à condição de destino turístico. Mas, para atingir essa posição, a destinação necessita ser procurada, ou seja, fazer parte do circuito de comercialização das operadoras e do segmento de transporte, ainda que ela se encontre longe dos grandes centros emissores.

Neste sentido, a análise acerca da comercialização no interior da cadeia turística fornece informações cruciais acerca das potencialidades de desenvolvimento de um destino turístico e da sustentação dos negócios vinculados a essa atividade,

² Com o importante crescimento das grandes operadoras, a atuação das agências é cada vez limitada, crescentemente pautada mais pela venda de pacotes prontos e bilhetes.

especialmente no caso de um país de dimensão continental como o Brasil, em que muitas destinações encontram-se distantes dos grandes centros emissores de turista do país, a exemplo do Nordeste brasileiro. Como as operadoras realizam contratos de compra em larga escala dos serviços de hospedagem nesses destinos e de transporte de passageiros elas têm condição de fixar preços pelos seus pacotes que podem contribuir para expandir ou restringir o desenvolvimento do turismo de massa nessas destinações.³

A análise do padrão de financiamento e fomento das atividades de turismo e a compreensão de como esse afeta as condições de oferta e demanda do segmento devem levar em conta as considerações tecidas acima acerca das características assumidas pelo setor no Brasil. Mas também devem se pautar pela consideração de questões mais gerais, tais como condições sócio-econômicas, regionais e macroeconômicas vigentes.

Nas últimas décadas, o governo brasileiro tem implementado políticas de turismo para estimular o crescimento do setor em território nacional, pois enxerga o turismo como uma atividade promissora, capaz de gerar renda e melhorar as condições de vida da população brasileira, notadamente nas regiões mais pobres do país. Dadas as peculiaridades de um país como o Brasil, regiões com grande potencial turístico e baixa capacidade de geração de renda sofrem de carência de infra-estrutura básica. Desta forma, o desenvolvimento da estrutura turística nessas regiões demanda, na grande maioria das vezes e em geral em grande escala, melhorias na infra-estrutura básica através de obras de saneamento, melhorias de rodovias, vias urbanas e aeroportos. Tais demandas implicam investimentos de longa maturação, o que significa a necessidade de recursos de longo prazo, que historicamente na economia brasileira têm sido fornecidos por instituições financeiras públicas e, em menor escala, por recursos estrangeiros. Uma fórmula encontrada pelo governo brasileiro para enfrentar tal desafio foi a criação, em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, de um amplo programa de financiamento Estados e Municípios voltado para melhoria da infra-estrutura básica e turística, como será discutido no próximo item.

³ Um 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 na definição dos prazos para o pagamento dos 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 (Krippendorff 2000). Este perfil de demanda pode ter reflexos sobre as receitas operacionais dos hotéis, afetando a capacidade de auto-financiamento deles.

As condições de crédito da economia brasileira e o contexto macroeconômico conformam outro elemento fundamental para que possamos entender em que situação o padrão de financiamento e fomento do turismo é construído. A despeito da existência de um mercado de capitais organizado, as operações de financiamento no Brasil se dão majoritariamente, em especial no caso de pequenos tomadores, através do mercado de crédito bancário. Tal mercado é marcado pela presença crônica de elevadas taxas de juros, resultantes de políticas de estabilização de preços e liberalização vigentes a partir de meados da década de 1990, e de uma baixíssima relação crédito produto interno (34,3% em dezembro de 2006), que resulta, entre outros fatores, dos grandes ganhos garantidos pelas taxas de juros pagas pela elevada dívida pública interna.

2. Ciclo de crédito e padrão de financiamento da oferta do produto turismo

Para efeitos de análise, o padrão de financiamento e fomento estruturado para estimular as atividades do setor deve considerar ser o turismo 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 queda 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 concederem 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, 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 lhe 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 desenvolvimento de uma destinação turística requer a existência prévia de infra-estrutura básica, pois a falta de suporte adequado desses serviços pode criar pontos de estrangulamento que resultará na obsolescência da destinação. Em qualquer país, parcela significativa dos gastos com infra-estrutura básica costuma ser financiada por recursos públicos. Mas, nos países em desenvolvimento, a infra-estrutura turística depende também do financiamento público, especialmente quando se trata do crédito de longo prazo, como bem ilustra o caso brasileiro.

A heterogeneidade dos negócios turísticos que compõem a oferta do setor determina que os gastos com investimentos variem de acordo com as especificidades das instalações e equipamentos adequados às atividades turísticas, e com o porte dos empreendimentos. Em alguns casos, certos negócios indispensáveis à consolidação de qualquer destino turístico têm um longo prazo de maturação, a exemplo dos investimentos em hotelaria.

Alguns países em desenvolvimento estruturam políticas de financiamento para favorecer as inversões enquadradas no planejamento nacional de turismo, pois pretendem retirar os entraves colocados à expansão do setor pela carência de recursos para financiar investimentos turísticos de capital nacional e pela ausência de instituições financeiras privadas que forneçam crédito de longo prazo em condições adequadas. O próximo item abordará a experiência brasileira recente ao relacionar alguns programas e fundos de financiamento e fomento ao turismo que foram implementados no Brasil ao longo dos anos.

2.1 Políticas de financiamento e fomento ao turismo: programas e fundos

As políticas de financiamento e fomento implementadas pelo governo brasileiro devem ser entendidas a partir da criação e operacionalização de fundos e programas, assim como pela atuação direcionada das instituições financeiras públicas federais.⁴ Entre os fundos destacam-se o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), os regionais FNE, FCO e FNO; entre os programas destaca-se o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

A formulação das políticas de turismo no Brasil começou no início da década de 1970, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Conselho Nacional de Turismo, CNTur. Naquele período, as políticas de estruturação do setor tinham a preocupação de contemplar o problema do financiamento dos investimentos de longo prazo, sobretudo no setor hoteleiro: os negócios turísticos foram equiparados à indústria para receber incentivos fiscais e foi instituído o Fundo Geral de Turismo,

⁴ A despeito do amplo processo de privatizações de bancos públicos estaduais implementado na década de 1990, as mais importantes instituições federais foram mantidas e passaram por um processo de fortalecimento, em especial na presente década. São estas: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e os bancos regionais Banco da Amazônia (BASA) e Banco do Nordeste (BNB). Para se entender a importância destas, em setembro de 2003, o BB e a CEF juntos detinham cerca de 30% dos ativos do sistema financeiro como um todo.

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”.

Os incentivos fiscais destinados ao financiamento do turismo pelo governo federal foram reduzidos ao longo dos anos e extintos em 2001. O Fungetur sofreu uma redução sistemática no volume de recursos destinados à sua constituição e, desde 2001, não tem realizado novas operações. Salienta-se que o Fungetur não tem recebido novos repasses do Orçamento Geral da União, de modo que a disponibilidade de recursos para uma eventual retomada dos financiamentos estará limitada ao montante disponível neste fundo, resultado de pagamentos de principal e serviços de financiamentos concedidos no passado.

Os fundos constitucionais, criados pela Constituição Federal de 1988 com o propósito de financiar investimentos nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, também têm canalizado recursos para financiamento em turismo. Esses fundos são geridos por instituições financeiras regionais: o 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).

O Banco do Nordeste criou com recursos do discutido fundo o Programa de Apoio ao Turismo Regional (Proatur), que tem como objetivo financiar a implantação, modernização e reforma de empreendimentos privados que operem nos municípios turísticos nordestinos. Com esse Programa, O BNB visa fornecer crédito para o setor privado, diferentemente do que ocorre com programas importantes, tais como o Prodetur. 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.⁵

Contudo, o direcionamento de recursos desse fundo para o setor turismo tem sido marginal, sempre abaixo do previsto inicialmente, correspondendo em média a

⁵ As taxas de juros cobradas nessas operações são bem mais baixas do que as negociadas no mercado (a taxa básica de juros nos primeiros meses de 2007 encontrava-se em torno de 13%). Além disto, os bons pagadores podem contar com “Bônus de Adimplência” que incidem sobre os encargos financeiros, e garantem a redução das taxas em 25% para a região do semi-árido e em 15% para as demais regiões.

1,3% no período 1995/2004. Um exame sobre o volume médio das operações permite concluir que esses recursos têm atingido os pequenos empreendimentos.

O Banco do Brasil, que gere o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), criou o Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional, que tem por finalidade financiar a implantação, ampliação e modernização de empreendimentos turísticos naquela região. O crédito visa pessoas jurídicas de direito privado, habilitadas pela Embratur⁶. 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 (com 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). No período de 1994/2004, somente uma parcela pequena dos recursos desse Fundo foi direcionada ao financiamento de empreendimentos turísticos, correspondendo a 0,6% do total. O valor médio de suas operações foi muito superior aos valores médios das operações do FNE.⁷

O Banco da Amazônia, que gere o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO), criou o Programa de Financiamento do Turismo Sustentável (FNO-Turismo). Com o objetivo de contribuir para o crescimento sustentável do turismo regional, este programa visa financiar a implantação, ampliação, modernização, reforma e realocização e adequação ambiental de empreendimentos turísticos implementados por empresas privadas localizadas no país, independente de origem do capital. (Basa, 2005).

Dentre as atividades a serem financiadas estão os empreendimentos voltados ao ecoturismo e aqueles implementados por associações e cooperativas. Os recursos podem ser utilizados para o financiamento de investimento fixo e de capital de giro associado a esse. Os encargos financeiros são os mesmos vigentes nos demais programas citados. No período 1997/2004 foram realizadas 91 operações de crédito, com um valor médio sensivelmente mais alto do que o observado nos outros programas, assim

⁶ Com exceção de projetos inseridos em programas turísticos oficiais aprovados por lei estadual e/ou definidos em resoluções dos Conselhos de Desenvolvimento Estaduais.

⁷ Apesar 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.

empreendimentos de maior valor foram financiados com esses recursos. Mas, o valor total emprestado ao turismo correspondeu apenas a 1,0% dos recursos desse fundo.

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 com o objetivo financiar melhorias na infra-estrutura básica e turística, sendo desta forma voltado para o financiamento de Estados e Municípios. Em sua primeira fase, que ocorreu no período 1994/2004, doravante chamada de Prodetur I, previa-se a disponibilidade para os estados do Nordeste de recursos no montante US\$ 800 milhões, sendo US\$ 400 milhões provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir de repasses do BNB, e o restante a ser provido, na concepção original do programa, por recursos próprios dos tomadores.

Os valores inicialmente estipulados para o Prodetur foram alterados em 1996. Dadas as dificuldades encontradas pelos Estados para a alocação dos recursos como contrapartida local, programa passou a contar com a participação financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este banco em atuação conjunta com o BNB passou a suprir parcela importante dos recursos necessários para a contrapartida de recursos locais, de estados e municípios. No âmbito deste programa, os Estados e Municípios contaram não somente com recursos próprios para a contrapartida local, como também com recursos do BNDES, como destacado acima, da Caixa Econômica Federal e do Governo Federal. Os resultados do programa foram bastante alentadores, como pode ser visto no Quadro 01, e um novo convênio com o BID possibilitou a criação de uma nova fase, ainda em andamento, que abarcou uma gama maior de Estados. Em junho de 2006, o BNB, operador da segunda fase do Prodetur Nordeste, já havia realizado a contratação de subempréstimos no valor de US\$ 237,8 milhões (BNB, 2006).

Quadro 1: 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
C) Melhoramento de Aeroportos	220.000	223.460	101,65
D) Estudos e Projetos	17.000	11.072	65,1

Fonte:BNB (2005)

Na década de noventa, 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 contribuiu para a criação do Prodetur 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 2 mostra que, embora essa instituição financeira 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.

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, em especial 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, 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 2: Financiamento do BNDES para o setor turístico, 1990-2005
(em R\$ constantes de dezembro de 2005).

1990	21.018.993		1998	197.464.306
1991	13.023.900		1999	162.652.119
1992	29.314.340		2000	149.917.212
1993	27.475.687		2001	167.886.619
1994	114.866.435		2002	176.822.125
1995	231.456.739		2003	84.308.093
1996	297.724.202		2004	58.777.208
1997	367.844.586		2005	105.680.442
			Total	2.206.233.006,86

Fonte: BNDES (valores correntes; cálculo nosso em valores constantes).

Um aspecto interessante a ser observado é que a partir de 2003, a redução do volume de empréstimos feito pelo BNDES, comparativamente aos anos anteriores, é 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 3. Embora no caso do citado ano, a base de comparação seja muito pequena dados os pequenos valores das quantias emprestadas em 2002, especialmente no caso do Banco do Brasil, o fato é que o desempenho dessas instituições na concessão de crédito para o turismo sugere mudanças no âmbito do fornecimento de empréstimos para o setor.

Quadro 3 Concessões por Agentes Financeiros Públicos para o Setor Turismo - 2003-2005

(em milhões de reais correntes)

	BNDES	Variação	BB	Variação	CEF	Variação	BNB	Variação	BASA	Variação	Total	Variação
2003	57,26	-47,9%	738,50	88,0%	244,40	122,2%	48,42	590,8%	5,75	-41,1%	1.094,32	22,8%
2004	43,12	-24,7%	893,59	21,0%	403,05	64,9%	42,46	-12,3%	14,15	146,3%	1.396,36	27,6%
2005	91,35	111,9%	1.081,24	21,0%	680,82	68,9%	109,38	157,6%	15,99	12,9%	1.978,77	41,7%

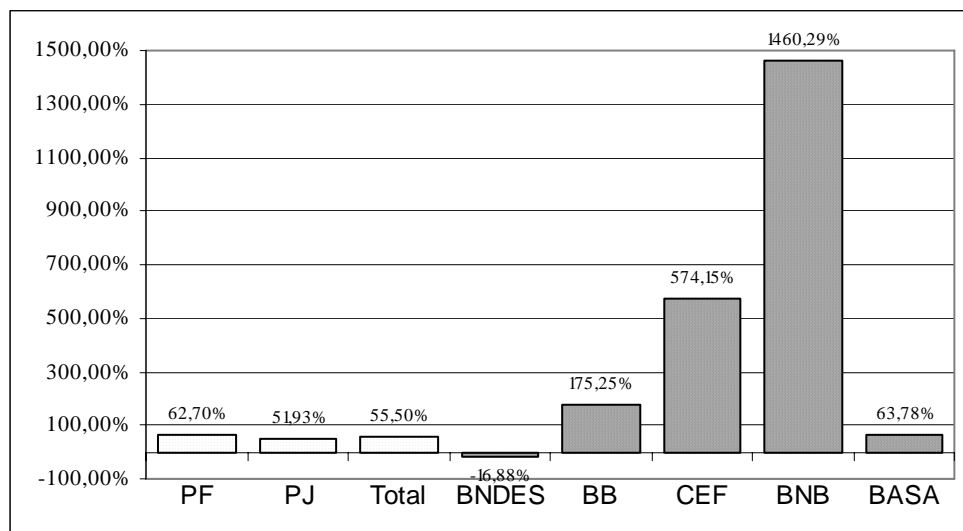
Fonte: Anuário Estatístico da Embratur.

A análise da evolução dos empréstimos feitos ao setor turístico pelas instituições financeiras públicas federais revela o movimento recente do governo federal no sentido de estimular atividades voltadas ao Turismo. A oferta de crédito dessas instituições foi fortemente ampliada entre 2002 e 2005. 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 2005, ele contribuiu com apenas 4,6% dos empréstimos concedidos; a participação do Banco do

Brasil, que era 2,2% em 2002, atingiu o patamar de 55% 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 35% 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: o volume de empréstimos que o Banco do Brasil concedeu em 2002 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 ao setor, 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. No caso do BNB, convém ressaltar 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. Convém destacar que, neste período, observa-se um crescimento das operações de crédito na economia brasileira, com a relação crédito sobre o produto interno variando de 24,2 % em dezembro de 2002 para 31,2% em dezembro de 2005, nível ainda extremamente baixo, mas que denota uma evolução se não robusta, ao menos positiva. No entanto, o crescimento das concessões de crédito das instituições públicas ao setor turismo ocorreu de forma muito mais acelerada do que as concessões do sistema financeiro como um todo para a economia, como pode ser depreendido do Gráfico 1, que mostra uma comparação entre a evolução das concessões nos anos de 2002 e 2005, o que certamente demonstra a preocupação do governo federal com o direcionamento de crédito para o discutido setor.

**Gráfico 1 Evolução das Concessões de Crédito
IFPF e Sistema Financeiro 2002-2005**



Fonte: Embratur e BCB.

Os programas e fundos relacionados revelam a tentativa do governo brasileiro de dirigir crédito para fomentar o desenvolvimento dos negócios turísticos no país. O próximo item tratará de aspectos relacionados ao financiamento da demanda do setor.

3. Padrão de Financiamento da Demanda: interior da cadeia de turismo

A organização das empresas do setor turístico no Brasil apresenta o padrão discutido abaixo. A estrutura de acomodação é marcada pela presença de pousadas, hotéis independentes e cadeias hoteleiras está distribuída em diferentes destinos turísticos no país; as sedes 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.

Conforme já foi exposto, 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). E, 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. Assim, 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, 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 subseqüentes. 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 seja maior no período de baixa estação.

Considerações finais

Conforme já ressaltado, o turismo apresenta certas especificidades, tais como: grande heterogeneidade nos negócios que compõem a oferta do setor; impossibilidade de formação de estoques dos serviços que oferece; e comportamento típico de um bem de luxo. A essas características deve ser acrescentado o fenômeno da sazonalidade. Esses aspectos devem ser considerados na política de financiamento dirigida ao setor, especialmente no caso de um país em desenvolvimento, como o Brasil, pois afetam a capacidade de auto-financiamento dos empreendimentos turísticos.

Ademais, quando se considera a trajetória da economia brasileira em pouco mais de duas décadas identificam-se outros aspectos que necessitam ser considerados e que dificultam o financiamento do turismo doméstico, como baixo crescimento econômico e elevadas taxas de juros. Em um contexto de política monetária cronicamente contracionista, que tem como meta única o controle da inflação e emprega como variável operacional uma taxa de juros básica extremamente elevada para atingir esse fim, a dívida pública se torna uma excelente oportunidade de aplicação para os bancos e outros agentes detentores de riqueza no país.

Na medida em que ela oferece retorno excepcional, em termos de rentabilidade e liquidez, os empréstimos ao setor privado se tornam relativamente menos atraentes que as aplicações na dívida pública. Ademais, tais empréstimos apresentam em princípio maior risco, pois seus tomadores não detêm controle sobre a emissão da moeda nacional, e estão, portanto, ao contrário do governo, sujeitos ao risco de *default*. A conseqüente escassez de oferta de crédito permite aos bancos cobrar taxas de juros mais elevadas dos empresários e restringir o crédito para os seus empreendimentos, de forma a compensar *ex post* o diferencial de rentabilidade *ex ante* dessas aplicações.

Neste contexto macroeconômico, e dadas as especificidades já elencadas do turismo, a estruturação de políticas de financiamento para o setor se torna um elemento essencial na formulação de políticas de competitividade a ele voltadas. Os mecanismos de financiamento, fundos especiais e programas geridos e/ou operacionalizados pelo setor público passam a ser instrumentos fundamentais para prover financiamento em condições adequadas ao setor turístico no Brasil. Especialmente na conjuntura atual, na

qual a tendência à valorização real da taxa de câmbio não apenas desestimula as exportações do setor como também tende a favorecer o turismo emissivo do país.

Os mecanismos de financiamento são particularmente importantes para a criação e sustentação dos pequenos e médios negócios turísticos. Contudo, convém considerar que alguns dos grandes empreendimentos do setor no Brasil, que têm acesso a mecanismos alternativos de financiamento com estruturas mais adequadas tanto em termos de necessidades quanto de prazo, também contam com forte participação acionária de fundos de previdência de estatais do país. De modo que, ainda que indiretamente, também dependem do financiamento do setor público.

Outro aspecto considerado quando se observa o padrão de financiamento do turismo no país é que o crédito público destinado ao setor focaliza a expansão da oferta turística, deixando o financiamento da demanda a cargo do mercado. Neste sentido, grandes compradores como as operadoras passam a dispor de um poder de barganha excepcional, especialmente quando seus fornecedores encontram-se em regiões distantes dos grandes centros emissores do país, como é o caso dos empreendimentos turísticos situados no Nordeste do Brasil. Tal situação pode comprometer a capacidade de auto-financiamento desses empreendimentos, notadamente em elos fundamentais ao desenvolvimento turístico como o setor hoteleiro, e dificultar a sustentação desses negócios nos períodos de baixa-estação.

Referências bibliográficas

Anuário Estatístico Embratur. Vol. 32, 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.

Bezerra, M.M.O. Turismo e Financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais. Campinas. Coleção Turismo, Campinas: Papiros, 2005.

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.

Krippendorff, 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: Papiros, 1991.

Sites consultados:

www.bcb.gov.br

www.bnb.gov.br

www.integracao.gov.br

www.embratur.gov.br