

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

PEDRO RAFAEL LIPAROTTI CHAVES

**INCENTIVOS FISCAIS AO TURISMO EM
SÃO FRANCISCO DO SUL/SC**

Monografia apresentada por Pedro Rafael Liparotti Chaves, aluno do 5º ano do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Graduado em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Romeu Herbert Friedlaender Junior


CURITIBA,
Novembro/2004

TERMO DE APROVAÇÃO


PEDRO RAFAEL LIPAROTTI CHAVES

INCENTIVOS FISCAIS AO TURISMO EM SÃO FRANCISCO DO SUL/SC

Monografia apresentada por Pedro Rafael Liparotti Chaves, aluno do 5º ano do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Graduado em Ciências Econômicas.



Orientador: Prof. Romeu Herbert Friedlaender Junior



Membro da Banca Examinadora: Prof. Marcio José Vargas da Cruz



Membro da Banca Examinadora: Prof. Murilo de Oliveira Schmitt

CURITIBA,
Novembro/2004

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - INCENTIVOS FISCAIS	4
1.1. <i>DEFINIÇÃO</i>	4
1.2. <i>CARÁTER EXTRA-FISCAL</i>	6
1.3. <i>INCENTIVO FISCAL ENQUANTO MÉTODO ESTIMULADOR DO INVESTIMENTO PRIVADO</i>	7
1.4. <i>CURVA DE LAFER</i>	8
1.5. <i>PRINCÍPIO DA ISONOMIA E OS INCENTIVOS FISCAIS</i>	9
1.6. <i>ASPECTOS GERAIS DA APLICAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS</i>	11
1.7. <i>REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS</i>	15
CAPÍTULO II – TURISMO	17
2.1. <i>CONCEITUAÇÃO DE TURISMO</i>	17
2.2. <i>TIPOS DE TURISMO</i>	18
2.3. <i>A INDÚSTRIA DO TURISMO</i>	19
2.4. <i>IMPORTÂNCIA DO TURISMO NA ECONOMIA</i>	21
2.5. <i>VANTAGENS COMPARATIVAS E COMPETITIVAS</i>	23
2.6. <i>IMPACTOS DA ATIVIDADE TURÍSTICA</i>	24
2.6.1 <i>Impactos Econômicos</i>	24
2.6.2 <i>Impactos Socioculturais</i>	26
2.6.3 <i>Impactos Sobre o Meio Ambiente</i>	27
2.7. <i>NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO TURISMO</i>	29
CAPÍTULO III - SÃO FRANCISCO DO SUL	31
3.1. <i>INTRODUÇÃO</i>	31
3.2. <i>DADOS DO TURISMO EM COMPARAÇÃO COM OUTRAS CIDADES DO LITORAL CATARINENSE</i>	35
3.3. <i>INDÚSTRIA DO TURISMO JÁ IMPLANTADA E INERA-ESTRUTURA</i>	37

CAPÍTULO IV - OS INCENTIVOS FISCAIS AO TURISMO EM SÃO FRANCISCO DO SUL	39
<i>4.1. INTRODUÇÃO</i>	39
<i>4.2. DADOS APLICADOS</i>	41
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49

ÍNDICE DE TABELAS

- Tabela de Receita por Fontes do Município de São Francisco do Sul nos anos 2000, 2001 e 2002 – fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina41

- Tabela de Despesas por Funções de Governo do Município de São Francisco do Sul nos anos 2000, 2001 e 2002 – fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina42 e 43

RESUMO

Incentivo fiscal regional é uma forma que o Estado encontra de subsidio onde, direta ou indiretamente, participa das atividades econômicas do país. O Governo elege uma atividade econômica como prioritária para o desenvolvimento econômico nacional. Os incentivos fiscais são uma ótima medida de política fiscal para que se desenvolvam regiões e setores da economia de um país e de uma região. Demonstramos que os incentivos fiscais, quando bem administrados, têm poder de atrair capital privado para o turismo e trazer, por conseguinte, maior renda e empregos à cidade de São Francisco do Sul. O turismo é uma ótima fonte de renda e empregos para a região, ao mesmo tempo em que contribui para a distribuição de renda. No entanto o setor do turismo deve ser suficientemente regulado e coordenado pelo Governo, visando evitar os efeitos negativos dele decorrentes. A cidade deve buscar ter também vantagem competitiva, e isso depende em grande medida de ações da Prefeitura Municipal. A sugestão do trabalho é a implementação de um sistema de incentivos fiscais ao turismo que deverá aumentar a competitividade turística do município.

INTRODUÇÃO

O assunto que será abordado nesta pesquisa tem grande importância econômica, principalmente para a cidade de São Francisco do Sul.

São Francisco do Sul é uma cidade situada, em sua maior parte, na Ilha de São Francisco do Sul, em Santa Catarina. O município possui 32.301 habitantes, conforme o IBGE (Senso 2000).

A cidade possui bom Índice de Desenvolvimento Humano Municipal se comparado ao nível nacional. Em 2000, conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002 do IPEA, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de São Francisco do Sul era 0,821, semelhante ao do estado de Santa Catarina de 0,822 e muito superior ao nível brasileiro de 0,772. A cidade possui índices de longevidade e de educação muito melhores que os índices nacionais. O índice de longevidade da cidade é de 0,812, o estadual é 0,811 e o nacional 0,710. No caso do índice de educação, ainda segundo o referido estudo do IPEA, a diferença é um pouco menor. O índice de educação de São Francisco do Sul é de 0,907, a do Estado de Santa Catarina é de 0,906 e a média brasileira é de 0,830. O problema se dá no nível da renda do município, que é menor que o do Estado é apenas pouco maior que o brasileiro. O índice de renda da cidade é de 0,742, o do estado de 0,750 e o do Brasil de 0,720.

Percebemos, conforme os dados acima que a cidade apesar de possuir um bom Índice de Desenvolvimento Humano, possui baixos níveis de renda. E visando melhorar os níveis de renda a prefeitura deveria incentivar a maior vocação econômica da cidade, que é o turismo.

Uma das maneiras de se fazer progredir um setor da economia pouco desenvolvido é fornecendo incentivos fiscais ao setor. No caso em questão utilizaremos a isenção do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) às empresas ligadas à indústria do turismo.

O problema é que muitas vezes o Governo não utiliza o Incentivo Fiscal como forma de desenvolver o turismo, e nem o faz de outra maneira. Em São

Francisco do Sul, localidade a ser enfocada no trabalho, o Governo também não utiliza o incentivos fiscal como poderia. O desenvolvimento do turismo, em geral, depende da iniciativa privada, o que normalmente não é o bastante para melhorar o nível econômico e social local. Com vistas a utilizar todo o potencial turístico, é necessário que o Governo conceda incentivos fiscais ao setor do turismo como forma de intervenção na economia.

A tendência atual é que o turismo passe a ter cada vez mais importância para o desenvolvimento econômico e social de muitos dos países e cidades. Mesmo hoje em dia, diversas regiões e países têm o turismo com principal fonte de recursos, com toda a economia se movimentando ao redor dele. No Brasil, salvo honrosas exceções, os órgãos governamentais não têm dado o devido valor ao setor do turismo. Isso se dá nos três níveis de governo, quais sejam federal, estadual e municipal.

Neste trabalho pretende-se demonstrar a importância do turismo para aumentar os níveis de emprego e renda da região, tornando-se um fator componente do desenvolvimento sustentado.

E para promover o turismo uma boa saída é a implementação de incentivos fiscais, como será demonstrado no trabalho a ser realizado.

Incentivo fiscal é uma forma que o Estado encontra de subsídio onde, direta ou indiretamente, participa das atividades econômicas do país. O Governo elege uma atividade econômica como prioritária para o desenvolvimento econômico nacional. Há então uma renúncia de arrecadação tributária por tempo determinado para aquela área escolhida.

Pretendemos realizar um estudo sobre o tema, levando em conta os aspectos positivos que a concessão de incentivos fiscais proporcionaria ao desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente o desenvolvimento econômico e social para regiões que possuam vocação turística, como São Francisco do Sul.

O tema que abordaremos exigirá um estudo em três áreas do conhecimento. No primeiro capítulo que versará sobre os Incentivos fiscais utilizaremos conceitos da Ciência Jurídica. No segundo capítulo sobre o Turismo, utilizaremos conhecimentos dessa área. E todos os capítulos do

trabalho apresentarão como pano de fundo os conceitos e a abordagem das ciências econômicas.

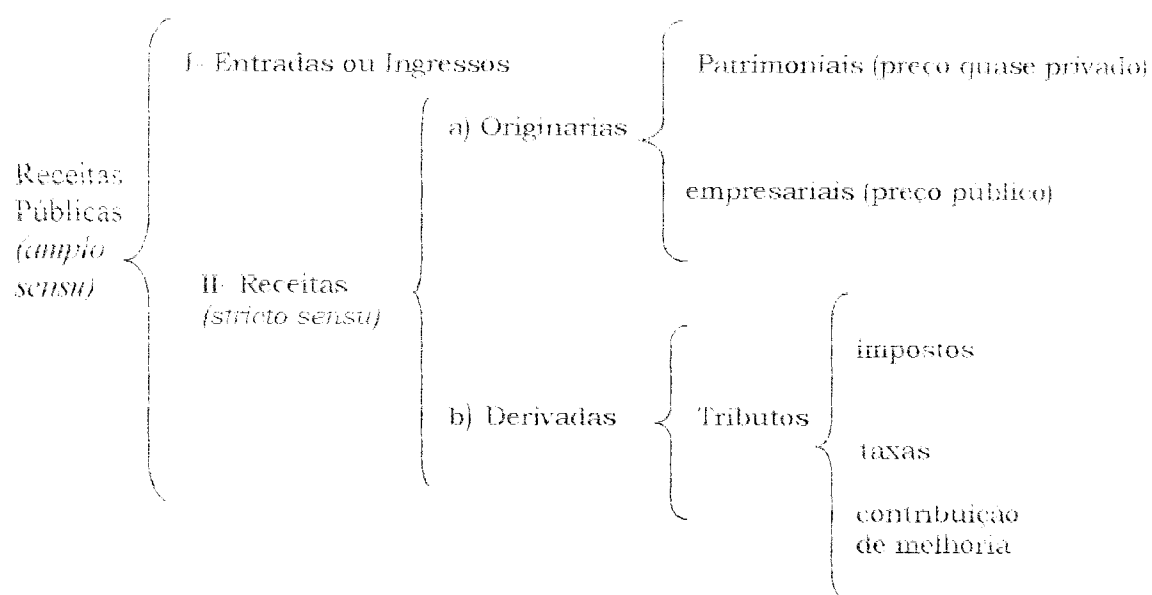
São estas as questões levantadas e sobre as quais serão tecidos argumentos e considerações, de forma que seja possível, ao final da leitura desse trabalho, obter-se esclarecimentos e respostas a todas elas.

CAPÍTULO I

INCENTIVOS FISCAIS

I.1. DEFINIÇÃO

Para definirmos incentivos fiscais é necessário primeiramente definirmos tributos. O seguinte quadro explica as receitas públicas:



Entrada ou ingresso é todo dinheiro recolhido aos cofres públicos, mesmo sujeito à restituição.

A noção compreende as importâncias e valores realizados a qualquer título. Assim, os tributos (impostos, taxas e contribuição de melhoria) e as rendas da atividade econômica do Estado (preços), não restituíveis, são ingressos ou entradas. À semelhança, as fianças, cauções, empréstimos públicos, uma vez que são restituíveis.

Receita é a quantia recolhida aos cofres públicos não sujeita a restituição, ou, por outra, a importância que integra o patrimônio do Estado em caráter definitivo.

Na lição de Aliomar Baleeiro, receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo vem acrescer o seu vulto como elemento novo e positivo¹.

Associando os princípios expostos, concluímos que toda receita (em sentido estrito) é entrada, mas a recíproca não é verdadeira.

Os tributos fazem parte das receitas derivadas que, contrapondo-se às originárias, são aquelas embasadas na atividade financeira coercitiva do Estado.

Se nas originárias a bilateralidade é a regra, as derivadas advêm do comando unilateral de vontade do Estado. Fundamentam-nas o poder impositivo estatal, e chamam-se derivadas porque são obtidas dos particulares, envolvendo o patrimônio alheio e não próprio do Estado.

O *nomen* "tributo" designa, genericamente, as imposições legais instituídas, pelo Estado, para obtenção de recursos financeiros. Suas espécies mais representativas são os *impostos*, as *taxas* e a *contribuição de melhoria*. Vista, a divisão tripartida dos tributos, consagrada na legislação pátria.

Os impostos são imposições legais que independem de atuação estatal referida ao obrigado. Assim, qualificamos como imposto toda imposição legal instituída sem qualquer relacionamento com serviços prestados aos contribuintes.

Diversamente, as taxas são imposições legais que dependem de atuação estatal diretamente referida ao obrigado. A noção supõe, necessariamente, uma compensação por serviços públicos prestados ou postos à disposição daqueles que se obrigam ao pagamento. Vê-se, assim, que as taxas têm natureza compensatória, equivalendo a uma contraprestação de serviços.

Por último, entende-se por contribuição de melhoria a imposição legal que depende de atuação estatal indiretamente referida ao obrigado.

Se a taxa é a compensação de serviços públicos, o fundamento da contribuição de melhoria é a obra pública. Só indiretamente a atuação estatal (obra pública) se relaciona com o obrigado. Diretamente, consulta os interesses da coletividade.

¹ BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, pág. 285.

Neste instante já é possível que se conceitue incentivo fiscal como sendo uma forma que o Estado encontra de subsídio onde, direta ou indiretamente, participa das atividades econômicas do país, estado ou município². O Governo elege uma atividade econômica como prioritária para o desenvolvimento econômico. Há então uma renúncia de arrecadação tributária, por tempo determinado, para aquela região ou setor escolhido.

1.2 CARÁTER EXTRAFISCAL

Ocorreu, na última metade do século XX uma mudança nas funções e deveres do Estado. Com isto, deixava o Estado de tributar somente com a função de arrecadar fundos, para intervir na economia visando um bem maior, o da justiça social³. Essa nova forma de agir do Estado foi chamada de *Welfare State*. O Estado do Bem Estar Social teve início após a Segunda Guerra Mundial e se desenvolveu primeiramente na Europa e posteriormente na maioria dos países ocidentais.

Entende-se que a finalidade extrafiscal de um tributo ocorre quando não se pretende, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a sua manutenção, mas antes visa ordenar a propriedade de acordo com a função social ou a intervir em dados conjunturais ou estruturais da economia.

O período moderno é, assim, caracterizado pelas finanças funcionais, isto é, a atividade financeira do estado orientada no sentido de influir sobre a conjuntura econômica.

Pode-se citar como exemplo a tributação mais elevada que recai sobre terras improdutivas ou mal utilizadas. Assim, o governo força o proprietário rural

² SILVA, Pedro Melo da. *Os Incentivos Fiscais como Instrumento de Desenvolvimento*. Belém, SUDAM, 1978.

³ Como salienta Maurice Duverger: "Para este Estado moderno, as finanças públicas não são apenas um meio de assegurar a cobertura de suas despesas de administração, mas também, e sobretudo, constituem um meio de intervir na vida social, de exercer uma pressão sobre os cidadãos, para organizar o conjunto da nação". DUVERGER, Maurice. *Instituições Financeiras*. Paris, 1960, pág. 22.

a redistribuí-las ou dar-lhes a ocupação conveniente, ao invés de o Estado simplesmente recorrer ao seu poder de desapropriação.

Registre-se que quando o Estado utiliza o tributo com um fim extrafiscal, isso não significa que desapareça a intenção de auferir receita, pois esta persiste, embora de forma secundária.

Cumprе ressaltar, também, que a atividade financeira do Estado difere da exercida pelo particular porque a riqueza para o Estado constitui apenas um meio para que possa cumprir sua finalidade de satisfação das necessidades públicas, enquanto para o particular a riqueza constitui o fim por ele visado.

Em geral não se encontram problemas em reconhecer ao legislador tributário a possibilidade de estimular comportamentos, de acordo com o interesse de toda uma coletividade, concedendo benefícios fiscais.

A finalidade de muitos tributos não é apenas a de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas também um instrumento de intervenção do Estado no meio social e na economia privada.

Notadamente, os incentivos fiscais regionais e setoriais têm caráter extrafiscal, uma vez que não têm finalidade tão somente de arrecadar, mas também de promover mudanças na economia e na sociedade. Por meio de concessão de incentivos fiscais, a pessoa política induz os contribuintes e investidores a agirem da maneira que a ordem jurídica considerar adequado ou conveniente. No caso em questão, como veremos posteriormente, a concessão de incentivos fiscais à indústria do turismo, seria a instalação de indústrias ou a sua expansão, em uma região com turismo pouco desenvolvido, tendo em vista o seu potencial, o que traria mais emprego e renda para São Francisco do Sul.

1.3. INCENTIVO FISCAL ENQUANTO MÉTODO ESTIMULADOR DO INVESTIMENTO PRIVADO

É importante para o desenvolvimento econômico e social de São Francisco do Sul, como veremos ao longo do trabalho, que se promova o

turismo. No entanto, a atividade privada no setor do turismo não tem sido suficiente para explorar todo o potencial da região. Um sistema de incentivos fiscais é um dos importantes meios de direcionar os recursos da iniciativa privada para setores que necessitam de maior desenvolvimento⁴.

Os incentivos fiscais, como se pretende demonstrar ao final desse estudo, são capazes de atrair capital privado para o turismo e trazer, por conseguinte, maior renda e empregos à cidade de São Francisco do Sul.

1.4. CURVA DE LAFER

Os benefícios gerados pelos incentivos fiscais são evidenciados pela curva de Lafer. Segundo o livro com a organização de Paulo Sandroni, Novo Dicionário de Economia, curva de Lafer é uma “teoria desenvolvida pelo economista monetarista norte-americano Arthur Lafer, segundo a qual existe uma relação peculiar entre a arrecadação tributária e a taxa de impostos na economia. Quando esta última é baixa, a relação é diretamente proporcional, mas, depois de ultrapassar um ponto de maximização da arrecadação, a relação passa a ser inversamente proporcional”⁵. Assim, a partir de determinado nível de tributação, qualquer elevação da taxa, em vez de provocar aumento da arrecadação, resultaria numa redução. Ao contrário, uma redução da taxa de impostos proporcionaria um aumento da arrecadação.

A teoria prescreve que é necessário para o Estado diminuir a carga tributária, que no caso em questão seria concedendo benefícios fiscais para o turismo. Assim, o Estado arrecadaria mais ao mesmo tempo em que passaria a

⁴ Como explica Jan Tinbergen, “Pode suceder, e na verdade sucede, que a atividade privada não alcance o nível desejado ou, então, se oriente na direção errada. A política do desenvolvimento, portanto, deverá incluir um sistema elaborado de estímulos e freios destinados a pôr a atividade privada na senda correta.” TINBERGEN, Jan. **Programação Para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1964, pág. 58.

⁵ SANDRONI, Paulo. **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994, pág. 84.

incentivar o setor do turismo, desenvolvendo conseqüentemente a economia como um todo.

Não se quer dizer que qualquer redução tributária faria, posteriormente, aumentar a arrecadação. O próprio Arthur Lafer pretendia demonstrar que uma carga tributária excessiva impactaria negativamente na oferta agregada, e conseqüentemente, na própria arrecadação tributária. Não se deve, no entanto, baixar todos os impostos visando uma maior arrecadação tributária, mas apenas aqueles que seriam excessivos e estariam prejudicando o desenvolvimento de determinado setor.

A nosso ver, deve-se ter cautela com esta hipótese teórica e diminuir os tributos, no caso em questão conceder incentivos fiscais, apenas nos casos onde esta redução traria benefícios futuros que compensassem a renúncia presente.

Em geral os tributos municipais não recaem de forma excessiva no custo dos operadores do turismo. Em São Francisco do Sul, ocorre o mesmo, mas uma redução destes resultará na criação de vantagens em relação a outras cidades da região e outros serviços na mesma cidade que trará mais empregos e renda ao município.

1.5. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E OS INCENTIVOS FISCAIS

O Princípio da Igualdade Tributária é um dos fundamentos básicos do direito tributário e conseqüentemente de qualquer Estado Democrático de Direito. Pelo Princípio da Isonomia todos os entes de um Estado devem ser tratados de forma igual.

Muitas vezes a concessão de incentivos fiscais conflitará com o Princípio da Igualdade Tributária. Por esse aspecto serão cometidas injustiças quando da aplicação de incentivos fiscais. Por exemplo, as vantagens fiscais que "grupos de pressão" podem conseguir no sistema tributário. Os incentivos fiscais por vezes beneficiam somente grupos oligárquicos, frequentemente estabelecidos em regiões menos desenvolvidas. Tais grupos se utilizam da finalidade extrafiscal,

desvirtuando tais fins em proveito unicamente próprios. No entanto, a concessão de incentivos fiscais deve beneficiar a região como um todo e nunca pessoas ou categorias.

Costuma-se citar como um dos exemplos de má utilização dos incentivos fiscais e flagrante inconstitucionalidade a Lei 8.393 de 1991. A referida lei propunha alíquotas diferenciadas para as áreas de atuação da SUDAM e SUDENE, incluindo o Rio de Janeiro e o Espírito Santo em detrimento dos estados do sul. Assim, a lei foi contra a necessidade de os incentivos fiscais serem regionais, pois não obedece ao critério de região, uma vez que o estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo não fazem parte da região Norte e Nordeste.

A lei citada, somente beneficia aos produtores do Norte e Nordeste, sem propiciarem o desenvolvimento sócio-econômico dessas regiões. A tributação imposta aos produtores do Sul e do Sudeste elevaria o preço do produto, penalizando as camadas mais pobres do povo brasileiro, apenas para oferecer maior lucro ao produtor do Norte e do Nordeste, pela diferença maior de custo-preço, decorrente da isenção discriminatória. Isso porque o açúcar de cana deve ter o mesmo preço em todo o território nacional, segundo a própria lei 8.393 de 1991.

Obviamente, a lei 8.393 de 1991 foi criada, da mesma maneira que outras, sob a pressão dos grupos oligárquicos do nordeste que, desse modo, seriam beneficiados. Ademais, de maneira alguma a Constituição Federal Brasileira, frente ao Princípio da Igualdade Tributária, autoriza a concessão de privilégios ou o agravamento das grandes desigualdades entre as pessoas e entre grupos ou regiões.

Essa é uma das razões por que os incentivos fiscais somente devem ser utilizados em casos de extrema necessidade e nunca em larga escala.

No entanto, regiões menos desenvolvidas devem ter um tratamento especial, que vise um crescimento econômico destas. Para evitar a violação do Princípio da Isonomia, deve-se estabelecer requisitos claros na efetiva aplicação dos incentivos fiscais.

1.6. ASPECTOS GERAIS DA APLICAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS

A adoção de incentivos fiscais, com finalidade de encorajar o investimento na indústria, funda-se na suposição de que a concessão de privilégios fiscais induzirá o investidor nacional ou estrangeiro a lançar-se em atividades que não o atrairiam em outras condições.

Obviamente, não havendo investimento, não existe razão lógica para a concessão de incentivos fiscais.

A técnica de usar incentivos fiscais como incentivos regionais ou setoriais não é assunto pacífico. Alguns autores acreditam que a concessão de incentivos fiscais traria mais prejuízos do que benefícios ao País e aos seus habitantes.

A adoção de incentivos fiscais regionais e setoriais necessariamente requer alguma perda de arrecadação e algum sacrifício da justiça fundamental do sistema tributário. Há também o problema de que os incentivos fiscais podem requerer o desvio de pessoal técnico e administrativo que, de outra forma, estaria ocupado em outras atividades essenciais do governo.

Concluíram alguns dos estudiosos que se colocam contra a concessão de incentivos fiscais que haveria um inevitável aumento da pressão fiscal sobre os que não gozam dos incentivos. Se, por exemplo, determinados grupos de pessoas ficam isentos do imposto de renda, por qualquer razão, e se igual resultado da arrecadação deverá ser obtido pela tributação de um menor número de contribuintes, naturalmente a pressão fiscal sobre essas pessoas será ainda maior⁶. Ainda a título de exemplo se um setor da economia de uma região recebe um incentivo fiscal e o mesmo setor em outra região não recebe, ocorrerá um aumento do custo do produto ou serviço relativamente à região beneficiada. Esta

⁶ Esta conclusão de simples aritmética foi expressa por Antônio Roberto Sampaio Dória nas seguintes palavras: "... lembre-se o agravamento dos ônus fiscais que a isenção acarreta aos contribuintes não beneficiados, porquanto se a operação de dividir o total das despesas públicas se faz por um número inferior de indivíduos, o algarismo dela decorrente há de se traduzir num valor unitário de tributos um tanto mais substancial...". DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Princípios Constitucionais Tributários e a Cláusula Due Process of Law**. São Paulo: Jose Bushatsky Editores, 1971, Pág. 188

tese é prontamente rebatida pela Curva de Lafer, como explicamos no item 1.4 e a questão do crescimento produtivo.

Também acham duvidoso que a concessão de incentivos fiscais venha a alterar o comportamento econômico ou os hábitos de investimento, tanto assim que justifiquem os custos em arrecadação perdida, iniquidade tributária ou desvio de recursos administrativos, que já são escassos.

Emilio de Figueroa também se coloca contrário à concessão de incentivos fiscais pelas mesmas razões acima aduzidas, baseando-se em experiências de três décadas atrás colhidas no México, nas Filipinas, na Jordânia, na Nigéria e na Guatemala.

Outro problema alegado é o de que muitos estudiosos entendem que não existe algum método que nos permita avaliar até que ponto esses incentivos influenciam a atitude de pessoas por eles visados, ou seja, é impossível analisarmos o quanto a concessão de incentivos fiscais influirá na decisão dos investidores⁷.

Para os que se opõem à adoção de incentivos fiscais, estes simplesmente confeririam privilégios a contribuintes que fariam tais investimentos de qualquer maneira.

Os oponentes ao emprego de incentivos fiscais, como instrumento desenvolvimentista, julgam que os mesmos objetivos podem ser alcançados por métodos mais equitativos, mais eficientes e menos dispendiosos. Esses estudiosos recomendam outros tipos de incentivos financeiros do Governo, tais como, a reforma fiscal sem incentivos supérfluos e sem subvenções, empréstimos e financiamentos ou qualquer outra forma de assistência direta ao investidor.

⁷ Citamos aqui as palavras de Jack Heller e Kenneth M. Kauffman no livro *Incentivos Fiscais à Indústria nos Países Subdesenvolvidos*. "Devido à impossibilidade prática de elaborar uma estrutura analítica capaz de permitir a ponderação de todos os fatores (fatores que influenciam no comportamento do investidor) e de isolar o fator tributação na serie de considerações que faz o investidor, é também impossível, assim, predizer com precisão qual será o efeito, para um investidor determinado, de uma mudança nos ônus fiscais". HELLER, Jack e KAUFFMAN, Kenneth **Incentivos Fiscais à Indústria em Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972, pág. 65.

Por outro lado, a maioria dos estudiosos se mostra favorável aos incentivos fiscais e utilizam basicamente as seguintes razões para justificar a concessão dos incentivos fiscais.

Para melhor compreensão do tema, utilizaremos aqui as razões de concessão de incentivos fiscais fornecidas pelo livro “Os Incentivos Fiscais como Instrumento de Desenvolvimento” de autoria de Pedro Melo da Silva⁸. Quais sejam:

a) Promoção do desenvolvimento industrial – sem dúvida este é um dos principais motivos para a concessão de incentivos fiscais. Poderia acarretar num maior desenvolvimento social e econômico para regiões pouco ou nada desenvolvidas, numa maior arrecadação para o Estado a longo prazo, dentre outras. Teve e ainda tem grande importância no Brasil;

b) Fomento agrícola – por exemplo, a isenção de impostos para saídas de adubos para determinadas regiões;

c) Direção da exploração de recursos naturais – podem ser medidas que visem intensificar a exploração de certos recursos naturais ou que visem incentivar atividades de reposição, corretivas de atividades predatórias de certos recursos naturais;

d) Fortalecimento da balança comercial – por exemplo, estímulo à exportação mediante isenção do imposto de renda, da parcela do lucro tributável, correspondente à exportação de produtos manufaturados;

e) Disciplina do mercado financeiro – este motivo divide-se em outros: apoio para a democratização do capital social das sociedades anônimas, incentivos para tomada de títulos da dívida pública e apoio para operações no *Open Market*;

f) Incentivo visando a não distribuição dos lucros das pessoas jurídicas – Isso no sentido de que o aspecto importante do ponto de vista econômico, não é o ato negativo de abster-se da distribuição, mas o ato positivo da criação de novos

⁸ SILVA, Pedro Melo da. *Os Incentivos Fiscais como Instrumento de Desenvolvimento*. Belém, SUDAM, 1978.

valores. De modo que os incentivos deviam se concentrar no aspecto da inversão e não no aspecto da poupança;

g) Incentivos setoriais – seja para dar impulso a empreendimentos privados em atividades selecionadas, seja para apoiar determinados planos do governo, e

h) Incentivos regionais – para ajudar o desenvolvimento de zonas que sofrem condições climáticas adversas e outras para criar novos empregos, elevar a renda “per capita”, melhorar as condições de vida em geral. Estes são os casos das extintas SUDENE e SUDAM, para o nordeste e para o norte do Brasil, respectivamente. Pode visar também atrair investimentos para aproveitamento das riquezas regionais, onde faltam recursos humanos e financeiros, como é o caso da região amazônica.

Os incentivos fiscais podem ser concedidos por meio de isenções totais ou parciais de praticamente todas as espécies de tributos, tanto os de competência federal, quanto o estadual e o municipal.

No caso em tela, como tratamos de políticas municipais ao turismo, o incentivo fiscal ficará restrito ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, que é de competência municipal.

O Imposto Predial Territorial Urbano também é de competência municipal, mas não o utilizaremos. Os impostos têm como uma de suas principais características a independência de qualquer atividade estatal específica, ou seja, não vincula o Estado a uma prestação específica. Sob este aspecto não haveria problemas de isentar os fornecedores de bens ou serviços turísticos do IPTU. No entanto, muitos operadores do turismo, como guias, prestadores de serviços de transporte, não têm uma base fixa e certamente não seriam beneficiados pela isenção ao IPTU. Ademais, a isenção do ISS repercutiria de forma mais incisiva na economia e abrangeria mais pessoas físicas e jurídicas.

O Imposto sobre Transferência de Bens *Intervivos* (ITBI) também é de competência municipal e não o utilizaremos pelas mesmas razões aduzidas no caso do IPTU.

Sobre as taxas e as contribuições de melhoria também não poderão atuar os incentivos, visto que são tributos vinculados a alguma finalidade, ao contrário dos impostos.

Para os defensores da concessão de incentivos fiscais, as vantagens econômicas e sociais compensam suas desvantagens. Os incentivos resultam em níveis de investimento marcadamente mais elevados e em maior atividade econômica, cuja importância mais do que neutraliza toda dificuldade administrativa e todo custo que possa advir com sua adoção.

Ademais, uma vez que os incentivos fiscais estimulam investimentos que de outra forma não o fariam, pode ocorrer, como se quer provar nesse trabalho, que não haja perda de arrecadação tributária no longo prazo.

1.7. REQUISITOS PARA ADOÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

O primeiro requisito é que os administradores sejam suficientemente experientes e competentes para receber amplo poder de decisão na implementação da lei, conforme as necessidades da cidade. Isso facilitará no momento da definição de quais meios de hospedagem serão beneficiados e quais serão excluídos, ou seja, quais se incluem nos critérios definidos pela lei e quais estão fora destes.

Em contrapartida, esse requisito pressupõe a integração institucional do incentivo dentro de um programa de desenvolvimento municipal, com prioridades identificadas, estabelecidas e revisadas. São fadadas ao insucesso todas as tendências administrativas ou a falta de metas econômicas concretas através de uma legislação em demasia restritiva. Igualmente inútil seria tentar definir em lei exatamente quais seriam as prioridades dos incentivos fiscais, pois isto destruiria a flexibilidade que as leis de incentivos fiscais devem ter.

O segundo requisito é que os administradores tenham pessoal suficiente para preencher satisfatoriamente, as funções de concessão de privilégios, supervisão da atividade dos beneficiários e revisão geral dos resultados obtidos.

A incapacidade de desempenhar essas funções, as quais exigem alto nível técnico em várias esferas, pode acarretar justamente todos os resultados que se quer evitar como as perdas graves de arrecadação ou distribuição injusta de preferências fiscais.

Em São Francisco do Sul não existem cursos de nível superior. Dessa forma, poder-se-ia ter problemas decorrentes da falta de pessoal especializado. A proximidade dos centros de excelência universitários de Joinville, Florianópolis e Curitiba poderá suprir o problema da falta de pessoal técnico de alto padrão em São Francisco do Sul. As referidas cidades dispõem de pessoas hábeis, bem como de excelentes universidades e escolas técnicas, capazes de formar, em quantidade até maior que o suficiente, para suprir a demanda interna, de mão-de-obra especializada e semi-especializada.

Não obstante toda a discussão quanto à validade dos incentivos fiscais, existe unanimidade entre os estudiosos que os incentivos fiscais, se concedidos isoladamente serão insuficientes para que as metas desejadas sejam atingidas na sua totalidade. Impõe-se, dessa forma, a criação de condições prévias de infraestrutura.

Como exemplo, temos o caso do nordeste brasileiro e da SUDENE. Decorridos dez anos da criação da SUDENE, somente a industrialização não atingiu aos objetivos iniciais de desenvolvimento. O governo brasileiro passou então, a executar obras de caráter infra-estruturais, o que, a partir de então, trouxe maior desenvolvimento ao nordeste brasileiro, embora não o esperado.

As medidas financeiras, ou seja, os incentivos fiscais, são insuficientes para provocar o desenvolvimento sustentado do turismo em São Francisco do Sul, que devem ser concedidos simultaneamente com a realização de diversas medidas estruturais.

CAPÍTULO II

TURISMO

2.1. CONCEITUAÇÃO DE TURISMO

O turismo, dada a complexidade das relações que o cercam, tem hoje diversos conceitos, conforme a perspectiva em que é analisado. O campo específico de estudo, tem diversas definições tradicionais como a dos Professores Hunziker e Krapf: "É o fenômeno originado pelo deslocamento e permanência de pessoas fora do seu local habitual de residência, desde que tais deslocamentos não sejam utilizados para o exercício de uma atividade lucrativa principal, permanente ou temporária"¹.

Segundo a OEA (Organização dos Estados Americanos) o turismo:

"é o movimento migratório, até um limite máximo de 90 dias, seja internacional ou nacional, sem propósito de longa permanência e sem exercício de uma atividade ou profissão remunerada. O objetivo pode ser por prazer, comercial ou industrial, cultural, artístico ou científico. Não inclui viajantes que juridicamente entram no país, como é o caso dos passageiros de avião que permanecem nos aeroportos, seja por escala ou conexão ou outras linhas aéreas, nem o movimento unicamente de fronteiras".

Esta definição estabelece o objetivo das viagens, aprofundando a dimensão da compreensão do fenômeno. Mas, como a anterior, desconsidera os esquemas de reprodução de valor turístico nas localidades.

Atualmente, o conceito de turismo mais aceito, e o que nós adotaremos no presente estudo, é o da Organização Mundial do Turismo. Visando chegar a um conceito único e padrão que reflita uma definição universal, em 1994, a OMT (Organização Mundial de Turismo) apresentou uma nova definição entendendo que: "o turismo compreende atividades que realizam as pessoas durante suas

¹ Citação obtida da tese de doutorado na USP de Leandro de Lemos página 5.

viagens e estadas em locais diferentes do seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras"²

Essa definição é ampla o bastante para englobar todos os tipos de turismo e flexível, a ponto de se adaptar a novas formas de turismo. Nesse conceito se introduz os elementos motivadores de viagens, quais sejam, lazer, negócios e outros. Outro ponto importante é o período máximo de um ano de viagem, ao invés de três ou seis meses como a lei da maioria dos países determina.

A expressão entorno habitual foi inserida para excluir as pessoas que se deslocam rotineiramente de uma cidade para outra por motivo de negócios, trabalho ou estudo.

2.2. TIPOS DE TURISMO

O turismo pode ser classificado sob o foco de vários aspectos. Pode ser classificada pela origem do turista, pelos interesse do turista, pelo poder aquisitivo do turista, etc.

No presente trabalho, utilizaremos a classificação que melhor se adequa aos nossos objetivos e também a mais comum, fornecida pelo livro "Introdução a Turismo e Hotelaria" do SENAC Nacional³:

- Turismo recreativo ou de lazer – é aquele motivado por desejo de recuperação da capacidade física ou mental, pela necessidade de relaxar face à vida cotidiana. É um dos mais procurados, principalmente por jovens e pelo público da terceira idade. O Turismo Recreativo ocorre efetivamente em visitas a praias ou a centros urbanos famosos, montanhas, lagos, fazendas, resorts, áreas ambientais, safáris e prática de esportes de risco. As razões

² SANCHO, Amparo e outros. **Organização Mundial do Turismo, Introdução ao Turismo** São Paulo: Editora Roca, 2001, pág. 38.

³ CAMPOS, Luiz Claudio de A. e GONÇALVES, Maria Helena Barreto. **SENAC, DN, Introdução a Turismo e Hotelaria**. Rio de Janeiro: Editora Senac Nacional, 1998, pág. 53.

gastronômicas também podem determinar escolhas interessantes, como visitas a feiras e festivais de comidas e bebidas.

- Turismo cultural – é caracterizado pelo interesse em manter contato com outras culturas, monumentos artísticos e sítios arqueológicos, visando o aprimoramento cultural.
- Turismo de saúde – é o praticado por pessoas que visam melhorar a saúde, em lugares como estâncias hidrominerais, praias com areia de propriedades terapêuticas, lama para banho e outras. A demanda por esse tipo de lugar é estável ao longo do ano e dispensa grandes investimentos em propaganda.
- Turismo religioso – é a viagem específica a núcleos conhecidos como místicos ou que envolvam a fé e os sentimentos de caridade dos crentes ou de pessoas vinculadas à religião. Pode ser realizado individualmente ou em grupos.
- Turismo esportivo – é aquele motivado pelo prazer causado por certas atividades, como pesca, caça, pesca submarina, excursões e caminhadas.
- Turismo de eventos – realizado em função de interesse em participar de reuniões científicas, profissionais e políticas, como congressos, seminários, feiras, exposições e encontros. Exclui-se destes aqueles que viajam para participar remuneradamente da atividade.

Como veremos no capítulo seguinte, São Francisco do Sul tem capacidade de atrair turistas de todos os tipos mencionados acima, vista as características e atrações da cidade.

2.3. A INDÚSTRIA DO TURISMO

A natureza da atividade turística é um conjunto complexo de inter-relações de diferentes fatores que, sendo considerados conjuntamente, formam o

sistema turístico. O sistema turístico é composto pela demanda (conjunto de consumidores e potenciais consumidores de bens e serviços turísticos), pela oferta (conjunto de produtos, serviços e organizações envolvidas no turismo), espaço geográfico (base física da conjunção entre a oferta e a demanda em que situa a população residente) e, por fim os operadores de mercado (empresas e organismos que facilitam a relação entre a oferta e a demanda).

A indústria do turismo, dessa forma, é formada pela oferta e pelos operadores de mercado. Embora os componentes da indústria do turismo difiram de um país para outro, há alguns subsetores que claramente compõem a atividade do turismo.

Primeiramente o setor das acomodações, que inclui não apenas acomodações formais como hotéis, mas também campings e aluguéis em casas particulares. Este setor é, ao redor do mundo, o mais significativo para o turismo e aquele sob o qual se desenvolverá toda a atividade turística. Assim uma região que não disponha de acomodações adequadas não terá um grande fluxo de turistas, podendo estes passarem apenas poucas horas na cidade e se instalarem em outra região. O desenvolvimento do turismo passa invariavelmente sobre o desenvolvimento da infra-estrutura hoteleira.

Acerca da importância dos incentivos fiscais para o desenvolvimento do turismo temos, no trabalho dos Professores José Manoel Gandara e Romeu Friedlaender Junior “Apostila da Disciplina de Aspectos Econômicos do Turismo” o seguinte: “A maioria das grandes redes hoteleira é internacional, de fora do Brasil, então, nosso país tenta atraí-las através de incentivos fiscais, porque dessa forma essas empresas teriam o compromisso de trazer turistas ao Brasil”¹.

No mesmo trabalho, os autores explicam também que quanto à infra-estrutura hoteleira “é relevante que um destino turístico tenha uma multiplicidade de oferta hoteleira, para que possa agradar diferentes tipos de demanda, criando com isso melhores condições para as pessoas viajarem, além de possibilitar que

¹ FRIEDLAENDER, JUNIOR, Romeu H. e GANDARA, José Manoel G. *Apostila da Disciplina de Aspectos Econômicos do Turismo*. Curitiba: UFPR, 2004, pág. 65

cada vez mais pessoas fiquem satisfeitas. É importante também que uma localidade tente viabilizar o maior número e tipos de hospedagens, para atender vários segmentos de turistas”³.

Os transportes são também importantes componentes da indústria do turismo. São exemplos companhias aéreas, transportes marítimos e ferroviários, alugueis de carros, ônibus e carros de turismo.

As agências de viagem e operadoras de turismo (operadores de mercado) também fazem parte da indústria do turismo. Em alguns países as compras e o trabalho artesanal representam outra importante atividade do turismo.

2.4. IMPORTÂNCIA DO TURISMO NA ECONOMIA

Nos dias de hoje o turismo é visto como peça fundamental para o desenvolvimento econômico e social de diversos países e cidades.

Os estudiosos do turismo são unânimes em reconhecer a importância do turismo para a economia.

Sobre este tema os Professores José Manoel Gandara e Romeu Friedlaender Junior escrevem que “As economias mundiais estão cada vez mais tendendo a depender da atividade turística como alavanca para o desenvolvimento econômico, adquirindo maior peso na economia dos países. Isso vai fazer com que o turismo seja considerado como um instrumento de desenvolvimento econômico e social. A expectativa é de que nos próximos 20 anos o turismo gere 7% do PIB mundial. Os atuais 5% já representam uma parcela significativa do PIB, e esse aumento em 2% é na verdade bastante significativo. Todo esse crescimento, se bem trabalhado, gera mais benefícios fiscais, compensando os investimentos”⁴.

³ FRIEDLAENDER JUNIOR, Romeu H. e GANDARA, José Manoel G. *Apostila da Disciplina de Aspectos Econômicos do Turismo*. Curitiba: UFPR, 2004, pag. 65.

⁴ FRIEDLAENDER JUNIOR, Romeu H. e GANDARA, José Manoel G. *Apostila da Disciplina de Aspectos Econômicos do Turismo*. Curitiba: UFPR, 2004, pag. 25.

O turismo é geralmente considerado como uma espécie de exportação de uma região para outra, gerando renda, criando empregos, proporcionando a entrada de divisas que ajudam a equilibrar a balança de pagamentos (no caso de turismo internacional), aumentando a arrecadação de impostos e aquecendo a atividade empresarial. Como vemos, a atividade turística tem uma grande importância na economia devido a sua elevada contribuição para a geração de Valor Agregado Bruto (VAB) na região receptora de turistas.

Grande parte dos gastos dos turistas se destinam a uma grande variedade de serviços e bens de consumo diversos e não só da hospedagem. E esse fluxo de divisas não é importante somente para as pessoas diretamente envolvidas, mas beneficia os demais setores da economia pelo chamado efeito multiplicador. Esse efeito multiplicador da renda ocorre em virtude da interdependência entre os diversos setores da economia. Dessa forma, um aumento na demanda dos bens ou serviços produzidos pelo setor do turismo gera um acréscimo na demanda de bens ou serviços procedentes de outros setores, que são necessários à produção dos anteriores. Assim, a renda destinada ao gasto no turismo fluirá para outras empresas, de forma que uma parte será repartida e outra será reinvestida em novos gastos dentro da própria economia local.

O efeito multiplicador implica num aumento de divisas que o turismo gera, e por sua vez, proporciona um aumento na renda da região. Cada um desses fluxos provoca novos fluxos, fazendo com que a atividade turística, geradora de fluxos de renda, permita o aumento das entradas nos demais setores da economia, redistribuindo a renda num círculo cada vez maior.

Turismo é, como podemos verificar, um importante componente do desenvolvimento sustentado, uma vez que quando suficientemente regulado e coordenado, gera renda sem comprometer gerações futuras.

2.5. VANTAGENS COMPARATIVAS E COMPETITIVAS

É essencial para uma região que pretenda aumentar o fluxo de turistas que ela tenha vantagens comparativas e competitivas em relação às regiões vizinhas.

As vantagens comparativas de acordo com a Organização Mundial do Turismo “vêm por fatores próprios do destino turístico, que possibilitaram seu nascimento e sua expansão. Entre elas cabe destacar os recursos naturais (praias, montanha, clima, etc.), as condições socioeconômicas (disponibilidade de mão-de-obra, etc), as políticas utilizadas para melhorar o setor (como por exemplo a desvalorização da moeda)”⁷. Em resumo, vantagens comparativas são os elementos que condicionam o início da atividade turística e de seu desenvolvimento.

Já as vantagens competitivas são determinadas por elementos acrescidos à localidade turística. Por exemplo, a educação e a formação específicas para o turismo, uma melhora dos canais e meios de informação do destino, o esforço permanente por introduzir inovações, etc. São, dessa forma, as grandes melhoras que visam aumentar a competitividade da região.

Atualmente se busca a rentabilidade sustentável da atividade turística no longo prazo, ou seja, pretende-se além de aumentar, manter a capacidade de obter lucros ao longo do tempo.

O setor público é importante nesse processo na medida em que deve coordenar o mercado e prover os bens públicos necessários à atividade turística.

Conforme veremos no capítulo seguinte, São Francisco do Sul possui larga vantagem comparativa em relação aos municípios da região norte do Estado de Santa Catarina em termos de atrações turísticas. Entretanto não possui vantagens competitivas em relação a estes. É atualmente tem-se que a competitividade dos destinos turísticos deve se confrontar através das vantagens competitivas, que permitam assegurar não só melhores preços, como ocorria até

⁷ SANCHIO, Amparo e outros. *Organização Mundial do Turismo, Introdução ao Turismo* São Paulo, Editora Roca, 2001, pág. 189.

então, mas outros elementos como respeito ao meio ambiente, qualidade no serviço, etc.

Os incentivos fiscais ao turismo propostos neste trabalho derivariam para importantes vantagens competitivas de São Francisco do Sul em relação a outras cidades, visto que traria melhores preços, melhor capacitação dos empregados, melhor infra-estrutura turística para a cidade, dentre outras.

2.6. IMPACTOS DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Os impactos do turismo na região receptora se dá em três diferentes setores, no econômico, na área sociocultural e no meio ambiente.

2.6.1 Impactos Econômicos

Os principais impactos econômicos do turismo se relacionam à geração de emprego e renda, ao estímulo do desenvolvimento regional, aos ganhos do câmbio exterior e às contribuições feitas às receitas do governo. Os dois últimos se dão no nível macro ou nacional, enquanto que os outros três impactos ocorrem em níveis regionais.

Nos países menos desenvolvidos, caracterizados por baixos níveis de renda, má distribuição da riqueza, alto desemprego, baixo desenvolvimento industrial, alta dependência da agricultura para as exportações e grande participação estrangeira na propriedade das indústrias e prestadores de serviços, a atividade turística terá resultados mais vistosos. Isso ocorre porque esses países que recebem a rápida injeção de divisas e os investimentos estrangeiros do turismo, possuem economias pouco diversificadas e, portanto mais concentradas.

O número de empregos gerados pelo turismo é caracterizado como direto, indireto e induzido. O empregos diretos são os postos de trabalho criados pela necessidade específica de atender aos turistas. Por exemplo os empregados de um hotel recém construído. Já os trabalhadores utilizados nesta construção são

empregados indiretos da indústria do turismo. E quando o setor do turismo estiver indo mal esses trabalhadores serão desviados para outros setores da economia. Os empregos induzidos são o resultado dos gastos dos moradores locais devido às divisas procedentes do turismo.

O turismo cria, com a mesma quantidade de capital investida, mais postos de trabalho do que uma unidade similar de capital investida em outro setor. Nos outros setores, com operações em grande escala de processos tecnologicamente sofisticados, grandes investimentos podem criar poucos empregos⁸.

Na indústria do turismo, conforme explica Lickorish e Jenkins, “o emprego gerado, em geral, é descrito como sendo um serviço para pessoas menos preparadas ou subalternos”⁹. Ainda mais quando se trata de um país pouco desenvolvido como o Brasil. Mesmo assim, a atividade turística requer pessoas de altíssima capacitação como o caso da aviação e dos resorts. Com o aumento do turismo serão criados diversos empregos que requerem baixa escolaridade e outro tanto de empregos que requerem alta escolaridade.

No caso de São Francisco do Sul, ainda que a grande maioria dos empregos diretos e indiretos gerados não exigissem altos níveis de escolaridade, seria exigido, ao menos, capacitação dos empregados. Daí a necessidade de cursos de capacitação profissional na cidade.

Em virtude das diversas conexões do turismo com os demais setores da economia o turismo é também um motor da atividade empresarial. Sendo a atividade turística composta por diversos grupos de empresas ligados a diferentes setores interdependentes, o crescimento da atividade turística estimulará o crescimento da demanda por bens locais e dos níveis econômicos da região em geral.

Outro benefício econômico do turismo é o fato dele não proporcionar apenas aumento da renda, mas melhorar a sua distribuição, tanto em termos da população como em termos de contribuição para o equilíbrio regional do país.

⁸ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 76.

⁹ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 99.

Ponto importante também é o fato de o turismo promover o desenvolvimento regional, visto que a atividade turística ocorre, muitas vezes, em regiões mais pobres do país, que de outra forma teriam grande dificuldade em obter alto fluxo de divisas.

Apesar de muitos efeitos positivos na economia da região o turismo apresenta alguns custos, como qualquer via de desenvolvimento.

Pode-se citar, conforme estudo da OMT¹⁰: os custos de oportunidade, os custos derivados das flutuações da demanda turística, possível inflação derivada da atividade turística (devido ao aumento da demanda por bens e serviços no local receptor), perda de benefícios econômicos potenciais (quando a maior parte dos lucros obtidos com a atividade turística vão para investidores estrangeiros) e distorções na economia local (por exemplo quando a atividade turística prejudica o desenvolvimento de outros setores da economia).

2.6.2. Impactos Socioculturais

Na atividade turística, os impactos socioculturais são resultado das relações entre os turistas e os moradores mantidas durante a estada.

O grau dos impactos socioculturais dependerá, em geral, do tipo de turista e das suas diferenças socioculturais em relação aos residentes

Pode-se citar, principalmente, as diferenças religiosas, de valores, de tradições, costumes, estilos de vida, atitudes para com estrangeiros e modelos de comportamento.

A atividade turística influencia diretamente a estrutura social da região, uma vez que, em virtude dos empregos criados, faz aumentar o bem-estar econômico e possibilita maior mobilidade social.

Os impactos socioculturais positivos, conforme a Organização Mundial do Turismo¹¹ são os seguintes:

¹⁰ SANCHO, Amparo e outros. **Organização Mundial do Turismo, Introdução ao Turismo**. São Paulo: Editora Roca, 2001, pág. 207.

¹¹ SANCHO, Amparo e outros. **Organização Mundial do Turismo, Introdução ao Turismo**. São Paulo: Editora Roca, 2001, pág. 223.

- Revitalização das artes tradicionais, festivais e línguas.
Acréscimos das culturas tradicionais;
- Ruptura dos estereótipos negativos. Aumento das oportunidades sociais;
- Maiores oportunidades econômico-sociais. Diminuição de desigualdades sociais;
- Aumento das oportunidades de lazer, e
- Melhora das condições sanitárias, educação e da qualidade de vida.

Os impactos socio culturais negativos, ainda segundo a Organização Mundial do Turismo são:

- Mudanças nas atividades tradicionais e invasão da privacidade;
- Aumento da comercialização, introdução de doenças e efeito demonstração (observação e incorporação das atitudes, dos valores e dos comportamentos dos turistas por parte dos habitantes da região receptora);
- Conflitos de tensão na comunidade e perda da linguagem;
- Perda de acesso às atividades de recreio e lazer, e
- Congestionamento, multidão e aumento da criminalidade.

Visando evitar os impactos socio culturais negativos na região receptora o Estado deve intervir e regular o turismo, conforme veremos mais adiante.

2.6.3 Impactos Sobre o Meio Ambiente

Ao longo dos anos tem aumentado a preocupação das pessoas com os efeitos do turismo sobre o meio ambiente. Isso ocorre devido ao inegável poder de degradação do desenvolvimento do turismo no meio ambiente da região receptora.

O turismo pode gerar impactos positivos e negativos, dependendo basicamente do seu planejamento e controle. Os principais impactos negativos ao meio ambiente, de acordo com Lickorish e Jenkins¹² são:

- Poluição da água – depende de um sistema de tratamento de esgoto;
- Poluição do ar – resultado do tráfego de veículos e poeira e sujeira gerada por áreas abertas e devastadas pelo desenvolvimento do turismo
- Poluição sonora – gerada pelos próprios turistas, por seus carros e por certas atrações turísticas como parques de diversões ou corridas de carros e motos;
- Poluição visual – instalações turísticas incompatíveis com o estilo da arquitetura local, paisagens inadequadas e cartazes de publicidade;
- Superlotação e congestionamento;
- Problemas quanto ao uso de terras – decorrentes dos custos de oportunidade;
- Ruptura ecológica - esvaziar pântanos e mangues, matar a vegetação, extinção de algumas espécies resultado de retirada de conchas, cascos de tartarugas e corais;
- Danos ao meio ambiente;
- Danos a locais históricos e arqueológicos, e
- Despejo impróprio de lixo.

Como principais impactos positivos ao meio ambiente, Lickorish e Jenkins¹³ citam os seguintes:

- Preservação de importantes áreas naturais;
- Preservação de locais históricos e arqueológicos;
- Melhorias na qualidade ambiental – controle de ar, da água, da poluição sonora, de problemas com o lixo e outros;

¹² LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 118

¹³ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 120.

- Melhorias no meio ambiente. e
- Melhorias na infra-estrutura - aeroportos, rodovias, sistema de água e esgoto, telecomunicações, etc.

2.7. NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO TURISMO

A função do governo é importante para o desenvolvimento e regulação da atividade turística. Apenas após a grande depressão de 1929 que o Estado começou a perceber a dimensão e a importância do movimento do turismo como uma força econômica e social que impactava substancialmente na economia nacional e local. Inicialmente o Estado intervinha principalmente promovendo a imagem do país no estrangeiro. Com o Plano Marshal se realizou na Europa a reconstrução da indústria turística com grande prioridade. Posteriormente, na época do Welfare State, o Governo passou a intervir diretamente no mercado turístico. A partir dos anos 80 houve uma diminuição da atuação do Estado no turismo, conforme ditava o novo paradigma liberal mundial..

Somente quando a atividade turística começou a impactar negativamente na sociedade e no meio ambiente o Estado passou a regular e coordenar o turismo.

O Estado deve se envolver no turismo por diversas razões. Em geral os fatores econômicos estão em primeiro plano. Assim, intervindo na atividade turística o estado busca aumentar os ganhos no câmbio exterior, aumentar as taxas estaduais, o número de empregos, a diversificação econômica, o desenvolvimento regional e o estímulo do investimento privado. O governo age também para proteger a sociedade, sua cultura e o meio ambiente.

Como explica Liekovich e Jenkins, “o fundamento lógico da intervenção estatal é baseado não apenas na natureza e na dimensão dos benefícios sociais e econômicos notados, mas também na impraticabilidade ou inabilidade das

empresas que representam as organizações e dos indivíduos de assumir certas funções necessárias”¹⁴.

É o Estado que tem melhores condições de implementar políticas para o desenvolvimento do turismo. Quando o setor não está evoluindo conforme deseja a população, o Governo deve implementar políticas que visem regulá-lo ou desenvolvê-lo. A intervenção do Estado no turismo deixa de ser apenas uma possibilidade para se tornar um dever, uma vez que o desenvolvimento desordenado do turismo ou o não desenvolvimento pode se tornar um sério problema para a região.

Pelas próprias funções constitucionais do Estado é o Governo que tem a obrigação de buscar maneiras de melhorar as condições de vida da população local.

Lickorish e Jenkins entendem que “o governo central é o principal responsável por estabelecer as condições fiscais e financeiras para a prosperidade da indústria do turismo”¹⁵. E posteriormente explicam que “os governos irão fornecer incentivos especiais para o desenvolvimento na forma de subsídios e vantagens tributárias”.

Sobre a atuação das prefeituras municipais os mesmos autores dizem o seguinte “a municipalidade pode subsidiar ou até mesmo operar os serviços e as instalações que resultam em benefícios públicos importantes, os quais não seriam obtidos através das forças do mercado”¹⁶.

¹⁴ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 244.

¹⁵ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 247.

¹⁶ LICKORISH, Leonard John e JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000, pág. 248.

CAPÍTULO III

SÃO FRANCISCO DO SUL

3.1. INTRODUÇÃO

São Francisco do Sul é um município de 32.301 habitantes (Senso 2000) que fica localizado no litoral norte do Estado de Santa Catarina. Considerado um dos mais belos recantos do litoral do Brasil, a cidade de São Francisco do Sul ocupa um lugar privilegiado geograficamente. Na parte continental, integrado ao município de São Francisco do Sul, encontra-se o Distrito do Saí. O Município faz divisa com Itapoá, Garuva, Joinville, Araquari e Barra do Sul.

A ilha de São Francisco possui 12 praias, algumas banhadas pelas águas da baía de Babitonga, sendo que no seu interior, existe um arquipélago formado por 24 pequenas ilhas. Uma delas, a ilha da Rita, foi antiga base de combustíveis da Marinha e serviu para abastecer os navios da Esquadra Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial.

Na entrada da Barra de São Francisco do Sul encontra-se o arquipélago da Graça formado por diversas ilhas tendo como ilha principal a da Paz, onde foi construído em 1905 um Farol para orientar os navios que chegam ao Porto, o qual se encontra funcionando regularmente até os dias de hoje.

São Francisco do Sul possui diversas atrações turísticas. A primeira delas e mais visitada são as praias. Algumas praias são muito freqüentadas, outras ainda são muito pouco visitadas. As praias da região central de São Francisco do Sul, como Paulas e Ingleses, apesar de grande beleza natural, atualmente não são balneáveis devido à poluição na Baía da Babitonga, gerada, na maior parte, pelas indústrias de Joinville.

A maior parte dos turistas de São Francisco do Sul somente visita as praias e desconhece os outros pontos turísticos do município. Muitas pessoas possuem casas de veraneio em São Francisco do Sul e não conhecem nem mesmo o

Centro Histórico da cidade. Isso se deve à falta de informação e à grande distância entre o centro da cidade e as principais praias.

O Centro Histórico de São Francisco do Sul é um dos mais importantes do Brasil e engloba um conjunto de 150 casas tombadas pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, muitas delas contando com algumas centenas de anos.

Parte dos turistas que visitam o Centro Histórico de São Francisco do Sul são estrangeiros que passam apenas uma tarde na cidade. Isso ocorre devido à falta de infra-estrutura hoteleira na cidade. O mesmo ocorre com os turistas brasileiros que acabam por passar menos tempo na cidade do que poderiam. Aqui vemos nitidamente que a demanda não está sendo satisfeita pela estrutura existente. O problema é que existem poucos hotéis de alto padrão e os outros, em geral mais baratos, estão num mesmo padrão. Ou seja, ou os hotéis são de alto nível ou de baixo nível (maioria). Não existe um grupo intermediário voltado para a maioria dos turistas.

A história de São Francisco do Sul é muito rica e proporciona diversas atrações turísticas na cidade. No ano 1504 os primeiros europeus chegaram a São Francisco do Sul. A expedição de Binot Paulmier de Gonneville, financiada por comerciantes da Normandia, partiu da França em julho de 1503, em busca das "Belas Riquezas das Índias". A Nau "L'Espoir" desceu o Atlântico ao largo da África e perdeu a rota, aportando, em Janeiro de 1504, em São Francisco do Sul, onde foi recebida por índios carijós. Dessa forma, no ano de 2004 foi comemorada em São Francisco os 500 anos da chegada dos primeiros europeus, sendo considerada a terceira localidade descoberta por europeus no Brasil.

No entanto, o efetivo povoamento da região de São Francisco do Sul, iniciou-se somente em 1658, com Manoel Lourenço de Andrade, que trouxe consigo, além de sua família, grande número de escravos, gados, instrumentos agrícolas e ferramentas para exploração de minas.

A colonização em São Francisco foi, em sua maioria, de origem açoriana, o que proporcionou diversas edificações em estilo português na cidade.

Uma passagem curiosa de São Francisco do Sul e por muitos desconhecida foi a fundação do Falanstério do Sai. Na parte continental do

Município de São Francisco do Sul, encontra-se o Distrito do Saí, o qual é composto das localidades de Torno dos Pintos, Estaleiro e Vila da Glória. Em 1842, franceses fundaram o Falanstério do Saí, experiência das doutrinas do célebre Francisco Maria Carlos Fourier, o predecessor do socialismo moderno. Essa experiência foi organizada pelo Dr. Benoit Jules Mure que resultou na fundação da Colônia Industrial Francesa, que deveria se transformar numa metrópole de renovação social, capaz de resolver a crise das nações superlotadas da Europa e provar que o homem, melhor orientado, poderia refazer-se em uma sociedade feliz e mais perfeita.

A empresa fracassou, porém a maioria das famílias francesas, como os Ledoux, Remert e Devoisin, permaneceram no Distrito, bem como algumas construções da época.

Existem na cidade diversos sambaquis, que são elevações arqueológicas formadas por antigas residências indígenas. Nestas elevações são encontrados instrumentos de pedras lascadas e polidas, ossos e esqueletos humanos, restos de fogueiras, etc.

Ainda permanecem em São Francisco do Sul algumas tribos indígenas que remontam à época do descobrimento. Existem também comunidades de pessoas que descendem de negros que formaram quilombos em localidades como a Tapera.

Outro ponto que deveria ser mais visitado é o Porto de São Francisco do Sul. Esse porto é o 5º maior do Brasil em movimentação de contêineres e o melhor porto natural do sul do país. Possui um canal de acesso com 11 metros de profundidade e quatro berços de atracação com profundidades entre 8 e 11 metros. Ao contrário do que acontece em outros portos brasileiros, pouquíssimas pessoas visitam o Porto de São Francisco, sendo esta mais uma atração turística da cidade.

Ainda permanecem em São Francisco diversas edificações erguidas ao longo de seus 500 anos de história, e este é um dos principais motivos para se visitar a cidade.

Além de tudo isso, São Francisco do Sul é um município que possui outras belezas naturais como algumas belas quedas d'água e lagoas.

Um fator importante para o turismo de São Francisco do Sul é a proximidade de Curitiba e de Joinville e de seus respectivos aeroportos. Essa proximidade proporciona a São Francisco do Sul um grande número de turistas em potencial.

Conforme vimos no capítulo anterior, as razões turísticas se dividem em seis. São Francisco do Sul tem condições de atrair todos os tipos de turistas a que nos referimos.

Com relação ao turismo recreativo, a cidade possui praias, um centro histórico, lagos, fazendas, chácaras, áreas de preservação ambiental. Realizam-se na cidade algumas festas que atraem muitos turistas como a Festilha (Festa das Tradições da Ilha), Fescam (Festa do Camarão), ambas em abril e a Fenapesca (Festa Nacional dos Pescadores), realizada na Praia da Enseada.

No âmbito do turismo realizado por razões culturais o município apresenta sítios arqueológicos indígenas, museus e diversas obras de cultura açoriana, indígena e africana, que atualmente são muito pouco visitadas.

A Praia de Itaguaçu possui areia monazítica que possui propriedades terapêuticas e possibilita atrair turistas buscando benefícios à saúde.

A festa da padroeira da cidade e o Santuário de Nossa Senhora da Graça atraem visitantes de toda a região norte do Estado de Santa Catarina.

O turismo esportivo é possibilitado graças às praias próprias para surf, diversos locais para pesca tradicional e submarina e extenso território ainda pouco explorado.

Os eventos realizados em São Francisco do Sul ainda são poucos, mas tendem a aumentar com a melhora na infra-estrutura hoteleira. Florianópolis recebe anualmente diversos eventos principalmente devido ao caráter turístico de cidade. E deve ocorrer o mesmo em São Francisco com os incentivos fiscais à indústria do turismo.

As cidades da mesma região de São Francisco do Sul não possuem tal diversidade de atrações e em tão grande quantidade. Demonstrando que São

Francisco possui larga vantagem comparativa em relação aos municípios da região norte do Estado de Santa Catarina, que deveria se refletir em alta demanda turística. No entanto não é o que ocorre, e para resolver esse problema propomos a implementação de um sistema de incentivos fiscais ao turismo que deverá aumentar a competitividade turística do município.

3.2. DADOS DO TURISMO EM COMPARAÇÃO COM OUTRAS CIDADES DO LITORAL CATARINENSE

Como podemos constatar, São Francisco do Sul possui um forte potencial turístico que, no entanto, não é utilizado, diferentemente do que ocorre com outras cidades do litoral catarinense. Basta que vejamos o caso de Florianópolis, e de Camboriú.

Segundo a Santur, órgão vinculado ao Governo do Estado de Santa Catarina, o movimento de turistas em 2003 em Camboriú foi de aproximadamente 510 mil pessoas. Em 2002 foi de 490 mil. Em 2002 e 2003 os turistas estrangeiros respondiam por 20% do total de turistas, já em 2001, ou seja, antes da crise argentina, respondiam por 40% do total. De todo esse turismo adveio uma receita de cerca de 80 milhões de dólares em 2002 e 63 milhões em 2003. O gasto médio diário por turista nacional é de 12 dólares e estrangeiro de 14 dólares.

Em Florianópolis o número de turistas também caiu muito após a crise argentina. Em 2001 o total era de aproximadamente 550 mil, sendo 240 mil estrangeiros. Já em 2002 e 2003 o total de turistas foi, em média, 360 mil em cada ano, sendo apenas 75 mil estrangeiros. A receita obtida com o turismo foi de cerca de 22 milhões de dólares em 2002 e 18 milhões em 2003. O gasto médio diário dos turistas estrangeiros foi de 20 dólares e dos turistas nacionais era 20 dólares em 2001 e 2002 passou a 14 dólares em 2003.

As redes hoteleiras de Camboriú e de Florianópolis tiveram ocupação em torno de 85% em 2001 e 55% em 2002 e 2003, de acordo com suas respectivas

Secretarias de Turismo. A permanência média em hotéis nessas cidades é de 7 dias.

Em São Francisco do Sul, o movimento total de turistas foi de 67 mil pessoas em 2003 e 90 mil em 2002. O número de turistas estrangeiros foi de apenas 1.700 em 2003 e 2.700 em 2002. A receita obtida foi de 9 milhões de dólares em 2002 e 5 milhões em 2003. O gasto estimado por turista estrangeiro era 26 dólares em 2002 e passou a 7 dólares por dia em 2003.

O setor hoteleiro em São Francisco do Sul é composto de apenas 14 hotéis, apresentando 1230 leitos, conforme dados da Secretaria Municipal de Turismo de São Francisco do Sul. As pousadas, motéis e outros tipos de acomodações voltadas aos turistas possuem 1272 leitos. Somando-se todos, chegamos a um total de 2502.

A taxa de ocupação da rede hoteleira em São Francisco do Sul era de 60% em 2002 e passou a 96% em 2003. Vemos que mesmo com a forte diminuição de turistas houve um grande aumento na taxa de ocupação dos hotéis. Assim, podemos concluir, diminuiu-se muito a capacidade hoteleira da cidade.

A permanência média em hotéis é de apenas 3 dias, o que demonstra que os turistas não têm conhecimento da maior parte das atrações do local.

É importante que se saiba que o Carnaval em São Francisco do Sul tem grande demanda, principalmente de turistas vindos da região de Joinville e de Curitiba, o que proporcionou, somente em 2003, quase 20 mil turistas. Assim, do total de 67 mil em 2003, apenas 47 mil estiveram em São Francisco ao longo do restante do ano.

Camboriú e Florianópolis sofreram muito com os efeitos da crise argentina, ao contrário de São Francisco do Sul. Mesmo assim, diante de dados, como os acima dispostos, observamos que Camboriú e Florianópolis são exemplos a seguir por cidades como São Francisco do Sul, que têm grande potencial turístico e não o aproveita.

Florianópolis tem, de maneira geral os mesmos tipos de atributos de São Francisco do Sul, porém com turismo muito mais desenvolvido. Camboriú

dispõe de menos tipos de atrativos que São Francisco do Sul, o que demonstra claramente o atraso em que se encontra o turismo nesta cidade.

Verificamos, de acordo com os dados, que o problema do turismo em São Francisco do Sul é o hoteleiro e a falta de informação acerca de outras atividades para os turistas, o que tomaria mais tempo destes, e os faria permanecer por mais tempo na cidade.

É necessária a melhoria da infra-estrutura turística para atender à demanda como mais e melhores hotéis, restaurantes, empresas de passeios, etc. Visando essa melhoria deveriam ser concedidos incentivos fiscais ao turismo. A isenção do ISS para atividades ligadas ao turismo desenvolveria o turismo na região e, por conseguinte, faria melhorar os níveis de emprego e a igualdade social.

3.3. INDÚSTRIA DO TURISMO JÁ IMPLANTADA E INFRA-ESTRUTURA

Segundo a Secretaria Municipal do Turismo, São Francisco do Sul possui apenas 14 hotéis e cerca de 30 pousadas e motéis voltados aos turistas.

Os hotéis dispõem de 1230 leitos e as pousadas, motéis e outros tipos de acomodações voltadas aos turistas possuem 1272 leitos. Somando-se todos, chegamos a um total de 2502.

Nos campings existem vagas para 419 barracas, ou seja, capacidade para 1676 pessoas.

Em todo o município existem cerca de 20 restaurantes voltados ao atendimento dos turistas, sendo em sua maioria no Centro Histórico, na Vila da Glória (parte continental do município) e praias (Ubatuba e Enseada).

Existem também diversas empresas que promovem passeios marítimos e terrestres com os turistas.

Existem poucos locais de venda de objetos artesanais da região e apenas um centro de informação ao turista da Prefeitura Municipal.

É nítida a precariedade da infra-estrutura para atender ao turista se compararmos com as possibilidades da cidade. Uma das formas de desenvolver o turismo na cidade é a concessão de incentivos fiscais para as empresas ligadas a este setor.

Para que se aumente o fluxo de turistas e para que estes fiquem mais tempo na cidade, é necessário que se implementem alguns projetos, visto que os incentivos fiscais sozinhos não trarão os benefícios pretendidos, como nos referimos no item 1.6 desse trabalho. Por exemplo: criar e melhorar os acessos a região, como estradas, portos e ferry-boat; preservar as belezas naturais da região, promovendo a despoluição da Baía da Babitonga; criação de redes de esgoto e fornecimento de água em todo o município. Faz-se necessária também a qualificação da mão de obra através da educação e do ensino técnico para que se supra a necessidade de pessoal para trabalhar no setor do turismo em São Francisco do Sul, dentre outras medidas estruturais.

Importante ressaltar que as medidas que melhorem a infra-estrutura da cidade não visam apenas um maior fluxo de turistas, mas a melhoria nas condições da vida da própria população residente em São Francisco do Sul. Assim toda a população se beneficiaria, por exemplo, com a implantação de um sistema de esgoto, de uma Escola Técnica e outros.

CAPÍTULO IV

OS INCENTIVOS FISCAIS AO TURISMO EM SÃO FRANCISCO DO SUL

4.1. INTRODUÇÃO

Como dissemos no primeiro capítulo do presente trabalho, as isenções fiscais se delimitarão ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN). Assim não utilizaremos impostos de competência estadual nem federal, nem taxas e contribuições de melhoria. Também não serão dadas isenções aos contribuintes do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), pelas razões aduzidas no item 1.6 do primeiro capítulo do presente trabalho.

No setor do turismo, em geral, a maior parte da arrecadação tributária se dá no setor hoteleiro. O mesmo ocorre em São Francisco do Sul, onde praticamente só os hotéis pagam ISS nesse setor, cuja alíquota é de 4%.

Em São Francisco do Sul, no ano base de 2002, conforme dados da Secretaria de Finanças do Município, os hotéis pagaram R\$ 106.258,13 (cento e seis mil, duzentos e cinquenta e oito reais e treze centavos) de ISS. O total pago por pousadas, campings e motéis voltados aos turistas foi de R\$ 2.348,12 (dois mil trezentos e quarenta e oito reais e doze centavos). Somando-se as duas quantias obtemos o total de R\$ 108.606,25 (cento e oito mil, seiscentos e seis reais e vinte e cinco centavos).

Os incentivos fiscais sob a forma de isenção de ISS devem ser concedidos visando uma melhora na infra-estrutura hoteleira num primeiro momento e posteriormente o desenvolvimento de toda a região. Conforme estudamos no item 2.3 que se refere à indústria do turismo, os hotéis e as acomodações em geral são os primeiros a se desenvolverem visando um maior fluxo de turistas. A cidade de São Francisco do Sul dispõe de apenas 2.502 vagas em hotéis e pousadas, conforme o capítulo 3 do presente trabalho.

Observamos que é necessário que se aumente o número de acomodações na cidade de forma a adequá-lo ao potencial turístico. As isenções fiscais propostas deverão incentivar a abertura de novos hotéis e pousadas e a ampliação dos existentes.

Como vimos a arrecadação em 2002 do ISS no setor das acomodações para turistas em São Francisco do Sul foi de R\$ 108.606,25 (cento e oito mil, seiscentos e seis reais e vinte e cinco centavos). Se essa arrecadação fosse transformada em investimentos através de isenções fiscais, teríamos um forte acréscimo nos gastos em turismo em São Francisco do Sul. Seriam injetados R\$ 108.606,25 na economia da região, na sua maioria diretamente na infra-estrutura turística.

O aumento de receita ou a diminuição das despesas das empresas advindos dos incentivos fiscais não seria revertido apenas em lucro para os proprietários. Num primeiro momento, poderia haver um lucro maior para os proprietários, mas somente até o ponto de esgotar a capacidade ociosa. Mesmo assim, no médio prazo a concorrência no setor de acomodações seria muito forte, não permitindo lucros abusivos, e fazendo com que a maioria da renúncia à arrecadação da Prefeitura seja revertida em investimentos para o turismo.

No longo prazo, com a entrada de novos hotéis e pousadas atraídos pelas altas taxas de lucro, maior seria a parcela das isenções transformada em benefícios para os turistas e para a população local.

Outro efeito positivo importante advindo da renúncia dos referidos 108 mil reais é a de se aumentar o fluxo de caixa dos hotéis, motéis e pousadas. Esse valor seria, em grande medida, reinvestido no aumento de capacidade hoteleira, que vai trazer um incremento ao fluxo turístico da região.

Resultaria, dessa forma, em melhoras nas condições de serviço nos hotéis e pousadas, mais empregos, preços melhores para os turistas, maior promoção da cidade em outras regiões.

4.2. DADOS APLICADOS

A referida perda de arrecadação de 108 mil reais representa muito pouco se comparada à receita do município obtida com ISS e menos ainda se comparado ao orçamento total do município. Vejamos o quadro que representa a receita do município nos anos 2000, 2001 e 2002, segundo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Fontes	Receita			% da Receita		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Receita Corrente	24.436.631,61	31.096.979,38	40.323.595,29	98,3	98,6	99,5
Receita Tributária	7.418.674,92	7.570.116,10	9.913.863,64	29,8	24,0	24,5
IPTU	2.514.604,98	2.346.772,91	2.567.230,68	10,1	7,4	6,3
IRRF			263.378,24	0,0	0,0	0,6
ISS	3.237.937,19	3.560.173,67	5.386.130,57	13,0	11,3	13,3
ITBI	258.564,51	311.625,82	343.968,10	1,0	1,0	0,8
Taxas	1.407.568,24	1.351.543,70	1.353.156,05	5,7	4,3	3,3
Contribuições de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Receita de Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Receita Patrimonial	113.539,27	203.530,95	487.137,92	0,5	0,6	1,2
Receita Agropecuária	90,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Receita de Serviços	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	8.834.044,80	13.628.788,42	16.210.171,15	35,5	43,2	40,0
ICMS	3.313.586,07	6.856.590,95	10.416.111,54	13,3	21,7	25,7
FPM	3.187.704,19	3.718.128,81	4.602.346,95	12,8	11,8	11,4
Outras Transferências Correntes	2.332.754,54	3.054.068,66	1.191.712,66	9,4	9,7	2,9
Outras Receitas Correntes	8.070.282,62	9.694.543,91	13.712.422,58	32,5	30,7	33,8
Receita de Capital	429.745,81	439.517,85	222.000,00	1,7	1,4	0,5
Operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Alienação de Bens	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Amortização de Empréstimos	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Transferências de Capital	429.745,81	439.517,85	222.000,00	1,7	1,4	0,5
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Total	24.866.377,42	31.536.497,23	40.545.595,29	100	100	100

Observamos no quadro acima que a receita total do município no ano de 2002 foi de R\$ 40.545.595,29. Assim os R\$ 108.606,25 arrecadados em ISS no setor de acomodações representam apenas 0,26% da receita total do município.

A arrecadação tributária de São Francisco do Sul em 2002 foi de R\$ 9.913.863,64 e os mesmos R\$ 108.606,25 representam apenas 1,09% daquela.

A arrecadação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza no setor de acomodações turísticas proporciona ao município apenas 2,01% da arrecadação total do ISSQN ou ISS, qual seja, R\$ 5.386.130,57.

Um dos principais problemas da utilização de incentivos fiscais é de que ocorre grande perda de arrecadação devido à renúncia do Estado. No caso em tela, diante dos números acima, podemos depreender que a perda de arrecadação é insignificante em termos práticos.

Diante do exposto, vemos que a perda de arrecadação não pode ser utilizada como empecilho à implantação de isenções fiscais em São Francisco do Sul.

Por outro lado se analisarmos os gastos da Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul observamos que 108 mil reais agiriam com grande impacto no turismo.

Vejamos os gastos da Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul em 2002 segundo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

Função	Despesa			% da Despesa		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Legislativa	1.127.339,31	1.166.289,43	1.650.975,97	4,6	3,8	4,2
Judiciária	233.241,12	363.640,05	320.842,77	1,0	1,2	0,8
Essencial à Justiça			0,00	0,0	0,0	0,0
Administração			13.079.680,55	0,0	0,0	33,4
Administração e Planejamento	4.346.097,17	6.096.240,21		17,8	20,0	0,0
Agricultura	240.754,88	320.133,38	552.516,49	1,0	1,0	1,4
Organização Agrária			0,00	0,0	0,0	0,0
Comunicações	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Defesa Nacional e Segurança Pública	100.022,84	96.339,77		0,4	0,3	0,0
Defesa Nacional			0,00	0,0	0,0	0,0
Segurança Pública			82.185,85	0,0	0,0	0,2
Desenvolvimento Regional	0,00	0,00		0,0	0,0	0,0

Educação e Cultura	5.922.582,09	8.661.336,85		24,2	28,4	0,0
Educação			8.160.239,45	0,0	0,0	20,9
Cultura			627.115,79	0,0	0,0	1,6
Direitos da Cidadania			0,00	0,0	0,0	0,0
Energia e Recursos Minerais	0,00	0,00		0,0	0,0	0,0
Energia			713.583,26	0,0	0,0	1,8
Habituação e Urbanismo	3.279.176,00	3.988.530,29		13,4	13,1	0,0
Habituação			218.411,44	0,0	0,0	0,6
Urbanismo			3.821.423,00	0,0	0,0	9,8
Indústria Comércio e Serviços	693.349,34	1.204.209,20		2,8	3,9	0,0
Indústria			204.605,59	0,0	0,0	0,5
Comércio e Serviços			1.938.865,70	0,0	0,0	5,0
Relações Exteriores	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
Saúde e Saneamento	4.976.561,96	4.666.822,88		20,4	15,3	0,0
Saúde			4.738.795,62	0,0	0,0	12,1
Saneamento			1.146.352,13	0,0	0,0	2,9
Gestão Ambiental			30.261,00	0,0	0,0	0,1
Ciência e Tecnologia			0,00	0,0	0,0	0,0
Trabalho	241.646,50	540.567,32	0,00	1,0	1,8	0,0
Assistência e Previdência	292.644,06	682.156,04		1,2	2,2	0,0
Assistência Social			1.420.140,45	0,0	0,0	3,6
Previdência Social			0,00	0,0	0,0	0,0
Transporte	2.998.297,18	2.721.106,65	0,00	12,3	8,9	0,0
Desporto e Lazer			409.443,05	0,0	0,0	1,0
Encargos Especiais			0,00	0,0	0,0	0,0
Total	24.451.712,45	30.507.372,07	39.115.438,11	100,0	100,0	100,0

Os gastos com turismo estão embutidos nos gastos da função de governo Comércio e Serviços, juntamente com Promoção Comercial, Comercialização, Comércio Exterior e Serviços Financeiros. No caso da Prefeitura de São Francisco do Sul, as principais sub-funções dessa função Comércio e Serviços são a Comercialização, a Promoção Comercial e o Turismo. Como podemos constatar os gastos em comércio e serviços são pequenos se compararmos ao orçamento do município, apenas 5% das despesas totais. Um acréscimo de R\$ 108.606,25 aos R\$ 1.938.865,70 representaria um aumento de 5,6% nos investimentos em Comércio e Serviços do município.

Outros gastos importantes do município que poderiam ser revertidos para desenvolvimento do turismo são os gastos com Cultura, de 627 mil reais, os

gastos em Gestão Ambiental, de apenas 30 mil reais e os gastos em Desporto e Lazer, de cerca de 410 mil reais.

Somados todos os gastos diretos e indiretos da prefeitura em setores afins ao turismo que são Comércio e Serviços, Cultura, Gestão Ambiental e Desporto e Lazer obtemos 3 milhões e 4 mil reais. A renúncia de receita em prol das empresas do turismo em São Francisco do Sul de R\$ 108.606,25 representa apenas 3,5% do total gasto.

O orçamento para o turismo em São Francisco do Sul em 2003, por exemplo, foi de aproximadamente 900 mil reais, segundo a Câmara Municipal do Município. A renúncia de R\$ 108.606,25 representa 12 % orçamento total para o turismo.

Uma questão importante da concessão de incentivos fiscais ao turismo no município é de que além de as atuais empresas do setor turismo serem beneficiadas, esse programa implicará em abertura de novas empresas, trazendo trabalho e renda para São Francisco do Sul.

Outro problema recorrente quando da concessão de incentivos fiscais é que sua aplicação poderia requerer desvio de pessoal de outras funções no Governo. No caso em tela esse problema não ocorreria, visto que a concessão de isenção ao Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) não dependerá de nenhuma atuação ostensiva do Estado. Apenas será necessário, dentro de um prazo a ser determinado, uma análise dos efeitos advindos das isenções, o que poderá ser feito em conjunto por técnicos da Secretaria de Turismo e da Secretaria de Finanças de São Francisco do Sul, sem deslocamentos de funções.

Em muitos casos os incentivos fiscais tendem a aumentar a pressão fiscal sobre outros setores da economia. No caso de São Francisco do Sul, num primeiro momento pode ser que isso ocorra, mas posteriormente toda a economia local se beneficiará, numa reação em cadeia como explicado no capítulo 3 do presente trabalho.

Alguns estudiosos no assunto argumentam que investimentos diretos seriam mais bem aproveitados do que concessões de benefícios fiscais. Em alguns casos os investimentos diretos são possíveis e até mesmo necessários

como, por exemplo, a abertura pela Prefeitura de locais para venda de objetos artesanais, cursos técnicos voltados ao atendimento dos turistas e postos de informações turísticas.

Noutros casos seria impossível pela própria função constitucional do Estado. Por exemplo, a Prefeitura não poderia abrir um hotel ou um restaurante, seria uma intervenção muito forte do Estado na economia, atuando inteiramente contra as tendências atuais.

Por fim, a vocação econômica da cidade de São Francisco do Sul é o turismo. Como pudemos constatar no capítulo terceiro, a cidade possui um forte potencial turístico que, no entanto, não é utilizado.

São Francisco do Sul possui larga vantagem comparativa em relação aos outros municípios da região norte do Estado de Santa Catarina, que não possuem o mesmo potencial turístico de São Francisco.

O município de São Francisco do Sul apresentaria também vantagem competitiva em relação às outras cidades visto que a isenção do ISS diminuiria os custos das empresas voltadas ao setor do turismo, devendo com isso atrair mais turistas. As agências de turismo, os restaurantes, as empresas de transportes e outras ligadas ao setor do turismo também seriam beneficiados diretamente pelos incentivos fiscais.

Para desenvolver o turismo na cidade incentivando a implantação de melhor e maior infra-estrutura para o turista, devem ser concedidos incentivos fiscais sob a forma de isenções do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza para atividades ligadas ao turismo. Conseqüentemente, o desenvolvimento do turismo traria emprego, riquezas, melhor distribuição da renda e outros benefícios descritos no capítulo 2, item 2.6 do presente trabalho.

CONCLUSÃO

O trabalho que elaboramos tem como objetivo geral realizar um estudo econômico acerca dos incentivos fiscais para o turismo, enfocando basicamente a localidade de São Francisco do Sul em Santa Catarina, demonstrando a importância da utilização dos incentivos fiscais para o desenvolvimento da indústria do turismo e da economia como um todo.

Pretende-se também, ao longo da pesquisa, demonstrar o forte potencial que tem o turismo para promover o desenvolvimento econômico e social para regiões que possuam vocação turística, como São Francisco do Sul.

No primeiro capítulo do trabalho apresentamos um estudo sobre os incentivos fiscais. Conceder incentivos fiscais é uma forma que o Estado encontra de, direta ou indiretamente, participar das atividades econômicas do país, estado ou município. O Governo, elegendo uma atividade econômica como prioritária para o desenvolvimento econômico, renuncia a parte da arrecadação tributária, por tempo determinado, para aquela região ou setor escolhido.

Demonstramos que os incentivos fiscais, quando bem administrados, têm poder de atrair capital privado para o turismo e trazer, por conseguinte, maior renda e empregos à cidade de São Francisco do Sul.

No primeiro capítulo explicamos também quais os benefícios e os riscos da concessão de incentivos fiscais para a economia. Demonstramos também que, em geral, não existem problemas de ordem jurídica na aplicação de incentivos fiscais, quando tomadas as devidas precauções.

Outra questão importante é que as medidas financeiras, ou seja, os incentivos fiscais, são insuficientes para provocar um desenvolvimento sustentado do turismo em São Francisco do Sul. É também necessário que sejam criados ou melhorados os acessos à região, como estradas e portos, sejam preservadas as belezas naturais da região, que se consiga manter os níveis baixos de violência, a criação de redes de esgoto e fornecimento de água em todo o município. Faz-se necessária também a qualificação da mão de obra através da

educação e do ensino técnico para que se supra a necessidade de pessoal para trabalhar no setor do turismo no município de São Francisco do Sul, dentre outras medidas estruturais.

No segundo capítulo apresentamos um estudo acerca do turismo. O conceito de turismo que utilizamos no trabalho foi aquela fornecida pela Organização Mundial do Turismo em 1994, que, a nosso ver, englobava todos os aspectos importantes da atividade turística.

Classificamos o turismo como tendo seis tipos e procuramos, no capítulo 3, adequá-los ao caso de São Francisco do Sul.

Apresentamos também os efeitos econômicos, socioculturais e ambientais, positivos e negativos na região alvo da atividade turística.

A conclusão do capítulo 2 é de que o turismo é uma ótima fonte de renda e empregos para a região, ao mesmo tempo em que contribui para a distribuição de renda. No entanto o setor do turismo deve ser suficientemente regulado e coordenado, visando evitar os efeitos negativos dele decorrentes.

No capítulo 3 apresentamos as características do município de São Francisco do Sul. Listamos suas atrações turísticas e para quem elas são voltadas, ou seja, qual tipo de demanda turística a cidade irá apresentar.

Do terceiro capítulo ficou demonstrado que a cidade possui, comparativamente as outras cidades da região, grande diversidade e quantidade de atrações. Pudemos concluir que São Francisco tem larga vantagem comparativa em relação aos municípios da região norte do Estado de Santa Catarina, que deveria se refletir em alta demanda turística. No entanto, não é o que ocorre.

Como dissemos, a cidade deve buscar ter também vantagem competitiva, e isso depende em grande medida de ações da Prefeitura Municipal. A sugestão do trabalho é a implementação de um sistema de incentivos fiscais ao turismo que deverá aumentar a competitividade turística do município.

No último capítulo analisamos quais seriam os efeitos se fossem concedidos incentivos fiscais à indústria do turismo em São Francisco do Sul. Com a isenção do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN)

haveria uma melhora na infra-estrutura hoteleira num primeiro momento e posteriormente o desenvolvimento de toda a região. Isso ocorreria porque com a renúncia do Município em favor das empresas ligadas ao turismo seria injetado uma boa quantia em dinheiro na economia da região. Essa renúncia à arrecadação da Prefeitura seria, como explicamos, na sua maioria revertida em investimentos para o turismo.

Resultaria, dessa forma, em melhoras nas condições de serviço nos hotéis e pousadas, mais empregos, preços melhores para os turistas, maior promoção da cidade em outras regiões.

Por fim, a vocação econômica da cidade de São Francisco do Sul é o turismo, e para desenvolver o turismo na cidade, incentivando a implantação de melhor e maior infra-estrutura para o turista, poderiam ser concedidos incentivos fiscais sob a forma de isenções do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza para atividades ligadas ao turismo. Conseqüentemente, o desenvolvimento do turismo traria emprego, riquezas, melhor distribuição da renda e outros benefícios descritos no capítulo 2, item 2.6 do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

- BALLEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Lejus, 1998.
- BENI, Mário Carlos. Análise Estrutural do Turismo. São Paulo: SENAC, 1997.
- CAMPOS, Luiz Cláudio de A. e GONÇALVES, Maria Helena Barreto. SENAC. DN. Introdução a Turismo e Hotelaria. Rio de Janeiro: Editora Senac Nacional, 1998.
- CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo: Malheiros, 1998.
- CUNHA, Licínio. Economia e Política do Turismo. Lisboa: McGRAW-HILL, 1997.
- DEODATO, Alberto. Manual de Ciências das Finanças. São Paulo: Saraiva, 1963.
- DORIA, Antônio Roberto Sampaio. Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento. São Paulo: José Bushatsky Editores, 1973.
- DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. Macroeconomia. São Paulo: MacGraw-Hill, 1991.
- DUVERGER, Maurice. Instituições Financeiras. Paris, 1960.
- FRIEDLAENDER JUNIOR, Romeu H. e GANDARA, José Manoel G. Apostila da Disciplina de Aspectos Econômicos do Turismo. Curitiba: UFPR, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 1997.

HELLER, Jack e KAUFFMAN, Kenneth. Incentivos Fiscais à Indústria em Países Subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

JONES, Charles. Introdução à Teoria do Crescimento Econômico. São Paulo: Editora Campus, 2000.

KEYNES, John Mainard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LEMOS, Leandro de. O Valor Turístico: (Re) Definindo a Economia do Turismo. São Paulo: USP, 2003.

LICKORISII, Leonard John e JENKINS, Carson L. Introdução ao Turismo. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 1994.

MARTINS, Ives Gandra. Sistema Tributário na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992.

MIRANDA, Paulo. O Dinamismo do Tributo ao Enfoque do Universo Tributário de uma Região. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1977.

MONTEIRO, Maria Elenis de Alencar. Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional. Brasília: Minter, 1977.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 1995.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Editora Atlas, 1983.

RUSCHMANN, Doris. Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente. Campinas: PAPIRUS, 1997.

SANCHO, Amparo e outros. Organização Mundial do Turismo. Introdução ao Turismo. São Paulo: Editora Roca, 2001.

SANDRONI, Paulo. Novo Dicionário de Economia. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SCHUMPETER, Joseph. A Teoria do Desenvolvimento. São Paulo: ABRIL, 1982.

SESSA, Alberto. Turismo e Política de Desenvolvimento. Porto Alegre: UNIONTUR, 1983.

SILVA, Pedro Melo da. Os Incentivos Fiscais como Instrumento de Desenvolvimento. Belém: SUDAM, 1978.

TINBERGEN, Jan. Programação Para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

www.embratur.gov.br

www.ipea.gov.br

www.sc.gov.br

www.sfs.com.br

www.tc.sc.gov.br