



# EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS SUSTENTABILIDADE E QUALIDADE AMBIENTAL: COMO EQUILIBRAR ESTA EQUAÇÃO?







CÂMARA EMPRESARIAL  
DE TURISMO  
FECOMERCIO

**FECOMERCIO**





FICHA TÉCNICA

---

**\_REALIZAÇÃO: FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO - FECOMERCIO**

**PRESIDENTE: Abram Szajman**

**DIRETOR EXECUTIVO: Antonio Carlos Borges**

**MARKETING: Luciana Fischer e Adriano Sá**

**\_COORDENAÇÃO GERAL: Câmara Empresarial  
de Turismo Fecomercio**

---

ABRIL / 2009



## > PREFÁCIO

A cartilha **“Empreendimentos Turísticos - Sustentabilidade e Qualidade Ambiental: Como Equilibrar esta Equação?”** é uma contribuição da FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por meio de sua Câmara Empresarial de Turismo, a todos os empresários e profissionais dedicados aos negócios envolvendo o setor de turismo.

Este trabalho é resultado, sobretudo, do conhecimento técnico e do esforço de uma das principais especialistas no tema, a Dra. Constança Madureira. De forma clara e precisa, a autora aborda aspectos do segmento hoteleiro no atual cenário econômico, considerando conceitos modernos de gestão e conceitos de sustentabilidade, além de abordar diversos aspectos jurídicos que a questão envolve.

O documento traz orientações técnicas sobre critérios para a escolha de local do empreendimento, avaliação de demandas, definição de público-alvo, viabilidade,



licenciamentos necessários, ressaltando elementos que tornam o negócio amplamente sustentável.

A cartilha constitui-se em um firme indicador das providências a serem adotadas por aqueles que pretendem atuar no setor. Na condição de presidente da Fecomercio, é com orgulho que apresento este trabalho, que, certamente, servirá como sólido roteiro para todos que têm algum interesse pela atividade econômica da área de turismo.

ABRAM SZAJMAN





## Apresentação

*“Vocês, adultos, dizem para nós, crianças, não brigarmos, não destruímos, para dividirmos... Por que vocês então não fazem a mesma coisa? Se vocês não sabem como cuidar da natureza, por favor, não a destruam!”*

(TRECHO DO DISCURSO DE UMA JOVEM CANADENSE QUE VEIO AO BRASIL PARA PARTICIPAR DA RIO'92, EM 11 DE JUNHO DE 1992)

A pujança do setor hoteleiro no atual cenário econômico e de sustentabilidade no Brasil é fenômeno recente. Diante da evolução histórica da atividade no mundo e dos avanços ocorridos em destinos internacionais, pode-se dizer que o país despertou tarde para o turismo (aí incluída a hotelaria). Somente a partir de meados da década de 70 do século XX, com a chegada das marcas internacionais de hotelaria, operou-se uma verdadeira “corrida ao ouro” para adequar o parque hoteleiro nacional aos padrões de viajantes cada vez mais exigentes e inserir de vez o destino (Brasil) no rol dos destinos mais nobres e visitados do planeta.

Rapidamente, operou-se um deslocamento do papel do hotel e do hoteleiro tradicionais. Até então, prevalecia a figura do proprietário do hotel que dirigia diretamente o próprio empreendimento, consolidando um modelo artesanal e personalíssimo de prestação de serviços. Os hotéis internacionais vieram inaugurar um novo paradigma de operação hoteleira, desde a implantação até a operação. O proprietário à frente do balcão foi substituído pelo gerente e sua



equipe, todos capacitados profissionalmente para administrar, não mais um hotel puro e simples, mas um negócio hoteleiro. Negócio hoteleiro agora compreendido como atividade econômica, organizada e voltada para a prestação de serviços mais complexos, visando não somente a satisfação do cliente, a qualidade das instalações, a concorrência com a melhor rentabilidade possível.

Assim como o segmento turístico, o Direito - fato ou fenômeno social que é – também acompanhou as mudanças no espaço e tempo. A Constituição Federal de 1988, festejada como uma das mais modernas e inovadoras, entre outros avanços, criou uma nova realidade em nossa ordem jurídica ao tratar, a partir do artigo 225 e de outros dispositivos lá dispersos, a proteção ambiental como matéria constitucional. O direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, que é bem de uso comum do povo, passou a ser direito fundamental para as gerações presentes e futuras.

Neste diapasão, pergunta-se: e o que é o Meio Ambiente para o turismo, para a hotelaria, senão sua matéria-prima mais nobre? Sem a natureza, sem a devida preservação natural, seja ecológica ou urbana, o homem perde suas referências e, por tabela, inviabiliza, em última instância, até seu próprio sustento, devido ao reflexo negativo da degradação do meio ambiente na produção, na atividade econômica como um todo. Ainda há que se ressaltar que o texto constitucional inedi-



tamente explícita e eleva o turismo à categoria de atividade econômica (art. 180). Por vias indiretas, o turismo também foi prestigiado na Carta Magna nos termos do art. 6º, que prescreveu o direito de todos ao lazer. O turismo nada mais é do que uma de suas formas.

De muitas reflexões, nasceu a motivação para apontar o entrelaçamento entre o direito ambiental e o turismo e, a partir daí, recortar o segmento da hotelaria para inseri-lo no contexto do direito ambiental e, subsidiariamente, do direito tributário. Ato contínuo, o que ora se pretende é justificar uma proteção jurídica adequada e especializada, indutora da atividade, seja pelo incentivo a novos projetos, seja para provar a compatibilidade entre turismo sustentável e desenvolvimento econômico.

A pretensão desta cartilha não é a de prover aos seus leitores uma “fórmula mágica” de sucesso, mas sim a de oferecer subsídios baseados na experiência prática e em casos concretos e, sobretudo, respaldo jurídico atual e cabível a todos aqueles que, a exemplo de mim, acreditam em uma nobre causa.

Boa leitura! Bons negócios!

CONSTANÇA MADUREIRA

ADVOGADA E HOTELEIRA









# > 1. A ESCOLHA

## 1.1. DEMANDA E OFERTA

A globalização e o encurtamento (ou o “desaparecimento”) das distâncias pelos meios de comunicação, induzem um fluxo crescente de contingentes de “curiosos”, ávidos por descobrir as belezas do mundo, ganhar experiência de vida, cultura... A movimentação de pessoas, independente do motivo individual, cresce em velocidade vertiginosa e, qualquer que seja a fonte, as estatísticas apontam todas nesta direção. A recuperação econômica da Espanha, a partir da queda do Franquismo, é exemplo inegável do papel chave do turismo na economia.

Espinha dorsal do turismo, a hotelaria é instrumento de regulação da demanda ao canalizar e moldar, pela oferta de equipamentos hoteleiros, o perfil dos destinos, com base na sua respectiva vocação (turística, de negócios, ecológico etc).

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, abrangendo tamanha diversidade de produtos e



destinos turísticos, de imediato a hospedagem surge como item prioritário para acomodar a demanda, presente ou futura, dependendo do caso concreto.

Ao pensar em um projeto hoteleiro, deve-se ter em mente algumas premissas básicas. A falta e/ou o dimensionamento inadequado de algumas delas pode comprometer o projeto desde a implantação até a operação, e, pior dos cenários, inviabilizar a iniciativa.

## 1.2. LOCAL E PÚBLICO-ALVO

Em geral, a hotelaria tende a amparar uma demanda gerada em função dos grupos que se quer atingir (entre outros, executivos, turistas, grupos de interesses - esportistas, por exemplo). A escolha do local define também o tipo do empreendimento (hotel executivo, hotel de lazer e/ou resort, pousadas, hotéis-fazenda, etc.)

Experiências como a “criação” do destino Cancun (México) e, entre nós, a Costa do Sauípe e outros pólos hoteleiros no Nordeste, são exemplos inversos. Nestes, a oferta de hospedagem, fortemente amparada na vocação turística, gerou a demanda.





### 1.3. O HOTEL COMO INVESTIMENTO

A decisão de implantar um hotel deve ser uma decisão consciente: não basta apenas querer diversificar os negócios aleatoriamente ou aproveitar um terreno bem localizado. Além de contar com políticas coerentes e garantias jurídicas à atividade hoteleira, é necessário também ao empresário que se lança neste tipo de projeto um pré-requisito essencial: a vocação hoteleira.

Num passado não tão longínquo, o investimento em hotelaria ganhou força, viajou pelo mundo e aportou no Brasil, introduzindo, inicialmente, o modelo dos apart-hotéis e hotéis-residência e, mais recente, os hotéis de investimento, modalidade ainda pendente de regulamentação e com ampla aceitação no mercado imobiliário, como prova o Hotel Fasano, em Ipanema, RJ. Em linhas gerais, este modelo pressupõe a remuneração de cada proprietário, em contrapartida ao compromisso firmado entre empreendedores e investidores de que os todos quartos (ou UHs) devem ser revertidos para a administração do hotel, não sendo permitida a moradia. Acessibilidade ao produto hoteleiro, retorno do investimento e promoção do desenvolvimento do segmento são algumas vantagens desse modelo.



Linhas de crédito continuam disponíveis para criação e ampliação de empreendimentos turísticos. Para incentivar atividades turísticas, entre elas a hotelaria, alguns destinos estão cada vez mais agressivos na oferta de recursos para investidores, aliada a vantagens como juros mais baixos e prazos mais longos (Programa Cresce Nordeste do Banco do Nordeste, por exemplo). Eventualmente, o investidor pode contar com a parceria dos governos locais, num ambiente econômico em expansão, dotado de infraestrutura como malha rodoviária, portos, aeroportos, localizações estratégicas.

#### 1.4. A VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Economicamente falando, um empreendimento torna-se viável quando o capital investido retorna em números iguais ou acima do que foi alocado. O estudo de viabilidade é ferramenta indispensável na decisão final. Nele devem estar contemplados elementos tais como: I - custo da implantação, II - diárias, III - despesas operacionais; IV - impostos; V - seguros (predial, danos materiais e morais, etc.); VI - juros; VII - projeções de receitas a curto, médio e longo prazos.





Em síntese, o estudo de viabilidade adequado permite adaptar o projeto em tempo hábil para evitar consequências negativas e irreversíveis como o mau dimensionamento do tamanho do empreendimento. É possível, por exemplo, alterar a quantidade de quartos, o perfil do empreendimento, sua classificação, para que seja adotada a melhor estratégia de administração desde essa fase embrionária.

Fruto do trabalho de equipe multidisciplinar, o estudo de viabilidade não deve prescindir também da contribuição jurídica de especialistas em Direito Ambiental, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito do Consumidor/Direito Civil, Direito Societário/Empresarial. A envergadura do projeto ditará os limites e a abrangência da participação dos advogados desses e/ou de outros ramos do Direito e a finalidade dessa participação é assessorar os empreendedores em temas como licenciamento, projetos ambientalmente responsáveis, sustentabilidade, preservação do meio ambiente natural, histórico e cultural, planejamento fiscal/tributário, direitos e deveres dos consumidores, responsabilidade civil, danos morais e materiais, modelos de sociedade/gestão (condomínios, hotéis de investimento e outros).



No passado, a advocacia defensiva prevalecia; antes do advento dos “novos” direitos, como o Direito Ambiental, não se cogitava no setor turístico/hoteleiro sobre a importância da advocacia preventiva/consultiva, cuja principal contribuição é assessorar todos os agentes envolvidos no empreendimento, em todas as fases deste, quanto às maiores e/ou melhores garantias e segurança jurídicas para o projeto.





## ➤ 2. UM OLHAR JURÍDICO SOBRE O EMPREENDIMENTO HOTELEIRO

### 2.1. A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

A vinculação do binômio – atividade humana versus preservação do meio ambiente – traz a baila o turismo sustentável. Sustentabilidade é a palavra de ordem que pressupõe o uso sensato, apropriado e eficiente dos recursos naturais, de maneira ambientalmente responsável, socialmente justa e economicamente viável.

O setor de turismo é hoje uma das maiores “indústrias sem chaminés” no cenário econômico mundial. A hotelaria, como segmento deste grande grupo, não pode contribuir para o esgotamento dos recursos naturais, para a descaracterização do patrimônio cultural e desestruturação da rede social. Quando um destino começa a perder seus encantos por essas razões, corre o risco de ser preterido por turistas em busca de outro.



## 2.2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Trata-se de instrumento prévio de controle ambiental para regular a atividade causadora de impacto ambiental. A hipótese do inciso XV, art. 2º, da Resolução CONAMA 01/86 se aplica ao processo de licenciamento ambiental para projetos hoteleiros.

**2.2.1. Competência** O art. 23 da Constituição Federal é um dispositivo-chave para a solução das tradicionais indefinições das funções administrativas dos entes federativos. Os incisos III, VI e VII explicitam as matérias comuns a serem tratadas por municípios, Estados, DF e pela União, respectivamente patrimônio histórico/artístico/cultural, paisagens naturais e sítios arqueológicos; meio ambiente; preservação de florestas, fauna e flora.

Na prática, municípios têm competência para conceder licenças. Todavia, diante da falta de autorização legislativa para tal, podem se socorrer de legislações superiores não só para questões de licenciamento como de elaboração de políticas públicas. Quando isso acontece, celebram-se convênios administrativos



(parcerias) que, até hoje, representam o principal instrumento de colaboração entre os entes federativos. Um bom exemplo para ilustrar esse tipo de situação são os recursos hídricos, bens de propriedade da União, e os Comitês de Recursos Hídricos, criados para proteger interesses de preservação, abastecimento e qualidade de águas em territórios municipais.

### **2.2.2. Fases do licenciamento ambiental**

#### **1ª FASE - Licença Prévia (LP):**

- fase preliminar,
- sucede o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA),
- não autoriza o início da obra/empreendimento.

#### **2ª FASE - Licença de Instalação (LI):**

- autoriza o início da obra/projeto,
- compromisso do empreendedor de cumprir todas as exigências,
- esta licença tem prazo de validade.

#### **3ª FASE - Licença de Operação (LO):**

- autoriza o início da operação,
- esta licença tem prazo de validade (renovável periodicamente, ao final da validade da anterior).



### **2.2.3. Legislação aplicável ao licenciamento em geral**

- Lei n° 6.938/81 - Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA),
- Resoluções CONAMA n°s 01, 06, 11/86, 006, 10/87, 05, 08, 09, 10/88,
- Decreto n° 99.274, capítulo IV,
- Lei n° 9.985/00 - Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

## **2.3. MEIO AMBIENTE E SISTEMA TRIBUTÁRIO**

Enquanto não se promove uma reforma a exemplo da que inspirou a Política Nacional do Meio Ambiente, é necessário adequar os instrumentos tributários para uma tributação ambientalmente orientada, aplicar uma política distributiva tributária relacionada à proteção do meio ambiente, baseada nos princípios e diretrizes do direito tributário.

### **2.3.1. Tributos ambientais (ecotributos)**

A exemplo dos demais tributos, os tributos ambientais podem ter duas funções: I - fiscal e II - extrafiscal. Em outras palavras, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos



para agir (tributação fiscal) como para estimular condutas não-poluidoras/degradadoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal).

## 2.4. CONTROLE AMBIENTAL PELA TRIBUTAÇÃO NEGATIVA

Cabe examinar o tema do controle do equilíbrio ambiental pela abstenção arrecadatória (tributação negativa). Nessa linha, as isenções ou incentivos fiscais (benefícios fiscais) atuam como instrumento de alcance de uma política ambiental plena. O mecanismo ideal se complementa com a tributação positiva e/ou a instituição de novos tributos. Não é apenas tributando que se preserva, mas é também abrindo mão da carga tributária que se incentiva e se conscientiza o poluidor/predador.

A política de incentivos fiscais cabe em todas as modalidades de tributos. Senão, vejamos alguns exemplos nas esferas:

### a> Federal:

- **Imposto de Renda (IR)** - a União pode conceder incentivos ao imposto de renda de pessoas físicas e jurídi-





cas que se dediquem à exploração do meio ambiente usando técnicas menos poluidoras.

- **Foro e taxas de ocupação** - a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) admite a possibilidade de adotar um critério de desconto no pagamento de foro e taxas anuais de terrenos de sua propriedade, mediante o desmembramento do terreno, separadas as áreas ocupadas das que devem ser preservadas. O valor devido será proporcional à área utilizada contanto que o ocupante se comprometa a zelar pela área de preservação.

- **Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)** - neste caso, é permitida a redução da carga fiscal na importação de produtos destinados à limpeza do meio ambiente por empresas poluidoras.

#### **b> Estadual:**

- **Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)** - automóveis que utilizem equipamentos para controlar sua poluição ou combustíveis menos poluentes poderão receber incentivos na alíquota ou base de cálculo do imposto.

#### **c> Municipal:**

- No âmbito municipal, as mesmas regras podem ser



estendidas a impostos como o **Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)**, **Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)** e **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)**.

#### **2.4.1. ICMS Ecológico (ou ICMS Verde)**

Trata-se de uma possibilidade adaptada de aplicação dos princípios constitucionais ambientais aos instrumentos tributários em vigor.

Os municípios que utilizam seus espaços físicos em atividades economicamente produtivas (potencialmente comprometedoras dos recursos naturais), contribuem para o incremento da arrecadação estadual do **Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)**, formando o conjunto dos recursos cuja pequena parte será repassada àqueles que carregam o “ônus” de garantir a qualidade de vida aos cidadãos, através da preservação dos recursos naturais existentes em seu território. A preservação deixa, então, de ser um ônus, passando a ser um verdadeiro bônus, em todos os sentidos.



Proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) podem ser beneficiados pelo **ICMS Ecológico** através do repasse de parte dos recursos que cabem aos municípios, provenientes da arrecadação do imposto estadual, como uma forma de “premição” pela preservação de áreas verdes. Empreendimentos hoteleiros podem se habilitar a este tipo de benefício, na medida em que os projetos situados nessas áreas mantenham parte da floresta nativa. O direito de propriedade é mantido, mas o particular assume o compromisso irretratável de preservar a área verde. Em troca, ganha isenção do **Imposto Territorial Rural (ITR)** e maior acesso ao crédito.

#### **2.4.2. A experiência do ICMS Ecológico em São Paulo**

Atualmente, o Estado de São Paulo, além do Paraná e Rio Grande do Sul, vem se beneficiando do ICMS Ecológico. Em 1993 foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 8.510, após várias tentativas de promoção de desenvolvimento sustentável para regiões mais pobres e de desenvolvimento restrito pela existência de áreas de proteção ambiental (APAs). Políticos, ambientalistas e líderes comunitários conseguiram equacionar a necessidade de desenvolvimento com os inte-



resses preservacionistas, estabelecendo o repasse aos municípios de 0,5% da arrecadação estadual do ICMS.

Áreas como a região do Vale do Ribeira, onde antes as possibilidades de desenvolvimento eram relativamente limitadas pelas proibições de pesca e extrativismo, já foram beneficiadas. Municípios nessa área de Mata Atlântica já se sentem mais recompensados, buscando alternativas para o seu desenvolvimento, aplicando grandes somas de recursos em projetos de ecoturismo. Outras regiões do estado, como o litoral norte e mesmo a área de Ribeira do Iguape, tradicionalmente vinculadas a atividades de preservação ambiental, apresentaram sensíveis ganhos com a introdução de critérios ambientais. Naquela última região, o valor repassado pelo **ICMS Ecológico** superou o VAF (valor adicionado fiscal).

Até 2002, o **ICMS Ecológico** beneficiou 169 municípios de São Paulo, equivalente a um crescimento de cerca de 60% em relação ao número de municípios beneficiados em 1994.



## > 3. E, PARA FINALIZAR, UM MOMENTO DE REFLEXÃO...



Do ponto de vista estritamente fiscal e tributário, é perfeitamente plausível que a hotelaria seja mais beneficiada pela tributação negativa (pela abstenção arrecadatória), a exemplo do que vem ocorrendo em outros ramos de atividade.

Nunca é demais lembrar algumas considerações a respeito da natureza do empreendimento hoteleiro. Ao contrário de outras atividades, a hotelaria tem uma série de limitações de natureza operacional e comercial que influem no seu desempenho como um todo. Todos sabemos que: I - o produto hoteleiro é perecível, isto é, não se recompõe quando não utilizado (um quarto não vendido em uma noite significa uma diária a menos no faturamento irremediavelmente); II - a receita anual não ultrapassa o faturamento da ocupação realizada no período (ao invés da indústria



de produtos, cuja produção pode ser regulada segundo as necessidades do mercado e da empresa); III - as margens de erro no planejamento operacional e financeiro são muito reduzidas e controladas, porque os prejuízos são irreversíveis e acumuláveis. Em linhas gerais, estes são os fatores preponderantes que pesam na execução do projeto, a serem levados em conta desde o estudo de viabilidade, durante o processo de licenciamento e fiscalização. Por isso, talvez a contrapartida em forma de benefícios e incentivos fiscais a esse tipo de empreendimento possa prevalecer sobre a tributação positiva. A conferir!





**Agradecimento:** A FECOMERCIO agradece a colaboração técnica e o apoio da especialista Constança Madureira – Advogada e Hoteleira – que elaborou o conteúdo técnico desta Cartilha

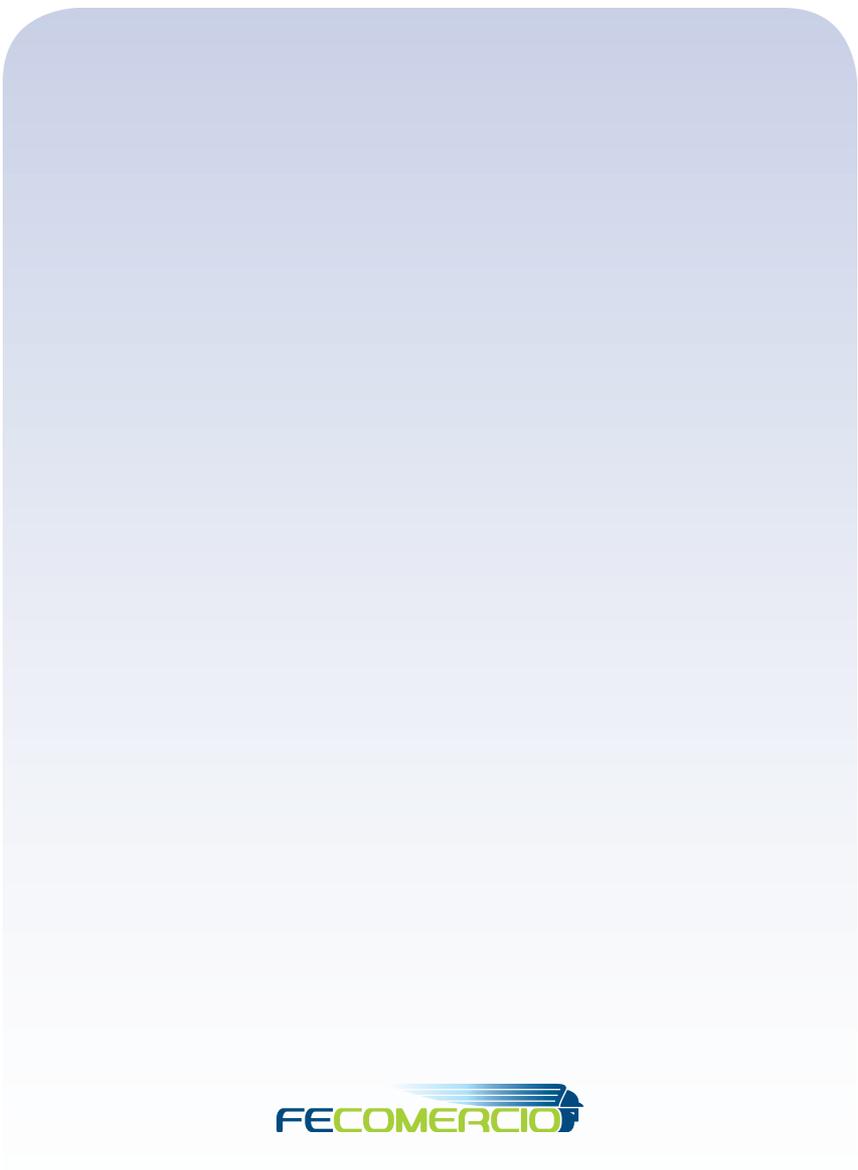




CÂMARA EMPRESARIAL  
DE TURISMO  
FECOMERCIO







[www.fecomercio.com.br](http://www.fecomercio.com.br)