



Programa
Cátedras Brasil

Caderno 105

Sumário Executivo

**O Programa de Subvenção Econômica
ao Preço do Óleo Diesel para Embarcações
Pesqueiras e seus impactos sobre indicadores
do mercado de trabalho e da produção
pesqueira extrativa no Brasil**

Autor

Gibran da Silva Teixeira

Pareceristas convidados

Bernardo Müller

Victor Schmidt

Coleção: *Cátedras 2019*



Sumário Executivo

A partir do fim dos anos 1960, o Estado brasileiro passou a promover fortemente a atividade pesqueira, abrindo linhas de crédito e oferecendo incentivos fiscais para o desenvolvimento de uma indústria pesqueira nacional. Abdallah e Bacha (1999) destacam que a produção pesqueira no Brasil passou de 281.512 toneladas em 1960 para 697.577 toneladas em 1994 e muito disso está diretamente relacionado aos incentivos fiscais endereçados ao segmento no período.

Segundo Neiva (1990), essa política de incentivos fiscais e de subsídios possibilitou também o surgimento de um parque industrial de qualidade para o processamento do pescado, permitindo a ocupação de áreas novas de pesca por frota nacional e contribuindo, assim, para o aumento da produção e da consequente exportação do produto, algo importante para o período. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis no Anuário Estatístico do Brasil (1960-1994), a exportação brasileira de pescado passou de 10.134 toneladas em 1970, a um preço de US\$ 5.808,29 por tonelada, para 53.250 toneladas em 1985, a um preço de US\$ 3.613,88 por tonelada, ano que a produção brasileira atingiu seu nível máximo dentro do período analisado. No entanto, do início da década de 1980 ao início da década de 1990, as exportações situaram-se em torno de 40 mil toneladas anuais, atingindo o nível máximo exportado no ano de 1992 (55.237 toneladas ao preço de US\$ 2.658,22 cada). Entre 1993 e 1994, as quantidades exportadas de pescado apresentaram tendência decrescente, seguindo o comportamento da produção.

No período que compreendeu 1995 a 2010, a produção de pescado advinda da pesca extrativa brasileira manteve-se em certa estabilidade, embora havendo um pequeno crescimento de 1995 a 2003, principalmente em função da pesca de águas interiores. Entretanto, o volume de pescado rodudido pela pesca extrativa marinha continuou abaixo do produzida na década de 1980, situando-se em cerca de 500.000 toneladas/ano, e o volume da pesca de interior ficou em torno de 300.000 toneladas. Esses valores, mesmo sendo abaixo dos realizados na década de 1980, também tiveram benefícios fiscais, em especial pela criação do Programa de Subvenção do Preço do Óleo Diesel para Embarcações Pesqueiras (PSPO), criado em 1997, regulamentado em 2010 e ainda em vigência.

O programa mantém um sistema de incentivos à atividade pesqueira nacional, em especial à pesca marinha, via isenção integral do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), proporcionada pelos estados da Federação (mediante adesão ao Protocolo ICMS nº 8/96 e Convênio nº 58/96) no momento da aquisição do óleo diesel junto aos fornecedores de combustível, bem como por meio do pagamento de auxílio pecuniário de até 25% proporcionado pelo Governo Federal (mediante adesão ao Protocolo ICMS nº 8/96 e Convênio nº 58/96), relativo à diferença entre o preço do óleo diesel nacional e o preço do óleo diesel internacional.

Dessa forma, o principal objetivo do PSPO é promover a equalização do preço do óleo diesel nacional ao preço do óleo diesel internacional, possibilitando assim o aumento da competitividade do pescado brasileiro no mercado internacional e, conseqüentemente, o aumento da rentabilidade daqueles trabalhadores envolvidos na atividade pesqueira. No período que compreendeu 1997 a 2019, foram direcionados, segundo estimativas previstas nos Diários Oficiais da União (DOUs), mais de R\$ 2 bilhões, em subsídios, ao preço do óleo diesel para embarcações pesqueiras no Brasil.

Ainda segundo dados dos DOUs (1997 a 2019), do total de recursos direcionados ao PSPO, as empresas que mais se beneficiaram pertencem aos seguintes estados: (i) Santa Catarina (36,12%), (ii) Pará (17,64%), (iii) São Paulo (10,34%), (iv) Rio de Janeiro (9,96%), (v) Ceará (8,04%), (vi) Rio Grande do Sul (7,97%) e (vii) Rio Grande do Norte (2,47%). Esses valores estão diretamente associados ao dinamismo pesqueiro nacional, com destaque para os Estados de Santa Catarina e Pará, expoentes da atividade, em se tratando da pesca extrativa marinha e de água doce, respectivamente.

A prática de incentivos fiscais, sobretudo a atividade pesqueira, como no PSPO, apresenta resultados controversos no que se refere aos benefícios econômicos, sociais e ambientais. Ao longo dos últimos anos, uma série de pesquisas vêm sendo realizadas ao redor do mundo a fim de identificar e classificar os subsídios e atividades que envolvem extração de recursos naturais, com especial atenção para a atividade pesqueira. Segundo Sumaila *et al.* (2010), os subsídios podem ser classificados em grande parte como “Bons ou Ruins”. Os bons são aqueles que permitem a incorporação de tecnologia e possibilitam o melhor manejo dos recursos naturais, como, no caso da pesca, dos estoques pesqueiros. Já os ruins são aqueles que incentivam práticas defasadas tecnologicamente e intensificam a sobre-exploração dos estoques pesqueiros, justamente por atuar na redução do custo de captura e não com mudanças tecnológicas, reduzindo assim uma parcela das despesas e não atuando efetivamente a fim de tornar a atividade mais eficiente tanto econômica quanto ecologicamente.

Em diversos países, inclusive o Brasil, os incentivos ao setor pesqueiro passam por subsídios “ruins”, como as reduções nos preços dos combustíveis. No entanto, conforme dados da Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO (2009), aproximadamente 80% da atividade pesqueira no mundo se encontra em situação de superexploração. Além disso, conforme Carvalho *et al.* (2011), subsídios que reduzem os custos da pesca e aumentam os lucros para a indústria podem mascarar os sinais econômicos para os pescadores, de forma que estes não respeitem o incentivo econômico de interromper a pesca quando a atividade deixa de ser naturalmente rentável. Ou seja, o incentivo governamental pode disfarçar ou agravar os prejuízos econômicos, sociais e ambientais da sobrepesca e diminuir a adoção de estratégias de gestão econômica\social\ambiental que sejam sustentáveis.

Diante desse panorama, somado ao cenário de crise fiscal e econômica que o Brasil enfrenta, é que o presente texto busca identificar os efeitos do Programa de Subvenção ao Preço do Óleo Diesel para Embarcações Pesqueiras sobre a dinâmica de estabelecimentos e postos de trabalho no segmento pesqueiro em nível estadual, sobre a produção pesqueira estadual e, por fim, sobre as empresas beneficiárias pelo programa ao longo do período analisado. As técnicas econométricas utilizadas nas análises levaram em consideração metodologias de quase-experimentos, conforme destacadas por Angrist e Pischke (2009).

Com base nas conclusões do estudo, não foi possível evidenciar efeito consistente do PSPO sobre os indicadores do mercado de trabalho (vínculos e empreendimentos), tampouco na produção pesqueira extrativa nacional em nível estadual. Esses

resultados acabam tendo respaldo na literatura internacional, indo ao encontro do destacado por Carvalho *et al.* (2011), reforçando o fato de que esses recursos financeiros podem estar sendo utilizados para cobrir custos inerentes à atividade pesqueira, garantindo um nível de produção relativamente estável sobre um recurso natural renovável com sinais de esgotamento, o que faz do programa um instrumento ineficiente na sua proposição e na alocação de recursos públicos.

Uma das alternativas de alocação de recursos no segmento pesqueiro nacional seria o direcionamento de investimentos para formação de uma rede de gestores/pesquisadores visando à organização do segmento, com banco de dados atualizados, informações disponíveis e infraestrutura necessária para o desenvolvimento sustentável do segmento. Além disso, uma outra parcela desses investimentos pode ser direcionada para programas de transferência de renda, como, no caso brasileiro, o Seguro Defeso, que pode ser associado à formação de capital humano, e cursos profissionalizantes de agregação de valor aos produtos oriundos da pesca, em especial da artesanal, que envolve ainda uma gama de comunidades tradicionais, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil.



Clique aqui para baixar
o **Sumário Executivo** separado.
Compartilhe!