

Indicadores de política

O governo devia reformar o desconto de 50% sobre a taxa de diesel, o qual de forma desproporcional beneficia mais os operadores industriais da pesca do camarão de superfície. Investir nas comunidades de Pescadores artesanais trará maiores benefícios sociais.

Para reduzir a sobrepesca sem prejudicar os bem-estar dos Pescadores artesanais, os decisores podiam impor condicionalismos aos subsídios para aquisição de barcos e motores.

Decisores deviam aumentar o apoio aos Pescadores artesanais para investirem em equipamentos de conservação do camarão. Este investimento poderá gerar US\$2milhões adicionais por ano resultado da redução das perdas.

O Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas deviam clarificar as regras, responsabilidades e direitos dos Conselhos Comunitários de Pesca, incluindo o uso das receitas destinadas ao desenvolvimento de actividades ao nível das comunidades pesqueiras.

Reformas fiscais para beneficiar a pesca de camarão em Moçambique

A pesca do camarão de superfície tem um papel importante em Moçambique, para os pescadores, para as comunidades e para a economia nacional. Tal como outro recurso natural, se gerida de forma sustentável, a pesca do camarão de superfície pode contribuir para um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Contudo, as pescarias em Moçambique estão ameaçadas de sobrepesca, destruição do habitat e poluição. Ao realizar reformas nos principais instrumentos fiscais que afectam a pesca do camarão de superfície, os decisores poderão encorajar práticas pesqueiras mais sustentáveis e aumentar receitas para os programas do governo e para o desenvolvimento de iniciativas locais. Existem várias opções, as quais alistamos neste sumário. As reformas fiscais se realizadas de forma cooperativa e cuidadosa com base em análises detalhadas podem trazer benefícios significativos para o sector de pescas e outros, e ajudar Moçambique a fazer progressos assinaláveis para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.

Dois-terços da população moçambicana vive nas zonas costeiras, onde um quinto dos agregados familiares depende da pesca para a geração de renda e segurança alimentar.¹ Para a maioria desta população, a pesca do camarão de superfície somente representa 3-5% do total das pescarias capturadas.²

Em Moçambique, o camarão de superfície é capturado para fins comerciais pelos operadores industriais e semi-industriais e pelos pescadores artesanais. O subsector da pesca artesanal é particularmente importante. Em 2012, gerou 355,000 empregos³ (este número poderá ter aumentado com o aumento populacional e a valorização do camarão no mercado global). A característica peculiar da pesca artesanal é de empregar mais mulheres do que o sector industrial emprega em todas as fases da sua

cadeia de valor.⁴ A figura 1 fornece uma visão geral da cadeia de valor da pesca artesanal.

À semelhança de outros recursos naturais, se gerido de forma sustentável, o camarão de superfície pode contribuir para um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Contudo, as pescarias em Moçambique estão ameaçadas. A sobrepesca por operadores industriais, aliada a rápida e descontrolada expansão da pesca artesanal, destruição do habitat, poluição e o uso contínuo de artes nocivas comprometeram as reservas, com a maioria das pescarias a mostrar sinais de sobreexploração.⁵

Moçambique já se comprometeu em promover uma economia verde (veja, por exemplo, o roteiro de economia verde para Moçambique de 2012) e os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável,

As reformas poderão trazer importantes benefícios económicos, ambientais e sociais

que incluem a conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos (ODS 14) e a eliminação da pobreza (ODS 1).

Mudanças na política fiscal poderá ajudar o país a alcançar estes objectivos através da adopção de práticas pesqueiras mais sustentáveis e contribuir

para o aumento das receitas para os programas do governo e iniciativas de desenvolvimento. As reformas significativas já estão em curso no sector de pescas não são apenas um imperativo, mas também representam uma oportunidade para agir. Baseado nas análises de diagnóstico informadas pela revisão de literatura, entrevistas aos informantes chave e discussões de grupos focais,⁶ este sumário explora os impactos da actual política fiscal e como pode ser melhorada.

A actual política fiscal tem vencedores e perdedores

Em Moçambique as pescarias e pescadores são regidos por um conjunto de instrumentos fiscais, como é que o governo colecta receitas (impostos e multas) e como as aplica (subsídios e despesa pública). As principais fontes de receita são os impostos e multas relativos as licenças de pesca e direitos de pesca. As principais formas de subsídios são: a redução em 50% da taxa incidente sobre o gasóleo, isenção da taxa de importação na importação de insumos, e subsídios para gelo, motores, construção de barcos e aquisição de motores.

Estes instrumentos tem um impacto desigual em diferentes tipos de pescadores e outros actores ao longo da cadeia de valor. Também tem um impacto diferente e por vezes conflituoso sobre

diferentes prioridade de desenvolvimento (veja Caixa 1). Tome-se como exemplo a redução em 50% da taxa incidente sobre o gasóleo para os Pescadores. Pelo facto de apenas 5% dos Pescadores artesanais usar barcos motorizados, este subsidio de forma desproporcional beneficia mais aos operadores industriais.

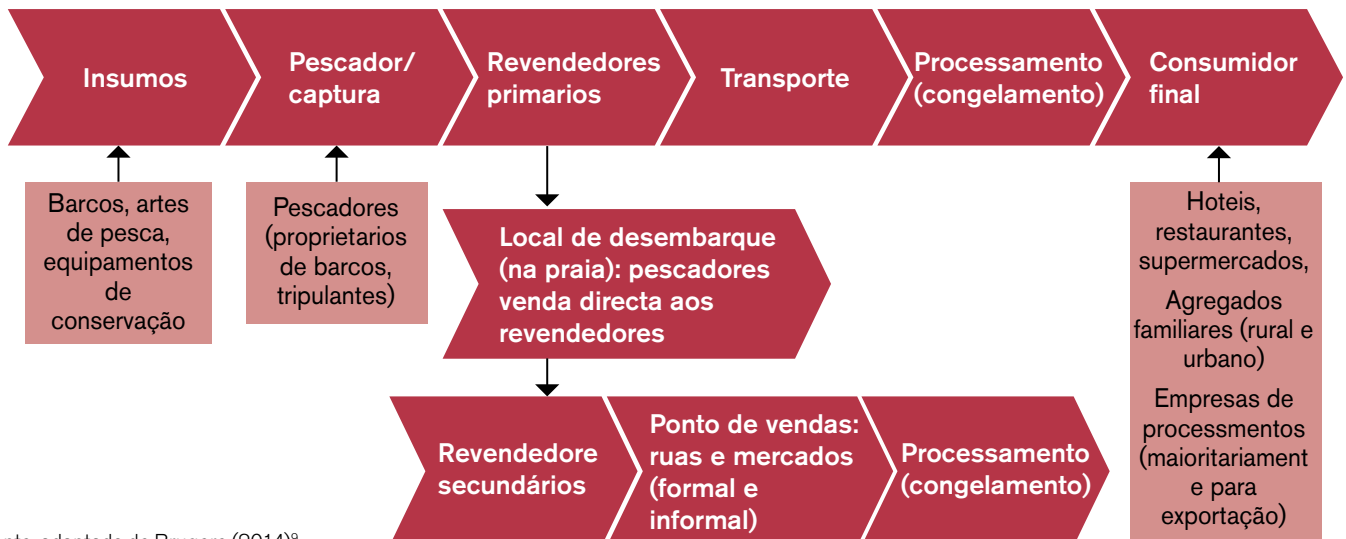
Os subsídios ao combustível estão relacionados a altas emissões de CO₂, contribuindo para as mudanças climáticas e limitam a capacidade do país alcançar as suas metas ambientais. Por outro lado, tem o potencial de aumentar o esforço de pesca, particularmente o subsidio ao combustível concorre para aumentar a pressão sobre a já pressionada pesca do camarão. Deste modo, pode afectar negativamente a produtividade, medida como esforço de pesca ou produção por unidade de insumo, resultando em elevados custos para o Orçamento do Estado, possivelmente pouco mais de US\$1.1 milhão (71 milhões de meticais).^{7,8}

Os subsídios a aquisição de barcos e motores, que aparentemente tem um impacto positivo para os pescadores artesanais a curto prazo, contribui também para a sobrepesca. Para além dos impactos ambientais, estes subsídios poderão ter um efeito detrimental nos meios de sobrevivência e bem-estar dos pescadores a longo prazo. Tais subsídios excluem a mulher, a qual possui apenas 1,1% dos meios de produção de pesca, estando mais envolvida nos estágios pré e pós captura do pescado na cadeia de valor da pesca do camarão de superfície, tais como conservação e empacotamento.⁹

Obtendo ganhos através da reforma fiscal

Com uma melhor compreensão dos “vencedores e perdedores” da política fiscal no que se refere a pesca em Moçambique, identificamos

Figura 1. Cadeia de valor da pesca artesanal



Fonte: adaptado de Brugere (2014)⁹

oportunidades de reforma que podem proporcionar benefícios econômicos, ambientais e sociais significativos. A nossa análise sugere que, dada a relevância comparativa do subsector de pesca artesanal em termos de criação de emprego ao longo da cadeia de valor, o apoio aos pescadores artesanais tem maior potencial de trazer benefícios sociais que o apoio ao subsector de pesca industrial, pelo menos a curto prazo.

Reformas para resultados mais equitativos

Para a obtenção de maiores ganhos económicos, ambientais e sociais é preciso reformar o desconto na taxa incidente sobre o gasóleo.

A forma exacta de realizar esta reforma dependerá dos resultados indicados por uma avaliação profunda dos impactos da actual redução, e de outras medidas com potencial para reduzir os custos. Contudo, ao reformar este desconto, o Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas (MIMAIP) (em colaboração com os operadores industriais e com o Ministério da Economia e Finanças) poderá desestimular a sobrepesca, reduzir as emissões do CO₂ e melhorar a sustentabilidade dos meios de subsistência. Poderá ainda reduzir a perda de receitas para o Orçamento do Estado, disponibilizando mais recursos para os programas de combate a pobreza.

Reformar subsídios para a aquisição de barcos de pesca e motores para prevenir a sobrepesca.

TEmora os actuais subsídios tenham como objectivo tornar os preços de aquisição de insumos acessíveis aos pescadores artesanais, os mesmos podem aumentar a actividade pesqueira e ameaçar a sustentabilidade. Não sugerimos a eliminação deste subsídio de uma única vez, porque entendemos que qualquer reforma requer uma avaliação profunda dos seus impactos. Em vez disso, propomos que o MIMAIP imponha certos condicionalismos ao subsídio. Estes condicionalismos podem incluir o aumento no tamanho da malha da rede de pesca para que não capture o camarão, ou sujeitar os barcos artesanais motorizados a condicionalismos similares aos impostos a pesca semi-industrial do camarão (tais como períodos de veda e pesca a uma determinada distancia da costa).

Estimular a criação de emprego localmente através da reforma da isenção da taxa de importação para os insumos importados.

A produção local de insumos de pesca é limitada, e para assegurar o abastecimento necessário destes insumos, o governo isenta as taxa de importação. Embora beneficie a todos os operadores de pesca, esta isenção pode prejudicar a criação de emprego localmente. Ao introduzir reformas graduais às normas vigentes

Caixa 1. Qual é o problema com o subsidio à pesca?

Cerca de 90% das espécies marinhas no mundo estão extintas ou sobrepescadas.¹¹ Contudo, para além da aprovação de medidas para reduzir a sobreexploração das reservas de peixe (as quais de acordo com o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação estimam que podem gerar benefícios para o sector pesqueiro de cerca de US\$83 biliões anualmente), muitos governos introduziram subsídios que aumentam a capacidade de pesca e por esta via levar à sobrepesca. Esses subsídios saem do orçamento do governo que, somente em 2018 totalizaram mais de US\$ 22 biliões.⁸ A maioria (90%) destes subsídios vai para sectores industriais de grande escala em vez de artesanais, exacerbando as desigualdades existentes.¹²

de isenção do imposto de importação para favorecer o abastecimento de insumos que podem ser localmente produzidos, o governo promove a criação de emprego localmente. Para assegurar que as reformas não reduzem a acessibilidade das artes de pesca legais ou aumentem o uso de artes de pesca ilegais, o MIMAIP deve trabalhar com o sector privado, pescadores, o Ministério da Economia e Finanças e a Autoridade Tributária para avaliar o impacto que a eliminação ou a remoção das isenções poderá ter.

Reduzir o número de pescadores que não possui ou não paga as licenças como forma de aumentar as receitas do governo.

Muitos pescadores artesanais não possui licenças de pesca adequadas. O governo poderia ainda aumentar as receitas anuais até US\$48,000 sem aumentar o custo das licenças, mas através da melhoria no sistema de cobrança das licenças artesanais. O MIMAIP pode ainda melhorar a taxa de sucesso das suas campanhas anuais para o licenciamento dos pescadores artesanais através da melhoria dos mecanismos de cooperação com as autoridades distritais e com os Conselhos Comunitários de Pesca (CCPs). O sector poderá também considerar a simplificação dos requisitos para a obtenção de licença (por exemplo, permitir que os pescadores artesanais paguem de forma parcelada a licença) para estimular-los a aderirem ao processo de licenciamento. Esta medida poderá aumentar as receitas tanto para o tesouro nacional, assim como para a gestão pesqueira, e ainda tem o potencial de fortalecer a participação comunitária.

Políticas para gestão sustentável de recursos

Reduzir perdas de camarão e gerar benefícios sociais e ambientais através do fortalecimento de incentivos para investimentos em equipamentos de conservação e congelamento.

A pesca artesanal enfrenta perdas significativas de camarão durante as fases de captura e pós-captura. Equipamentos de conservação e congelamento podem ajudar os pescadores e revendedores a reduzir significativamente essas

perdas, mas sem capital ou incentivos, este exercício torna-se difícil para muitos, especialmente para as mulheres revendedoras e para os pescadores pobres. As medidas para melhorar os incentivos ao investimento em tal equipamento não só teriam impactos ambientais e sociais efectivos, mas também poderiam gerar US\$ 2 milhões adicionais (150 milhões de meticais de Moçambique) anualmente na pesca artesanal de camarão de superfície.

Proteger a pesca do camarão de superfície através de programas que combatem a destruição do mangal. O mangal é um ecossistema vital para a reprodução do camarão. Contudo, este ecossistema está a ser destruído devido à procura de espaço e combustível, e à dependência das comunidades pesqueiras mais pobres para seu sustento. A destruição do mangal resulta numa perda de receita entre US \$ 1,1 milhão e US \$ 1,6 milhão por ano, enquanto que o investimento necessário para a sua preservação de modo a gerar renda por meio da pesca pode chegar a US \$ 855 por hectare.¹⁰ O MIMAIP devia aumentar o investimento em programas que procuram resolver as causas da destruição do mangal e incentivar o seu reflorestamento, promovendo o uso de materiais de construção de baixo custo, energia alternativa e combustíveis para a cozinha. Tais intervenções que exigirão uma estreita coordenação com o Ministério de Recursos Minerais e Energia e com o Ministério da Terra e Ambiente, podem melhorar as reservas de camarão a longo prazo e gerar benefícios económicos e sociais adicionais.

Reconhecer e incentivar o envolvimento e a apropriação pelos CCPs para fortalecer o local gestão da pesca. A maior taxa de sucesso das campanhas de licenciamento que envolvem os CCPs é apenas um exemplo do impacto positivo da cooperação com estas estruturas de base comunitária. Tendo em consideração que a gestão das pescas poderá ser cada vez mais descentralizada, o governo deve tomar medidas para aumentar o envolvimento dos CCPs para evitar potenciais conflitos. Para o efeito, o MIMAIP deve esclarecer no Decreto Ministerial 60/2018 as funções e responsabilidades dos CCPs e as regras de uso de fundos destinados ao

desenvolvimento comunitário. Deve também encorajar planos de gestão desenvolvidos pela comunidade, como o apoio à criação de empregos locais (treinamento e investimentos iniciais) ao longo das fases pré e pós-captura da cadeia de valor. As receitas dessas actividades devem ser canalizadas para o nível local.

Cuidadoso, ponderado e colaborativo

As reformas fiscais devem ser implementadas com cuidado para evitar impactos negativos, particularmente em grupos mais marginalizados, como as mulheres. O MIMAIP e outros ministérios relevantes devem realizar avaliações cuidadosas e detalhadas dos impactos distributivos económicos, ambientais e sociais de quaisquer mudanças propostas e implementar mecanismos de mitigação das consequências negativas.

Seguramente que haverá factores limitantes para as reformas, e para ultrapassá-los o governo terá de adoptar várias estratégias. Por exemplo, aumentar o custo das licenças pode empurrar muitos Pescadores a ilegalidade. Portanto, a introdução de medidas para a redução do esforço de pesca deve considerar outras alternativas de sobrevivência ou pacotes de compensação, tomando especial atenção às necessidades das mulheres que tem menores oportunidades de emprego que os homens.

O MIMAIP terá de trabalhar com vários actores envolvidos na pesca do camarão, incluindo o sector privado; operadores artesanais, semi-industriais e industriais; governos distritais e CCPs; e com organizações tais como ProAzul (Fundo para o Desenvolvimento da Economia Azul). A implementação de muitas das recomendações desta pesquisa extravaza o sector de pescas, por isso será necessária uma estreita colaboração com outros ministérios, particularmente com o Ministério da Economia e Finanças e com a Autoridade Tributária, sobretudo nos aspectos relacionados a reforma de impostos e subsídios.

Elísio Nhantumbo, Baiba Gaile e Annabelle Bladon

Elísio Nhantumbo trabalha no Ministério da Economia e Finanças, Moçambique. Baiba Gaile é consultora independente especializada em gestão ambiental. Annabelle Bladon é pesquisadora do IIED de criação de mercados sustentáveis.



Knowledge Products

O Instituto Internacional para o Ambiente e Desenvolvimento (IIED) promove o desenvolvimento sustentável, ligando as prioridades locais aos desafios locais. Apoiamos as pessoas mais vulneráveis no mundo a fazerem ouvir a sua voz na tomada de decisão.

Contacto

Annabelle Bladon
annabelle.bladon@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

IIED agradece retorno via:
@IIED e
www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-837-6

Este sumário foi financiado Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional, Sida. O conteúdo é da inteira responsabilidade dos autores. A Sida não partilha necessariamente as opiniões ou pontos de vista do documento.



Notas

¹ World Bank (2018) Communities livelihoods fisheries: fisheries governance and shared growth in Mozambique. bit.ly/2VgjzT7 / ² MIMAIP (2017) Boletim estatístico de pesca e aquacultura 2006–2017 2a edição. bit.ly/2RmMgkq / ³ MIMAIP (2013) Censo da pesca artesanal 2012: principais resultados. bit.ly/34nWMgw / ⁴ Nhantumbo, E e Gaile, B (2020) Shallow water shrimp fishery in Mozambique: who benefits from fiscal reform? IIED, London. pubs.iied.org/16670IIED / ⁵ Pereira, M, Litulo, C, Santos, R e Leal, MC (2019) Mozambique marine ecosystem review. Centro Terra Viva. bit.ly/2xXyeiu / ⁶ IDEPA (2019) Estudo da cadeia de valor da pesca artesanal do Banco de Sofala, Maputo. / ⁷ USD/MT taxa de Câmbio para 2018 extraído em xe.com, por Sumaila *et al.* (2019). / ⁸ Sumaila, UR, Ebrahim, N, Schuhbauer, A, Skerrett, D, Li, Y, Kim, HS, Mallory, TG, Lam, VWL e Pauly, D (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies. *Marine Policy* 109, 103695. bit.ly/2USEFw5 / ⁹ Brugere, C (2014) Study of fisheries and aquaculture value chains in Mozambique: how to reduce gender discrimination in the fisheries and aquaculture sectors. Soufish Research & Consultancy/Stockholm Environment Institute. bit.ly/2wnwhey / ¹⁰ Nhabinde, VC, Maradan, D, Zein, K, Gaile, B, Fondo, LH e Westman, M (2013) Value of mangrove for artisanal and subsistence fisheries – case study. Relatório não público. / ¹¹ World Bank (2017) The sunken billions revisited: progress and challenges in global marine fisheries. bit.ly/2UyZXj9 / ¹² Schuhbauer, A, Chuenpagdee, R, Cheung, WWL, Greer, K e Sumaila, UR (2017) How subsidies affect the economic viability of small-scale fisheries. *Marine Policy* 82, 114–121. doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.013