

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:

Núlan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/68/>

Aspectos económicos del Sistema de Administración Pesquera mediante cuotas individuales transferibles en la República Argentina

María Isabel Bertolotti

POLÍTICA PESQUERA E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

El problema básico al que se enfrentan los gobiernos y el sector privado, dentro del sistema económico, es tomar decisiones que les permitan utilizar y distribuir los recursos que tiene una sociedad, sean naturales, humanos, institucionales, culturales y tecnológicos, para cubrir las necesidades de una población y mantener, al mismo tiempo, el medio ambiente.

La actividad económica pesquera produce una corriente de bienes para satisfacer las demandas del mercado interno y externo, en general degradando los recursos, ya que las firmas no incluyen en el cálculo de sus beneficios los costos ambientales que genera su propia actividad, transfiriéndolos a la sociedad en su conjunto y a otras generaciones.

Mizrahi (2000)¹ caracterizó las pesquerías en general y el sistema de

cuotas de pesca individuales transferibles en la Argentina, en relación con las recomendaciones del Código Internacional de Conducta para Pesca Responsable y con la Ley Federal de Pesca (Ley N°24.922). En esta reseña se complementará ese análisis en el marco de los instrumentos de la política ambiental, considerando, además, el conjunto de reglamentaciones de la Ley Federal de Pesca.

La política ambiental en general y la pesquera en particular han recurrido a tres tipos de soluciones:

Normas, leyes y regulaciones: en los artículos 7 y 9 de la Ley Federal de Pesca se establecen los principios del sistema general de regulación pesquera, las funciones de la autoridad de aplicación (artículo 7) y las del Consejo Federal Pesquero (artículo 9). En resumen, para ejercer la

actividad pesquera según lo estipulado en estos artículos, deberá contarse con la habilitación otorgada por la autoridad de aplicación mediante:

a) permiso de pesca, b) permiso de pesca de gran altura, c) permiso temporario de pesca, y d) autorización de pesca.

Las características y condiciones de los permisos de pesca se establecen en los artículos 26 y 28. "Los permisos de pesca serán otorgados por un plazo de hasta diez años para un buque determinado y por un plazo de hasta treinta años para un buque determinado, perteneciente a una empresa con instalaciones de procesamiento radicadas en el territorio nacional y que procesen y elaboren en ellas productos pesqueros en forma continuada".

El cambio de régimen se expresa claramente primero en el artículo 28, que establece que los permisos de pesca son habilitaciones otorgadas a los buques **solamente** para acceder al caladero, siendo necesario para ejercer la pesca contar con una cuota de captura asignada o una autorización de captura en el caso de que la especie no esté cuotificada, y segundo, en el artículo 27 cuando se introduce la **asignación de una cuota de captura** a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro, implantando por primera vez en Argentina un instrumento económico en la política de administración pesquera.

Estas cuotas de captura anual podrán ser emitidas por buques, por especies, por zonas de pesca y por tipo de flota.

Es necesario destacar que cuando algunas de las normas se aplican a productos (especies) y a métodos de procesos y producción (tipo de flotas), pueden tener efectos económicos no deseables, por lo que se deben intensificar los controles y el seguimiento de su cumplimiento.

Tecnológicas: se refiere, en el caso de la pesca, a la introducción de artes de pesca y métodos de captura selectivos (tamaños de malla, mallas cuadradas, grillas, otros) para evitar la pesca de ejemplares juveniles y de la captura de especies acompañantes, y a la adopción de tecnologías de procesos que disminuyen los desperdicios. Las acciones en este aspecto se llevaron a cabo con el desarrollo de las investigaciones en el INIDEP en Artes de Pesca, Nuevos Productos y Procesos, dando origen a un conjunto de reglamentaciones cuyo cumplimiento debiera asegurarse con un mayor control.

Económicas: a través de la utilización de métodos y de instrumentos económicos que permiten identificar, valorar e internalizar las externalidades ambientales, por un lado, y por el otro, alcanzar el óptimo económico y una mayor competitividad. Los instrumentos económi-

cos pueden ser **fiscales** (derechos, impuestos, estímulos), **financieros** (fianzas, seguros, garantías, créditos) o de **mercado** (permisos comerciables —en pesca **cuotas individuales transferibles**, sistemas de depósito—reembolso, sobreprecios). Los instrumentos económicos son complementarios de las soluciones propuestas por la tecnología y por las normas, que en el caso de la actividad pesquera establecen los límites de las operaciones de pesca.

EL MARCO TEÓRICO:

LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Existe una gran variedad de instrumentos económicos y fiscales y de mecanismos de mercado que se están aplicando actualmente en la gestión ambiental y pesquera. A finales de los años ochenta, en los países más industrializados se contabilizaban del orden de ciento cincuenta instrumentos económicos diferentes, de los cuales más de la mitad eran de tipo fiscal y parafiscal. Hoy día superan los doscientos, y el aumento es progresivo en los países del área de la OCDE y de la Unión Europea.

El objetivo fundamental de usar instrumentos económicos es alterar los precios relativos, para así asegurar que los diferentes usos que las economías hacen del medio ambiente reflejen completamente su escasez en el sistema de precios.

Aunque en muchos países desa-

rollados existe un predominio de los instrumentos fiscales y parafiscales, la tendencia señala su aplicación conjunta con los sistemas de autorregulación —acuerdos voluntarios— y otros mecanismos de mercado —derechos de emisión, cuotas transferibles, etc.—. Los instrumentos económicos y fiscales, en general, tienen ventajas sobre el clásico sistema de regulación directa (normas y regulaciones administrativas) por su mayor eficiencia para internalizar los costos externos ambientales.

Los instrumentos económicos no deberán sustituir, sino fundamentalmente complementar, los mecanismos de regulación, y fomentar los novedosos procedimientos de autorregulación basados en acuerdos voluntarios con los sectores productivos. Para que los instrumentos fiscales funcionen bien, hay que lograr una adecuada transparencia en el sistema normativo y en el propio sistema administrativo, especialmente en los mecanismos de monitoreo y control.

Si se diseñan y aplican bien los tributos ambientales pueden procurar mejoras en cuatro ámbitos clave de la política pública: el medio ambiente, la innovación y la competitividad, el empleo y el sistema fiscal.²

En la ley Federal de Pesca N° 24.922 se establecen los instrumentos fiscales en los artículos 29 y 43. El ejercicio de la pesca de los recursos vivos en los espacios marítimos

bajo jurisdicción argentina, estará sujeto al pago de un **derecho único de extracción por especie y modalidad de pesca**, el que será establecido por el Consejo Federal Pesquero (art. 27). Créase el Fondo Nacional Pesquero como cuenta especial, que se constituirá con los recursos siguientes (artículo 43):

a) Aranceles anuales por permisos de pesca.

b) Derechos de extracción sobre las capturas de los buques de matrícula nacional, habilitados para la pesca comercial.

c) Derechos de extracción en jurisdicción nacional para buques locados a casco desnudo según establezca el Consejo Federal Pesquero.

d) Cánones percibidos sobre la actividad de buques de matrícula extranjera con licencia temporaria de pesca en jurisdicción nacional.

e) Tasas por servicios requeridos.

Los impuestos sobre la captura usan los mecanismos de mercado para cargar un precio sobre la misma. Tienen propiedades de optimización si se conocen los límites de la captura máxima en términos económicos. Permiten establecer una diferenciación impositiva, dependiente del estado de explotación del recurso. Los impuestos indirectos administrativos pueden aplicarse para cubrir los costos de administración de los sistemas de control.

Entre los **instrumentos financie-**

ros más utilizados, en relación con un sistema de cuotas individuales transferibles, pueden mencionarse las subvenciones para retirar barcos del caladero y créditos blandos para la compra de cuotas. Para fomentar la incorporación de tecnologías sostenibles se utiliza, además de los créditos blandos, la depreciación acelerada de equipos. Los seguros de responsabilidad civil pueden ser útiles en el cumplimiento de programas de minimización de riesgos y manejo integral de los recursos, especialmente en proyectos de exploración y explotación, utilizados en otros recursos naturales y que no se han generalizado aún en la actividad pesquera; el art. 56 del Decreto reglamentario establece que "la Autoridad de Aplicación determinará, con carácter general, los casos en que se requerirá la constitución de una garantía para poder ejercer las actividades reguladas por la Ley N° 24.922", entre otros incluye los seguros.

La Ley Federal de Pesca sólo se refiere a los estímulos en el artículo 7, cuando entre las funciones de la autoridad de aplicación le confiere a la misma "intervenir en el otorgamiento de los beneficios provenientes de la promoción sectorial concedida o a conceder al sector pesquero".

Entre los instrumentos de mercado cabe mencionar la **Intervención de mercados** (sobrepuestos y cargos)

y la **Negociación de permisos**, entre los cuales están los permisos comercializables de emisiones, que parten de establecer los límites máximos de contaminación por zona o región que no pongan en peligro el ecosistema en general. Mediante mecanismos de mercado se distribuye la contaminación permisible entre las diferentes fuentes industriales, en pesca estos permisos negociables se denominan **Cuotas Individuales Transferibles de pesca (derecho a pescar limitado por una cuota transable en el mercado)**.

CUOTAS INDIVIDUALES TRANSFERIBLES (UN INSTRUMENTO DE MERCADO PARA EL MANEJO DE PESQUERÍAS)

La justificación generalmente sostenida para establecer un sistema de administración pesquera a través de cuotas individuales transferibles es que permite una pesca más selectiva, de mejor calidad y disminuye los descartes. Además, se sostiene que las firmas/pescadores toman menos riesgos y no tienen incentivos para sobrecapitalizarse, ya que los pescadores más eficaces retendrán cuotas y otros dejarán la actividad.

Otros aspectos convierten el sistema en imperfecto:

1. La asignación inicial de las cuotas individuales, que es muy política. Las asignaciones iniciales de las cuotas individuales (asignación y/o

subasta) sobre la base de la captura máxima permisible (TAC) deben usar la mejor información disponible. Un aspecto a considerar es la calidad y cantidad de los recursos extraídos, los ingresos brutos de la pesquería se han propuesto como una manera de asignar las cuotas, ya que reconocen esta diferencia.

2. Tan importante como la asignación inicial es el ajuste anual de las cuotas. Las asignaciones anuales cambian con el cambio en las capturas máximas permisibles, por ejemplo un 10% de aumento o disminución del TAC es equivalente a un 10% de aumento o disminución de las cuotas individuales.

3. La tendencia a concentrar la pesquería en las firmas más grandes si no se establecen los controles adecuados.

4. El alto costo del monitoreo y control de las pesquerías. Sistemas eficientes de inspección y de observadores a bordo.

5. Supervisión del ajuste de tenencias de la cuota entre los participantes (compra, venta, alquiler), en resumen, regulación del mercado de cuotas.

Hay preocupaciones legítimas sobre la transición hacia las cuotas individuales transferibles, hay que recordar que son sólo un instrumento y que son las personas físicas y jurídicas las que deciden su manejo.

Una serie de elementos son considerados importantes para el buen funcionamiento de un sistema de administración a través de cuotas individuales transferibles. En la tabla 1 se comparan estos elementos con los establecidos en el cuerpo de la Ley Federal de Pesca, Decreto Reglamentario, Resoluciones reglamentarias del Consejo Federal Pesquero y proyecto de resolución sobre el Régimen de Administración por cuotas individuales de captura (ver Tabla en Anexos).

Los objetivos sociales y económicos de desarrollo de las pesquerías no son necesariamente incompatibles con el sistema de cuotas individuales transferibles. La integración de metas económicas y sociales requerirá creatividad, compromiso para el cambio, nuevas instituciones para la toma de decisiones e instrumentos legales apropiados.

NOTAS

¹ Mizrahi (2000), "Características del sistema de cuotas de pesca individuales transferibles en Argentina", *FACES*, año 6, N°8, mayo/agosto de 2000: 119-125.

² Son conclusiones del informe sobre los impuestos ambientales de la Agencia Europea del Medio ambiente AEMA, solicitado por el Parlamento Europeo.

Anexos

ELEMENTOS	LEY FEDERAL DE PESCA Y REGLAMEN- TACIÓN
<p>El derecho para pescar debe estar separado del derecho de propiedad de una cuota.</p> <p>El otorgamiento de permisos de pesca es un instrumento para restringir la entrada a la pesquería (limitación del acceso).</p>	<p>El derecho a pescar y el derecho de propiedad de la cuota están claramente diferenciados en la Ley Federal de Pesca que establece lo siguiente:</p> <p>*Para el ejercicio de la actividad pesquera, deberá contarse con la habilitación otorgada por la autoridad de aplicación. Permiso de Pesca, Permiso de Pesca de gran altura, Permiso temporario y Autorización de pesca (Art. 23). Los permisos de pesca son habilitaciones otorgadas a los buques solamente para acceder al caladero (Art. 28).</p> <p>*A partir de la vigencia de esta ley se asignará una cuota de captura a cada permiso de pesca, tanto a los preexistentes como a los que se otorguen en el futuro (Art. 27).</p>
<p>Las cuotas deben ser un incentivo para la planificación de las empresas a largo plazo, por lo que deberían otorgar derechos sobre cuotas a perpetuidad o por un lapso que permita la realización del capital invertido.</p>	<p>Las cuotas de captura serán concesiones temporales (Art. 27). El lapso de la concesión está en discusión para su reglamentación en los regímenes específicos, debería otorgarse, al menos, por un plazo que permita la realización del capital al momento de la asignación inicial.</p>
<p>La cuota debe ser comercializada (o alquilada) libremente.</p>	<p>Las cuotas de captura serán total o parcialmente transferibles de conformidad con las condiciones que establezca el Consejo Federal Pesquero.</p> <p>No se permitirá la transferencia de cuotas de captura de buques pesqueros fresqueros a congeladores y factorías. (Art. 27).</p>

<p>La cuota debe especificarse como un porcentaje de la Captura máxima permitida (TAC). La proporcionalidad crea el incentivo para invertir en la pesquería ya que la forma de aumentar el valor de la cuota es conservando el <i>stock</i> del recurso.</p>	<p>Omitido en el articulado de la ley se incluyó en el Decreto reglamentario 748/99, en el que se expresa que se entenderá por Cuota Individual de Captura (CIC) a un porcentaje de la Captura Máxima Permisible (CMP), asignada a los titulares de permisos de pesca (Art. 21).</p>
<p>Debe existir una imposición sobre la cuota, ya que la ITQS permiten a las empresas obtener una ventaja económica por su acceso privilegiado para pescar los recursos. El tipo de imposición de mayor neutralidad es un porcentaje por tonelada o por número de individuos capturados.</p>	<p>Si bien el art. 29 de la Ley establece que el ejercicio de la pesca de los recursos vivos en los espacios marítimos bajo jurisdicción argentina estará sujeto al pago de un derecho único de extracción por especie y modalidad de pesca, y por lo tanto no se trata de una imposición específica sobre la cuota, en el artículo 1° de la Resolución CFP N° 10/00 se fija el mismo como una suma equivalente al valor por tonelada de los recursos extraídos, resultante de multiplicar el arancel base por un coeficiente según la modalidad de pesca; por lo tanto finalmente será una imposición sobre el uso efectivo de la cuota.</p>
<p>Máximo de tenencia; parece adecuado imponer un límite al máximo de tenencia a efectos de prevenir la concentración del mercado de cuotas.</p>	<p>Se establece en el Art. 27 que no podrá superarse “por empresa o grupo empresario aquel porcentaje que fijará el Consejo Federal Pesquero sobre la captura máxima permisible por especie a efectos de evitar concentraciones monopólicas indeseadas”. Se establecerá en la reglamentación en los regímenes específicos.</p>
<p>Sistema de apelación de la asignación de las cuotas.</p>	<p>Se establecerá en la Resolución reglamentaria del CFP, específicamente en el Art. 33 del proyecto para los primeros meses de 2001: contra la resolución del CFP podrá interponerse recurso de reconsideración, el que tramitará con arreglo a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. La resolución que adopte el CFP</p>

	<p>agotará la vía administrativa y dispondrá la anotación de la CIC y su titular en el Registro de la Pesca.</p>
<p>Es necesario disponer de</p> <ul style="list-style-type: none"> ① un registro del título de la cuota (mostrando qué posee cada empresa). Debe existir un título/ certificado claro de la cuota; ② un registro de la transferencia o documentos del alquiler (mostrando qué se está vendiendo y a quien), y ③ un proceso para intercambiar los derechos de cuota (es decir, un mercado). 	<p>① La Ley Federal de Pesca crea el Registro de la Pesca, el que será llevado por la Autoridad de Aplicación, y en el que deberán inscribirse todas las personas físicas y jurídicas que se dediquen a la explotación comercial de los recursos vivos marinos en las condiciones que determine la reglamentación. (Art. 41). Sólo podrán ser titulares de Cuota Individual de Captura (CIC), quienes estén inscritos en el Registro de la Pesca como titulares de un permiso de pesca y cumplan las demás condiciones y requisitos que a tal fin establezca el CFP (en concordancia con el art. 14 del Decreto Reglamentario). Las características del certificado de titularidad se establecen en el proyecto de resolución reglamentaria acerca del régimen de administración por cuotas individuales de captura del CFP.</p> <p>② Para transferir la titularidad de buques con permiso de pesca, los armadores y/o propietarios deberán solicitar previamente autorización a la Autoridad de Aplicación, a fin de constatar que el adquirente reúna las condiciones y requisitos exigidos al titular (Art. 25 del Decreto Reglamentario). Las condiciones para obtener la autorización se enumeran en el Art. 23 del mismo decreto.</p> <p>Además, en el Art. 27 de la Ley se menciona que se establecerá un Derecho de Transferencia a cargo del cesionario, en relación con el volumen de captura y valor de la especie que la cuota autoriza.</p>

	<p>③En el proyecto de resolución reglamentaria acerca del régimen de administración por cuotas individuales de captura se avanza en algunos aspectos del mecanismo de negociación, específicamente en los requisitos para la transferencia, aunque todavía no se ha regulado el proceso para intercambiar los derechos de cuota.</p>
<p>Un sistema de monitoreo y control confiable para la integridad del sistema.</p>	<p>Los Art. 19 y 32 de la Ley imponen a los permisionarios la obligación de suministrar, bajo declaración jurada, información estadística de las capturas obtenidas, esfuerzo de pesca y posición de sus buques. Las sanciones por incumplimiento o falsedad se establecen en el Art. 41.</p> <p>En el Art. 33, la Ley le otorga a la Autoridad de Aplicación la decisión sobre la instalación de artefactos en los buques para efectuar el seguimiento satelital de los mismos. Los armadores pesqueros deberán cuidar y mantener dichos artefactos en perfecto estado de funcionamiento. Las infracciones cometidas en este aspecto serán sancionadas conforme a lo establecido por el artículo 51 de esta ley.</p> <p>La obligatoriedad de embarcar observadores e inspectores a bordo de los buques se ha establecido por resolución para el monitoreo y control de la actividad pesquera respectivamente.</p>
<p>Mecanismos de participación: los dueños de la cuota deben participar en la administración de un sistema de cuotas transferibles, sin la participación el sistema se volverá simplemente en otro juego de reglas y regulaciones.</p>	<p>Art. 10. En el ámbito del Consejo Federal Pesquero funcionará una comisión honoraria integrada por representantes de las distintas asociaciones gremiales empresarias y de trabajadores de la actividad pesquera, según lo reglamente el mismo. Funciona como órgano consultivo no vinculante.</p>

Administración flexible y que refleje que las pesquerías son sistemas naturales dinámicos.	En términos generales la ley vigente permitiría un manejo flexible, aunque sus resultados estarían directamente relacionados con la firmeza con que se efectivizan las decisiones de política pesquera.
--	---