

LA LEGISLACION PESQUERA DE BRASIL

Ponente: LIC. JAIME SOARES DE ALBURQUERQUE

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El sector pesquero brasileño se ha desarrollado de manera lenta y gradual, en los modelos artesanales.

Inicialmente la actividad pesquera se destinaba única y exclusivamente para la subsistencia de los pequeños centros pesqueros, constituidos de comunidades establecidas en las orillas de los lagos, ríos y playas; era, pues, una, acción autóctona dirigida a la subsistencia aborigen.

La historia registra que desde el período colonial portugués la caza a la ballena se ha destacado como expresión económica, cuando, aún en el siglo pasado, más de mil cetáceos eran abatidos anualmente. Las avenidas y los palacios de la metrópoli portuguesa eran iluminados con aceite producido en las “amazonas” de ballena diseminadas por el litoral, principalmente en la costa del Estado de Santa Catarina.

La perecibilidad del pescado, las distancias y las dificultades de transporte eran factores limitantes al desarrollo ordenado de la pesca en Brasil. Sin estímulos y sin reglamentación gubernamental adecuada, la pesca fue indudablemente el componente económico más desamparado y más olvidado de que se tiene conocimiento.

La pesca siempre ha sido considerada el “paciente pobre” de la agricultura. Confirman tal desinterés las tasas de crecimiento de los otros sectores económicos del país. A guisa de ejemplo, y tomándose como parámetro el año 1980, primer semestre, los créditos para inversión en el sector no han representado más del 0,98% de los concedidos a la pecuaria; y para apoyar su capital de giro, la pesca sólo disponía del 0,3% del crédito total concedido a aquellas otras actividades.

Se observa que estos datos son muy expresivos, comparados con los índices de los últimos cinco años.

ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL DESARROLLO DE LA PESCA EN BRASIL

La evolución y el desempeño del sector pesquero pueden ser analizados según dos grandes fases. Estas, a su turno, pueden ser subdivididas en períodos que se presentan muy distintos por profundas modificaciones estructurales, las cuales de manera progresiva se reflejaron en las subsiguientes, llevando a la expansión del sector y dándole mayor peso en la composición del producto primario brasileño:

PRIMERA FASE

PRIMER PERÍODO Hasta 1912

Este período comprende toda la legislación surgida desde el Brasil colonial, cuando fueron dictados los primeros actos legales concernientes a la pesca, pasando por la fase del Imperio hasta el régimen republicano ya definitivamente establecido:

- El 12 de febrero de 1765 es reglamentada la caza de la ballena en las costas brasileñas;
- El 20 de noviembre de 1772, es reglamentada la importación de sal, con el objetivo de proteger la pesca brasileña;
- El 18 de mayo de 1789, es promulgado en Lisboa un edicto por lo cual quedaba “libre de construir y armar buques destinados a la pesca y al procesamiento de pescado en toda la costa”;
- El 3 de mayo de 1802, nuevo edicto era promulgado, “con el objetivo de fomentar el desarrollo de la pesca, concedía privilegios excepcionales a aquellos que se dedicaban a ella; establecía reglas para la construcción de embarcaciones pesqueras y prohibía el uso de aparejos ya en aquella época considerados nocivos a la creación de peces”;

- El 19 de mayo de 1846, surgió el Decreto No. 447, que sujetaba a la matrícula ante las Capitanías de Puerto, los pescadores y embarcaciones pesqueras —gratuitamente— y mandaba amparar e instruir a los playeros “como testimonio de la gratitud del Gobierno y de la Nación por los grandes servicios en pro de nuestra Independencia por los pescadores nacionales, considerándolos valiosos instrumentos en la defensa del País”;
- Mediante la Ley de 10 de septiembre de 1865, reglamentada sólo en 1881, eran dados los primeros pasos para la nacionalización de la pesca y realización de estudios oceanográficos de la costa. Así, estaba prohibido “a las embarcaciones pesqueras aceptar esclavos en sus faenas, y extranjeros en cantidad superior a la quinta parte de su tripulación”;
- En 1897, era promulgada la Ley No. 478, de 9 de diciembre, que establecía la nacionalización de las actividades marítimas en Brasil, dominada totalmente por los portugueses.

La caza de la ballena era el único tipo de pesca existente en aquella época sin ignorar una pesca amazónica, indígena y una pesca bahiana de jurel y peces de primera calidad para mantener una culinaria africana, además de pesquerías folclóricas, primitivas, artesanales, de poco significado en lo concerniente a la industria, tonelaje y esfuerzo colectivo.

SEGUNDO PERÍODO

Hasta 1934

Corresponde a la industrialización de la pesca como una actividad integrante de la lista de providencias gubernamentales, con la ocurrencia de dos eventos:

- a) La creación de la “Inspectoría de Pesca”, de vida efímera y extinguida en 1918, cuya actuación ha sido marcada sólo por la primera tentativa de efectuarse “la eva-

luación de nuestras riquezas ictiológicas, a través del trabajo de Miranda Ribeiro”;

- b) La acción intensa del Ministerio de Marina, a través de las providencias del almirante Gómez Pereira, creando la “Misión del Crucero José Bonifácio” de la cual ha resultado la organización de los “Servicios de Pesca y Saneamiento del Litoral”, en 1923.

Bajo el comando de Federico Villa, el buque “José Bonifacio”, recorrió, durante cuatro años, de 1919 a 1923 nuestra costa y el río Amazonas, matriculando pescadores (100.000), organizándolos en colonias, cooperativas proveídas de escuelas, de servicios incipientes de salud, intentando eliminar el “geleiro”, el capitalista. Estos protegidos por los políticos, reducían los pescadores a la esclavitud, dotándolos de pertrechos de pesca —lícitos e ilícitos— y los medios de precaria sobrevivencia, a cambio de todo el pescado producido.

Así fueron establecidas las bases definitivas para el desarrollo de la pesca en Brasil y una orientación a la futura acción del Gobierno. Fue la primera tentativa de organizar la producción a pesar de las actividades marcadamente de subsistencia.

Tuvo vida efímera el CODIGO DE CAZA Y PESCA, 23.672, de 2 de enero de 1934.

La nueva ley tenía como objetivo, respecto a la pesca, disciplinar esa actividad en todas sus modalidades, a través de un órgano denominado SERVICIO DE CAZA Y PESCA.

Esta primera tentativa de codificación fue fruto de un periodo de transición constitucional vivido por Brasil, intercalado entre dos movimientos políticos, los cuales crearon surcos profundos en el destino del País: la Revolución de 1930, de naturaleza liberal y el establecimiento del “Estado Novo” por el dictador Vargas, en 1937.

TERCER PERIODO

Hasta 1961

Constituye la fase de “tecnificación del sector” las actividades pesqueras pasaran a ser ejercidas por el SERVICIO DE CAZA Y PESCA, después DIVISION DE CAZA Y PESCA, subordinada al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCCION ANIMAL, del Ministerio de Agricultura.

La DIVISION DE CAZA Y PESCA ha dado continuidad a la acción desarrollada por la Marina Brasileña, ampliándola sobremanera, no sólo en el área de la promoción social, mediante la instalación de una red de hospitales, políclínicas y ambulatorios médicos, sino actuando pioneramente en nuevas áreas, tales como: desarrollo de investigaciones pesqueras, a través de la instalación de puestos experimentales de biología y piscicultura, además de estaciones experimentales, como la de Pirassununga, en São Paulo, la de Ponta Grossa, en Paraná, y la de Lagoa dos Quadros, en Osório, Rio Grande do Sul; desarrollo de servicios de apoyo a las actividades pesqueras, creando almacenes de pesca y puestos de recepción de pescado; promoviendo el desarrollo de mano de obra para pesca, mediante la implantación de la ESCOLA DE PESCA TAMANDARE, ubicada en río Formoso, en el litoral sur de Pernambuco; implantación de puestos de fiscalización subordinados a las inspectorías regionales; y, finalmente, considerando la importancia de los recursos humanos en el desarrollo de la pesca, realizando, a través, de la UNIVERSIDADE RURAL DO RIO DE JANEIRO, diversos cursos con miras a la preparación de técnicos para el sector.

La acción de la DIVISION DE CAZA Y PESCA fue beneficiada por el Decreto-Ley No. 291, de 23 de febrero de 1938, conocido como Ley de la Expansión de la Pesca, que tenía como objetivo, a través de la institución de una tasa (Tasa de la Expansión de la Pesca), incidente sobre productos pesqueros importados, desarrollar y amparar la pesca nacional.

El mismo decreto creó la CAJA DE CREDITO DE PESCA, con recursos oriundos de una tasa del 5% sobre las ventas efectuadas en los almacenes federales de pescado, con el objetivo de financiar operaciones de adquisición de equipos e insumos, asimismo el montaje de pequeñas industrias e instalaciones para almacenaje.

La actuación del Poder Público en ese mismo año, fue muy expresiva. Fueron dictados dos Decretos-Leyes: el No. 300, que “concedía favores especiales a la importación de materiales de pesca” (alterado por las Leyes No. 8.945 y 9.179, de 1946) y el No. 794, también conocido como Código de Pesca que, según la crítica, “en lugar de propiciar condiciones favorables al desarrollo de la pesca, establecía una serie de limitaciones perjudiciales a ella”.

A partir de 1940, la orientación general de la acción gubernamental tenía como característica una línea intervencionista y asistencial, habiendo sido dictados varios actos legales en esa década. Fueron los más importantes:

- 1941 —Decreto-Ley No. 3.118— por el cual fue creada la POLICLINICA DE PESCADORES, destinada a prestarles asistencia médica, quirúrgica, odontológica y farmacéutica;
- 1942 —Decreto-Ley No. 5.030, por el cual, fue organizada la COMISION EJECUTIVA DE PESCA, con amplias atribuciones, de verdadera intervención en el sector, destacándose, como finalidad expresa, la de organizar cooperativas de pescadores, con la prerrogativa de determinar las respectivas áreas de acción, designar y destituir, durante 3 años, las directorías de las mismas. Para eso, disponía la COMISION EJECUTIVA DE PESCA de una tasa del 5% sobre el pescado vendido en el país; incorporaba diversos acervos y era también, integrada por la CAJA DE CREDITO DE PESCADORES Y ARMADORES DE PESCA y la POLICLINICA DE PESCADORES;

- 1945 –Decreto-Ley No. 8.526, de 31 de diciembre, extinguió la COMISION EJECUTIVA DE PESCA, volviendo a la jurisdicción de la DIVISION DE CAZA Y PESCA los almacenes, las escuelas y la POLICLINICA DE PESCADORES;
- 1946 - Decreto-Leyes Nos. 8.945, de 8 de enero, y 9.179, de 15 de abril, modifican la legislación anterior sobre favores especiales concedidos a la importación de materiales de pesca. En febrero, el Decreto-Ley No. 9.022 restablecía la CAJA DE CREDITO DE PESCA;
- 1955 –fue instituído el PLANO DE ASISTENCIA Y AMPARO A LOS PESCADORES, que prácticamente no ha dado resultados positivos.

En esa época han surgido graves problemas de coordinación de las actividades pesqueras, motivados por la acción simultánea de varios órganos y la legislación fragmentaria, instituyéndose, subsiguientemente, una COMISION que tendría “por finalidad coordinar las actividades de esos órganos y hacer un esbozo de una política nacional de la pesca”. Esa COMISION se ha materializado a través del CONSEJO DE DESENVOLVIMIENTO DE LA PESCA que tenía casi todas las atribuciones normativas concernientes “a la política económica, al estudio, investigación, planeamiento, a la promoción de transformaciones estructurales, la formación de personal calificado, la expansión de los mercados y al asesoramiento de los Poderes Públicos con relación a los asuntos del sector pesquero”.

SEGUNDA FASE

Esa fase puede ser considerada industrial, analizada según dos períodos caracterizados por sobresalientes marcos institucionales.

A pesar de los pasos dirigidos a la tecnificación del sector, a través de la DIVISION DE CAZA Y PESCA por un Consejo de Pesca y por cuatro secciones dedicadas a la investigación, creación, industrialización y fiscalización

y por órganos posteriormente creados, las actividades pesqueras demostraban aún sus origenes artesanales, por falta de un mercado organizado a nivel nacional, e imposibilidad de atender a las solicitudes del desarrollo urbano-industrial brasileño.

A través de la Ley No. 10, de 11 de octubre de 1962, fue creada SUDEPE, como Autarquía subordinada al Ministerio de Agricultura, marcando así el primer período de la segunda fase de la evolución del sector pesquero.

PRIMER PERIODO Hasta 1966

Se caracteriza por la institucionalización de la pesca como un sector autónomo en el área de Agricultura y Aprovisionamiento y por el establecimiento de las bases para la consolidación del segmento industrial pesquero existente.

Poseyendo la mayor costa de América del Sur, con recursos pesqueros poco explorados por los brasileños o a merced de las embestidas de embarcaciones pesqueras extranjeras, Brasil debería necesariamente procurar solución al problema.

La importancia atribuida a la pesca como factor ponderable para el desarrollo del país, es evidenciada por la creación de SUDEPE.

En ese período es expresiva la preocupación gubernamental en promover el desarrollo industrial, a través de la activación de los programas de inversiones públicas y privadas, los instrumentos clásicos y la creación de nuevos estímulos a la empresa de capital abierto, con miras a la modernización de ramos tradicionales con las demandas actuales de aumento de productividad, economía de escala y racionalización administrativa.

La promulgación del Decreto No. 58.969, de junio de 1966, beneficiaría al sector, conceputando la pesca como industria de base e incluyéndola entre las actividades financiables por el BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMIENTO ECONOMICO.

Hasta entonces, la industria pesquera enfrentaba grandes dificultades, no sólo para desarrollarse, sino hasta para mantenerse, puesto que no tenía acceso bancario para la satisfacción de las necesidades más elementales, tales como reparos de embarcaciones, adquisición de nuevos motores y pertrechos pesqueros y hasta para la adquisición de nuevas embarcaciones.

El Decreto No. 58.694/66, ya presentaba una amplia visión sobre los incentivos fiscales a la pesca, reflejando en sus considerandos las necesidades de ofrecer, de inmediato, facilidades mínimas tendientes a estimular el desarrollo pesquero.

Las revisiones preconizadas por el Decreto No. 58.696/66 tuvieron inicio por la institucionalización de la ley básica de la pesca (el nuevo Código de Pesca), el Decreto-ley No. 221, de 28 de febrero de 1967, iniciando la verdadera fase de industrialización de la pesca.

SEGUNDO PERÍODO

Hasta 1974

El Decreto-ley No. 221 ha ampliado las competencias de SUDEPE incluyéndola en la lista de las entidades de estímulo y protección de las actividades relativas al desarrollo económico del País, admitiendo deducciones tributarias para inversiones en emprendimientos pesqueros los Incentivos Fiscales de la Pesca.

A través del Decreto-ley No. 221, fueron fijados para la pesca, entre otros, los siguientes incentivos fiscales:

- (1) Exención, para las personas jurídicas que ejerzan actividades pesqueras, del Impuesto a la Renta concerniente a los resultados financieros obtenidos de emprendimientos económicos cuyos proyectos han sido aprobados por SUDEPE;
- (2) Exención de impuestos y tasas federales de cualquier naturaleza sobre productos pesqueros, industrializados o no;

(3) Exención del Impuesto de Importación, del IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS, de las tasas aduaneras e impuestos de cualquier naturaleza sobre embarcaciones pesqueras, equipo, máquinas, aparejos, instrumentos y accesorios para captura, comercialización, industrialización y transporte de pescado, importados en acuerdo con los proyectos aprobados por SUDEPE;

(4) Permiso a todas las personas jurídicas registradas en el país para deducir del Impuesto a la Renta, el máximo del 25% del impuesto a pagar inversión en proyectos de actividades pesqueras liberados por SUDEPE;

(5) Exención del IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS incidente sobre redes y parte de ellas destinadas exclusivamente a la pesca comercial o científica.

En 1967, a través del Decreto No. 60.401, de 16 de marzo, fue creado el PROGRAMA DE PESQUISA Y DESENVOLVIMIENTO PESQUERO DE BRASIL (PDP), nacido del Convenio Internacional celebrado entre FAO (ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION) y el Gobierno Brasileño, a través del Ministerio de Agricultura, recién institucionalizado por el Decreto No. 85.394, de 25 de noviembre de 1980.

En 1968, el Decreto No. 63.164, de 26 de agosto, trajo nuevos encargos a la Autarquía, disponiendo sobre la exploración e investigación en la plataforma submarina, en las aguas del mar territorial y las aguas continentales de Brasil.

En 1969, el Decreto No. 65.005, de 18 de agosto, reglamentó las operaciones para la pesca comercial, disponiendo sobre las operaciones pesqueras, empresas pesqueras y Registro General de Pesquería.

En 1970, el Decreto-ley No. 1.098, de 25 de marzo, extendió los límites del mar territorial en una faja de 200 millas.

En 1971, el Decreto No. 68.459, del 1º de abril daba nueva reglamentación a la pesca trayendo nuevos encargos, incluso los de fiscalización.

Aún, con miras al interés de la industria pesquera fueron dictados los siguientes actos legales.

Decreto No. 70.886, de 28 de julio de 1972, que reglamenta la exención del Impuesto sobre Combustible y Lubricantes Líquidos y Gaseosos incidentes sobre el combustible consumido por las embarcaciones de pesca, cuyo producto fuere destinado total o parcialmente al mercado externo.

Portaria Ministerial No. 370, de 22 de octubre de 1973, define los tipos de proyectos interesantes al desarrollo de la pesca para fines de deducción del Impuesto a la Renta (Fajas de Prioridad).

Decreto No. 73.632, de 13 de febrero de 1974, que define la estructura básica de SUDEPE.

FASE ACTUAL

Por el Decreto-ley No. 1.376, de 12 de diciembre de 1974, SUDEPE pasó a Agencia Gubernamental de Desarrollo Social, correspondiéndole, por la nueva sistemática, la administración de los Incentivos Fiscales destinados a la Pesca, a través del FONDO DE INVERSIÓN SECTORIAL —FISET— PESCA, y al BANCO DE BRASIL S.A. la atribución de operar el referido Fondo.

Respecto a la antigua sistemática, se observa que la figura del Banco operador surgió como una primera innovación. Sin embargo, la innovación fundamental consistió en hacer innecesaria la intermediación ante inversionistas

potenciales por ocasión de la captación de los incentivos.

Desaparecen, así, la enorme lucha por incentivos fiscales por parte de las empresas, y la intermediación que anteriormente llegaba a niveles insoportables al Sistema.

Por otra parte, un factor de relieve al Organo encargado de la pesca fue la publicación del Régimen Interno de SUDEPE, que, definiendo su estructura, permitió la flexibilidad orgánica necesaria a la mejor ejecución de sus trabajos.

LA DECADA DE 60 — EL DESPERTAR DE LA PESCA

A partir de 1960 la actividad pesquera nacional pasó a ocupar posición prioritaria en la lista de preocupaciones gubernamentales, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes factores políticos y sociales de relieve:

- a) El enorme crecimiento de la producción pesquera mundial;
- b) Los ejemplos de países cercanos como Chile y Perú, principalmente del último señalado, que pasó a encabezar la producción mundial de pescado;
- c) Las amplias potencialidades de pesca brasileñas, no sólo para la exploración de los "stocks" marinos en una costa de 8.000 km, sino también en los límites de las 200 millas de mar territorial;
- d) Los enormes recursos pesqueros de aguas continentales (ríos, represas y lagos) en aproximadamente 4.500.000 ha de aguas dulces;
- e) Las perspectivas de fomento a la piscicultura, considerando las favorables condiciones ecológicas en todas las regiones del País;

f) La existencia de un parque industrial pesquero, en ampliación, asociado a la adopción de modernas tecnologías para captura y procesamiento.

g) La ocupación de gran contingente humano en las múltiples actividades pesqueras, empleando significativo porcentaje para el mercado de trabajo, asimismo, gran parte de la artesanía pesquera con sus 300.000 pescadores catastrados;

h) Finalmente, la capacidad de exportación de productos generadores de divisas en el mercado externo, tan necesarios al equilibrio de la balanza comercial.

Ante el cuadro real de la situación pesquera nacional, el Gobierno Brasileño atribuyó al sector pesquero las siguientes providencias de carácter institucional:

a) Creó la SUPERINTENDENCIA DE DESARROLLO PESQUERO -- SUDEPE;

b) Equiparó la pesca a las industrias de base para los efectos de amparo financiero por las líneas de crédito;

c) Adoptó una política protecciónista sobre los demás sectores de la economía nacional, con miras a desarrollar el sector a corto y medio plazo, a través del mecanismo de incentivos fiscales; y

d) Amplió el mar territorial brasileño para el límite de 200 millas, a partir del litoral continental e isleño de Brasil.

RECURSOS PESQUEROS NACIONALES

La parte significativa de la producción pesquera nacional es conformada por los recursos marinos y estuariales, explorados por la flota motorizada, que cambia de 10 a 120 toneladas, construida y equipada para capturar peces pelágicos y demersales.

Todavía, a lo largo de todo el litoral brasileño, y atendido a las peculiaridades locales, ejerce la pesca una flota adicional de casi 6.000 embarcaciones pequeñas que se dedican a la pesca costera artesanal.

Las condiciones físicas del subsuelo del océano, en la plataforma continental, al largo de la costa brasileña, y las condiciones oceanográficas, han determinado la calidad y cantidad de los recursos pesqueros y limitado regionalmente el uso de algunos tipos de embarcaciones y de métodos de captura.

El conocimiento de las condiciones oceanográficas de las aguas de la plataforma continental, es de gran importancia para mejor atender a la producción pesquera. Los estudios en ese sentido han conducido al conocimiento preciso de los elementos primarios, como los nutrientes, fitoplancton y zooplancton, pues la existencia de estos elementos está intimamente relacionada a la abundancia de los seres bioacuáticos.

EVALUACION DE BIOMASA

SUDEPE ha dado gran atención a las investigaciones para evaluación del potencial de biomasa, no sólo en relación a los peces de fondo, sino también a los peces de superficie, y a los crustáceos. Así, Brasil tiene hoy una estimación de todo el potencial pesquero y, a través de los actos formales de SUDEPE, es liberada la captura de los "stocks" hasta las fajas próximas de los niveles sustentables.

PESCA CONTINENTAL Y ACUICULTURA

La pesca continental está estimada en un 19% de la producción nacional, aunque tengamos un inmenso potencial hídrico (4.500.000 ha de agua dulce). La mayoría de las bacías, antaño abundante en peces, han sufrido grandes transformaciones a través de la influencia de las inmensas represas hidroeléctricas y aún por el desarrollo desmedido en las orillas de los grandes ríos y lagos, que conducen a la contaminación ambiental, modifi-

cando las condiciones ecológicas naturales y determinando, subsiguentemente, la reducción de los "stocks" de peces, llevando, inclusive, a la desaparición de innumerables especies de valor alimenticio.

La principal fuente de aprovisionamiento de alimentos protéicos es la bacía Amazónica, ya amenazada a sufrir la acción del hombre: represa, desforestamiento, etc. Entonces, surge como una opción la acuicultura, que es válida para el incremento de la producción de pescado en aguas continentales. Los resultados han sido excelentes, principalmente en los azudes del Nordeste a cargo del DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA LAS SEQUIAS - DNOCS, órgano del Ministerio del Interior.

Además de las especies nativas, SUDEPE ha fomentado el cultivo de especies exóticas, como Tilapia, Carpa y Truchas, con excelentes resultados. Estudios preliminares realizados indican que Brasil dispone de una potencialidad para la acuicultura del orden de 4.000.000 t/ (3.000.000 ha) propias al cultivo de peces.

POLITICA DE INCENTIVOS FISCALES

Uno de los más importantes elementos generadores de motivación a la pesca fue, sin duda, el sistema de incentivos fiscales. La economía pesquera del País ha recibido nuevo ánimo con la adopción de una política de estímulos fiscales.

Propiciando al sector los recursos necesarios a la promoción del desarrollo pesquero, SUDEPE, como una Agencia de Desarrollo Sectorial del Gobierno, a través de proyectos específicos, incentiva la total utilización de la capacidad productora del parque industrial pesquero.

Los estímulos fiscales consisten en la deducción del Impuesto a la Renta por las personas jurídicas, exención del Impuesto a la Renta de tales personas, exención de los Impuestos de Importación y de Productos Industrializados,

de tasas aduaneras y cualesquier otros tributos federales sobre las importaciones previstas en los proyectos aprobados por SUDEPE. Semejantes beneficios son atribuídos a los fabricantes de equipos nacionales para la pesca; y, aún, exención del Impuesto sobre Productos Industrializados para las embarcaciones pesqueras, redes y partes de ellas destinadas a la pesca comercial y científica.

Las razones invocadas para la adopción de esa política están basadas en dos estrategias, es decir:

- a) Oferta de proteínas en mayor abundancia y a precios más accesibles;
- b) Democratización del capital de las empresas mediante la apertura de la participación accionaria, posibilitando la entrada de recursos para el sector pesquero de un gran número de nuevos accionistas que pasaban a actuar como una fuerza de sustentación de los intereses de la pesca.

En el transcurso de la política de incentivos fiscales han ocurrido algunas disfunciones. El Gobierno, atento, ha modificado su sistemática, eliminando dos puntos críticos, identificados como: alto costo de captación y atrasos en los cronogramas de implantación de los proyectos.

Con la creación del FONDO DE INVERSIÓN SECTORIAL: - FISET/PESCA, los recursos acumulados fueron aplicados en el saneamiento del pasivo de las empresas y en proceso de fusión e incorporación de empresas incentivadas.

Promedio del nuevo sistema, al presentar la Declaración de Renta, la persona jurídica se decide por la pesca (hasta 25% del impuesto a ser pago). Al efectuar el pago, el optante recibirá de la "Receptoría Federal" un "Certificado de Aplicación" en el FISET/PESCA, y en el periodo de un año deberá cambiarlo por acciones del mismo Fondo. Entonces, SUDEPE analiza y aprueba el proyecto, indicando al

BANCO DE BRASIL el “quantum” de los recursos deferidos al mismo tiempo SUDEPE suscribe acciones de la empresa titular del proyecto, correspondiente a los mencionados recursos. Cada una de las liberaciones de recursos de incentivos corresponderá a una integración de capital, por SUDEPE, y en esa ocasión la empresa beneficiaria pasará las acciones integradas al BANCO DE BRASIL que es el banco operador. Poseyendo el Certificado de Aplicación, la empresa deberá cambiarlo en el BANCO, con base en la cotización de dichas acciones en bolsa o en el valor patrimonial (acciones no negociables en bolsa), o, aún, en su valor nominal, hará la entrega a la empresa de tantas acciones cuantas de ellas fueren necesarias para cubrir el valor del Certificado de Aplicación. Anualmente el Gobierno aprueba el presupuesto para el FISET/PESCA, lo cual para el actual periodo suma Cr\$ 270 millones.

RESULTADO DE LOS INCENTIVOS FISCALES

Pasados 16 años de su implantación, pueden ser evaluados por los siguientes indicadores:

- a) Modernización del parque industrial pesquero.
- b) Fortalecimiento de la capacidad gerencial de las empresas, además de la generación de economías auxiliares;
- c) Ampliación y renovación de la flota pesquera nacional;
- d) Ampliación de los mercados internos y externos, principalmente de conservas y congelados;
- e) Ampliación de la demanda de la producción artesanal;
- f) Ampliación del volumen de las exportaciones, el cual, bajo tal aspecto, fue compensada a través de las divisas generadas la invertida en los incentivos fiscales.

LA AGENCIA GUBERNAMENTAL DEL PLANEAMIENTO Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS

Es la SUPERINTENDENCIA DE DESENVOLVIMIENTO DE LA PESCA, la Agencia Gubernamental destinada a promover el desarrollo pesquero en Brasil. Creada en octubre de 1962, a través de la Ley No. 10, y formada de la fusión de tres organismos estatales: la DIVISION DE CAZA Y PESCA, del Ministerio de Agricultura; la CAJA DE CREDITO A LA PESCA, autarquía vinculada al Ministerio de Agricultura y el CONSEJO DE DESENVOLVIMIENTO DE LA PESCA, entidad paraestatal.

Hasta 1933, fecha de creación de la INSPECTORIA DE CAZA Y PESCA del Ministerio de Agricultura, la actividad pesquera estuvo siempre unida al concepto de actividad secundaria de los intereses navales, llenos de fuerte sentimiento patriótico y de defensa y seguridad nacional, bajo el comando del Ministerio de Marina.

SUDEPE es el resultado de la breve experiencia de la forma parlamentarista de Gobierno adoptado por Brasil, de 1962 a 1964.

Utilizando un mecanismo legal característico de ese tipo de régimen la delegación de poderes al Gabinete Ministerial por el Congreso Nacional, en ese periodo transitorio de la vida política nacional, el Ministerio de Agricultura merece especial atención. Como sujeto de poderes excepcionales conferidos para la promoción de la reorganización de toda su estructura administrativa, el Poder Ejecutivo ha propuesto la creación de SUDEPE con las siguientes competencias:

- a) Confeccionar el PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMIENTO DE LA PESCA y promover su ejecución;
- b) Prestar asistencia técnica y financiera a los emprendimientos de la Pesca;

c) Realizar estudios, en carácter permanente, con miras a la actualización de las leyes aplicables a la pesca o a los recursos pesqueros, y proponer las providencias adecuadas;

e) Emitir parecer sobre solicitudes de financiamientos destinados a la pesca formulados a entidades oficiales de crédito,

f) Coordinar programas de asistencia nacional o extranjera; y

g) Asistencia a los pescadores en la solución de sus problemas económico-sociales.

DIRECTRICES DE POLITICAS Y DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PESQUERO

La política brasileña de acción para el desarrollo pesquero está actualmente basada en el IV PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE PESCA para el periodo 1980-1985.

A través del IV PLAN fue confeccionado un diagnóstico de la situación de la pesca en Brasil, en el que es analizada su evolución a lo largo de la Historia económica del país; examinadas las potencialidades de los recursos pesqueros y las perspectivas de producción; respecto a la potencialidad de la pesca extractiva ha sido hecho un resumen sobre el volumen de la biomasa existente en la costa brasileña, particularmente en las aguas marinas y estuariales. En lo concerniente a las aguas continentales, ha sido considerado el potencial hídrico de las cuencas Amazónica, del Plata, del San Francisco, sobre la exploración racional de las 380 grandes represas, grandes y medios azudes a nivel de hacienda, como elementos que pueden integrar el sistema de acuicultura. Es asimismo considerada la maricultura al largo de los 8.000 km de costa atlántica y estimado el potencial de mano de obra en 600.000 obreros, ocupados directa o indirectamente en actividades pesqueras, y, aun, ha sido hecha una referencia a la infraestructura portuaria, a nivel de embarque, desembarque y aprovisionamiento de insumos

básicos, tales como: agua, hielo, combustible, lubricante, alimentación, pertrechos de pesca etc.

El IV PLAN pone en relieve la organización de la producción a través del fomento y de la transferencia de tecnología a la pesca artesanal, industrial o de cultivo (acuicultura) en sus diversos niveles.

Es de la esencia del IV PLAN, la organización social, considerando que la vida de los pescadores artesanales, de una manera general, es semejante en todo el territorio nacional, solamente de acuerdo con las condiciones físicas de cada sitio. Es previsto también, por el PLAN, gran apoyo a las Colonias y Cooperativas de pescadores, que son importantes segmentos de la asociación pesquera. Respecto a los aspectos industriales, propone el PLAN aumentar el interés para una adecuada localización del parque industrial y para las líneas de procesamiento dirigidas al consumo humano (pescado fresco y enfriado, congelado-entero, eviscerado, en filetes y en trozos, salado, espalmado, ahumado, seco y en conserva) y para el consumo indirecto (harina y aceite de pescado).

En resumen, los pronósticos del IV PLAN, tienen como objeto ampliar la oferta y el consumo interno de pescado, ampliar la oferta de pescado para el mercado externo; hacer mejor el sistema de comercialización y distribución de pescado, asegurando precios más bien remunerativos a nivel de pescador, y más accesibles a nivel de consumidor; ampliar la oferta de empleos y mejorar el nivel de vida de la mano de obra dedicada a la pesca, explorar y exportar nuevos recursos pesqueros que puedan aprovisionar los mercados consumidores, sin necesidad de grandes desplazamientos físicos, contribuyendo, así a economizar combustible; desarrollar tecnologías más adecuadas a las restricciones macroeconómicas, principalmente las de combustibles, no sólo para la captura como también para la distribución de pescado; preservar los recursos hídricos y bioacuáticos, sin lo cual será imposible mantener la producción a los niveles actuales o incrementarla al nivel deseado; consolidar, desburocratizar y fortalecer

lecer la acción gubernamental del sector pesquero y así lograr un desempeño más satisfactorio de la actividad pesquera del país. Finalmente, como un objetivo síntesis, el IV PLAN tiende a desarrollar la actividad pesquera de manera que contribuya efectivamente para suplir las necesidades básicas de proteína animal de la población brasileña, contribuyendo, también, para una mejor distribución de la renta en el sector y para un mejor nivel de vida de todos aquellos quienes están envueltos en la pesca.

El IV PLAN, como mensaje final, establece las siguientes estrategias:

- a) Racionalizar la producción con la finalidad de ampliar la oferta de pescado;
- b) Divulgar el consumo de pescado para ampliación del mercado interno;
- c) Racionalizar el abastecimiento de pescado.
- d) Racionalizar la capacidad instalada en la industria pesquera;
- e) Mejorar la asistencia social a los pescadores y sus familias,
- f) Fortalecer institucionalmente la acción gubernamental en el sector pesquero, a través de la identificación de todos los sistemas y subsistemas que actúan e interactúan en el sector pesquero nacional, eliminando las posibles distorsiones y dándoles una concepción racional, traducida en un macrosistema;
- g) Generar información con el fin de posibilitar el proceso de asimilación, internacionalización e institucionalización de aprendizajes, por parte de los miembros de la organización en el transcurso del proceso de descentralización, y
- h) Dirigir la acción no sólo para solucionar problemas inmediatos del sector pesquero, sino también para mejorar su habilidad de anticipar y resolver, en el futuro, problemas y situaciones semejantes.

Para la fiel ejecución del IV PLAN, SUDEPE dispondrá de los siguientes instrumentos:

a) INVESTIGACION

Biología pesquera
Tecnología de pesca
Acuicultura
Tecnología de pescado
Economía pesquera
Estudios e investigaciones sociales

b) EXTENSION PESQUERA

Asistencia técnica
Fomento

c) DESARROLLO COMUNITARIO

d) ECONOMICO — FINANCIEROS

Presupuesto público
Crédito
Financiamiento externo
Incentivos fiscales
Política de precios mínimos
Fiscalización
Promoción

e) NUEVA LEGISLACION MAS ADECUADA A LA REALIDAD NACIONAL

ANTEPROYECTO DEL CODIGO DE PESCA

La evolución de la legislación pesquera brasileña partió del concepto que los seres bioacuáticos como las aguas públicas, son de uso común del pueblo. Así, el Código Civil establece que “observados los reglamentos administrativos, es lícito pescar en aguas públicas, o en las privadas con el consentimiento de su propietario” y, aun, que “pertenece al pescador el espécimen quien lo haya capturado, arponeado, farpado o perseguido aunque otro lo coja”.

El Decreto-Ley No. 221, de 1967, que es la actual legislación básica de la pesca, establece que “son del dominio público todos los animales y vegetales que se encuentran en aguas dominiales”.

Manteniéndose el principio de que a todas las personas es lícito pescar en aguas públicas, observados los reglamentos administrativos, se especifica que los seres vivos existentes en ellas son, también, bienes públicos.

Se cuida, ahora, en el Anteproyecto del Código de Pesca de sistematizar y ampliar las consecuencias de la calificación de los seres bioacuáticos de aguas públicas como bienes públicos.

Así, las actividades pesqueras se subordinan a los principios generales de uso de los bienes públicos, no como si fuera de uso común del pueblo, sino de uso especial, considerando el hecho, reconocido por la ley civil, que a la extracción del pescado importa la adquisición por el particular de la propiedad móvil, por "ocupación".

La apropiación, por la pesca, ejercida por el particular, de los seres bioacuáticos, implica, pues, "permiso", del órgano de la administración competente, que según lo enseña la doctrina administrativa, es un acto administrativo negocial, unilateral y precario.

Entonces, no más se trata de un característico "poder de policía", configurado como el de reglamentar y fiscalizar las actividades de los particulares, lo cual corresponde al órgano que otorga el permiso, pero el de imponer "cláusulas" y "condiciones" para el uso de los bienes públicos que el acto negocial incorpora.

Se ha ponderado, también, que el aprovechamiento de los recursos pesqueros, por particular, podrá ser realidad en régimen de exclusividad, cuando lo consentan la naturaleza específica de los seres bioacuáticos y el interés público.

Se resalta, pues, que pueden ser dadas en "concesión" las actividades exclusivas de acuicultura y exploración de algas y moluscos en áreas demarcadas que no estén subordinadas a la satisfacción de intereses públicos, generales o colectivos, que deben prevalecer sobre el de

favorecer la productividad de la empresa o iniciativa particular.

Tratándose de uso de bienes públicos, debe ser configurar la finalidad general del otorgamiento de ellos por acto administrativo. Así, ha sido dispuesto que la administración de los seres bioacuáticos de dominio público será ordenada a la obtención, en cada actividad, del mejor rendimiento social a largo plazo, con énfasis a la producción de alimentos básicos, la creación de empleos y la distribución de la venta habiendo como referencia el rendimiento sustentable de los recursos pesqueros, considerando los factores económicos, sociales o biológicos que lo modifican.

Se conforma así, la responsabilidad específica del órgano de la administración, al cual son confiados los bienes públicos, los seres bioacuáticos existentes en aguas de dominio público susceptibles de aprovechamiento económico y que consiste en la obtención del mejor rendimiento social a largo plazo, con referencia al rendimiento sustentable de los recursos renovables explotados; o sea, a la preservación de ellos para la función del interés público permanente, para lo cual, naturalmente, se encuentran destinados.

De esa manera, el principal aspecto de la función del órgano administrador es el de conocer los recursos bioacuáticos que le corresponde administrar en el interés público; es decir, de poder ordenarles la dinámica biológica perjudicada por la extracción de porciones más o menos significativas de las poblaciones disponibles. Con este fin, será institucionalizado un sistema de alistamiento, evaluación y acompañamiento de la situación de las poblaciones identificadas en aguas de dominio público, disponibles a las actividades pesqueras de investigación y desarrollo de la acuicultura, y de la tecnología pesquera, en lo cual se apoyará el órgano federal encargado de la administración del sector.

Si la administración de los recursos pesqueros debe ser ordenar al mejor rendimiento social a largo plazo, con énfasis a la producción de alimentos básicos, la creación de empleos y la distribución de la renta, es natural que el órgano público encargado de la proposición y ejecución de la política nacional de la pesca, el planeamiento, la coordinación y fiscalización de la actividad pesquera, no pueda detenerse en la administración de la pesca entendida como una actividad sólo extractiva. Deberá, pues, ocuparse del desembarque y comercialización del pescado de manera a hacer posible la retribución justa de la oferta del pescador/armador y favorecer al encausamiento de la producción en condiciones de mejor satisfacer al consumidor.

Como en otras situaciones, en asunto de gran tacto en la intervención, deberá quedar en el ámbito de la inversión en infraestructura y la coordinación con otros órganos públicos.

Así, SUDEPE se articulará de modo sistemático con los órganos de la Administración Federal y, a través de convenio, con los Estados y Municipios, para asegurar la acción integrada del servicio público en la prosecución de los objetivos del sector pesquero.

Como innovación ha sido prevista la celebración de convenios entre SUDEPE y los Municipios, puesto que en conformidad a la legislación en vigor, esta posibilidad es restringida a los Estados.

En relación a los bienes públicos apropiados por los particulares en el ejercicio de las actividades pesqueras regulares, es prevista la facultad atribuida al órgano público de cobrar tarifas o precios públicos por la extracción, en aguas públicas, de los seres bioacuáticos de interés económico.

Esos precios se configuran como tarifas anualmente fijadas en relación a la cantidad o al valor de los bienes o servicios, atendidos a los objetivos de la administración de los recursos pesqueros o, aún, a la situación de las po-

blaciones en exploración. Así, como precios públicos, no tendrán por finalidad directa la producción de ingresos para la prosecución de los objetivos de la política sectorial, como ejemplo el estímulo o desestímulo al esfuerzo de pesca sobre las poblaciones.

No hay que confundir con las tasas, ya establecidas en el Decreto-Ley No. 221, de 1967, que se limitan al “poder de policía” correspondiente a los órganos públicos y que se destinan al pago de servicios efectiva o potencialmente colocados a la disposición del contribuyente.

Citados los principios generales tutelares del régimen de aprovechamiento, por los particulares, de los recursos pesqueros, pasemos al encuadramiento adoptado en el Anteproyecto del Código de Pesca para las actividades pesqueras.

De pronto se enuncia que al ejercicio de la actividad debe preceder licencia de SUDEPE, y no permiso o concesión; formas de otorgamiento, por el Poder Público, de derecho a aprovechar, en el interés directo del particular, bienes públicos, ya referidos anteriormente.

Así, son actividades la del pescador-configurada como profesión, y la empresarial, sea de armador de pesca, sea de industria, sea de comerciante.

Asoma la actividad de “pescador de subsistencia” en los períodos de entrezafras de las labranzas que están a merecer mayor desarrollo, por supuesto que en grandes regiones del país, la pesca, como actividad de subsistencia, es factor social y económico de la mayor significación para la vida de las poblaciones y que debería, por lo tanto, recibir tratamiento más comprensivo de la ley de la pesca.

En lo concerniente a la profesión de pescador se ha procurado definirla con base en la diferencia entre pescador profesional artesanal y no artesanal. Propone el Anteproyecto que la pesca es artesanal cuando es ejercida directamente por pescador profesional independiente, con medios propios de producción, solo o

con la ayuda de su familia, o aún, en régimen de parcería con otros pescadores.

La expresión pescador artesanal, con frecuencia usada en la pesca, no ha sido aún conceptualizada, no obstante ser de gran relevancia social el resultado de la comprensión de una realidad de la pesca que contribuye con cerca del 50% de la producción nacional de pescado.

Se ha entendido que el concepto debería tener por base la autonomía profesional del pescador, delimitada, entonces, por la ausencia de relación de trabajo o subordinación económica en relación a otra persona, dueño de los medios de producción y del negocio.

Así, el pescador artesanal es el profesional autónomo, quien ejerce directamente la pesca, es decir, el mismo, personal y materialmente, ejerce la actividad; es artesano en el sentido de trabajar con sus "manos".

Sin embargo, se admite que él trabaje con la colaboración de su familia, puesto que eso no descaracteriza el trabajo autónomo o, aún, con la participación de otros pescadores autónomos, en régimen de parcería de pesca, ya consagrado en el Anteproyecto, en conformidad a las costumbres hace mucho tiempo vividas en la pesca brasileña.

De ese modo, se presume no artesanal la pesca ejercida con el auxilio de embarcación de más de 20 (veinte) toneladas de arqueo bruto.

Se considera, entonces, artesanal la pesca ejercida por pescadores artesanales con auxilio de embarcaciones de más de veinte toneladas cuando estén reunidas las siguientes condiciones: es ejercida directamente por pescador profesional autónomo, con medios propios de producción, solo o con ayuda de su familia o, aún, en régimen de parcería con otros pescadores.

La presunción para embarcaciones de más de veinte toneladas ha sido propuesta en la hipótesis de que, con frecuencia, las embarcaciones mayores, por su valor, tripulación más numerosa exigida para su operación, e inversión que representan, configuran una actividad empresarial. Todavía, es admisible una demostración - prueba de la naturaleza artesanal de la exploración—.

La ley de previsión rural considera como beneficiarios de la previsión social rural, a las personas naturales quienes laborando individualmente o en régimen de economía familiar o, aún, bajo la forma de parcería, hacen de la pesca su profesión habitual o medio principal de vida.

El concepto de beneficiario-pescador es sustancialmente próximo a aquella que ha sido propuesto en el Anteproyecto para definir pescador artesanal. Todavía, no llevando en cuenta otras divergencias secundarias, se observa que ha sido excluido de la definición de previsión el pescador autónomo que utilice embarcaciones de pesca, propias o de terceras personas, de más de dos toneladas brutas.

Sin embargo, se trata de normas innovadoras, consecuentemente discutible, las cuales pretenden delimitar una importante parcela de la realidad social de la pesca. La polémica generada ha sido oportuna y de relieve, puesto que ha permitido fijar el alcance y el indispensable consenso que la ley mayor de la pesca debe merecer para satisfacer las expectativas que han sido depositadas en ella.

De la delimitación del concepto de pescador artesanal resulta el del pescador profesional no artesanal, que es aquel que sin autonomía y subordinado economicamente o con relación de trabajo, ejerce la pesca como medio principal de vida.

Consecuentemente, hay dos situaciones profesionales distintas: la del pescador autónomo quien, cuando ejerce la actividad con la cooperación de otros pescadores, lo hace en régimen

de parcería, y la del pescador que trabaja para armador o industria pesquera, a los cuales normalmente pertenecen los medios de producción, subordinando a una no relación de trabajo.

Cuestión adicional, de libre discusión, es la de determinar o no el ámbito de aplicación del régimen de parcería de pesca.

¿Sería una asociación para un trabajo en común, restringido a pescadores artesanales, o abierta a la pesca por armadores quienes asuman la colaboración de pescadores?

En este último caso, implícitamente admitido en el Anteproyecto, el armador y pescadores podrán optar al establecer en el régimen de prestación de trabajo a bordo —o a través de la parcería— sin relación de trabajo y sin subordinación económica y por el contrato de trabajo en los términos de la legislación social del trabajo.

Las formas de prestación de trabajo a bordo admitidas en el Anteproyecto sugerirán una configuración innovadora de las Colonias de Pescadores.

Se preve que sean asociaciones civiles de aquellos que ejercen la pesca artesanal y que será libre la asociación de los pescadores profesionales en ellas.

Preliminarmente, es conveniente acentuar que se ha partido del principio que la inscripción de pescadores en asociaciones civiles privativas de la actividad, debería, en todo caso, ser libre. Verdaderamente, no hay cualquier fundamento jurídico o teórico para imponerle vínculo obligatorio, aunque la tradición sectorial esté dirigida al sentido contrario.

En el Anteproyecto está implícita la tesis de que por ser las colonias privativas de los pescadores artesanales —autónomos y laborando sin relación de trabajo— la otra categoría de los profesionales que trabajan para armador o industrial, con relación de trabajo, podrán asociarse a ellas libremente.

Asimismo, ha sido prevista la contribución del pescador artesanal de igual forma a la contribución o impuesto sindical establecido en las leyes del trabajo.

Optándose por la libre asociación incluso del pescador artesanal, ha sido propuesto un principio paralelo al del impuesto sindical, por su naturaleza obligatoria. Es decir, el pescador artesanal podrá libremente optar por su asociación en la colonia, todavía, contribuirá obligatoriamente para ella. En cuanto al pescador profesional, no artesanal, podrá libremente optar por su asociación y, si lo hace, se vinculará a la contribución.

Queda a cuenta del reglamento o de la formulación estatutaria de las Colonias de pescadores, Federaciones y Confederación Nacional de Pescadores, la previsión de las categorías de pescadores profesionales juzgadas oportunas definirlas, es decir la de pescadores strictu sensu, motoristas, y patrones, maestros o capitanes de pesca, hoy indiscriminadamente incluidos bajo la designación genérica de pescadores profesionales.

Sin embargo, se trata de profesionales con posiciones muy distintas en las faenas de a bordo y, no pocas veces, de intereses no totalmente convergentes. Así es, que en la oportunidad de la división de los resultados de la pesca, les corresponden porcentajes o “partes” diferentes; asimismo sus calificaciones técnicas y tiempo obligatorio de servicio para hacer merecer la categoría, constituyendo exigencias específicas que los diferencian de los otros y que, en una eventual negociación colectiva, implicarían, por supuesto, tratamiento distinto.

Es interesante, también, hacer referencia a las normas dedicadas al desembarque de pescado. Este vínculo de flujo de producción de la pesca no ha merecido tratamiento específico por la actual legislación pesquera. Se ha distinguido su importancia bajo el punto de vista de la eficiencia de las operaciones de pesca y, contribuyendo el primer paso de la comercialización en la repartición de la renta

generada entre armador/pescador e industrias o intermedias comerciales.

De este modo, ha sido prevista la definición de los locales de desembarque y de la primera venta bajo la denominación de “puestos” y “terminales pesqueros”, quedando la denominación tradicional de “entrepostos” (almacenes) para los centros e instalaciones de almacenaje y comercialización secundaria del pescador ya desembarcado.

Correspondientemente, todos ellos han sido puestos bajo la dirección administrativa directa de SUDEPE, en desarrollo del principio de integración económica y técnica de todo el complejo de producción de la pesca, es decir, desde la extracción o captura hasta el consumidor. Por supuesto, las competencias ejecutivas, durante todo el encadenamiento, no quedan solamente bajo la intervención directa de SUDEPE. Otros órganos, de derecho público y privado pueden participar de funciones específicas en esa cadena, pero se consideró oportuno reservar a un sólo órgano de administración, la competencia normativa sobre el sector, como un todo.

Respecto a los estímulos a las actividades privadas establecidas en el Anteproyecto, los denominados incentivos fiscales a la pesca, constan en la legislación actual, aún en su mayor parte confirmado en ella. Hubo incertidumbre en la oportunidad de los primeros estudios para la elaboración del Anteproyecto, en dedicarle un capítulo del Código, puesto que se trata de estímulos de naturaleza tributaria siempre comprendidos como temporarios y especialmente vinculados a la política económica y financiera del Gobierno, de su naturaleza mutable en conformidad con la evolución de la economía y la sociedad como un todo. Finalmente, han sido mantenidos en el Anteproyecto con la figuración básica de la legislación actual, suponiéndose que contribuirían para el enunciado integrado de la política general de administración de los recursos pesqueros que deben ser incluidos en la propuesta al legislativo.

Dos puntos de vista adicionales deben ser propuestos al Poder Legislativo:

Primeramente, en el actual esquema de los incentivos fiscales de inversión de recursos, disminuidos del Impuesto sobre la Renta de personas jurídicas, se observa la ausencia de previsión legislativa sobre la actuación fiscalizadora del Poder Público. La propuesta no se refiere, en ese caso, a las características de los incentivos concedidos, pero sí de las formas de intervención del órgano al cual corresponde ordenar su aplicación.

Ha sido también considerado que el actual sistema institucionalizado con base en el Fondo de Inversión Sectorial para la Pesca FISET/PESCA no permite fácilmente una modificación o supresión legislativa; puesto que, estableciéndose mecanismos específicos de capitalización de la empresa pesquera articulada a la forma original de participación en el mercado de capitales, será exigido en pequeño periodo de tiempo para la gradual extinción de derechos adquiridos bajo las modalidades institucionales en vigor.

El segundo punto de vista es que los incentivos fiscales así conformados continúan a desempeñar función útil al desarrollo de la pesca, en la faja propia que les corresponde, en el aspecto de capitalización de la gran empresa pesquera. Efectivamente, los actuales incentivos resultaron de la constatación de que la empresa pesquera en las reales condiciones del sector, encontraría siempre dificultad de acceso al mercado de capitales para la obtención del capital propio de que necesita.

Por tal razón y pretendiéndose confeccionar un Código de Pesca, es decir, un texto normativo general y comprensivo de todos los aspectos sectoriales, continúa al parecer que este capítulo, importante para la política integrada de la pesca, deberá ser mantenido por el Congreso Nacional.

En este breve esbozo de las innovaciones del Anteproyecto, hablaremos de las disposiciones

finales del texto que ha sido propuesto, desde los estímulos a la asociación de pescadores hasta las normas concernientes a los varios aspectos institucionales de la Administración Pública sectorial.

El primer aspecto es referente a la infraestructura económica y social la cual debe ser proveída a las colonias y cooperativas de pescadores artesanales. La actual ley de la pesca se ha ocupado casi exclusivamente del desarrollo industrial y por supuesto ha ignorado la pesca artesanal, actividad que, además de su relevancia eminentemente social, es reconocida su muy importante función económica de hacer viable la explotación de recursos pesqueros que la pesca empresarial, por motivos técnicos y económicos, no tiene y ni tendrá posibilidad de acceso.

En este orden de ideas, se ha admitido que manteniéndose la pesca artesanal en el ámbito de la iniciativa privada, urgía proveer los instrumentos adecuados para la inversión en infraestructura económica y técnica necesaria a su sobrevivencia y desarrollo. Admitiéndose que toda la inversión pública había de ser dirigida a tales finalidades, ha sido previsto que SUDEPE podría efectivarlo suministrando a las Colonias de Pescadores las instalaciones de desembarque, beneficiación y venta del pescado necesarias a sus actividades que serían utilizadas por ellas bajo la forma de prestación de servicios a sus asociados y, no de realización, en su propio nombre, de actividades de comercialización, las cuales quedarían, a su turno, restringidas a las cooperativas de pescadores artesanales.

En cuanto a esas cooperativas, por ser paralelos sus objetivos, ha sido previsto que SUDEPE podría participar de su capital, y, así, proveerles los recursos necesarios a la inversión exigida por su función económica y contribuir, para hacer viable su operación.

Por otra parte, habiéndose cuidado de proveer los recursos que siempre han faltado a las

colonias de pescadores, ha sido también prevista la obligatoriedad de inscripción de las empresas importadoras de pescado en el Registro General de Pesquería, y la contribución de ellas, a través del FONDO NACIONAL DE LA PESCA, con una parte del valor del pescado importado.

En esa perspectiva, se ha admitido que es justificable que las empresas que operan con productos importados, por veces beneficiándose de condiciones de mercado favorables a las cuales los pescadores artesanales no tienen acceso, deberían de alguna manera participar de las obligaciones sociales con la categoría de los pescadores artesanales.

Otro factor importante consiste en la propuesta de creación del FONDO NACIONAL DE LA PESCA.

Se ha entendido que a una política nacional integrada de la pesca, debería corresponder un instrumento de ordenamiento de recursos que haga viable su efectivo cumplimiento.

La importancia de tal instrumento para el desarrollo económico y social de la pesca deberá justificar su acogida por el legislativo.

También, ha sido prevista la facultad de participación de SUDEPE, en posición obligatoriamente minoritaria, en empresas de interés al desarrollo sectorial y regional.

Tal factor no es innovación total, puesto que la ley que creó SUDEPE ya lo admite y la tradición de la legislación pesquera le es favorable.

Se ha considerado, tomando en cuenta los profundos desequilibrios regionales, en términos de desarrollo y de carencias sociales, que es necesario el uso de esta facultad en algunos ramos de las actividades pesqueras o a ellas re-

lacionados —especialmente la infraestructura para atender a factores de estrangulamiento que les impide el desarrollo.

Es oportuna, también, la referencia a la resolución de determinados problemas relativos a la contaminación de las aguas con dañosa incidencia sobre las actividades y recursos pesqueros. Se ha partido del principio que el control de la contaminación está a cargo del Ministerio del Interior, a través de sus órganos propios, en especial a la SECRETARIA ESPECIAL DEL MEDIO AMBIENTE que dispone de legislación propia.

Pero, las consecuencias funestas que pueden resultar para las actividades pesqueras por la contaminación de las aguas, ya han sugerido la oportunidad de proveer los nuevos medios para disminuir sus efectos, que serán la obligatoriedad de contribución de los responsables para ejecutar lo necesario a la restauración del medio ambiente acuático y hacer responsables a los agentes contaminadores para la reparación de los daños causados a la fauna y flora acuática y bienes públicos como ya los define la actual legislación pesquera y lo confirma el Anteproyecto.

Se ha considerado aún la posibilidad de la reparación de los daños al patrimonio público, al dirimir el perjuicio eventualmente resultante para los pescadores sobre los recursos temporalmente indisponibles a su sustento.

En este caso, se les reconocerá el derecho a la indemnización equivalente a un salario mínimo, por el periodo en que sean forzados a no ejercer sus actividades, lo cual será exigible por las Colonias o Cooperativas donde estén afiliados.

Después de referidos los puntos sobresalientes del Anteproyecto, pasaremos a un aspecto que se añadirá al articulado propuesto. Es evidente, se relaciona a la necesidad de división

de las funciones de formulación de la política sectorial con sus destinatarios finales.

En verdad, habiendo sido preocupación básica la integración de políticas parciales para los varios ramos de las actividades pesqueras, no es desconocido que el “acento tónico” ha sido puesto en la centralización en un solo órgano federal —SUDEPE— de la mayor parte de los encargos y funciones de la administración de los recursos pesqueros.

Como indispensable contrapartida se ve la necesidad de conformación de Consejos Regionales de Administración de los Recursos Pesqueros, en los cuales deberán participar representantes de los órganos regionales de SUDEPE, por su mayor proximidad a las actividades a las cuales se destinan a atender; de los Estados, por la importante función no especializada que desempeñan; de los órganos regionales de investigación; de los armadores e industrias pesqueras y de los pescadores profesionales, artesanales y no artesanales.

Así, serán instituidos CONSEJOS REGIONALES DE ADMINISTRACIÓN DE LA PESCA que tendrán como finalidad acompañar la exploración de los recursos pesqueros del dominio público, confeccionar planes de administración de los “stocks” y someter a la apreciación de SUDEPE, propuesta de políticas regionales de administración de los recursos pesqueros.

Los CONSEJOS REGIONALES tendrán el ámbito territorial y la conformación que les sean atribuídos en su reglamento, siendo sus miembros natos los Coordinadores Regionales de SUDEPE, un representante de los órganos centrales de la Autarquía, y representantes de los Estados, las empresas, los pescadores artesanales y los profesionales no artesanales de la Región, de las instituciones científicas relacionadas a la investigación de recursos pesqueros y del medio ambiente acuático.

Los programas de administración de los “stocks” a proponer a SUDEPE obedecerán a las directrices periódicamente por ella establecidas y tendrán como objeto principal la definición del rendimiento sustentable de las poblaciones.

Por supuesto, otros dispositivos más del Anteproyecto deberían ser comentados en este breve panorama. Otros quizás serían de interés de los participantes de este Coloquio.

El poco espacio de tiempo disponible y la seguridad de que el texto del Anteproyecto está, en su totalidad, abierto al libre conocimiento de los señores congresistas, nos hace suponer que luego, después de ser expuestos a la consagración del Congreso Nacional, el documento comentado, se constituya en el nuevo Código de Pesca de Brasil.