

Elementos para el Desarrollo Económico Pesquero en Chile

1. Introducción

La pesca en Chile cobra una importancia significativa pues el país cuenta con 6.435 kilómetros de costa y, por tanto, constituye una actividad económica que involucra a muchas personas y localidades a lo largo de todo el país. Hasta el año 1976, el sector pesca se alojaba en el Ministerio de Agricultura, pasando el año 1976 al Ministerio de Economía, creándose la Subsecretaría de Pesca (Subpesca), y posteriormente, en el año 1978, el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca). En el año 1992, ambas instituciones agregaron Acuicultura a su nombre. Estos cambios, aunque administrativos, constituyen una institucionalidad más robusta de la industria pesquera, considerando un sector económico de relevancia para el país.

Esta actividad económica consta de dos grandes divisiones que se diferencian a partir de la envergadura y características de la extracción: **la pesca artesanal y la pesca industrial**. La pesca artesanal está conformada por diversas actividades en el mar, entre las que se encuentran la recolección de recursos costeros, buceo y actividades en flotas en embarcaciones de una eslora¹ no superior a los 18 metros. Para poder ejercer esta labor formalmente, las y los pescadores artesanales requieren inscribirse en el Registro Pesquero Artesanal (RPA). Por su parte, la pesca industrial está constituida por empresas pesqueras que realizan esta actividad en naves y buques de más de 18 metros de eslora y que además cuentan con implementación de sistemas tecnológicos para realizar la actividad pesquera como por ejemplo el sistema de arrastre. Al igual que en la pesca artesanal, quienes realizan esta labor deben estar inscritos en el Registro Pesquero Industrial (RPI).

Según los datos de cuentas nacionales provistos por el Banco Central, para el año 2022, la actividad pesquera significó un 0,7% del PIB, mientras que actividades como la minería aportó en un 14,2% del PIB. La pesca, en esta comparación, aporta al producto interno bruto del país en una proporción similar a lo que aporta la industria de la celulosa, papel e imprentas, o la madera y muebles. Lo recaudado por la industria de la pesca es resultado de los desembarques que realizan las flotas tanto de la pesca industrial como artesanal. Según el Informe Sectorial de Pesca y Acuicultura de diciembre del 2022, la cantidad de desembarques acumulados hasta noviembre del año pasado correspondió a 3,51 millones de toneladas.

Por otra parte, según los datos disponibles en el Sistema de Información Laboral del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el sector económico en el que se categoriza a la pesca (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) da muestra de una alta variabilidad en el número de trabajadores registrados formalmente, alcanzando un máximo de 406.282 trabajadores en diciembre del 2022. Existen diversas estimaciones de cuánta es la cantidad de empleos que genera la industria, muchos de los cuales son generados por centros de investigación privados dedicados al estudio del impacto económico de la pesca.

¹ Longitud de una embarcación desde la proa a la popa.

A pesar de esto, lo cierto es que la pesca genera empleos de forma directa e indirecta, pues no sólo son empleados quienes realizan la actividad extractiva, sino también quienes participan laboralmente de las empresas que transforman, elaboran y comercializan el pescado. El Instituto de Fomento Pesquero, en su informe para el año 2018, estima para ese año que la industria manufacturera de la pesca y la acuicultura empleó mensualmente a 50.918 personas en promedio, con una fluctuación anual del 19% (variación de empleabilidad durante los 12 meses del año estudiado). En esta línea, precisan que “Se observó que un 67% de los trabajadores se desempeñó directamente en el proceso productivo, un 20% en labores de apoyo (aseo, alimentación, transporte, seguridad), un 6% se desempeñó como personal administrativo, un 5% en flota y un 1% correspondió a directivos. A nivel país, un 48% del empleo correspondió a mujeres” (IFP, 2020). La industria pesquera, además de tener un componente estacional, se puede reconocer como una industria con un alto encadenamiento productivo, lo que posibilita la creación de empleo indirecto y una mayor amplitud de su impacto económico en el país.

2. Pesca Industrial: renta económica y experiencia internacional

La pesca industrial en Chile se encuentra conformada por personas naturales y jurídicas, todas inscritas en el Registro Pesquero Industrial (RPI) para poder ejercer la extracción de los productos del mar. De esta forma, las embarcaciones ingresan a alta mar y pescan principalmente merluza, merluza austral, anchoveta, sardina y jurel. Los últimos tres peces son utilizados para el procesamiento de harina de pescado (uno de los focos empleos indirectos producidos por la industria).

2.1 Renta Económica de la Pesca Industrial

Para el Servicio de Impuestos Internos (SII), la pesca constituye una industria extractiva y de explotación de las riquezas del mar. Este mismo organismo hace la precisión sobre la acuicultura, indicando que esta no es una actividad extractiva, pues implica el cultivo de especies marinas y este proceso le da propiedad sobre lo extraído a quien lo cultiva. La industria extractiva, en este caso la pesca, tiene características particulares que la hacen tener un tratamiento tributario diferenciado, similar a lo que ocurre con industrias como la minería. Esta se grava tanto con los impuestos generales a la renta como con impuestos especiales, por ejemplo, impuestos sobre la renta económica. La pesca, desde el punto de vista tributario, está considerada como una actividad de 1era categoría de la Ley de Renta, tributando de la siguiente manera:

Cuadro 1: Primera categoría Ley de Renta en la Pesca

Empresas pesqueras y procesadoras; armadores de naves pesqueras superiores a 15 toneladas de registro grueso (TRG). Comerciantes y otros contribuyentes que exportan o venden productos pesqueros en el mercado nacional o en el extranjero.	Base a rentas efectivas
Pescadores artesanales que sean personas naturales, estén inscritos en el registro pesquero y califiquen como armador artesanal, a cuyo nombre se exploten una o dos naves que, en conjunto, no superen las 15 toneladas de registro grueso (TRG).	Impuesto único anual

Fuente: elaboración propia en base a datos del SII. Contribuyentes (2015).

Por otra parte, las embarcaciones de pesca industrial pagan anualmente una patente única pesquera de beneficio fiscal, por cada embarcación que efectúe actividades pesqueras extractivas en el territorio nacional en montos que van desde las 0,4 UTM hasta las 1,5 UTM, según el tamaño de la embarcación. Sumado a lo anterior, existen otros pagos atribuibles a patentes según la categoría de la licencia que posea la empresa extractora.

Junto con lo anterior, el año 2002 se agregó a la Ley General de Pesca y Acuicultura el artículo 43 que indica “Los titulares de autorizaciones de pesca en unidades de pesquerías administradas con límite máximo de captura, **sea que efectúen o no la actividad** conforme a la excepción establecida en el artículo 8° de la ley 19.713, y los titulares de certificados otorgados en conformidad con el artículo 9° de la ley 19.713, pagarán el monto de la patente a que se refiere el artículo anterior incrementada en un 110%, durante el periodo de vigencia de dicha medida. No obstante, durante el año 2003 dicho incremento será de 27% y durante el año 2004 será de 65%.” (LGPA, 2002). Esto último, sumado al pago de las patentes estipuladas a la aplicación del impuesto a la renta de primera categoría, constituye un impuesto de royalty a la industria, pues tiene como objetivo poder compensar al fisco de la industria extractiva de los recursos naturales del mar.

Algunas de las críticas vertidas por parte del sector, pasan por los “altos costos de extracción” y las variadas patentes que tienen que pagar extraigan o no productos del mar. Las complejidades que acusan responden, entre otras cosas, a la alta fluctuación de la producción, pues -a diferencia de la acuicultura- la pesca depende de los flujos de la naturaleza, de la reproducción natural de los peces y se trunca en caso de existir alguna distorsión en el entorno marino como la marea roja o contaminación externa. Además, la protección de recursos del mar requiere de pausar la pesca, estableciendo períodos de veda, prohibiendo la captura de una especie de extracción común durante un tiempo determinado que responde al plazo en que se estima la especie se recupera o se logra reproducir para seguir con su explotación.

Lo anterior, da cuenta de una estructura tributaria y de captura de la renta compleja, que -dadas sus características- podría incluso facilitar la evasión o elusión en el sector, pues las patentes interpuestas se basan en las características de la embarcación y la cantidad de extracción además de lo que se aplica en el impuesto de primera categoría. En este sentido, existe espacio para perfeccionar la captura de la renta de la industria, lo que contribuya tanto a una mayor retribución al fisco como para tener mejores incentivos para quienes explotan los recursos naturales del mar. Por otra parte, es importante tener en consideración las características del mercado y el tamaño que ocupa cada uno de los actores en él. Para el año 2021, el desembarque total de productos del mar sumó 3,8 toneladas, de los cuales el sector industrial aportó con sólo el 23% mientras que el sector artesanal lo hizo con un 40% y, el resto, fue aporte del sector de la acuicultura (Sernapesca, 2021).

2.2 Experiencia Internacional

La industria de la pesca en el mundo ha ido en un permanente crecimiento año a año, con salvedad del período de la pandemia. En 2020, los países asiáticos eran los principales productores de pesca en el mundo con el 70 % de la producción, seguidos por los países de las Américas (12 %), Europa (10 %), África (7 %) y Oceanía (1 %).

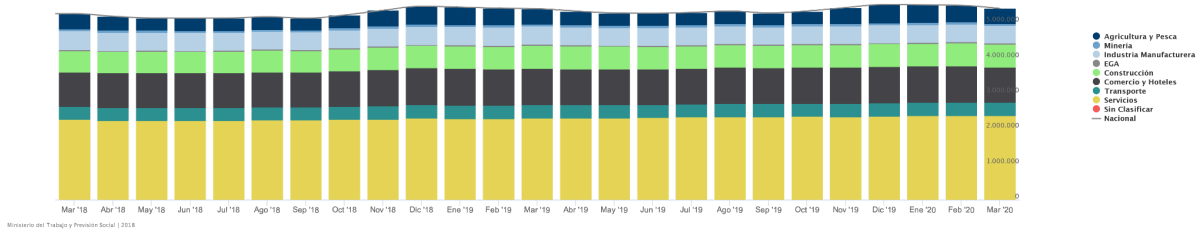
La experiencia internacional en cuanto al régimen tributario del sector pesquero tiene muchas variables que responden a la envergadura del sector en el país. En el caso de Argentina, que para el año 2018 ocupó el puesto número 13 entre los mayores proveedores de pescado en el mundo, aportando con un 2,2% de las importaciones globales, la actividad pesquera está sujeta a un impuesto sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital del 25% (Carciofi, I.; Merino, F.; y Rossi, L., 2021). Argentina no cuenta con un régimen tributario especial para la pesca pues este impuesto es el que se aplica a las sociedades y para las empresas individuales. En el caso de Perú, la pesca constituye una de las actividades extractivas más importantes del país. Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, en Perú más de 200 mil empleos dependen de la industria pesquera, de los que la mitad aproximadamente corresponde a quienes realizan las labores de pesca extractiva. En Perú, las empresas pesqueras pagan lo que se llama el impuesto corporativo, que se aplica a todas las actividades empresariales. Este impuesto se aplica sobre la renta neta, es decir, la renta bruta menos los gastos correspondiente al 29,5%. Además de este impuesto general, quienes ejercen la actividad pesquera pagan también derechos de pesca por cada embarcación que extrae recursos pesqueros.

En general, y a diferencia de lo que ocurre con la minería, existe menos claridad internacional en cuanto a la aplicación de sistemas impositivos robustos en la pesca, con royalties que brinden marcos conceptuales que puedan tomarse como referencia. Sin embargo, al menos en los dos países referenciados, se aplican impuestos a la renta de la misma forma en que se aplica a otras industrias y, en Perú, se añaden derechos o patentes sobre la pesca. Lo que cursa en la mayoría de los países pesqueros es la aplicación de mecanismos de cuotas de extracción no sólo provistas a través de licitaciones sino también con flexibilidades de asignación para lograr maximizar la extracción y, con ello, la captura de recursos a través de las patentes y/o derechos de pesca.

3. Estacionalidad del empleo

La pesca en Chile constituye un importante componente del empleo nacional pues, tal como se indicó en la sección anterior, la industria posibilita la creación de empleo indirecto y una mayor amplitud de su impacto económico en el país. Según el último boletín estadístico de empleo trimestral publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas, “la expansión de la población ocupada fue incida, principalmente, por los sectores de alojamiento y servicio de comidas (18,8%), transporte (8,3%), la agricultura y la pesca (5,8%)”, todo esto para el trimestre noviembre 2022 - enero 2023. En doce meses, el total de personas ocupadas en el país aumentó 3,4%, cifra en la que aportó la expansión del empleo en el sector de la agricultura y la pesca. Esto sucede para el período indicado, pues, durante otros meses del año, existen variaciones de hasta un 19% en la cantidad de personas ocupadas del sector, tanto en el sector formal como informal. Tal como se observa en la imagen que considera el período comprendido entre marzo del año 2018 y marzo del 2020 con información administrativa provista por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el sector económico de agricultura y pesca es el con mayor fluctuación en cuanto a la cantidad de trabajadores protegidos (trabajadores dependientes o independientes que pagan cotizaciones para pensiones y para salud) mes a mes, lo que da cuenta de la estacionalidad del sector.

Imagen 1: Trabajadores Protegidos a nivel nacional por sector económico (bajo contrato laboral)



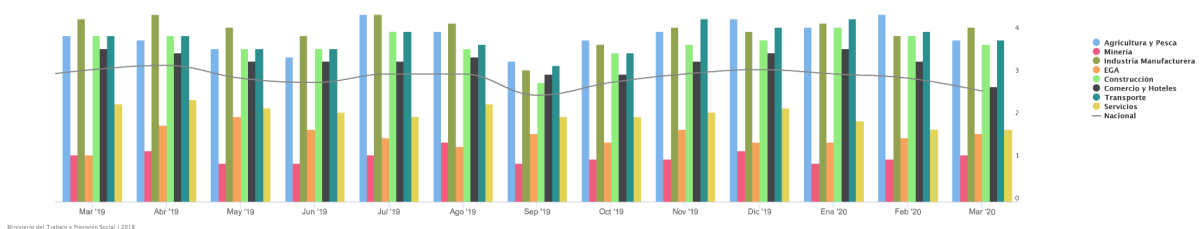
Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

La variabilidad en el empleo a lo largo del año es también experimentada por los y las trabajadoras informales. Según el mismo boletín de empleo del INE, anualmente las personas ocupadas informalmente aumentaron un 0,6%, cifra que estuvo principalmente incidida por el sector económico de la agricultura y la pesca, con un 15,1%. Lo anterior da cuenta de una alta volatilidad del empleo en el sector, particularmente en las labores de extracción del producto del mar pues, tal como se mencionó en el apartado anterior, la captura de los recursos naturales está condicionada por factores exógenos o normativa que obliga a pausar la producción o a reducir la cantidad de lo que autorizado para extraer.

Por cuestiones metodológicas presentes en la encuesta, es difícil poder estimar con precisión tanto la formalidad como la informalidad del empleo en el sector pues esta no considera esa cifra de forma desagregada y la estimación la realiza sumando al sector de la agricultura.

Sumado a lo anterior, y en miras de las preocupaciones existentes por parte de las y los trabajadores por la volatilidad del empleo de quienes realizan las tareas extractivas, la imagen 2 presenta la tasa de accidentes de trabajo según sector económico desde marzo del 2019 a marzo del 2020. Aquí se puede ver que el sector de agricultura y pesca es de los sectores con una mayor tasa de accidentes laborales, lo que podría implicar ausentismo laboral y pérdida del empleo o pérdida del sustento económico de las familias que dependen de la pesca. Es importante precisar que estas cifras no están desagregadas por subsector industrial y artesanal.

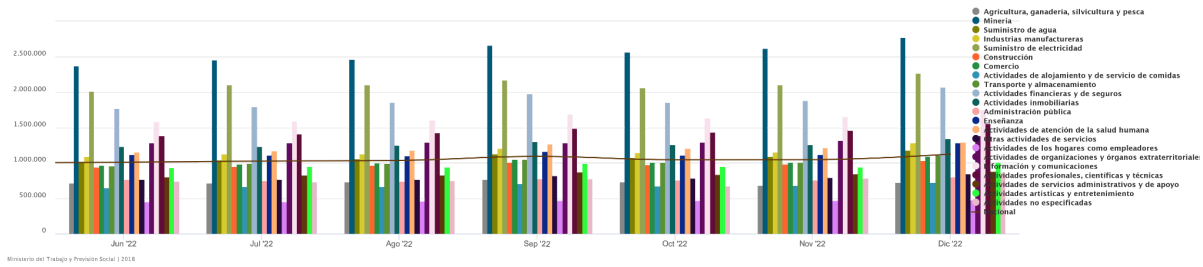
Imagen 2: Tasa de accidentes laborales a nivel nacional según sector económico



Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Finalmente, la imagen 3 indica el sueldo promedio nacional por sector económico, donde el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca está entre los sueldos promedios más bajos junto con las labores de los hogares como empleadores, alcanzando un promedio de 730.000 mil pesos. Los datos administrativos no indican si esta cifra es bruta o neta.

Imagen 3: Sueldo promedio nacional por sector económico



Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social

4. Conclusiones

La industria pesquera es una industria extractiva y, como tal, se requiere aplicar una estructura impositiva capaz de compensar los costos que esta industria implica para la naturaleza. Los recursos naturales son finitos, por lo que la compensación ante la explotación de los recursos marinos no sólo debe tener como objetivo la recaudación fiscal sino también la preservación de los bienes del mar.

La captura de la renta económica del sector pesquero tiene espacios de mejora y de mayor precisión, que posibiliten una mayor recaudación fiscal y mejoren los incentivos para la industria. En general, la experiencia internacional en cuanto a la pesca está caracterizada por un sistema impositivo no diferenciado de cualquier otra empresa, compensando poco o nada la explotación de recursos naturales. Sin embargo, se han ido incorporando patentes o derechos para posibilitar la extracción de bienes del mar. En suma, en Chile existe espacio para mejorar el sistema tributario del sector, avanzando en un royalty bien estipulado que utilice las patentes como un mecanismo ordenador de la recaudación fiscal, pues estas podrían permitir suficiente flexibilidad para hacerse cargo de las particularidades del mercado.

Sumado a lo anterior, existe un mercado laboral altamente particular, pues no sólo se debe considerar a quienes participan de la extracción misma de los productos marinos sino a todas las personas que se emplean en las otras etapas del proceso productivo vinculado a la pesca. En este sentido, es importante considerar la alta vulnerabilidad laboral a la que están expuestos principalmente los trabajadores de la pesca artesanal, pues su trabajo se ve altamente afectado por la estacionalidad de la naturaleza y el establecimiento de vedas por el cuidado de las especies extraídas. Por su parte, quienes trabajan en la pesca industrial podrían verse menos afectados, sin embargo, no existen datos suficientes para aseverar ello con evidencia. Lo que sí es claro, es que el sector pesquero y acuícola cuenta con una fluctuación laboral promedio de 19% y que es de los sectores peor remunerados en promedio. De esta forma, las políticas públicas que se propongan para el sector deben buscar entregar mejores condiciones laborales y propender brindar seguridad en el ejercicio de la labor pesquera, con foco también en el desarrollo de empresas que sigan potenciando el encadenamiento productivo del sector.

5. Referencias

Banco Central de Chile (2023). Base de Datos Estadísticos: Cuentas Nacionales. Disponible [aquí](#).

Carciofi, I.; Merino, F.; y Rossi, L. (2021). El sector pesquero argentino: un análisis de su potencial exportador. Documentos de Trabajo del CCE N° 2, marzo de 2021, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Echeñique, M & Polini, M. (sf). Pesca: El desafío de Perú ante el cambio climático.

FAO (2022). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022. Hacia la transformación azul. Roma, FAO.

Instituto de Fomento Pesquero (2020). Monitoreo Económico de la Industria Pesquera y Acuícola Nacional 2018. Subsecretaría de Economía y EMT.

Instituto Nacional de Estadística (2022). Boletín Estadístico: Empleo Trimestral. Edición n°293 / 30 marzo 2023.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2022). Sistema de Información Laboral. Disponible [aquí](#).

Sernapesca (2021). Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura 2021.

Servicio de Impuestos Internos, SII (2015). Contribuyentes. Disponible en: <http://bcn.cl/3c1dr>