



Separata publicada en Brecha el 26/12/2014

EL AGRO EN URUGUAY

LOS CAMBIOS DETRÁS DE LOS CAMBIOS

Cambios estructurales en el sector agropecuario en Uruguay

Ignacio Narbondo¹

En los últimos años la economía uruguaya viene registrando un indudable dinamismo económico, de la mano de un contexto internacional favorable y de un conjunto de políticas y cambios institucionales que promovieron la inversión y el crecimiento. Entre 1998 y 2013 la economía creció casi un 50%, con un especial dinamismo en el período 2002-2013 en el que el crecimiento fue de alrededor del 5,2% anual, superando nítidamente la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía uruguaya (3% anual). El sector agropecuario acompañó este proceso atravesando profundas transformaciones aunque con una tasa de crecimiento algo inferior (4,2% anual). El país ganadero heredado de la colonia que dominó el paisaje agrario hasta fines del siglo XX ha dado paso a un país que se ha convertido también en agrícola y forestal. Si bien la ganadería sigue constituyendo la ocupación predominante del suelo, la forestación pasó de ocupar cerca de 190.000 hectáreas en 1990 al entorno del millón de hectáreas en 2013. La agricultura extensiva trepó de las 340.000 hectáreas en el año 2000 a 1.300.000 hectáreas en 2012/13 en un proceso liderado por la soja, que pasó de ser un cultivo marginal a constituirse en la "vedette" de la agricultura que llegó a 1.320.000 hectáreas en la zafra 2013/14. Estos cambios en el uso del suelo se tradujeron en cambios en el peso económico relativo de los distintos rubros: entre 1998 y 2013 la agricultura aumentó de un 25% a un 41% del PBI agropecuario y la ganadería cayó de un 68% a un 52%, y en importantes cambios en las exportaciones que crecieron cerca de un 200% entre 1997/99 y 2010/12 y modificaron su composición: los granos desplazaron a la carne como principal producto de exportación y la celulosa adquirió una mayor relevancia.

Este crecimiento fue dinamizado por incrementos en la productividad de los principales rubros agropecuarios. La ganadería vacuna de carne muestra indicios de reversión de su tendencia secular al estancamiento y registra un incremento de la productividad de un 45% desde 1980, fundamentalmente por el aumento de la eficiencia en la fase de engorde. Para el mismo período la producción ovina aumentó más de 3 veces la productividad por animal. En la producción lechera a pesar de la reducción de la superficie ocupada la producción total, por hectárea y por vaca, han crecido de manera ininterrumpida. También en la agricultura la productividad de la tierra y el trabajo se han incrementado fundamentalmente por la incorporación de maquinaria moderna y el aumento en la intensidad en el uso del suelo (doble cultivo anual).

¹ Ingeniero Agrónomo, maestrando en el Programa de Historia Económica y Social (UdelaR).

La magnitud de estas transformaciones impone la necesidad de un análisis sobre sus características, profundidad e impactos a mediano y largo plazo. El pensamiento económico latinoamericano tiene una larga tradición de reflexión sobre la cuestión del "cambio estructural" con el surgimiento a fines de los 40 del *estructuralismo latinoamericano*. Este enfoque ponía énfasis en la composición sectorial de las economías como clave para explicar las diferencias de crecimiento y desarrollo entre países. El planteo, grosso modo, señalaba que el proceso de divergencia de las economías latinoamericanas respecto a las centrales obedecía a la especialización de las primeras en la producción de bienes primarios (alimentos y materias primas), cuyos precios tendían a evolucionar menos favorablemente que los productos industriales, en los que se especializaban las economías centrales y desde las cuales debían importarse. La clave en términos de política consistía entonces en la promoción de un cambio estructural (en el sentido de composición sectorial de la economía) por medio de la industrialización, que transformara el perfil de especialización de las economías latinoamericanas. Más adelante desde el propio estructuralismo surgieron enfoques complementarios que analizan el cambio estructural poniendo énfasis no solo en el dinamismo de la demanda de los productos (la "eficiencia keynesiana") sino también en el dinamismo tecnológico dentro de cada sector (la "eficiencia schumpeteriana"). Sobre esta base teórica en Uruguay se ha producido una polémica en torno a si las transformaciones ocurridas en la economía y en el sector agropecuario permiten hablar de la existencia de un cambio estructural. El debate se ha ubicado en torno a la magnitud de los cambios en el perfil de especialización (*qué se produce*), en los cambios en el dinamismo tecnológico de la producción agropecuaria (*cómo y cuánto se produce*), y en los efectos de esos cambios sobre el patrón de desarrollo de la economía.

¿Cambio estructural?

En el documento "*Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas*"² se presenta un análisis que apunta a evidenciar la existencia de un cambio estructural significativo en el agro uruguayo. Los autores destacan que aún en un contexto de precios internacionales favorables el crecimiento de las exportaciones obedeció más al aumento del volumen producido que al de los precios. Esto refleja las transformaciones en la base productiva del sector agropecuario, que se expresan en indicadores de productividad crecientes tanto a nivel global como de los principales subsectores, en el incremento sustancial de la inversión en maquinaria e infraestructura de acopio, y en el desarrollo nuevas formas organizacionales, logísticas y de gestión. Pero el dinamismo del sector agropecuario no se agota en sí mismo. Según las estimaciones presentadas en el documento, el agro es el sector con mayores encadenamientos y por tanto mayor capacidad de dinamización de otros sectores de la economía (es el de mayor "efecto multiplicador"), con lo cual su crecimiento se traduce también en importantes impactos en el resto de la economía. Tampoco se termina en la cantidad: se destacan un conjunto de procesos que habrían contribuido a sofisticar los productos de exportación, posibilitando su diferenciación y eventualmente el acceso a mercados más exigentes, exclusivos y con mejores precios. Ejemplos de ello serían la trazabilidad de la carne vacuna, el desarrollo de la política de control de la erosión en la agricultura a través de los planes de uso y manejo del suelo (que posibilitarían una eventual certificación ambiental de la producción de granos), y la promoción de políticas de adaptación al cambio climático. Ello, sumado al desarrollo de políticas transversales de promoción de inversiones, investigación y desarrollo, y formación de recursos humanos (la Universidad Tecnológica), constituiría una plataforma de competitividad que coloca a la economía uruguaya en mejores condiciones para insertarse en la economía mundial.

² Paolino, C.; Pittaluga, L.; Mondelli, M. 2014. Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. CEPAL. Serie "Estudios y Perspectivas". No15. Montevideo. 100 p.

En definitiva se identifica un proceso de profundo cambio estructural resumido en tres aspectos: diversificación de las exportaciones, cambio técnico y aumento de la productividad en los principales rubros ("eficiencia schumpeteriana"), y la construcción de una plataforma institucional de competitividad sistémica que contribuye a sofisticar los productos de exportación y permite el acceso a mejores mercados (la "eficiencia keynesiana"). Así planteado, el cambio estructural no sería contradictorio con la especialización creciente en productos agroindustriales, sino que se sustentaría la mejora creciente de su cantidad y calidad.

Otra perspectiva ofrece el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR³. Partiendo de una mirada global de la economía constata que no han existido cambios significativos en su composición sectorial entre 1998 y 2012. El trabajo discute la profundidad del cambio estructural a partir de la evolución del perfil de especialización de la economía, evaluado en función de la composición de las exportaciones. Recurriendo a un conjunto de metodologías e indicadores arriba a las siguientes conclusiones: a) ha existido un proceso de primarización de las exportaciones en la medida que los productos primarios y los basados en recursos naturales pasaron de representar 60% de las exportaciones en 1997/99 a representar el 74% en 2009-2011); b) la sofisticación relativa de la canasta de exportaciones (en comparación con las canastas de los países desarrollados) se ha reducido o no ha cambiado sustancialmente. Esto sería un indicio de que los cambios de los últimos años no han sido suficientes para transformar la vulnerabilidad estructural del sector externo de la economía, reproduciendo un patrón según el cual las importaciones resultan más dinámicas que las exportaciones, con los potenciales problemas en la balanza de pagos y consecuentemente en la sostenibilidad del crecimiento.

Si bien el enfoque no niega la existencia de procesos de dinamismo tecnológico, organizacional e institucional relevantes en muchos rubros del sector agropecuario, considera que las mejoras en la eficiencia schumpeteriana y keynesiana no son suficientes para cambiar el perfil de especialización de la economía hacia uno que sienta las bases para un crecimiento elevado y sostenido.

El otro cambio estructural

Las transformaciones ocurridas en el agro no se restringen a su composición sectorial ni a su dinamismo tecnológico. El abordaje del cambio estructural no debería limitarse al análisis de la cantidad y calidad de la producción, ni a los marcos institucionales necesarios para promover cambios en ambas dimensiones. La estructura económica refiere también al conjunto de relaciones sociales en torno a las cuales se organiza la producción, que son siempre relaciones de poder, y a las relaciones técnicas que la sociedad establece con la naturaleza para producir bienes y servicios. Dejar de lado estos aspectos supone obviar la importancia del problema de la soberanía y el poder (quién controla y decide sobre la producción y cómo se distribuye) así como de los impactos ecológicos de las transformaciones productivas. Precisamente en estas dimensiones los cambios han sido tan o más profundos y sin embargo menos problematizados.

El indudable dinamismo productivo ha ido de la mano de un proceso creciente de diferenciación social, concentración y extranjerización de la tierra. Los datos del último Censo General Agropecuario arrojan que entre 2000 y 2011 desaparecieron alrededor de 12.000 explotaciones agropecuarias, en su inmensa mayoría productores familiares, consolidando una estructura agraria sumamente concentrada en la que las explotaciones de más de 1.000 hectáreas siendo el 9% del total controlan el 60% de la tierra. Asociado a este proceso ocurrió

³ Bértola, L.; Isabella, S.; Saavedra, C. 2013. El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012. Programa de Historia económica y social, Facultad de Ciencias Sociales. UdelaR. Montevideo.

un fenómeno de creciente anonimato en la propiedad de la tierra donde entre 2000 y 2011 las personas jurídicas (sociedades anónimas en su mayoría) pasaron de controlar de un 1% a un 43,1% del territorio, apropiándose de casi 7 millones de hectáreas. A su vez estimaciones recientes evidencian que 27 grupos transnacionales controlan 1.640.000 hectáreas, claro reflejo de los procesos de extranjerización de la tierra que han ocurrido en sectores clave del sector agropecuario, como la agricultura extensiva y la forestación.

En el plano de la distribución del ingreso (ver en esta separata "Renta, ganancias y salarios en el agro 2000-2013") también ha ocurrido un proceso concentrador. Si bien los salarios rurales han crecido en términos absolutos su peso relativo en el Valor Agregado Bruto (VAB) agropecuario cayó de 30% a 17% del año 2000 al 2013. Considerando en conjunto los ingresos de asalariados y productores familiares, estos pasaron de un 40% a un 24% del VAB, cuando los ingresos del capital pasaron de 40% a 53% y los ingresos de los terratenientes pasaron de 8% a 16%. En definitiva, este modelo de crecimiento aumenta los ingresos y reduce la pobreza absoluta en el medio rural (que cayó de 18% a menos de 5% entre 2006 y 2012), pero incrementa la pobreza relativa de asalariados y productores familiares pero incrementa la pobreza relativa de asalariados y productores familiares por la conjunción de dos factores: el aumento de la productividad del trabajo (no compensada por los incrementos salariales de los últimos años) y el desplazamiento de productores familiares.

En lo que respecta a la dimensión ecológica el dinamismo productivo evidencia impactos sobre el suelo, el agua y la biodiversidad. En el caso de los suelos el proceso de intensificación de la agricultura supuso un incremento sustancial de los riesgos de erosión y degradación como resultado de al menos tres aspectos: la sustitución de las rotaciones de cultivos con pasturas por sistemas de agricultura continua, el incremento de la frecuencia de la soja en las rotaciones, y la expansión de la agricultura hacia zonas no tradicionales con suelos con mayor riesgo de degradación⁴. En el caso del agua, en los últimos años se ha registrado contaminación por elevadas cargas de nutrientes en distintas cuencas, lo que estaría asociado a un modelo tecnológico que provoca altos niveles de erosión. La constatación de la contaminación del río Santa Lucía a comienzos del 2013 parece ser la punta del iceberg de un problema bastante más generalizado y de larga data. Finalmente la progresiva reducción de la superficie de campo natural, que cayó en 2 millones de hectáreas entre 1990 y 2011 supone también la pérdida de una importante fuente de biodiversidad así como de otros servicios ecosistémicos asociados.

Estos elementos intentan evidenciar que detrás del dinamismo del sector agropecuario se ha configurado un modelo de desarrollo fuertemente concentrador de la tierra y del ingreso, que profundiza relaciones de poder asimétricas, afecta seriamente la soberanía sobre el territorio y muestra síntomas de insustentabilidad ambiental. Sin una reflexión que coloque en el centro estas problemáticas pierde potencia la discusión sobre el cambio estructural planteada únicamente en términos de qué y cuánto se produce, corriendo el riesgo de reproducir miradas acríticas y celebratorias que identifican las transformaciones de los últimos años con una supuesta "revolución" que compatibiliza dinamismo tecnológico y productivo con sostenibilidad social y ambiental⁵.

En clave proyectiva, si la apuesta es a la construcción de una sociedad con niveles crecientes de democracia económica y sociopolítica, debería apuntarse a un modelo de cambio estructural que erosione las asimetrías de poder en lugar de agudizarlas. Para esto se hacen necesarias

⁴ Tras 10 años de expansión agrícola, en 2013 el MGAP impulsó una política que obliga a los agricultores a presentar planes de uso y manejo del suelo que demuestren generar niveles de erosión menores al tolerable. Sin embargo las capacidades de fiscalización por parte del Estado, base para garantizar el cumplimiento de los planes, son muy limitadas.

⁵ "La revolución agro-inteligente". Zamora, A. 9-10-2014. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=190548>

políticas que regulen el mercado de tierras, capten ganancias extraordinarias para financiar políticas estratégicas, e incrementen la apropiación social de la riqueza a través de los salarios. Asimismo es preciso apostar a modelos técnicos que supongan formas armónicas de relacionamiento con la naturaleza, compatibilizando la producción de bienes agropecuarios de calidad con la preservación de las funciones de los ecosistemas y la potenciación de sus servicios. La perspectiva teórico-conceptual y práctica de la agroecología, así como el más reciente desarrollo del enfoque de la "intensificación ecológica" constituyen una orientación concreta en ese sentido⁶.

⁶ Ver por ejemplo "Tittonell, P. 2013. *Hacia una intensificación ecológica de la agricultura para la seguridad y la soberanía alimentaria mundial*" Revista Ae. No 14. Sobre la base de este paradigma existen investigaciones y experiencias regionales concretas de manejo tecnológico en producción ganadera sobre campo natural que evidencian la posibilidad de aumentar la productividad y al mismo tiempo preservar los servicios ecosistémicos.

Renta, ganancias y salarios en el agro 2000 - 2013

Gabriel Oyhantçabal⁷ y Martín Sanguinetti⁸

La preocupación en torno a la generación y la distribución del ingreso (del valor) fue uno de los temas fundacionales de la economía política como ciencia. La cuestión se ligaba a la necesidad de comprender no sólo la forma y la dinámica del proceso de acumulación en el capitalismo naciente, sino también dilucidar quiénes generaban la riqueza, y quiénes y bajo qué formas la apropiaban. Doscientos años después esta preocupación sigue manteniendo la misma vigencia, por más que las perspectivas económicas dominantes oscurezcan deliberadamente estas temáticas. Por estos motivos, analizar cómo se procesó la distribución del valor en el sector agropecuario en Uruguay desde el año 2000 cobra particular interés a la hora de identificar quiénes han sido los principales beneficiados de los cambios, qué magnitud ha tenido, si es que ha existido, el "derrame", y qué elementos se desprenden para el diseño de políticas públicas.

El abordaje partió del valor efectivamente apropiado por los sujetos que participan del proceso productivo incorporando al Estado como agente tributario y como propietario de tierras, analizando cómo se distribuyen salarios, rentas y ganancias, las formas de remuneración de las clases sociales fundamentales: trabajadores, terratenientes y capitalistas. En este nivel de análisis se consideró la superposición en una misma figura económica de varias formas de remuneración, lo que implica que los capitalistas apropian ganancias (por definición), pero también renta cuando son dueños de la tierra y salario cuando trabajan; los terratenientes sólo apropian renta del suelo; los productores directos que utilizan su fuerza de trabajo (los productores familiares) apropian salario como trabajadores y renta cuando son dueños de la tierra; y los asalariados perciben salario por la venta de su fuerza de trabajo. Finalmente el Estado apropia una parte de la plusvalía social como tributos y como renta del suelo a través del Instituto Nacional de Colonización.

NOTA METODOLÓGICA: La estimación de las variables utilizadas para el cálculo de la distribución del valor se basó en diversas fuentes. El Valor Agregado Bruto (VAB) del sector y la masa salarial hasta 2005 se tomaron de las Cuentas Nacionales del BCU. La masa salarial de asalariados de 2006 a 2013 se calculó utilizando la Encuesta Continua de Hogares del INE (ECH), aportes patronales y personales de BPS, sin incluir impuesto a los salarios. El ingreso de los productores directos se estimó en base a la ECH tomando los datos de la cuenta propia con local e inversión. Los tributos recaudados por el fisco se basaron en los anuarios de la OPYPA, DGI y BPS, mientras que la renta del suelo apropiada por el Estado se extrajo de los balances anuales del Instituto Nacional de Colonización. La renta del suelo en campos privados (98% de la superficie productiva) se calculó a partir de las series de precios de arrendamiento anual por rubro productivo que publica la DIEA (MGAP). La distribución de la renta entre terratenientes, empresarios y productores directos se ponderó según tenencia del suelo por rubro productivo, deduciendo los impuestos a la renta en el caso de terratenientes y empresarios. La ganancia empresarial se calculó como diferencia entre el VAB y los ingresos de asalariados, productores directos, terratenientes y el Estado. En el caso de productores directos, capitalistas y terratenientes se trata de ingresos brutos ya que no se pudo calcular el consumo de capital fijo.

La distribución del Valor Agregado Bruto (VAB) o PBI agropecuario de 2000 a 2013 (Gráfico 1) evidencia un incremento relativo y absoluto de la plusvalía, considerada como el ingreso de capitalistas, terratenientes y el Estado. En términos relativos crece de 59% a 77% del VAB, mientras que en términos absolutos pasa de 761 a 3.484 millones de dólares. El crecimiento absoluto responde a que mientras la serie comienza en plena crisis económica finaliza luego de más de 10 años de crecimiento económico ininterrumpido en un contexto de precios

⁷ Ingeniero Agrónomo, magister en Ciencias Sociales Agrarias (UdelaR).

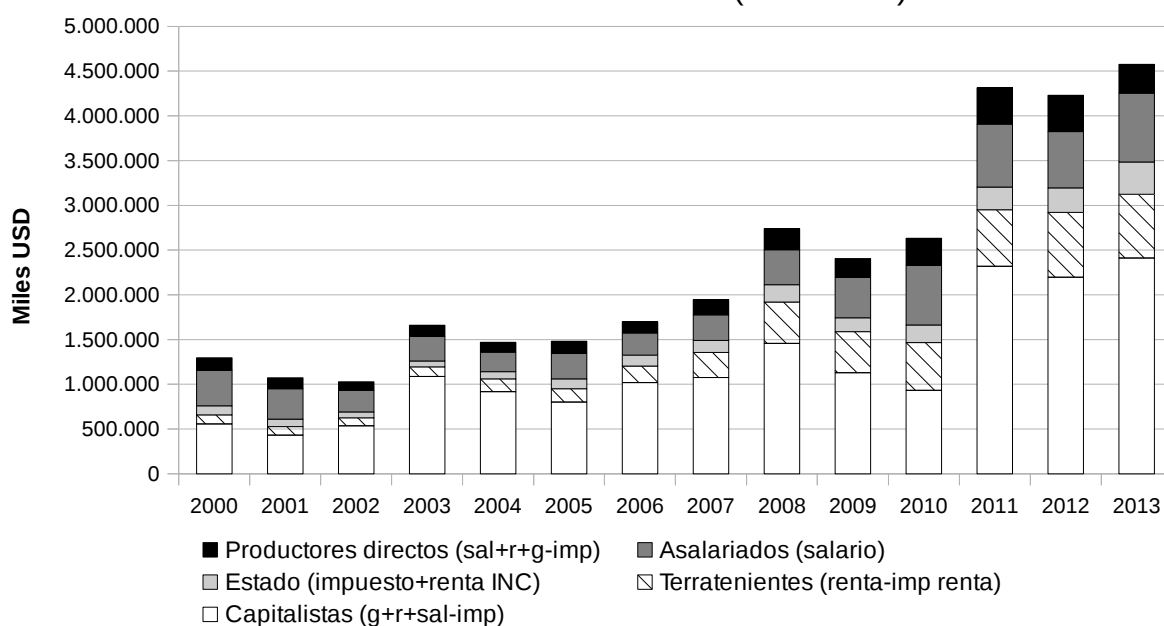
⁸ Economista, maestrando en Manejo Costero Integrado (UdelaR).

internacionales extraordinarios. Sin embargo, es interesante notar que el crecimiento relativo de la plusvalía implica que, como prevee la teoría, el efecto de las crisis fue restablecer las condiciones para la rentabilidad del capital deteriorando el peso de los salarios en el producto.

La distribución de la plusvalía muestra que son capitalistas y terratenientes los que apropian la mayor parte pasando de 51% a 69% del VAB, cuando el Estado mantiene su nivel en un 8% llegando a un piso de 4% en 2003 producto de las exoneraciones tributarias al sector. Es decir que el fuerte dinamismo que atravesó el sector agropecuario fue resultado de, y dialécticamente produjo, una recuperación de los niveles de ganancia. Si observamos las cifras en su magnitud absoluta, el valor apropiado por los capitalistas pasó de 558 a 2.412 millones de dólares mientras que el valor apropiado por los terratenientes creció de 102 a 712 millones de dólares. La plusvalía apropiada por el Estado también crece pasando de 102 a 360 millones de dólares, pero sin afectar su peso en el PBI sectorial.

La contracara del crecimiento relativo de la plusvalía fue la reducción del peso de los salarios en el VAB agropecuario de 31% a 17%, lo que supuso una reducción en la participación del trabajo en el valor total. Su evolución en el período 2000-2013 muestra una primera etapa de reducción relativa y absoluta entre el 2000 y el 2004 donde bajan de 396 a 271 millones de dólares reflejando tanto pérdida de puestos de trabajo como deterioro del poder de compra de los salarios (rasgo característico de la economía en esos años) factor que, junto a la suba de los precios internacionales, permitió restablecer las condiciones de acumulación. En una segunda etapa, desde 2005, la masa salarial crece en términos absolutos llegando a 769 millones de dólares en 2013 pero sin modificar su peso relativo. Este crecimiento fue resultado fundamentalmente de la mejora sustantiva en el poder de compra de los salarios que en algunos sectores llega a alrededor de 100% en términos reales, efecto no del "derrame" del sector, sino de la organización de los trabajadores y de políticas públicas dirigidas. En particular destaca la convocatoria por primera vez en la historia en el año 2005 de los Consejos de Salarios para trabajadores agropecuarios, la política de crecimiento salarial impulsada por el Ministerio de Trabajo, las leyes de protección y promoción de la actividad sindical, y el incremento de los aportes patronales aprobados con la reforma tributaria de 2007.

Gráfico 1. Distribución del VAB (miles USD)



Fuente: elaboración propia en base a la ECH, BCU, BPS, DIEA y Tamber (2009 y 2013).

Finalmente el valor que apropian los productores directos crece pasando de 140 a 322 millones de dólares pero se reduce su participación en el PBI agropecuario de 11% a 7%. Esto es expresión del proceso de diferenciación social de la producción familiar donde, a pesar de las mejores condiciones de rentabilidad y de la existencia de políticas públicas diferenciadas desde 2005, se agudizó la tendencia a su desintegración como resultado del intenso proceso de centralización de tierras.

En definitiva, los cambios registrados en el sector agropecuario en los últimos 13 años provocaron el incremento absoluto y relativo de los ingresos de capitalistas y terratenientes en un contexto caracterizado por un nuevo sistema tributario y por políticas de crecimiento del salario real, medidas, dicho sea de paso, cuestionadas a viva voz por los representantes gremiales y políticos de estos sectores. De allí que las iniciativas estatales orientadas a mejorar la distribución del valor lograron mantener la participación de los salarios y del Estado en el PBI pero resultaron ineficaces a la hora de modificar el patrón de distribución. Siendo más precisos, el "derrame" sólo fue posible por la acción deliberada del Estado en la economía sin la cual la distribución sería más regresiva aún, pero sólo fue eso.

¿Quién se queda con la renta?

Una de las formas específicas de apropiación de la riqueza social es la renta del suelo, categoría presente desde los debates iniciales entre los economistas clásicos. La misma es resultado de la existencia de un medio de producción finito, monopolizable y heterogéneo que impone leyes específicas al proceso de acumulación de capital, provocando que los capitalistas deban ceder una parte de la plusvalía a los dueños de estos medios de producción aunque no participen del proceso productivo. Los propietarios de la tierra apropian renta del suelo a través de dos formas: (1) como precio de arrendamiento para aquellos que arriendan sus campos a productores agropecuarios, (2) como parte de la ganancia en el caso de los productores que a su vez son dueños de la tierra. En una economía concreta también aparece el Estado que apropia renta a través de tributos y como propietario de tierras. En Uruguay entre el 2000 y el 2013 la renta del suelo pasó de 284 a 1831 millones de dólares. La distribución de la renta del suelo muestra que creció la participación de los terratenientes de 30% a 39%, se redujo levemente la participación de capitalistas y productores directos de 47% a 44% y de 9% a 8% respectivamente, y decreció la participación del Estado de 14% a 9%. Para tener una idea de la magnitud de esos porcentajes en millones de dólares, para el año 2013 la renta apropiada por terratenientes fue de 712, por capitalistas-propietarios de 811 y por el Estado (vía impuestos e INC) de 168.

¿Presión o alivio? La política tributaria para el agro

Gabriel Oyhançabal y Martín Sanguinetti

Los tributos (impuestos, tasas y contribuciones)⁹ son uno de los mecanismos que tiene el Estado en una economía capitalista para apropiarse parte del valor generado en el proceso productivo. Con estos el Estado capta recursos para financiar sus "gastos", re-distribuye ingresos, hace de "capitalista colectivo" cuando orienta las inversiones en función de las necesidades del proceso de acumulación (la infraestructura es el caso típico) y "castiga" o "premia" clases sociales, rubros o prácticas productivas en función de las prioridades de la política pública. Los cambios en la tributación del sector agropecuario en los últimos 20 años son una muy buena muestra de estos aspectos, en tanto el sector pasó por una reforma en 1996, gozó de importantes exoneraciones tributarias durante la última crisis (1999-2002), atravesó por una nueva reforma en 2007 en el contexto general de reforma tributaria, y fue motivo de acaloradas disputas en los últimos años por el intento del gobierno de incrementar los gravámenes sobre la renta del suelo.

Los tributos que en la actualidad gravan al sector se pueden agrupar en dos grandes tipos según graven la renta del suelo o los ingresos derivados de la producción. Los primeros afectan a los propietarios de los campos que aportan a través de la Contribución Inmobiliaria Rural y del Impuesto al Patrimonio (reinstalado parcialmente en 2007 e incrementado en 2013). Mientras que los segundos afectan a los productores (dueños o no de la tierra) a través de tres mecanismos: impuestos a las ganancias, impuestos indirectos y detracciones. Los impuestos que afectan las ganancias son el IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios) que grava la producción enajenada con un porcentaje que varía según el rubro entre 0,1 y 2%; el IRAE (Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales) que grava con una tasa de 25% las ganancias, y los aportes patronales al BPS. Los impuestos indirectos son el IVA costos y la Tasa de Registro. Y las detracciones, o impuestos a la exportación, que por Ley 17.780 de mayo de 2004 sólo se cobran con una tasa de 5% a los cueros sin procesar.

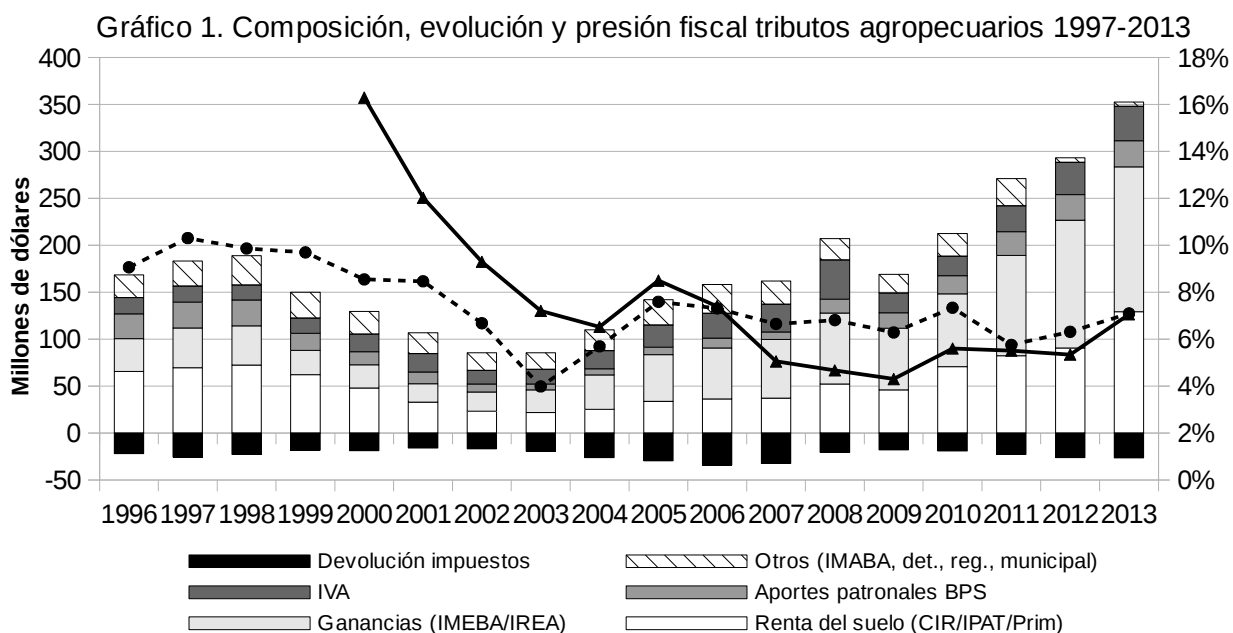
El actual sistema tributario¹⁰ para el agro rige desde la reforma tributaria de 2007 que estableció tres subsistemas de tributación según escala y facturación. Aquellas empresas con más 1250 hectáreas CONEAT 100 o una facturación anual superior a las 4 millones de unidades indexadas (UI), así como todas las sociedades anónimas, deben tributar IRAE. Aquellos establecimientos con una facturación anual de 2 a 4 millones de UI pueden optar por pagar un IRAE ficto (en vez de IRAE), que se calcula como IMEBA máximo por 1,5. Y por último los establecimientos con menos de 1250 hectáreas CONEAT 100 y una facturación menor a 2 millones de UI pueden optar por tributar por IMEBA. Cooperativas y sociedades de fomento no pagan IRAE y los servicios agropecuarios deben facturar IRAE si superan los US\$ 20.000.

Las principales innovaciones de la reforma de 2007 fueron la instalación obligatoria del IRAE y la eliminación del IRA, la reducción de las tasas del IMEBA y la eliminación de la exoneración de aportes patronales (vigente entre el 2000 y el 2007) volviendo al sistema instalado en 1986 según el cual se aporta por superficie (y no por trabajador). Se mantuvo la Contribución

⁹ Hay tres grandes tipos de tributos: los impuestos que por definición no tienen contrapartida (es decir que se recaudan y luego se gasta en cualquier área); las contribuciones cuya recaudación tiene un destino pre-establecido (están afectados); y las tasas que se pagan por algún servicio que brinda el Estado.

¹⁰ Una buena fuente sobre las características y los cambios atravesados por el sistema tributario agropecuario son los informes de Adrián Tamber publicado en el Anuario de la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria (OPYPA) del MGAP disponibles en <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,opypa,opypa-anuarios,0,es,0>

Inmobiliaria Rural (CIR) fijada como un 1,2% del valor catastral de la tierra (siete veces más bajo que el valor de mercado en la actualidad); el Impuesto a la Enajenación de Semovientes, conocido como Impuesto Municipal, que grava con 1% la venta de semovientes; los adicionales del IMEBA para el INIA (0,4% según rubro) y MEVIR (0,2%); y la Tasa de Registro que financia las cajas negras de los frigoríficos. Más cerca en el tiempo se realizaron nuevos ajustes orientados a captar renta del suelo. El primer intento fue la creación del Impuesto a la Concentración de los Inmuebles Rurales (ICIR) aprobado a fines de 2011, luego declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (sus artículos 1º y 2º) desencadenando su derogación en el Parlamento. El ICIR pretendió gravar a todas las empresas con más de 2.000 hectáreas CONEAT 100 con un impuesto progresivo que abarcaba 1200 propietarios y proyectaba recaudar unos 60 millones de dólares al año. Además la Ley modificó (capítulo II) el régimen de liquidación de impuestos para captar recursos de la valorización de los campos con destino al Instituto Nacional de Colonización. En el proceso de discusión del ICIR se derogó el Impuesto a la Enajenación de Semovientes que cobraban las Intendencias y recaudaba cerca de 25 millones de dólares al año. La declaración de inconstitucionalidad del ICIR (del capítulo I, no del capítulo II) provocó la reinstalación del Impuesto al Patrimonio (IPAT) a inmuebles rurales para recaudar una cifra equivalente. Este impuesto estableció que unos 1400 propietarios paguen una tasa sobre su patrimonio de entre 0,7% y 3% según las hectáreas controladas, con destino a la UTEC (10%) y caminería rural (90%) en los tres primeros años de recaudación.



Fuente: Tamber (2000, 2005, 2009, 2013), DGI y BPS.

La evolución de la recaudación impositiva (Gráfico 1) evidencia tres períodos diferenciados. De 1996 a 2003 cae la recaudación de 166 a 66 millones de dólares como resultado del efecto combinado de la crisis económica y las exoneraciones tributarias¹¹, reduciéndose la participación de la CIR y de aportes patronales e incrementándose el peso relativo de IMEBA e IVA. De 2004 a 2007 se recupera la recaudación con la salida de la crisis pero sin alterar el peso relativo de los tributos. Y desde 2008 se incrementa la recaudación alcanzando los 328 millones de dólares en 2013 y se producen cambios en la composición relativa de los tributos producto de la reforma de 2007 que incrementa los impuestos sobre la tierra y las ganancias (IRAE). Es interesante notar que la evolución de la recaudación acompaña las oscilaciones del

¹¹ Se eliminó el impuesto al patrimonio rural, se redujeron las tasas de la CIR, se exoneraron los aportes patronales y se bajaron las tasas del IMEBA.

PBI agropecuario aunque con diferencias por etapa evidenciando cambios importantes en la presión fiscal agropecuaria (recaudación total/PBI sectorial). Si entre 1996 y 2001 la presión fiscal fue en promedio de 9,3%, de 2002 a 2007 cae a un promedio a 6,3% (con un piso de 4% en 2003), y de 2008 a 2013, reforma tributaria mediante, se eleva a un promedio de 6,6% evidenciando que la reforma no permitió recuperar el nivel pre-crisis. La misma tendencia sigue la presión fiscal sobre la renta (tributos a la renta sobre renta total), que cae abruptamente del 2000 al 2004 pasando de 16,3% a 6,5%, para luego mantenerse en un nivel similar subiendo recién en 2013 a 7,1% con el "IPAT rural".

Otra forma de considerar la reducción en la presión fiscal es analizar la serie de gasto tributario, nombre con el que se denominan las exoneraciones tributarias que ofrece el Estado. En base a los informes publicados por la DGI para el período 2005-2012, se obtiene que el gasto tributario imputable al agro a través del IRAE (datos 2008-2012) y el IPAT (datos 2005-2012) crece de 19 a 173 millones de dólares, representando en 2012 un 4,1% del PBI sectorial, cuando la presión fiscal en ese año fue de 6,3%.

El último aspecto a considerar refiere a la magnitud de los aportes patronales a la seguridad social. Mientras el sector privado en Uruguay tributa con una tasa genérica de 7,5% sobre el salario nominal de los trabajadores más un 5% para el FONASA, el agro tributa en función de un índice que considera la cantidad de hectáreas explotadas y el índice CONEAT multiplicado por un porcentaje de una BPC. De esta forma los aportes patronales al BPS no tienen relación con los trabajadores empleados, sino con el tamaño del establecimiento y la fertilidad del suelo, a lo que se suma que no pagan aporte patronal FONASA. En base a la Encuesta Continua de Hogares y ajustando los aportes personales con datos del BPS, la tasa efectiva de aportes patronales del sector para el 2013 fue de 3,6%, por debajo del 12,5% que aporta el resto del sector privado (7,5 seguridad social más 5 FONASA), y muy por abajo del 24,5% que paga la administración central. Sólo para tener una idea, si el agro en 2013 hubiera tributado un 12,5% de la masa salarial se hubieran erogado 93 millones de dólares más al BPS. Una consecuencia directa de esta situación es que, con cifras de 2013, el agro es el sector donde los aportes patronales por cotizante son menores con 3.046 pesos por año y que menos tributa en comparación con los aportes totales del sector con el 16% (Cuadro 1).

Cuadro 1. Aportes por cotizante y aportes patronales sobre el total de la rama

2013	Aportes/cotizante (\$/año)	Aportes patronales / aportes totales (%)
Agro	3.046	16
Industria y Comercio	16.494	44,1
Servicio doméstico	5.108	32,45
Civil y escolar	67.297	70
Promedio economía	22.118	30,1

Fuente: Boletín Estadístico 2014 (BPS)