

Impuestos y tipo de cambio en la disputa por la renta agraria en Uruguay (2000-2021)

Gabriel Oyhançabal Benelli

■ Doi: 10.54871/ca24pt92

Introducción

Los impuestos son el instrumento clásico de apropiación de excedentes que permite al Estado solventar su funcionamiento y redistribuir ingresos hacia otros sujetos mediante transferencias y subsidios. Sin embargo, en economías que, dada su inserción en la división internacional del trabajo, apropian renta de la tierra por la existencia de condiciones naturales extraordinarias, los instrumentos no fiscales cumplen un rol central en la captura y redistribución de excedentes. Por lo tanto, el análisis del flujo de renta de la tierra y sus formas de apropiación son claves para comprender las características de los sistemas tributarios en países que exportan bienes primarios.

Este capítulo se propone avanzar en la caracterización de las formas de apropiación fiscal y no fiscal de la renta de la tierra agraria a partir del estudio del caso uruguayo en el período 2000-2021.

Se procura dar cuenta, a partir del estudio de un país particular, cómo la apropiación de la renta de la tierra va más allá de la utilización de instrumentos fiscales, lo que justifica la necesidad de considerar su análisis para comprender en toda su complejidad los distintos mecanismos de captura y distribución de los excedentes en una economía. En particular, se compara la relevancia que tuvieron en el período los mecanismos tributarios y cambiarios en la apropiación de la renta.

La pertinencia de abordar el caso uruguayo, una pequeña economía enclavada entre Brasil y Argentina, se justifica en la centralidad que ha tenido a lo largo de su historia la exportación de bienes agropecuarios (Finch, 2005), lo que ha resultado en ciclos recurrentes de renta de la tierra que ha sido apropiada mediante diversos instrumentos fiscales y no fiscales (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2023; Narbono, 2022).

Asimismo, el estudio de países exportadores de bienes agropecuarios procura destacar que la centralidad de la renta de la tierra no abarca solo a los países exportadores de petróleo, donde la relación entre renta de la tierra (petrolera), formas de apropiación, acumulación de capital y forma estatal es mucho más transparente (Bina, 1988; Mommer, 1990; Baptista, 1997). Por el contrario, en los países exportadores de bienes agrarios esta particularidad ha tenido menor atención en la literatura especializada, con, quizás, la excepción de Argentina (Iñigo Carrera, 2007; Laclau, 1969; Rodríguez y Arceo, 2006). En el caso de Uruguay, si bien existen antecedentes en la literatura que han abordado la centralidad de la renta agraria hacia mediados del siglo XX (Messina Fernández y Oyhantçabal Benelli, 2021), su estudio perdió centralidad en las últimas décadas, hasta la publicación de una serie de investigaciones en las que ha participado este autor (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2019b; 2023; Oyhantçabal Benelli y Alonso, 2017).

En este capítulo, la renta de la tierra es conceptualizada siguiendo los desarrollos de Marx (1981). Los excedentes, o la plusvalía en la terminología de Marx, representan la porción de los ingresos

apropiada por los propietarios de los medios de producción una vez abonados los costos productivos y los salarios. Estos se dividen en dos grandes partidas: la ganancia que remunera a los propietarios de capital y la renta de la tierra que remunera a los propietarios de la tierra (urbana o rural). En su conjunto, ambas partidas son objeto de apropiación y disputa entre los sujetos sociales de una economía. Sin embargo, la naturaleza diferencial de, por un lado, la renta de la tierra y, por otro lado, las ganancias, determinan formas y grados diferentes de apropiación.

En el caso de las ganancias, los impuestos pueden avanzar hasta el punto de no afectar la rentabilidad normal de los capitales, en tanto si su nivel supera dicho umbral se afecta su valorización y por ende la reproducción general de la acumulación de capital. Esto porque los impuestos a las ganancias son la forma mediante la cual el Estado *cobra* los bienes y servicios (educación, salud, seguridad, infraestructura, etc.) que produce para garantizar la reproducción social del capital (Iñigo Carrera, 2008, pp. 109–110).

Con la renta de la tierra, la situación es bien diferente. Esta representa un ingreso extraordinario (por encima de la ganancia normal) generado en aquellas ramas de la economía que utilizan como medios de producción condiciones naturales finitas, heterogéneas, monopolizables y no reproducibles como es el caso de tierras fértiles, recursos hídricos, yacimientos minerales, energía solar e hidráulica, etc. Como tempranamente adelantara David Ricardo, en estas ramas los precios de las mercancías se fijan en las condiciones menos fértiles, lo que permite al resto de los capitales obtener un ingreso extraordinario que, gracias a la propiedad territorial, se transforma en renta de la tierra que es apropiada por la clase terrateniente.¹

¹ Que los precios de las mercancías se fijen en las condiciones menos fértiles es lo que Marx (1981) conceptualizó como renta *diferencial* y su función es garantizar que incluso los capitales que producen en suelos de menor productividad reciban su ganancia media. Además, identifiqué la renta absoluta que deriva del carácter *monopolizable* de la tierra que limita el ingreso de nuevos capitales a la competencia, y la renta de *simple*

La particularidad de la renta de la tierra como ingreso extraordinario, en comparación con las ganancias, es que reproduce a una clase social que no cumple ninguna función en el proceso productivo (a diferencia de trabajadores y capitalistas), de modo que los Estados están en condiciones de confiscarla total o parcialmente sin inviabilizar al sector rentista.

Esto es lo se observa con especial destaque en los países exportadores de bienes primarios en la división internacional del trabajo. En estos espacios nacionales la presencia generalizada de condiciones naturales extraordinarias eleva la productividad del trabajo, lo que reduce el costo de las mercancías primarias (insumos o bienes-salario) beneficiando al país importador, al tiempo que implica una transferencia de renta de la tierra hacia los dueños de estas condiciones naturales extraordinarias.

Como desarrolló originalmente Iñigo Carrera (2007; 2008; 2017) y han ampliado investigaciones recientes para diversos países exportadores de bienes primarios (Grinberg, 2011; 2021; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Oyhantçabal Benelli, 2019a) los ciclos de la renta de la tierra y sus formas de apropiación son un aspecto medular para comprender la acumulación de capital. Lo que se observa es que en estos países la renta de la tierra es disputada entre los dueños de la tierra y otros sujetos sociales no terratenientes que la apropian mediante instrumentos fiscales y no fiscales.

Este capítulo se organiza de la siguiente forma. Luego de la introducción, el segundo apartado presenta las principales características del sistema tributario uruguayo y analiza los distintos tributos que a lo largo del tiempo procuraron capturar renta agraria. En el tercer apartado se presenta la magnitud total de la renta agraria, discriminando entre la fracción apropiada por los terratenientes y la fracción apropiada por otros sujetos sociales mediante

de monopolio, que surge de la fijación de los precios de mercado por encima de los precios de producción. Para un mayor desarrollo ver Iñigo Carrera (2017).

instrumentos fiscales y no fiscales.² En el cuarto apartado, se discuten las consecuencias políticas y económicas de las formas predominantes de apropiación de renta agraria. El capítulo cierra con un breve apartado de conclusiones.

Estructura tributaria y captura del excedente agrario

Los impuestos que gravan el excedente agropecuario en Uruguay están enmarcados en el sistema tributario general. Este muestra, a lo largo de la historia del país, un predominio de los impuestos indirectos (a las transacciones) por sobre los directos (a la renta de los sujetos). En las primeras décadas del siglo XX, se recurrió de forma prioritaria a los impuestos indirectos, al comercio exterior (fundamentalmente aranceles), los que desde mediados del siglo XX dieron paso a los impuestos indirectos internos, con especial protagonismo del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por el contrario, los impuestos directos representaron tendencialmente un lugar secundario en la estructura tributaria, con entre 20 % y 30 % de la recaudación durante el siglo XX (Azar y Bertoni, 2007), si bien con la reforma tributaria de 2007 su participación subió a cerca del 45 % (Guillama, 2019).

Los cambios introducidos con la reforma de 2007 hicieron al sistema tributario menos regresivo, en tanto impuestos indirectos al consumo, como el IVA, tienden a tener efectos regresivos en términos de distribución del ingreso, ya que los hogares de menores ingresos pagan más en términos relativos (De Rosa, Esponda y Soto, 2010). Sin embargo, aún persiste una estructura tributaria regresiva con una alta participación de los impuestos al consumo que, según el año, es unos 10 puntos superior al promedio de la Organización

² Las fuentes, la metodología y las series de renta de la tierra agraria se pueden consultar en Oyhantçabal Benelli (2019a; 2021; 2023).

para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2021), y una baja participación de los impuestos directos.

Entre estos, excluyendo los aportes a la seguridad social, los impuestos a la renta personal representaron 20 % de la recaudación total en 2019. Estos abarcan fundamentalmente el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) cuya categoría II grava salarios con tasas progresivas de 10 % a 36 %, y cuya categoría I grava las rentas del capital con tasas fijas de 10,5 % (inmuebles) y 12 % (resto de los activos). Por su parte, el impuesto a la renta de las actividades empresariales (IRAE) representó el 14 % de la recaudación total. Este grava con una tasa general de 25 % las ganancias empresariales, aunque entre exoneraciones, evasión y elusión fiscal, la presión efectiva ronda el 13 % (ver gráfico 12.2). Finalmente, los impuestos a la propiedad representaron el 11 % de la recaudación total.³

En términos de clase social, esta estructura tributaria evidencia que, mientras los impuestos al consumo y al trabajo aportan el 75 % de la recaudación, las ganancias y rentas aportan solo un 25 %. La contribución de los propietarios de capital es claramente inferior a su participación en el producto, en tanto el excedente de explotación representó un 37,5 % del PIB en 2016-2017 (Banco Central del Uruguay [BCU], 2022).

En este esquema tributario, los excedentes agrarios son gravados por los impuestos generales a las ganancias empresariales y la propiedad, aunque con algunas particularidades sectoriales. Entre las mismas destacan los impuestos a las exportaciones agropecuarias, que actualmente tienen un peso marginal, y la existencia de tres subsistemas de tributación según tamaño de las empresas agropecuarias.⁴ Desde la reforma tributaria de 2007, las empresas

³ Los impuestos a la propiedad incluyen el impuesto al patrimonio, a las transacciones patrimoniales, la contribución inmobiliaria (rural y urbana), y el impuesto de primaria que grava inmuebles urbanos y rurales, destinado a la alimentación de niños y niñas en escuelas públicas.

⁴ Desde 2004 por ley solo se pueden cobrar impuestos a las exportaciones a los cueros sin procesar, aunque, en las décadas del sesenta y del setenta, fueron el principal mecanismo de apropiación de renta agraria (Oyhantçabal Benelli, 2023). Los impuestos a

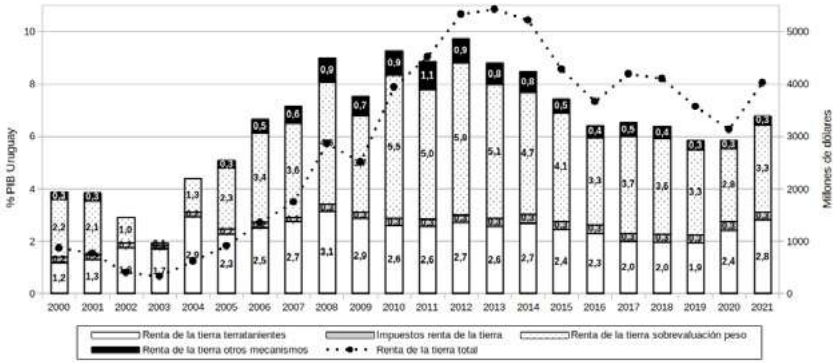
con más de 1.250 hectáreas (de productividad media) o una facturación anual superior a los 450 mil dólares (a valores de 2022), así como todas las sociedades anónimas, tributan IRAE. Este impuesto en 2012 afectaba solo al 12 % de las empresas agropecuarias, pero estas representaban más del 50 % del área productiva. Las empresas con una facturación anual entre 225 mil y 450 mil dólares pueden optar por pagar un IRAE ficto (en vez de IRAE) equivalente a 3,5 % de su facturación. Las empresas con menos de 1250 hectáreas (de productividad media) y una facturación menor anual menor a 225 mil dólares pueden tributar por el IMEBA (Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios) en vez del IRAE, el que grava la producción bruta (no las ganancias) con un porcentaje que varía según el producto entre 0,1 y 2 %.

Comparados con el total de la recaudación impositiva del país, los tributos sobre el excedente agrario tienen un peso marginal, representando en 2000-2021 un 0,5 % del PIB del Uruguay, cuando el resto de los impuestos representó 24,4 % del PIB (gráfico 12.1).⁵ Asimismo, mientras la recaudación total creció tanto en términos absolutos como relativos, pasando de 22,5 % del PIB en 2002 a casi 28 % en 2018, la recaudación impositiva en el agro creció solo en términos absolutos, pero se mantuvo en términos relativos en el entorno de 0,5 %. Esto indica que en el período analizado no fueron los propietarios agrarios quiénes contribuyeron con el incremento de la presión impositiva.

las exportaciones se introdujeron en 1959 mediante detracciones con tasas variables entre 5 % y 50 % al precio FOB (Free On Board) de exportación de bienes ganaderos (carnes, cueros y lanas), y en 1968 se modificaron con la aprobación de retenciones a las exportaciones de lana con una tasa de entre 1,5 % y 4 %.

⁵ Entre el 2000 y el 2021, de la mano del último *boom* de *commodities*, la recaudación impositiva sobre ganancias y renta de la tierra pasó de 100 a 300 millones de dólares. De ese total, los impuestos a la renta de la tierra pasaron de representar menos de 40 % a un promedio de 60 % hacia el final de la década del dos mil veinte. Entre los impuestos sobre la renta de tierra, luego de la reforma tributaria de 2007, destaca la contribución inmobiliaria y el IRPF sobre los arrendamientos rurales, mientras que entre los impuestos que afectan a las ganancias destaca el IMEBA seguido por el IRAE (Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti, 2017 y 2022).

Gráfico 12.1. Impuestos agrarios y no agrarios como porcentaje del PIB de Uruguay, 2000-2021



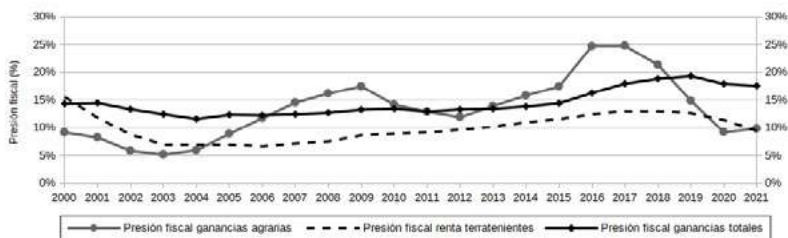
Fuente: impuestos agropecuarios tomados de Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017; 2022); impuestos totales tomados de OCDE (2023).

Sin embargo, cuando se analiza el peso relativo de los tributos sobre el excedente agrario en la tributación sobre las ganancias y rentas de toda la economía, se observa que, para el período 2000-2021 este fue de 13 %. Esta cifra es superior a la participación del VAB agrario en el PIB del Uruguay, que fue de 7,3 % para el mismo período. Esta mayor carga tributaria sobre el sector agropecuario se explica por la relevancia cuantitativa que tienen los impuestos a la propiedad en el sector, lo que resulta de la alta participación que tiene la renta de la tierra en el valor agregado agropecuario, con alrededor del 33 % (Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti, 2017 y 2022). El peso relativo de los impuestos por componente de la plusvalía agropecuaria (ganancias y renta de la tierra) muestra que, mientras los impuestos sobre las ganancias agrarias fueron el 8,4 % de los impuestos sobre las rentas empresariales, en línea con la participación del agro en el PIB, los impuestos a la propiedad agropecuaria fueron el 22 % de los impuestos sobre la propiedad.

Otro aspecto a destacar es que la presión fiscal efectiva de cada partida, calculada como el ratio entre la recaudación y la magnitud de renta de la tierra y ganancias apropiadas en la rama agraria

(gráfico 12.2), promedió un 13,9 % para las ganancias y un 10 % para la renta captada por los terratenientes. Si se la compara con la presión fiscal sobre el conjunto de las ganancias en Uruguay, esta promedió un 12,9 %.⁶ Estas cifras indican, por un lado, que la tributación efectiva sobre las ganancias agropecuarias está lejos de la tasa potencial del impuesto a las ganancias, que fue de 30 % hasta 2007 y de 25 % desde 2008 con la aprobación del IRAE. Una posible explicación de esta brecha está en las exoneraciones fiscales y en la evasión y elusión impositiva. Por otro lado, la renta apropiada por los terratenientes registra en promedio una carga fiscal menor que los capitales agrarios y no agrarios. El contenido detrás de este comportamiento diferencial de la presión fiscal sobre la renta apropiada por terratenientes está, como se aborda en el siguiente apartado, en la relevancia de los instrumentos no fiscales que permiten apropiarse renta agraria por otros sujetos sociales.

Gráfico 12.2. Presión fiscal efectiva (% , promedio trianual) sobre renta apropiada por terratenientes, ganancias agrarias y ganancias totales en Uruguay, 2000-2021



Fuente: Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017); Oyhantçabal Benelli (2021); OCDE (2023).

⁶ Calculada como la suma del IRAE, IRPF categoría I (rentas del capital) e impuesto al patrimonio sobre personas jurídicas (OCDE, 2023) sobre ganancias totales menos renta terratenientes calculada por Oyhantçabal Benelli (2021).

Instrumentos no-fiscales para la apropiación de renta agraria

Como desarrolla Caligaris en este libro, existen diversas formas de apropiación de renta de la tierra que varían según el contexto histórico y las particularidades de cada mercancía (Iñigo Carrera, 2017). Estas incluyen la propiedad estatal de los medios de producción naturales, impuestos directos, y diversos instrumentos de apropiación indirecta que operan cuando el Estado afecta el conjunto del valor de las mercancías que portan renta de la tierra. La particularidad de estos últimos es que suelen ocultar su contenido como una forma de transferencia de renta de la tierra desde los terratenientes hacia el resto de la economía.

Su funcionamiento supone afectar con mecanismos específicos los ingresos de los capitalistas que producen bienes primarios los que, para no quebrar, compensan esta pérdida apropiando renta de la tierra que deja de llegar a los terratenientes. La renta de la tierra permite que el Estado avance sobre parte del excedente del sector primario sin afectar la tasa de ganancia empresarial. El mecanismo más transparente en este sentido son los impuestos a las exportaciones, utilizados en Uruguay en las décadas del sesenta y setenta, que operan como un gravamen extraordinario para los capitalistas que exportan determinados bienes. Su ventaja es que permiten recaudar renta directamente, pero dejan en evidencia que un sector de la economía está sufriendo una sobrecarga impositiva violentando el principio de equidad fiscal (Caligaris, 2017). Aquí es donde otros mecanismos pueden ser más efectivos políticamente.

El caso paradigmático es la sobrevaluación de la moneda nacional con respecto al dólar (u otra moneda que opere como dinero mundial) (Iñigo Carrera, 2017, p. 253). Este mecanismo supone que el tipo de cambio nominal (TCN) expresa una magnitud inferior al tipo de cambio de paridad (TCP), aquel que expresa sin distorsiones la misma cantidad de valor hacia adentro que hacia fuera de la

economía. En otros términos, la moneda nacional se encarece y el dólar se abarata. Esta situación afecta negativamente los ingresos del sector exportador, en la medida que, al pasar por la mediación cambiaria, reciben menos moneda nacional, lo que es compensado con renta de la tierra. Por el contrario, la sobrevaluación beneficia a todos aquellos que dentro de la economía compran dólares abaratados, los que de esta forma apropian la renta perdida por los exportadores.

Además de los impuestos a las exportaciones y la sobrevaluación de la moneda, otros instrumentos que permiten la apropiación indirecta de renta de la tierra son el abaratamiento de las mercancías exportadas que se consumen en el mercado interno como efecto indirecto de los impuestos a las exportaciones y la sobrevaluación de la moneda; la regulación de los precios internos de mercancías primarias por debajo del precio internacional; la reducción del precio de arrendamiento del suelo por debajo del valor de la renta de la tierra; y el encarecimiento interno de medios de producción usados en la actividad primaria (Iñigo Carrera, 2017).⁷ También existen políticas públicas que permiten a los terratenientes recuperar parte de la renta de la tierra perdida como tasas de interés y precios internos subsidiados (Grinberg, 2013).

En todos estos casos, se produce una apropiación primaria de renta de la tierra por diversos sujetos sociales no terratenientes, la que podrá servir para valorizar capitales individuales, o podrá terminar en manos del Estado mediante mecanismos de apropiación secundaria. Es el caso, por ejemplo, de los aranceles a las importaciones cuando estas se ven abaratadas por la moneda sobrevaluada, de los impuestos generales sobre las ganancias de sectores que capturan renta de la tierra gracias a los mecanismos de apropiación indirecta, y de los impuestos extraordinarios al consumo de bienes importados.

⁷ Para un mayor desarrollo sobre cómo opera cada uno de estos mecanismos ver Iñigo Carrega, 2017, cap. 14.

En el caso de Uruguay, una proporción significativa de la renta agraria es apropiada por otros sujetos sociales no terratenientes mediante diversas políticas públicas que fueron cambiando a lo largo del período 1955-2019 (Oyhantçabal Benelli, 2019a y 2023). Entre las principales formas de apropiación indirecta de renta agraria destacan la sobrevaluación del peso uruguayo, el abaratamiento de las mercancías de exportación que se consumen en el mercado interno y la regulación de precios internos de mercancías agrarias y del arrendamiento del suelo. Al mismo tiempo, operaron como mecanismos puntuales de recuperación de renta por los terratenientes la política crediticia mediante tasas de interés negativas y condonación de deudas, y la fijación coyuntural de precios domésticos por encima de los precios internacionales.⁸

En dicho período la renta agraria registró ciclos recurrentes de expansión y retracción lo que tuvo consecuencias directas en los ciclos económicos en tanto afectó la magnitud del excedente disponible para la valorización de los capitales individuales. En el conjunto del período, la renta agraria representó el 18 % de la plusvalía apropiada en la economía, pero con oscilaciones desde valores negativos hasta más del 50 %.

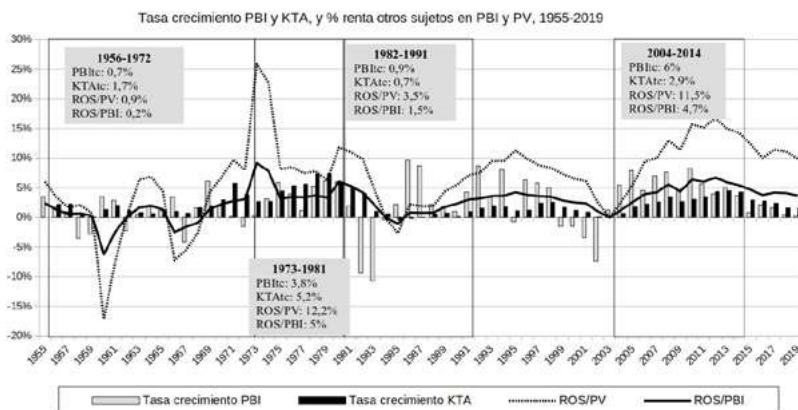
Como se discute en profundidad en otro texto (Oyhantçabal Benelli, 2023) y se presenta en el gráfico 12.3, la renta agraria apropiada por otros sujetos tuvo una alta correlación con los ciclos del PIB, en tanto operó como una fuente extraordinaria de plusvalía que impulsó la acumulación de capital.⁹ Como muestra el gráfico, es po-

⁸ Para el período 1870-1954 aún no se cuenta con estimaciones definitivas. Sin embargo, investigaciones en curso de este autor y de Ignacio Narbondo (2022) evidencian que la renta agraria fue apropiada por terratenientes privados y por otros sujetos sociales mediante la sobrevaluación de la moneda.

⁹ Durante este período histórico, también fueron cambiando las formas de apropiación de renta agraria por no terratenientes. De 1955 a 1972, un período de estancamiento económico y crisis social, la forma de apropiar renta pasó de un sistema de tipos de cambio múltiples (hasta 1958) a la utilización de mecanismos tributarios. La década del setenta combinó los impuestos a las exportaciones con la sobrevaluación del peso uruguayo en un contexto de baratura del crédito internacional y desregulación del mercado financiero nacional promovida por la dictadura civil-militar

sible destacar cuatro períodos, dos de alto crecimiento económico y dos de relativo estancamiento. Los primeros (1973-1981, 2004-2019) están directamente asociados a la expansión de la renta apropiada por otros sujetos, mientras que los últimos (1955-1972, 1982-2004) evidencian una fuerte caída de la apropiación de renta agraria por otros sujetos.

Gráfico 12.3. Participación (%) de la renta de la tierra agraria apropiada por otros sujetos no terratenientes (ROS) en la plusvalía total (PV) y en el PBI, y tasa del crecimiento del PBI y de la acumulación de capital, 1955-2019



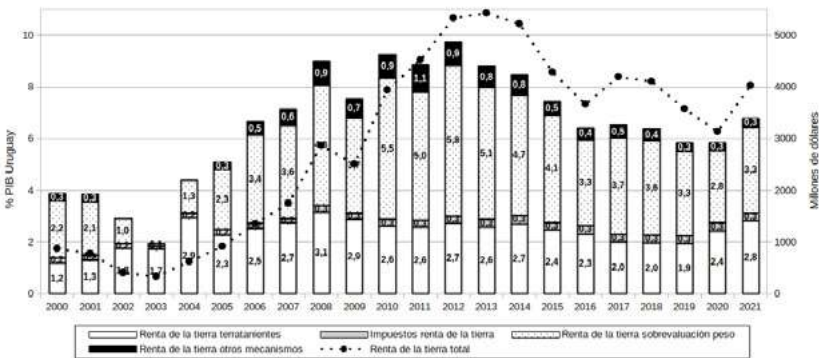
Fuente: Oyhantçabal Benelli (2023).

Las primeras décadas del siglo XXI dan cuenta tanto de una fuerte expansión de la renta agraria como de la relevancia que tuvieron los instrumentos no fiscales en su apropiación (Gráfico 4).

(1973-1985). La década del ochenta estuvo pautada por la mega devaluación de 1982 que prácticamente eliminó la apropiación de renta por otros sujetos por el resto de la década y desencadenó una severa crisis económica. Esta situación se revierte durante la década del noventa, cuando se registra un nuevo ciclo de sobrevaluación del peso uruguayo que abarcó el período 1991-2002, en el contexto del recientemente creado MERCOSUR (Oyhantçabal Benelli, 2019a; 2023).

El gráfico 12.4 evidencia que la renta agraria total creció significativamente entre 2003 y 2013 pasando de 500 a 5,500 millones de dólares y de 2 % a casi 10 % del PBI, luego de lo cual se registra un ciclo de caída absoluta y relativa en 2013-2021. La expansión y posterior retracción de la renta agraria estuvo directamente relacionada con el último ciclo de superprecios de *commodities* (Ocampo, 2017), que en Uruguay se expresó en la expansión de la soja y la forestación para pulpa de celulosa, y en el crecimiento de la productividad ganadera. Este ciclo rentista, que evidenció la relevancia que sigue teniendo la renta agraria para el conjunto de la economía, permitió el despliegue de la versión uruguaya de los *pink-tide governments* (2005-2020) que aprovecharon el *boom* para promover la expansión del salario real y del gasto público en abierto contraste con las políticas neoliberales del período 1985-2004 (Oyhantçabal Benelli, 2019b).

Gráfico 12.4. Renta de la tierra agraria en millones de dólares (eje derecho) y como porcentaje del PBI (eje izquierdo) por forma de apropiación, 2000-2021



Fuente: Oyhantçabal Benelli y Sanguinetti (2017); Oyhantçabal Benelli (2019a; 2023).

En segundo lugar, el gráfico muestra que la renta agraria estuvo lejos de ser apropiada solo por la clase terrateniente. En el período analizado, mientras los terratenientes apropiaron solo el 34 % de la renta agraria total, otros sujetos sociales apropiaron el 66 %. Al

igual que para otros períodos de la historia uruguaya, la sobrevaluación de la moneda fue el principal mecanismo de apropiación de renta agraria por no terratenientes, con el 54 % de la renta agraria total. Le siguieron en importancia otros mecanismos alternativos a los fiscales y cambiarios con 8 % del total. Entre estos destacó el abaratamiento de mercancías agrarias exportables de consumo interno, un mecanismo que expresa un efecto indirecto de la sobrevaluación del peso. Finalmente, los impuestos a la renta inicialmente apropiada por los terratenientes y a las exportaciones acumularon solo un 4 % de la renta total.

Si se analizan las distintas formas de apropiación de renta como fracción del PIB uruguayo, la renta apropiada por otros sujetos mediante la sobrevaluación representó en el promedio de esos años el 3,4 %, superando a los terratenientes que captaron una proporción equivalente al 2,3 %, y muy por encima de los impuestos que supusieron solo 0,2 %. Estas cifras evidencian con meridiana claridad el lugar marginal de los instrumentos fiscales en la captura de la renta de la tierra, al tiempo que muestran que los instrumentos no fiscales fueron los privilegiados en su disputa. Asimismo, la presión que estos mecanismos imponen en la renta agraria total (apropiada por terratenientes y otros sujetos sociales) es muy superior a la presión fiscal sobre las ganancias y el excedente total de la economía (ver gráfico 12.2), lo que se explica por el carácter confiscable que tiene la renta de la tierra, que reproduce a una clase social que no tiene funciones productivas.

Un tercer aspecto a destacar son las oscilaciones en las formas de apropiación de renta. Estas muestran que mientras la renta apropiada por terratenientes es más estable variando entre 1,2 % y 2,8 % del PIB, la apropiada por otros sujetos registra fuertes oscilaciones, pasando de 0,1 % del PIB en 2003 a 7 % del PIB en 2013.

Tributos, sobrevaluación del peso y sujetos en la apropiación de la renta agraria

El análisis presentado en el apartado anterior evidencia que la principal forma de apropiación de renta agraria por otros sujetos fue el acceso a dólares abaratados dada la sobrevaluación recurrente del peso uruguayo. Por el contrario, otros mecanismos, que permitirían un uso más planificado de la renta agraria como los impuestos, tuvieron un rol marginal. Esta característica de la economía uruguaya, que se remonta al menos hasta mediados del siglo XX, tiene varias consecuencias que es necesario destacar.

En primer lugar, evidencia que los ciclos de sobre(sub)valuación del peso uruguayo son un indicador central de los ciclos y las formas de apropiación de la renta de la tierra, en tanto pauta si está siendo apropiada principalmente por los terratenientes (cuando el tipo de cambio está en paridad) o, por el contrario, está fluyendo hacia otros sujetos sociales (cuando el tipo de cambio nominal está sobrevaluado). Esta característica no es exclusiva del Uruguay, como evidencia la literatura reciente sobre la acumulación de capital en espacios nacionales que exportan bienes primarios (Grinberg, 2013 y 2021; Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Rivas Castro y Kornblihtt, 2023).

En segundo lugar, como demuestra mi investigación para el período 1955-2019 (Oyhantçabal Benelli, 2023), esta forma de apropiación de renta agraria ha estado presente en gobiernos de muy distinto tipo. Estos incluyen desde aquellos de signo reformista/progresista que impulsaron políticas de distribución de la renta agraria para diversificar la economía y/o mejorar el nivel salarial (1943-1958, 2005-2020), hasta gobiernos que implementaron programas de ajuste como la dictadura civil-militar (1973-1985) y los gobiernos democráticos de impronta *neoliberal* (1985-2004).

En tercer lugar, el predominio de la sobrevaluación tiene efectos severos en los ciclos de acumulación de capital que amplifican los

ciclos de expansión y retracción de la economía (Oyhantçabal Benelli, 2023). Por un lado, la sobrevaluación tiene como potencia que abarata la importación de bienes tecnológicos impulsando la formación de capital y el crecimiento de la productividad. Al mismo tiempo, un dólar abaratado reduce el costo del endeudamiento externo, permitiendo la expansión del gasto público, así como reduce el costo de los bienes-salario importados permitiendo la expansión del salario real.

Sin embargo, como descubrió Iñigo Carrera (1999 y 2018) para Argentina, la principal consecuencia de la sobrevaluación de la moneda es que obtura las posibilidades de diversificar la matriz productiva y reproduce un rol en la división internacional del trabajo basado en la exportación de bienes primarios. Salvo que existan medidas compensatorias, la sobrevaluación (lo mismo vale cuando existen impuestos a las exportaciones) implica una reducción general (abaratamiento) del precio de las mercancías cuando *cruzan las fronteras*. Esto, por un lado, impone un límite al crecimiento de la productividad del sector primario, ya que las últimas inversiones de capital (menos productivas) no alcanzan el precio de producción regulador de la rama que cubre los costos y la ganancia normal. Se produce entonces una desventaja para estos capitales en comparación con capitales de otros países donde la moneda no tiende a la sobrevaluación y/o existen impuestos a las exportaciones. La evolución relativa de la productividad del trabajo agrario en Argentina y Uruguay en comparación con Estados Unidos para el período 1910-2010 evidencian esta desventaja. Si en los primeros la productividad se multiplicó por nueve y por ocho respectivamente, en Estados Unidos lo hizo por 35.¹⁰

Por otro lado, la sobrevaluación restringe a reproducirse en el mercado interno a los sectores de la economía que no cuentan con renta de la tierra para compensar la desventaja que supone

¹⁰ Datos para Argentina y Estados Unidos en Iñigo Carrera (2018), datos para Uruguay en Oyhantçabal Benelli (2019a).

una moneda sobrevaluada que reduce sus precios si se propusiesen exportar. Esto abarca a prácticamente todos los capitales de los sectores no primarios. Esta última particularidad también ha sido destacada por la literatura neodesarrollista que propone un modelo de enfermedad holandesa donde la apropiación de rentas ricardianas provoca una sobrevaluación crónica del tipo de cambio que, como tendencia, impide que el sector industrial compita en el mercado mundial usando las últimas innovaciones tecnológicas (Bresser-Pereira, 2008; 2020).

En cuarto lugar, la sobrevaluación de la moneda implica, junto con el libre acceso a la compra de dólares vigente desde la década del setenta, que apropien renta agraria todos aquellos que acceden a dólares abarataados. Esto incluye desde capitales que importan tecnología, remiten ganancias y fugan dólares bajo la forma de depósitos en el exterior, hasta diversos sectores de la población (trabajadores y no trabajadores) que se benefician del consumo abarataado de bienes importados, y el propio Estado que aumenta su capacidad de endeudamiento externo. Este amplio entramado de sujetos que se beneficia de la reproducción de una forma de acumulación de capital que asigna renta mediante la sobrevaluación recurrente de la moneda nacional evidencia que existen una serie de intereses creados que obturan la posibilidad de alterar las formas de apropiar renta agraria. El problema es que este mecanismo de apropiación de renta de manera indiscriminada por cualquier sujeto que compra dólares, limita las posibilidades de desplegar otros mecanismos alternativos como la propiedad estatal de los medios de producción, o los impuestos directos a la renta de la tierra, que permitan centralizar la renta en manos del Estado a los efectos de ser utilizada como un fondo soberano.

Como se presentó más arriba, las dificultades para la utilización de impuestos para la captura de renta de la tierra residen en que implican una expropiación diferencial del excedente que solo es abonada por los sectores afectados violentando el principio de equidad fiscal que exigen los capitales individuales (Caligaris,

2017). Esto ocurre sea que se grave directamente a los terratenientes con impuestos específicos a la renta de la tierra, sea que se grave exclusivamente a los capitales exportadores de bienes primarios (y por transitiva a los terratenientes y la renta) y no al conjunto de los capitales. De allí la ventaja de la sobrevaluación de la moneda que, como muestra el caso uruguayo, no aparece como un impuesto específico que permite al Estado *confiscar* la renta de la tierra, sino como una consecuencia de *las fuerzas del mercado* ajena al Estado que diluye su condición de mecanismo de apropiación de renta agraria.

Vale destacar que los terratenientes tienden a señalar los problemas que provoca la sobrevaluación de la moneda, lo que se suele presentar como *atraso cambiario* (Pereira, 2006) e integra sus plataformas reivindicativas (Piñeiro, 2004), ya que son conscientes del perjuicio que supone un tipo de cambio abaratado con respecto a su paridad. Sin embargo, no visualizan que este mecanismo supone una transferencia de renta de la tierra hacia el resto de la economía. Asimismo, incluso con gobiernos abiertamente pro-empresariales, que tuvieron a los propietarios rurales entre sus soportes sociales, la sobrevaluación del peso uruguayo operó de forma recurrente (por ejemplo, en 1968-1971, 1978-1982 y 1992-2001) como mecanismo de apropiación de renta. Esta particularidad, también ha sido destacada para Argentina (Caligaris y Pérez Trento, 2018).

Conclusiones

Este capítulo abordó la relevancia de los instrumentos fiscales y no fiscales en la apropiación de renta de la tierra agraria en Uruguay entre 2000 y 2021. El caso uruguayo permite evidenciar, al menos, tres grandes aspectos.

En primer lugar, la relevancia de la renta de la tierra y sus formas de apropiación para comprender las características generales de su economía y, en particular, de su sistema tributario. El análisis

evidenció que la renta agraria es un flujo de valor que es disputado entre los terratenientes y diversos sujetos sociales a través de instrumentos fiscales y no fiscales, cuyas formas específicas de apropiación no solo cambian con el tiempo, sino que tiene importantes consecuencias para la acumulación de capital.

En segundo lugar, que la cuestión de la renta y del rentismo, de creciente interés en la literatura académica, abarca también a países de base agropecuaria y no solo a países exportadores de petróleo y gas. Si bien existen particularidades que diferencian a los países de base agraria de los de base petrolera que resultan del mercado de cada mercancía, la producción y exportación de bienes agropecuarios determina la apropiación de un flujo extraordinario de plusvalía, la renta de la tierra, como consecuencia de la utilización de condiciones naturales finitas, heterogéneas y no reproducibles.

En tercer lugar, la relevancia de los instrumentos no fiscales como mecanismo central de apropiación de renta de la tierra, con especial destaque de la sobrevaluación de la moneda nacional, en detrimento de los tributos que, en el período 2000-2021, tuvieron un peso marginal. El caso uruguayo muestra que los mecanismos cambiarios se vuelven centrales en tanto la propiedad privada del suelo y la equidad fiscal limitan la apropiación de renta por otros sujetos sociales mediante instrumentos fiscales. La principal virtud del tipo de cambio es que no aparece explícitamente, a diferencia de los tributos extraordinarios sobre la renta de la tierra, como una confiscación del excedente.

Sin embargo, cabe señalar que este instrumento de apropiación de renta agraria mediante el acceso a dólares abarataados tiene importantes consecuencias. Es menos eficiente que los impuestos a la hora de asignar renta agraria, ya que mientras los primeros permiten al Estado planificar la utilización de esta partida del excedente, la sobrevaluación supone que cualquier sujeto social puede apropiar renta cuando compra dólares abarataados. Así como reproduce un entramado social que se sostiene en el acceso a dólares baratos lo que supone un bloqueo social y político a la posibilidad

de alterar las formas de captura de la renta de la tierra. Esto es particularmente relevante, ya que, como se argumentó a lo largo del texto, la sobrevaluación de la moneda impide superar un rol en la división internacional del trabajo basado en la exportación de bienes primarios.

De todos modos, vale la pena enfatizar que los problemas que impone la sobrevaluación recurrente de la moneda no se superan simplemente mediante su sustitución por impuestos a las exportaciones. Estos presentan límites políticos, que resultan de la oposición de la clase terrateniente (Bresser-Pereira, 2020), y límites económicos en tanto, al igual que con la sobrevaluación, frenan el incremento de la productividad del sector primario al hacer inviables las inversiones más intensivas de capital (Iñigo Carrera, 1999).

De allí que resulte necesario poner sobre la mesa mecanismos alternativos de apropiación de renta de la tierra como la propiedad de los recursos naturales o altas cargas impositivas directas sobre la misma, que permitan al Estado capturar directamente la renta la tierra sin los efectos perniciosos que traen aparejados los instrumentos fiscales y no fiscales. Como es evidente, ninguna de estas propuestas está exenta de los límites políticos que implica discutir la propiedad privada y la distribución del ingreso y la riqueza en una economía capitalista.

Como parte de la agenda futura, el caso uruguayo abre la interrogante sobre la relevancia de los instrumentos no fiscales para la apropiación de la renta de la tierra en otras economías, en particular en aquellas cuya inserción internacional se basa en la exportación de bienes primarios. Su estudio en profundidad, que viene siendo parte de una interesante agenda de investigación y para la cual se cuenta con metodologías específicas para su computo (Grinberg, 2013 y 2021; Iñigo Carrera, 2007; Kornblihtt, 2015; Mussi, 2019; Rivas Castro y Kornblihtt, 2023), permitirá estudios comparativos que posibiliten comprender con mayor detalle cómo los flujos de la renta de la tierra y de sus distintas formas de apropiación impactan en diversos aspectos que van, desde los diseños institucionales de

los sistemas tributarios y las desigualdades entre grupos sociales e individuos, hasta los rasgos centrales de la acumulación de capital y los conflictos sociales y políticos en cada país.

Bibliografía

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2007). Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad. *Quantum: revista de administración, contabilidad y economía*, 2(1), 43-60.

Banco Central del Uruguay [BCU] (2022). Cuentas Nacionales e Internacionales y Sector Externo. Base 2016. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Cuentas-Nacionales-e-Internacionales.aspx>

Baptista, Asdrúbal (1997). *Teoría económica del capitalismo rentístico: Economía, petróleo y renta*. Caracas: Ediciones Iesa.

Bina, Cyrus (1988). Internationalisation of the oil industry: simple oil shocks or structural crisis? *Review: A Journal of the Fernand Braudel Centre*, 11(3), 329-370.

Bresser-Pereira, Luis Carlos (2008). The Dutch disease and its neutralization: A Ricardian approach. *Revista de Economía Política*, 28(1), 47-71.

Bresser-Pereira, Luis Carlos (2020). Neutralizing the Dutch disease. *Journal of Post Keynesian Economics*, 43(2), 298-316.

Caligaris, Gastón (2017). Los países productores de materias primas en la unidad mundial de la acumulación de capital: Un enfoque alternativo. *Cuadernos de economía crítica*, 3, 15-43.

Caligaris, Gastón y Pérez Trento, Nicolás (2018). Propiedad de la tierra y acción política de la clase terrateniente argentina. Una crítica a la tesis del poder terrateniente. *Temas y Debates*, 35, 71-92.

De Rosa, Mauricio, Esponda, Fernando y Soto, Santiago (2010). *Sistemas tributarios alternativos y su impacto en la distribución del ingreso y en la oferta laboral Una aproximación comportamental para el caso uruguayo* [Tesis de Licenciatura]. Universidad de la República, Montevideo.

Finch, Martín Henry (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Grinberg, Nicolás (2011). *Transformations in the Korean and Brazilian Processes of Capitalist Development Between the Mid-1950s and the Mid-2000s: The Political Economy of Late Industrialisation* [Tesis de doctorado]. London School of Economics and Political Science, London.

Grinberg, Nicolás (2013). Capital accumulation and ground-rent in Brazil: 1953–2008. *International Review of Applied Economics*, 27(4), 449-471.

Grinberg, Nicolás (2021). Ground-Rent and Capital Accumulation in Australia. *Australian Economic Review*, 54(2), 231-254.

Guillama, Gustavo Viñales (2019). *Uruguay. Evolución del Sistema Tributario (1990 – 2018)*. Montevideo: Banda Oriental y La LEY Uruguay.

Iñigo Carrera, Juan (4 y 5 de noviembre de 1999). La apropiación de la renta de la tierra pampeana y su efecto sobre la acumulación del capital agrario [ponencia]. *Las Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Iñigo Carrera, Juan (2007). *La formación económica de la sociedad argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2008). *El capital: Razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2017). *La renta de la tierra. Formas, fuentes y apropiación*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Iñigo Carrera, Juan (2018). Precios, productividad y renta de la tierra agraria: Ni “términos de intercambio deteriorados”, ni “intercambio desigual”. *Realidad Económica*, 317(47), 41-78.

Kornblihtt, Juan (2015). Oil Rent Appropriation, Capital Accumulation, and Social Expenditure in Venezuela during Chavism. *World Review of Political Economy*, 6(1), 58-74.

Laclau, Ernesto (1969). Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 3(2), 276-315.

Marx, Karl (1981). *El capital: crítica de la economía política. Tomo 3: El proceso global de la producción capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Messina Fernández, Pablo y Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2021). Entre la “constelación oligárquica” y el “Kuwait agropecuario”: La renta de la tierra en el pensamiento económico

uruguayo (1960-1984). *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 8(2), 121-135.

Mommer, Bernard (1990). Oil Rent and Rent Capitalism: The Example of Venezuela on JSTOR. *Review (Fernand Braudel Center)*, 13(4 (Fall)), 417-437.

Mussi, Emiliano (2019). Renta de la tierra hidrocarburífera en Bolivia y sus mecanismos de apropiación. *Revista THEOMAI*, 39(Primer semestre), 186-208.

Narbondo, Ignacio (2022). *A la sombra de la renta. Tasa de ganancia y excedente agropecuario en Uruguay. 1870-1930* [Tesis de maestría]. Universidad de la República, Montevideo.

Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-Led Development in Latin America. *International Development Policy | Revue Internationale de Politique de Développement*, 9(9), 51-76.

Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019*. Paris: OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] (2023). Global Revenue Statistics Database [Uruguay]. *OECD Stat*. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL#

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2019a). *La acumulación de capital en Uruguay 1973-2014: Tasa de ganancia, renta del suelo agraria y desvalorización de la fuerza de trabajo* [Tesis de doctorado]. Universidad Nacional Autónoma de México, Mexico City.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2019b). The Political Economy of Progressive Uruguay, 2005–2016. *Latin American Perspectives*, 46(1), 122-136.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2021). Dataset Ground Rent and Capital Accumulation in Latin America, Uruguay between 1955 and 2019. *Figshare*. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.11771631.v5>

Oyhantçabal Benelli, Gabriel (2023). Exchange Rate Overvaluation and Agrarian Ground Rent Transfers in Uruguay: 1955-2019. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(1), 165-188.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Alonso, Rodrigo (2017). Hijos de la renta: Apuntes sobre la economía política del Uruguay. En *Entre. Ensayos sobre lo que empieza y lo que termina* (pp. 67-110). Montevideo: Estuario Editora.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Sanguinetti, Martín (2017). El agro en Uruguay: Renta del suelo, ingreso laboral y ganancias. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 48(189), 113-139.

Oyhantçabal Benelli, Gabriel y Sanguinetti, Martín (2022). Distribución del valor agropecuario 2015-2020. En Mauricio Ceroni (comp.), *Informe OCAU 2021* (pp. 33-41). Montevideo: Observatorio de la Cuestión Agraria del Uruguay.

Pereira, Gonzalo (2006). *El atraso cambiario: Protagonista oculto de la historia nacional*. Montevideo: Hemisferio Sur.

Piñeiro, Diego (2004). Rentabilidad o muerte: La protesta rural en el Uruguay. En Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (comp.), *En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (pp. 253-294). Buenos Aires: CLACSO.

Rivas Castro, Gabriel y Kornblihtt, Juan (2023). Apropiación por el capital individual y en su conjunto de la renta de la tierra minera en Chile (1990-2017). En Javiera Rojas Cifuentes et al.

(comps.), *La cuantificación del desarrollo histórico de la valorización de capital en América del Sur. Estudios de largo plazo sobre la tasa de ganancia y la renta de la tierra: metodología y resultados* (pp. 92-136). Santiago: Ariadna Ediciones.

Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006). *Renta agraria y ganancias extraordinarias en Argentina, 1990-2003 (Documento de Trabajo N.º 4; Tendencias de la economía actual)*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

