

POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN URUGUAY 2020-2023

**ANÁLISIS Y CUANTIFICACIÓN DE LOS APOYOS Y SU VINCULACIÓN
CON LAS EMISIONES DE GEI Y LA PRESIÓN FISCAL**



POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN URUGUAY 2020-2023

Análisis y cuantificación de los apoyos
y su vinculación con las emisiones de GEI
y la presión fiscal

AUTORES

Nube Szephegyi, María Noel Ackermann, Ángela Cortelezzi,
Juan Baraldo, Natalia Barboza, Hugo Laguna, Fabián Mila,
Natalia Román, Fabiana Pereyra, Gonzalo Muñoz, Carmine
Paolo De Salvo, Gonzalo Rondinone, Natalia Tellez Lara,
Alvaro García Negro.

**Catalogación en la fuente proporcionada
por la Biblioteca Felipe Herrera
del Banco Interamericano de Desarrollo**

Políticas agropecuarias en Uruguay 2020-2023: análisis y cuantificación de los apoyos y su vinculación con las emisiones de GEI y la presión fiscal / Nube Szephegyi, María Noel Ackermann, Ángela Cortelezzi, Juan Baraldo, Natalia Barboza, Hugo Laguna, Fabián Mila, Natalia Román, Fabiana Pereyra, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo De Salvo, Gonzalo Rondinone, Natalia Téllez Lara, Alvaro García Negro.

p. cm. — (Monografía del BID ; 1260)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Greenhouse gas mitigation-Uruguay. 2. Agriculture-Environmental aspects-Uruguay. 3. Agriculture-Economic aspects-Uruguay. 4. Agriculture and politics-Uruguay. 5. Szephegyi, Nube. II. Ackermann, María Noel. III. Cortelezzi, Ángela. IV. Baraldo, Juan. V. Barboza, Natalia. VI. Laguna, Hugo. VII. Mila, Fabián. VIII. Román, Natalia. IX. Pereyra, Fabiana. X. Muñoz, Gonzalo. XI. De Salvo, Carmine Paolo. XII. Rondinone, Gonzalo. XIII. Téllez Lara, Natalia. XIV. García Negro, Álvaro. XV. Banco Inter-Americano de Desarrollo. División de Agricultura y Desarrollo Rural. XVI. Serie.

IDB-MG-1260

Códigos JEL: Q18, Q10, O54, Q17, Q58

Palabras clave: Agricultura, Políticas agropecuarias, Cambio climático, Presión fiscal, Uruguay, América Latina

Copyright © 2025 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Licencia CC BY 3.0 IGO



Para más información, contacte con:

María Soledad Balduzzi Fiallos | mariabal@iadb.org

RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se estima y analiza el nivel y la estructura de apoyos orientados al sector agropecuario uruguayo durante el período 2020-2023, según la metodología del Estimado de Apoyo al Productor (EAP) adoptada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y utilizada por la Iniciativa Agrimonitor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De la misma manera, se actualizan y profundizan los resultados obtenidos en estudios previos realizados para el país, a través de la incorporación de información complementaria.

Además, se incluye una estimación de gases de efecto invernadero (GEI), de acuerdo con la metodología de cálculo de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), y se interpreta su relación con la estimación de apoyos. Por otra parte, se incorporan por primera vez estimaciones sobre la presión fiscal sectorial, lo que implicó un esfuerzo de sistematización y selección de la información de recaudación para que pueda dialogar con los hallazgos que surgen de la metodología OCDE.

Durante el período analizado, el contexto uruguayo estuvo marcado por desafíos significativos, entre los que se pueden mencionar los efectos sociales y económicos de la pandemia por COVID-19 y el impacto prolongado del déficit hídrico iniciado en 2020. Para mitigar estos efectos, el Gobierno tomó un conjunto de medidas que apuntaron a levantar restricciones o a reducir costos en los sectores más afectados.

Como resultado general, el nivel Estimado de Apoyo Total (EAT) promedió US\$428 millones anuales en el período 2020-2023, lo que representa el 0,65% del producto interno bruto (PIB). Con respecto a la composición de los apoyos totales recibidos, el 43,7% co-

respondió al Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG), el 35,7% a apoyos directos a los productores y el 20,6% a los apoyos a precios de mercado (APM). En relación con el EASG, se ubicó en US\$187 millones anuales en promedio entre 2020 y 2023, con una mayor participación del rubro innovación y transferencia de conocimiento (52%).

En términos del EAP, las transferencias promedio totalizaron US\$241 millones anuales, de los cuales un 63% provienen de apoyos directos y el resto de APM. Los sectores más beneficiados fueron la ganadería vacuna, la lechería y la horticultura. Los APM son más significativos en los productos destinados mayoritariamente al mercado interno. En contraste, para los productos netamente exportables, como carne vacuna, leche y soja, no se observan políticas que distorsionen los precios. En estos casos, los apoyos directos cobran cierta relevancia, aunque se mantienen bajos en términos de los ingresos generados.

En la comparación internacional, los apoyos específicos del sector agropecuario son relativamente bajos: el EAP representó un promedio de 3,2% de los ingresos percibidos por el sector entre 2020 y 2023, muy por debajo de los niveles observados en el promedio de América Latina y el Caribe (12,5%) y en los países de la OCDE (15,2%). Con respecto al PIB, la participación de los apoyos totales en el PIB de Uruguay (0,65%), también se encuentra por debajo del promedio de países de la OCDE (0,8%). Asimismo, la composición de los apoyos de Uruguay mantiene una estructura mayoritariamente basada en la provisión de bienes públicos sectoriales, a diferencia de lo que ocurre a nivel general en la región, donde en promedio las tres cuartas partes de los apoyos se dirigieron a los productores individuales. Esto posiciona a Uruguay en un lugar distintivo respecto

tanto de los países de la OCDE como del conjunto de economías emergentes.

Las emisiones de GEI del sector agropecuario fueron analizadas en función de los apoyos recibidos por producto. Este enfoque permitió identificar oportunidades para re-dirigir políticas hacia prácticas más sostenibles. En particular, se observó que los apoyos directos y a servicios generales tienen el potencial de incentivar la adopción de tecnologías que reduzcan las emisiones sin comprometer la productividad.

Si bien el documento presenta las emisiones totales por rubro, con el fin de brindar más herramientas para el análisis se calcula también la intensidad de emisiones por valor bruto de producción (VBP). La carne vacuna y el maíz presentaron los mayores valores entre los rubros analizados.

Las actividades con mayores emisiones totales, como la carne vacuna y la ovina, no son las que reciben el mayor apoyo. Por su parte, productos como el pollo y la papa, que reciben apoyos específicos significativos en términos de los ingresos, presentan tanto emisiones totales como intensidades de emisiones por VBP relativamente bajas.

Por último, el análisis de la presión fiscal

sectorial permite conocer la relación entre los apoyos que recibe el sector y su contribución a la recaudación fiscal. Más de la mitad de la recaudación proveniente del sector agropecuario entre 2020 y 2022 responde a la actividad ganadera -dominante por la gran extensión del territorio que ocupa-, seguida por los cultivos y la silvicultura. Estos tres rubros explican más del 98% de la recaudación proveniente de todo el sector. Considerando las actividades de cultivos y ganadería, la recaudación promedió US\$282 millones anuales, en contraste con el EAT que en ese mismo período promedió algo menos de US\$400 millones anuales. Al excluir la exoneración de tributos a la importación de insumos intermedios, medición más compatible con la carga fiscal (dado que esta considera sólo los impuestos internos), los montos se acercan: ascienden a US\$300 millones.

En suma, este documento aporta una visión general de las políticas hacia el sector agropecuario en Uruguay y, a la vez, una cuantificación de los apoyos que surgen de medidas específicas para el sector. Además, el análisis brindado tiene la fortaleza de ser comparable con indicadores de otros países y de complementarse con otras dimensiones, como las emisiones de GEI y la recaudación fiscal.



Glosario de acrónimos, siglas y símbolos / 07

01. Introducción / 09

02. Objetivos / 12

03. El sector agropecuario uruguayo en el período 2020-2023 / 14

04. Estructura de apoyos específicos al sector agropecuario en Uruguay / 17

Estimado de apoyo total / 18

Estimado de apoyo a servicios generales / 21

Innovación y transferencia de conocimiento / 22

Inspección y control / 24

Marketing y promoción / 25

Infraestructura / 26

Estimado de apoyo al productor / 27

Apoyos a precios de mercado / 28

Apoyos directos / 33

Estimado de apoyo al productor por producto / 38

Comparación internacional de los apoyos al sector agropecuario y su estructura / 42

05. Emisiones de gases de efecto invernadero y su relación con la estimación de apoyos / 48

Aspectos metodológicos / 49

Emisiones por producto / 51

Evaluación de las emisiones desde la óptica de los apoyos / 57

06. Presión fiscal en el sector agropecuario y su concordancia con la estimación de apoyos / 60

Metodología aplicada / 61

Descripción de los tributos considerados / 63

Resultados / 66

07. Reflexiones finales / 69

08. Referencias / 73

ANEXO 1. Otros apoyos no contemplados en la cuantificación / 77

Comisión de Aplicación de la Ley de inversiones / 77

Descuento en la Contribución Inmobiliaria Rural para productores familiares / 78

Fondo de Desarrollo del Interior / 79

Convocatorias de la Agencia Nacional de Desarrollo / 79

Fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación / 81

Aportes a la seguridad social / 82

Instituto Nacional de la Carne e Instituto Nacional de Vitivinicultura / 83

ANEXO 2. Metodología de la OCDE / 84

Principios que rigen la metodología de la OCDE / 86

ANEXO 3. Fuentes de datos / 87

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS, SIGLAS Y SÍMBOLOS

AFOLU	Agricultura (incluye ganadería), tierras forestales, y otros usos y cambios de uso de la tierra
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APM	Apoyos a precios de mercado
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIR	Contribución Inmobiliaria Rural
CH₄	Metano
CO₂	Dióxido de carbono
CO₂eq	Dióxido de carbono equivalente
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP
DGI	Dirección General Impositiva
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos del MGAP
DIEA	Oficina de Estadísticas Agropecuarias del MGAP
DIGEGRA	Dirección General de la Granja del MGAP
EAP	Estimado de Apoyo al Productor
EASG	Estimado de Apoyos a Servicios Generales
EAT	Estimado de Apoyo Total
FAE	Fondo Agropecuario de Emergencia
Fagro	Facultad de Agronomía de la Universidad de la República
FOB	<i>free on board</i>
FVET	Facultad de Veterinaria de la Universidad de la República
GEI	Gases de efecto invernadero
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
INAC	Instituto Nacional de la Carne
INALE	Instituto Nacional de la Leche

INAVI	Instituto Nacional de Vitivinicultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INGEI	Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPA	Instituto Plan Agropecuario
IRAE	Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
N₂O	Óxido nitroso
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria del MGAP
PIB	Producto interno bruto
SIRA	Sistema de Identificación y Registro Animal
SNIG	Sistema Nacional de Información Ganadera
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
UTEC	Universidad Tecnológica
VBP	Valor bruto de producción



[01]

INTRODUCCIÓN

Introducción

La medición de apoyos al sector agropecuario, de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de su aporte fiscal es un instrumento clave para analizar el sistema de incentivos con el fin de mejorar la eficiencia y la competitividad de las cadenas agropecuarias. Este documento fue elaborado en articulación con la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco de la Iniciativa Agrimonitor¹. Su objetivo es actualizar, estimar y analizar la estructura de apoyos al sector agropecuario en Uruguay para el período 2020-2023. Para ello, se trabajó con la metodología de Estimado de Apoyo al Productor (EAP) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para generar indicadores e información que permiten monitorear el nivel y la composición de las políticas de apoyo al sector agropecuario.

Este documento continúa la serie de datos de la estructura de apoyos al sector agropecuario actualizando los trabajos realizados previamente (Ackermann 2015, Ackerman *et al.* 2017 y García *et al.* 2022) desde 2009 hasta 2023. Paulatinamente, se han incorporado mejoras que incluyen: la discusión sobre la categorización de las partidas de

apoyos, ajustes ante cambios en los mercados de algunos rubros que impactan en los precios de referencia adoptados, incorporación de mayor información sobre los apoyos directos y generales, refinamiento en ciertas partidas para un mejor reflejo del apoyo específico, y asignación de los apoyos directos a los productos específicos correspondientes. En esta edición también se incluye nueva información vinculada con las Cuentas Nacionales², lo que permite actualizar el valor bruto de producción (VBP) de los rubros analizados desde 2012 en adelante.

Asimismo, Uruguay cuenta con un conjunto de políticas de alcance general o transversal que, por su diseño, también asignan recursos al sector agropecuario. Aunque estas políticas van más allá del enfoque de la metodología de la OCDE aquí utilizada, el anexo 1 este documento incluye un apartado en el que se actualiza y sistematiza esta información. Esto busca proporcionar una visión integral de los apoyos destinados al sector agropecuario y complementar la estimación específica de los apoyos al productor.

La presente edición, al igual que la de 2022, incluye la estimación de las emisiones de GEI del sector agropecuario, lo que implicó una actualización para cada rubro. De esta manera, es posible interpretar la concordan-

¹ Ver agrimonitor.iadb.org.

² El Banco Central del Uruguay (BCU) presentó nuevas estimaciones del sistema de Cuentas Nacionales ajustando la base al año 2016, y nueva información que fue incorporada en este documento.

cia entre las políticas específicas aplicadas al sector y sus emisiones de GEI. Por otro lado, como novedad, se incorpora un capítulo con las estimaciones de los aportes fiscales provenientes del sector agropecuario. Con el apoyo de la Dirección General Impositiva (DGI), se adecuó la metodología del cálculo de la presión fiscal para hacerla “dialogar” y poder cotejarla con la cuantificación de apoyos de la metodología de la OCDE.

La compilación de información, que se acumula a estudios previos, y las innovaciones incorporadas representan un insumo de

gran utilidad para diversas aplicaciones de políticas públicas por parte de OPYPA, de otras áreas del MGAP y de la institucionalidad pública en general. Son una herramienta relevante para el diagnóstico, el diseño y la gestión de políticas agropecuarias, a la vez que generan una imagen integral del nivel y la evolución de los apoyos agropecuarios en su conjunto y desagregados por producto. Este documento representa además una referencia de consulta para el Gobierno al momento de dialogar y negociar con otros países (en particular, en materia comercial) y con referentes de la producción nacional.



[02]

OBJETIVOS

Objetivos

Como se mencionó, el **objetivo general** aquí abordado es actualizar, estimar y analizar la estructura de apoyos al sector agropecuario en Uruguay para el período 2020-2023, dando continuidad a estudios previos realizados por OPYPA para el período 2009-2020.

En el trabajo de García *et al.* (2022), realizado con datos para los años 2017-2020, se incorporaron nuevos productos a la cuantificación de apoyos vía precios y se avanzó en la cuantificación del apoyo a nivel de productos. Asimismo, se complementó la cuantificación de apoyos específicos con un apartado que incluye una recopilación y sistematización de políticas generales disponibles para la economía en su conjunto (ver anexo 1). Esto permitió contar con una visión más global de las políticas de las que el sector agropecuario es beneficiario.

De esta manera, y en línea con lo que permite abordar la metodología de cuantificación de apoyos de la OCDE, las preguntas que se busca responder son las siguientes:

- **¿Cuál es el nivel y cómo han evolucionado los apoyos específicos brindados al sector agropecuario desde 2009 hasta 2023?**
- **¿Cómo es su composición y cómo es la comparación con otros países?**

Dado el interés de OPYPA en avanzar en la comparación de datos de apoyos específicos con las estimaciones de impuestos que recaen sobre el sector agropecuario, se incorpora dicho análisis y se incluye una adecuación de la metodología de cálculo de la presión fiscal utilizada por OPYPA para hacerla “dialogar” con la cuantificación de apoyos.

objetivos específicos

- Obtener una medida del nivel y la composición de la estructura de apoyos al sector agropecuario actualizada entre 2020 y 2023 a partir de la metodología adoptada por la OCDE.
- Revisar las estimaciones previas, para el período 2009-2020, en función de la nueva información disponible.
- Incorporar, cuando corresponda, ajustes en la cuantificación de los apoyos vía precios de mercado, y continuar refinando los apoyos directos y generales partiendo de las mejoras ya incorporadas en la última edición disponible.
- Sistematizar las emisiones de GEI para los principales productos del sector agropecuario y su correspondencia con las políticas de apoyo aplicadas.
- Adecuar la metodología de estimación de la presión tributaria de los rubros agropecuarios de OPYPA para hacerla comparable con la cuantificación de apoyos que recibe el sector.



CAPÍTULO
03

EL SECTOR AGROPECUARIO URUGUAYO
EN EL PERÍODO 2020- 2023

El sector agropecuario uruguayo en el período 2020-2023

Durante el año 2020, al igual que la economía mundial, Uruguay experimentó los efectos de la pandemia por COVID-19. La declaración de emergencia sanitaria modificó la movilidad de las personas, en particular durante el segundo trimestre del año, lo que se reflejó principalmente en la reducción del valor agregado de los servicios en general. La caída de la actividad económica uruguaya en 2020 (-5,9%) fue menor a la registrada en el promedio de los principales países de América Latina y el Caribe (-6,6%) (Rendición de Cuentas 2020) y fue generalizada en todos los sectores de la economía a excepción de la construcción, que se vio impulsada por la construcción de la tercera planta de producción de celulosa, el ferrocarril central y las obras conexas.

El sector agropecuario se contrajo 0,4% interanual en el promedio del año 2020. Durante los primeros seis meses la caída interanual fue de 6%, y se explicó principalmente por la sequía que afectó las cosechas de verano y por la contracción de la demanda global de materias primas. Dicho descenso no pudo ser contrarrestado por la expansión interanual de 5,8% del segundo semestre de 2020, impulsada por las buenas cosechas de los cultivos de invierno, la recuperación de la faena de ganado, el crecimiento de la producción lechera, la buena actividad silvícola y un escenario internacional más favorable.

Por lo tanto, por sus propias características, el sector agropecuario no fue particularmente afectado por la pandemia, sino que tuvo algunas dificultades puntuales y, durante cierto lapso acotado de tiempo, vinculadas con la provisión de servicios logísticos.

El déficit hídrico que se inició en el año 2020 se prolongó hasta fines de 2023. Según el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET 2023), esta situación de sequía fue la de mayor duración y severidad observada en el país en los últimos 100 años. En este contexto, el MGAP declaró cuatro emergencias agropecuarias consecutivas desde 2020, que abarcaron 5,7 millones de hectáreas ese año (33% del territorio nacional), 14 millones en 2021 (80%), 12 millones en 2022 (69%) y todo el territorio nacional a partir de octubre de 2022 y durante todo 2023. Según estimaciones de OPYPA, las pérdidas directas en la fase primaria agropecuaria por el déficit hídrico registrado en 2022-2023 totalizaron US\$1.741 millones³ -para tener un orden de magnitud, esto equivale al 37% del producto interno bruto (PIB) agropecuario promedio de tres años-. Para mitigar los efectos causados por esta importante sequía, el Gobierno tomó un conjunto de medidas que apuntaron a levantar restricciones o a reducir costos en los sectores más afectados (Ministerio de Economía 2023).

³ Estimación a abril de 2024. La cifra es preliminar, dado que al momento de la redacción de este documento no se cuenta con información definitiva sobre la pérdida de producción por terneros no nacidos a consecuencia del evento.

La sequía generó pérdida de pasturas (sembradas) y una reducción del rendimiento forrajero del campo natural. Según las Declaraciones Juradas de DICOSE 2023, la superficie de praderas permanentes disminuyó un 10% respecto del año anterior. Esta falta de oferta de forraje impulsó la importación de alimento para los animales. Además de las pérdidas en la producción por menores rendimientos de los cultivos y áreas no cosechadas, la reducción en los volúmenes de faena y la menor cantidad de terneros nacidos, se dieron aumentos de costos de suplementación en lechería y ganadería de carne. OPYPA estimó que en 2023 se importaron 1,5 millones de toneladas de suplementos, tres veces más de lo que se adquiere en un año con condiciones climáticas “normales”, por un total de US\$400 millones. Entre octubre de 2022 y diciembre de 2023 los costos incrementales, comparados con el promedio de los tres años anteriores, to-

talizaron US\$262 millones. En este contexto, el valor agregado del sector agropecuario para el año 2023 se ubicó, en promedio, en torno a 1,5%, cifra que se encuentra por debajo en términos reales de la observada en 2019.

En paralelo a lo anterior, por Decreto 90/020 el Poder Ejecutivo estableció para el ejercicio 2020 un límite máximo de ejecución presupuestal ubicado en el 85% de los créditos comprometidos para el ejercicio 2019 en los incisos 2 al 15, correspondientes a gastos de funcionamiento e inversiones, con excepción de los créditos incluidos en el Grupo 0 de Servicios Personales y las partidas de naturaleza salarial. Esto se basó en la premisa de que “la presión fiscal derivada del excesivo gasto en función del nivel de ingreso del país compromete las bases de crecimiento de largo plazo, generando distorsiones que imponen la necesidad de implementar políticas destinadas a racionalizar el gasto público”.⁴

⁴ Puede consultarse toda la norma en impo.com.uy/bases/decretos/90-2020.



CAPÍTULO
04

ESTRUCTURA DE **APOYOS ESPECÍFICOS**
AL SECTOR AGROPECUARIO EN URUGUAY

Estructura de apoyos específicos al sector agropecuario en Uruguay

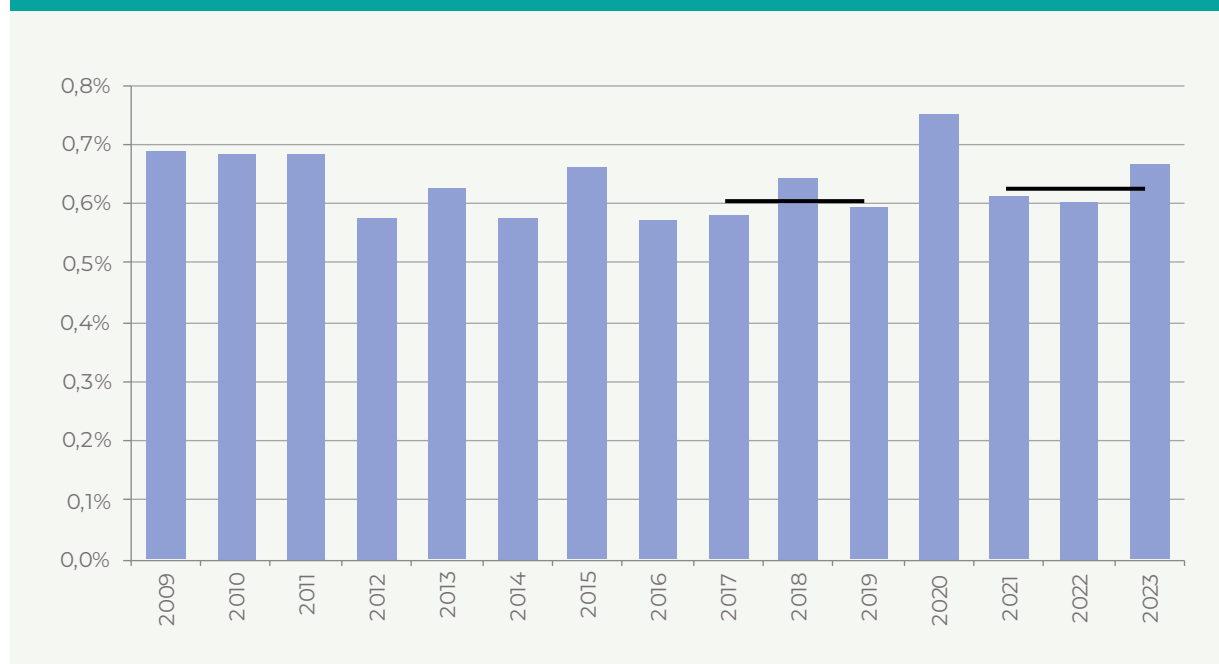
Estimado de apoyo total

El EAT abarca los apoyos tanto vía presupuestal -EASG y apoyos directos- como a precios de mercado (APM), en este último caso, financiados principalmente por los consumidores. Este indicador alcanzó un promedio anual de US\$428 millones entre 2020 y 2023, lo que significa que el esfuerzo de la economía en su conjunto para apoyar al sector agropecuario representó, en promedio, el 0,65% del PIB. En 2020, la caída del PIB nacional por efecto de la pandemia

por COVID-19 se tradujo en un aumento del ratio EAT/PIB; si se excluye dicho año este ratio se ubicó en el 0,63% promedio entre 2021 y 2023, y se ha mantenido estable a lo largo del período analizado, más allá de alguna oscilación (figura 1a).

Al igual que en ediciones anteriores, se implementaron ajustes con el objetivo de mejorar las estimaciones y reflejar de manera más precisa los apoyos que recibe el sector a través de las políticas aplicadas. Además, se actualizaron los valores de producción y el PIB desde el año 2012 hasta la fecha,

FIGURA 1 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL ESTIMADO DE APOYO TOTAL CON RELACIÓN AL PIB Y AL PIB AGROPECUARIO | a. Como porcentaje del PIB (2009-2023 y promedios trianuales)



Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

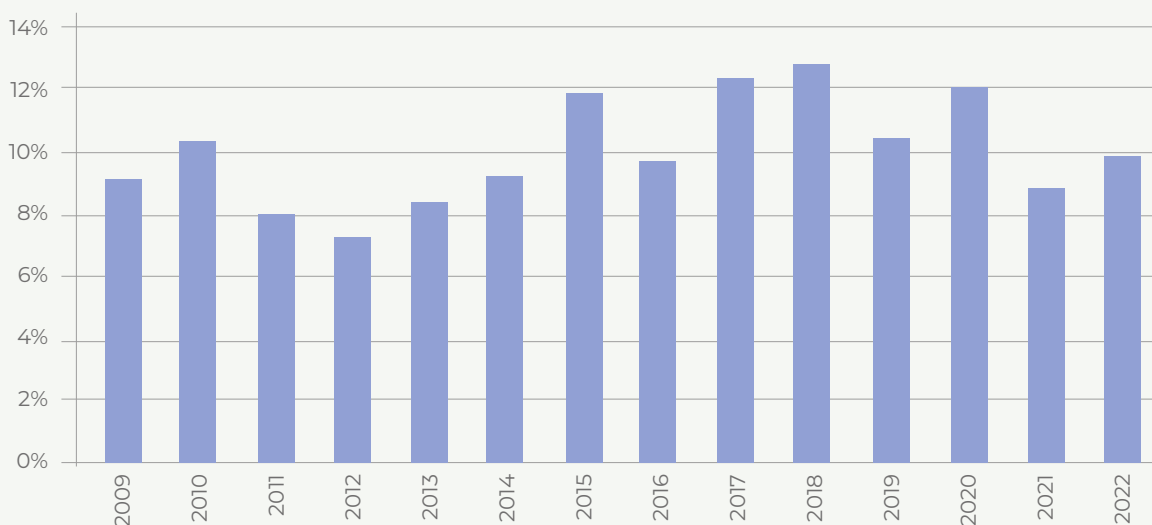
utilizando los cálculos más recientes de las Cuentas Nacionales publicadas por el BCU.

Gran parte de los apoyos otorgados al sector agropecuario son ejecutados en moneda nacional, por lo que en esta edición se incluyó su evolución en pesos constantes, para depurar el análisis de distorsiones atribuibles a la variabilidad del tipo de cambio y de la inflación. En este sentido, la evolución del EAT en términos reales evidenció un crecimiento destacado (de

11%) en el promedio 2020-2023 respecto de los cuatro años previos. En las secciones siguientes se comentará la evolución en pesos constantes de los componentes del EAT.

En cuanto a la participación del EAT en el PIB agropecuario, se ubicó en el 10,2% en promedio anual en el período 2020-2022⁵, lo que implica un descenso respecto de la media anual observada en el período 2017-2019, cuando se ubicó en el 11,8% (figura 1b).

FIGURA 1 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL ESTIMADO DE APOYO TOTAL CON RELACIÓN AL PIB Y AL PIB AGROPECUARIO | b. Como porcentaje del PIB agropecuario (2009-2022)

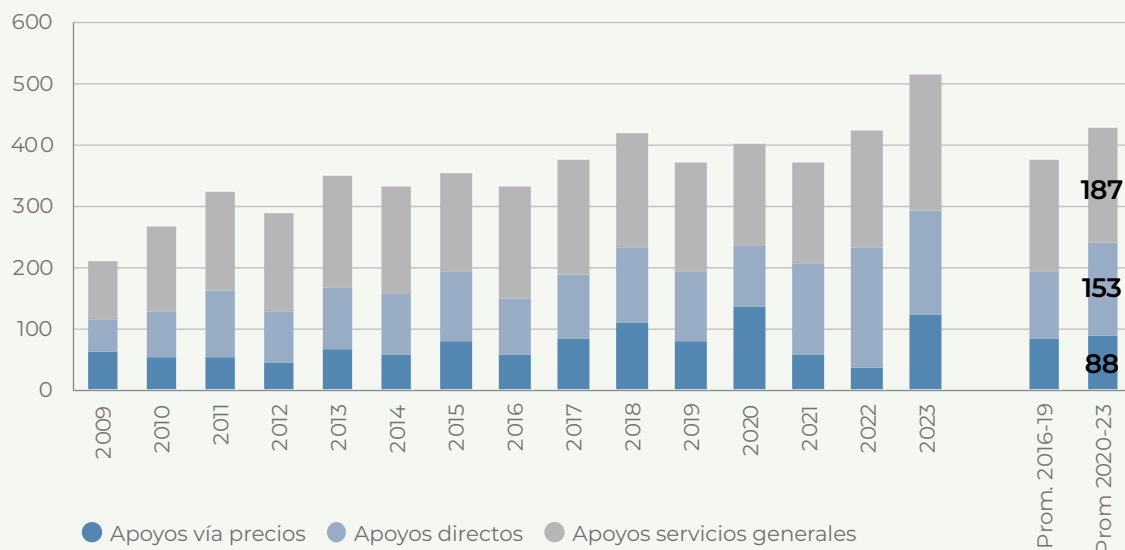
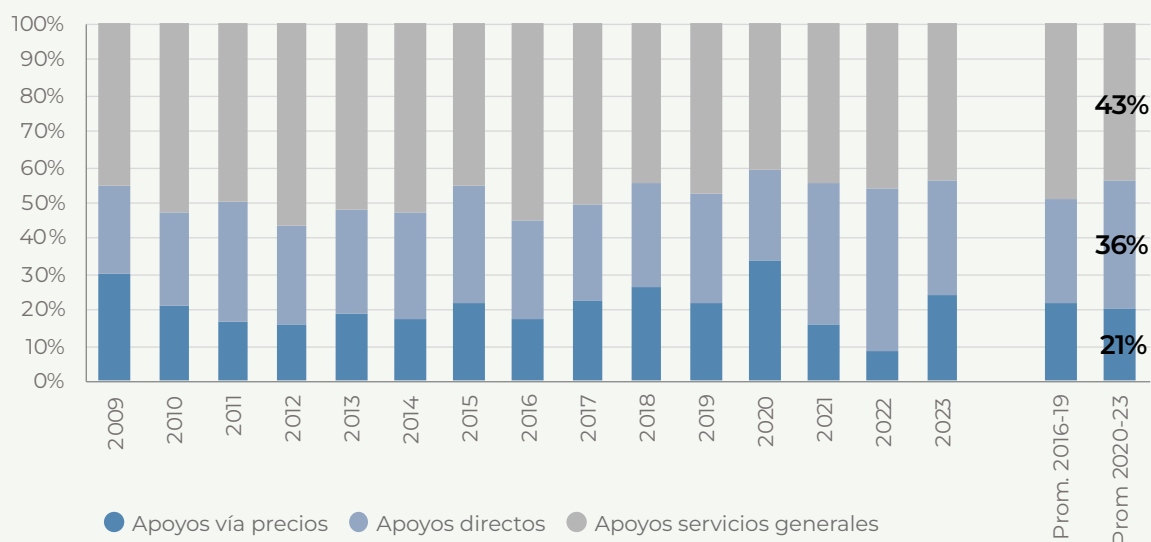


Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Uruguay mantiene una estructura de apoyos mayoritariamente basada en la provisión de bienes públicos sectoriales. El 43,7% de los apoyos totales recibidos entre 2020 y 2023 correspondió a apoyos destinados a servicios generales (EASG), con un pro-

medio anual de US\$187 millones; el 35,7% a apoyos directos a los productores (que, como se verá más adelante, no son mayormente producto-específicos), con un incremento respecto de los cuatro años previos; y el 20,6% a los APM (figura 2).

⁵ La estimación de PIB agropecuario comprende las actividades agrícolas y de cría de ganado. No se incluye el año 2023 dado que al momento de la elaboración de este documento no se cuenta con el PIB desagregado por grandes rubros agropecuarios.

FIGURA 2 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL ESTIMADO DE APOYO TOTAL POR COMPONENTE (2009-2023 y promedios) | a. En millones de dólares**FIGURA 2 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL ESTIMADO DE APOYO TOTAL POR COMPONENTE (2009-2023 y promedios) | b. Como porcentaje sobre el EAT**

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

En términos generales, y con una perspectiva a mediano plazo, en Uruguay se observa una estructura de políticas específicas de

apoyo al sector agropecuario que se sustenta en la provisión de bienes públicos sectoriales y en la cual los apoyos directos no

están destinados mayoritariamente a productos específicos. En el período aquí analizado se identifica un crecimiento en los apoyos presupuestales directos, que se analizará

en la sección [Apoyos directos](#). Los APM, por su parte, presentan una participación menor y están centrados en rubros fundamentalmente destinados al mercado interno.

Estimado de apoyo a servicios generales

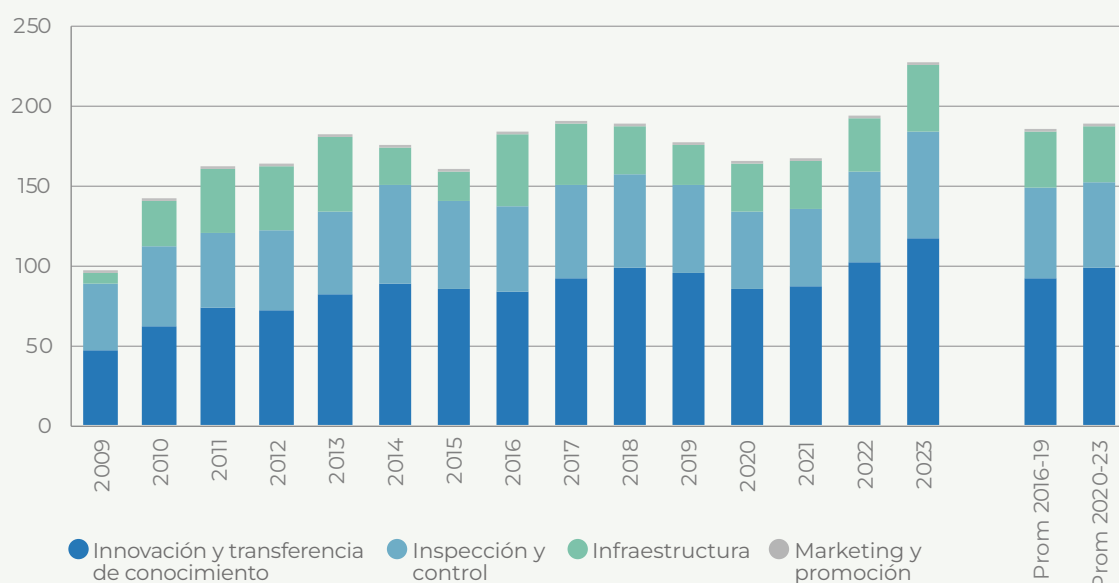
El EASG mide el valor del gasto relacionado con la provisión de bienes públicos, como investigación y transferencia de conocimiento, inspección y control, marketing y promoción, e infraestructura.

En Uruguay este indicador se ubicó en US\$187 millones anuales en promedio entre 2020 y 2023, con cierta trayectoria creciente medido en términos corrientes (en 2023 alcanzó los US\$225 millones). Dado que son partidas que suelen ejecutarse en pesos uruguayos, parte de la evolución mencionada se explica por el comportamiento del tipo de cambio, que pasó de una media de

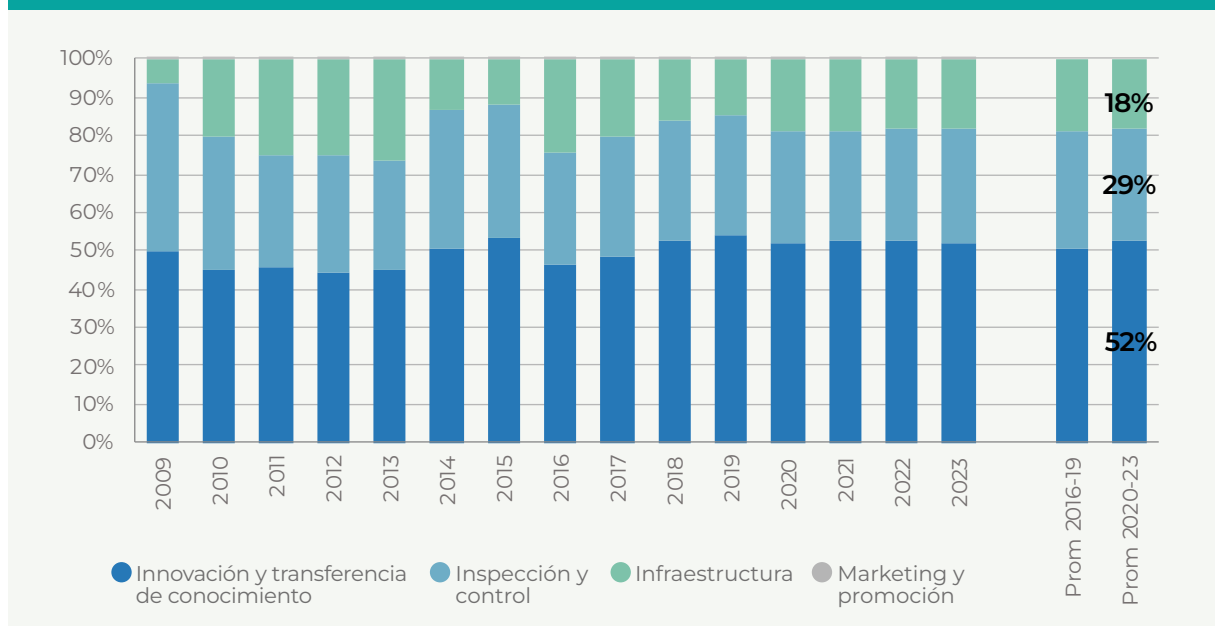
42 pesos por dólar en 2020 a 39 pesos en 2023. Es así que, medido en pesos constantes, el EASG se mantuvo prácticamente estable en comparación con el período previo: cayó sólo 2% en el promedio 2020-2023 respecto del promedio 2016-2019.

Al igual que lo constatado en los documentos anteriores, el rubro innovación y transferencia de conocimiento supera la mitad del EASG promedio en el período aquí analizado (52%), seguido por inspección y control (29%) e infraestructura (18%). La participación de marketing y promoción continúa siendo muy marginal (figura 3).

FIGURA 3 | ESTIMADO DE APOYO A SERVICIOS GENERALES POR COMPONENTES (2009-2023 y promedios) | a. En millones de dólares



Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

FIGURA 3 | ESTIMADO DE APOYO A SERVICIOS GENERALES POR COMPONENTES (2009-2023 y promedios) | b. Participación en el EASG

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Innovación y transferencia de conocimiento

Esta categoría incluye las transferencias de fondos públicos a instituciones vinculadas a la innovación e investigación en tecnologías agropecuarias, así como los pagos presupuestarios que financian la formación de capacidades específicas para el sector (transferencia de conocimiento).

El componente investigación e innovación incluye el monto financiado específicamente por presupuesto público del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) destinado a investigación, que surge de sus estados contables.⁶ Esta institución, que tiene como misión generar y adaptar conocimientos para contribuir al desarrollo sos-

tenible del sector agropecuario y del país, realizó gastos en investigación por US\$34 millones promedio por año en 2020-2023.

Asimismo, se incluyeron los montos dedicados a investigación de la Facultad de Agronomía (Fagro) y la Facultad de Veterinaria (FVET) de la Universidad de la República, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). En el caso específico de esta última, se consideraron solamente los subsidios otorgados en 2022 en el marco de los instrumentos del Fondo Sectorial Innovagro, dado que se trató de una convocatoria específica para el sector agropecuario.⁷ No obstante, el sector

⁶ Se incluye lo financiado por lo producido del adicional al Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) y el aporte del Poder Ejecutivo. Refiere exclusivamente al gasto en investigación ejecutado. Se excluyen gastos administrativos y costos de los productos vendidos.

⁷ En los años anteriores también se consideraron los apoyos brindados bajo el Fondo Sectorial de Salud Animal, el cual no estuvo operativo durante el período 2020-2023.

también recibe apoyos de otros programas de esta agencia que están disponibles igualmente para otros sectores de actividad.⁸ En tanto, los apoyos de LATU refieren a los gastos en investigación realizados por esta institución en rubros agropecuarios y agroindustriales.

De este modo, el gasto público destinado a investigación agropecuaria promedió los US\$40 millones anuales entre 2020 y 2023 (figura 4), de los cuales el 86% correspondió al INIA.

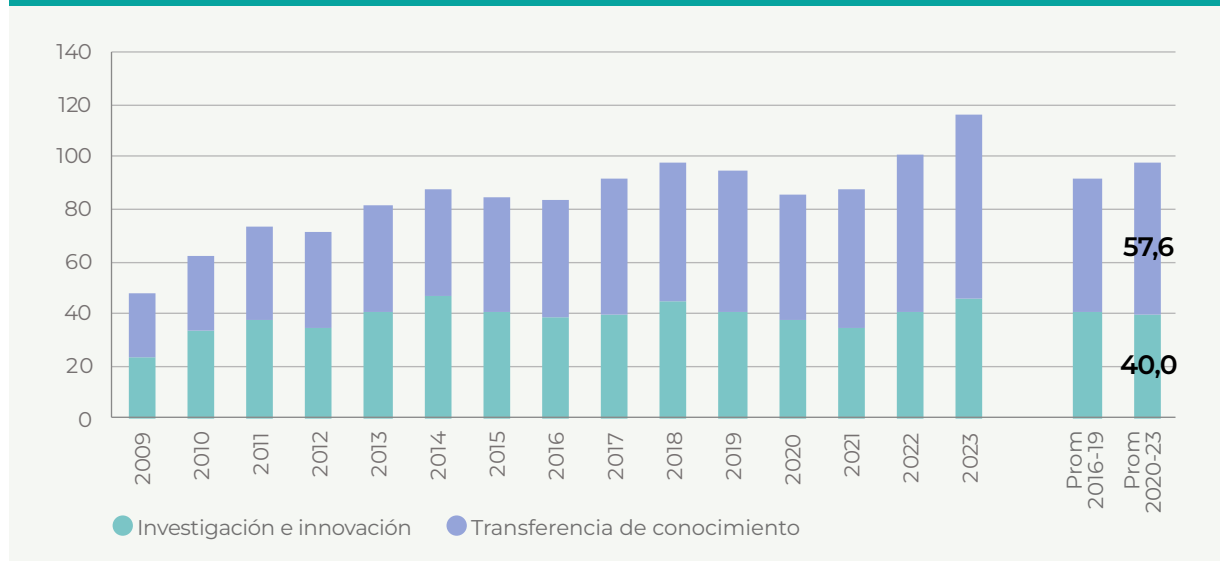
El componente transferencia de conocimiento incluye los pagos presupuestarios que financian la formación en capacidades específicas para el sector agropecuario, los gastos en escuelas técnicas agrarias (presupuesto ejecutado por la Universidad del Trabajo del Uruguay) y en los programas de educación superior de Fagro y de FVET (en ambos ca-

sos, excluyendo el presupuesto ejecutado en investigación), y parte del gasto en la Universidad Tecnológica (UTEC).⁹

Aquí también se incluye la recopilación y difusión de información relacionada con producción y comercialización (métodos de producción o tecnología, precios, etcétera). Por lo tanto, se determinó la inclusión del presupuesto del Instituto Nacional de la Leche (INAL-LE), que tiene esta tarea entre sus cometidos, y se excluyó el gasto destinado a promoción.

Así, el gasto total en transferencia de conocimiento promedió US\$58 millones anuales entre 2020-2023 (figura 4), de los cuales el 74% corresponde a la participación conjunta de Fagro y FVET. En particular se destacó un aumento en el presupuesto estimado de la UTEC y en menor medida en Fagro.

FIGURA 4 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL APOYO EN INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTO, POR COMPONENTES (en millones de dólares, 2009-2023 y promedios)



Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

⁸ Ver el anexo 1 para más detalles.

⁹ El gasto en las carreras asociadas con el sector agropecuario de la UTEC se estimó a partir de las memorias anuales de la institución, de la ejecución presupuestal de la Contaduría General de la Nación y del presupuesto previsto para el quinquenio 2016-2020. Este presupuesto aporta la distribución prevista de recursos por área temática. De acuerdo con dicho documento, el 43% de los recursos presupuestales se destinarán a lo largo del quinquenio a las áreas de alimentos, agroalimentos, producción sustentable, leche y productos lácteos, y manejo de sistemas de producción lechera.

De esta manera, el total del gasto realizado en innovación y transferencia de conocimiento ascendió a US\$98 millones promedio por año entre 2020 y 2023, de los cuales el 41% corresponde al primer componente y el 59% al segundo (figura 4). Este valor es 6% mayor al promedio registrado en 2016-

2019 medido en dólares corrientes y 2% superior medido en pesos constantes -esto es, quitando el efecto del tipo de cambio-, con un desempeño contrapuesto entre sus dos componentes: un aumento en el gasto relacionado con la enseñanza y una leve reducción en el vinculado con la innovación.

Inspección y control

Esta categoría incluye las transferencias presupuestarias que financian actividades relacionadas con inspecciones de la producción agropecuaria del país, con destino tanto industrial como de exportación (en frontera); control de plagas y enfermedades, y de insumos y productos agropecuarios; gasto público en servicios veterinarios; y control y certificación de insumos biológicos e insumos industriales utilizados en el sector.

Aquí sobresale el gasto ejecutado por la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) y por la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), ambas del MGAP, con una participación de 67% y 17% respectivamente en esta categoría. En conjunto, estas dos direcciones recibieron en promedio unos US\$46 millones anuales de rentas generales entre 2020 y 2023.¹⁰

Estas instituciones tienen un papel central en el mantenimiento del estatus sanitario del país. Por un lado, dentro de la DGSG se encuentran las divisiones de Sanidad Animal e Industria Animal y los Laboratorios Veterinarios, con presencia de personal en todo el país, cuyo objetivo es garantizar las condiciones higiénico-sanitarias de los animales producidos, de las importaciones y exportaciones de animales, del material genético, y

de los productos y subproductos de origen animal; así como garantizar la inocuidad de la carne y de los productos cárnicos, subproductos, derivados y otros alimentos de origen animal. Por otro lado, la DGSA está encargada de la protección y mejora del estatus fitosanitario, de la calidad e inocuidad de productos vegetales, de la regulación y el control los insumos agropecuarios, y de la promoción de las buenas prácticas agrícolas, entre otras actividades.

En esta categoría se incluyó además el gasto ejecutado por la Dirección General de Bioseguridad e Inocuidad Alimentaria (DIGEBIA), cuyos cometidos apuntan a la protección de la salud humana, animal, vegetal y del ambiente, a través de la vigilancia en materia de inocuidad alimentaria, la implementación de barreras sanitarias, y el desarrollo de las herramientas y las condiciones necesarias para minimizar el riesgo de enfermedades en el sector ganadero y de plagas en el agrícola y el de pesca.¹¹ Dado que esta dirección sumó recientemente obligaciones, también experimentó un aumento significativo de su presupuesto desde 2019. Asimismo, se consideró el presupuesto de origen público del Instituto Nacional de Semillas (INASE) y del LATU (la parte dedicada a control y certificación de productos de exportación vinculados con

¹⁰ Para un ajuste más acabado debería deducirse el aporte que realizan los productores a través de la tasa de control para el financiamiento de la vacuna antiaftosa.

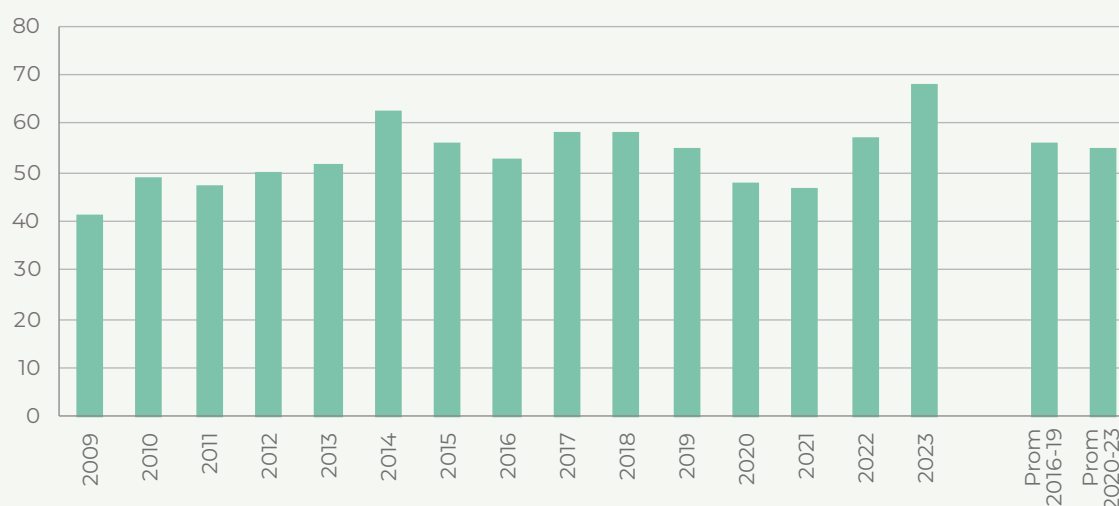
¹¹ Ley 19.355 de Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones, Ejercicio 2015-2019.

el sector agropecuario y agroindustrial). En conjunto, estos tres organismos recibieron, en promedio para el período 2020-2023, unos US\$8,6 millones anuales de rentas generales.

De esta manera, las transferencias presupuestarias en servicios de inspección y control pro-

mediaron US\$55 millones de dólares por año en el período de análisis. Este valor es 2% menor al promedio registrado en el período anterior medido en dólares corrientes, en tanto que, medido a precios constantes, la caída es de 6% (figura 5). Esta evolución obedece a la reducción de lo ejecutado por la DGSA y la DGSG.

FIGURA 5 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL APOYO EN SERVICIOS DE INSPECCIÓN Y CONTROL
(en millones de dólares, 2009-2023 y promedios)



Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Marketing y promoción

Esta categoría comprende la asistencia gubernamental relacionada con la publicidad y el marketing, con el objetivo de incrementar las ventas de productos agropecuarios. Incluye exhibiciones, ferias, campañas publicitarias y publicaciones. En este caso, se consideraron los gastos que realizan organismos como Uruguay XXI - Promoción de Inversiones, Exportaciones e Imagen País (misiones, visitas y ferias comerciales en el exterior, así como en generación de información); el INALE (viajes al exterior, promoción y publicidad); y la campaña publicitaria “Mejor de estación - Lista inteligente”, finan-

ciada por el Fondo de Fomento de la Granja.

El monto total destinado a promoción y mercadeo fue relativamente bajo dentro de los apoyos generales: promedió menos de US\$0,5 millones al año entre 2020 y 2023. Es factible inferir que la disminución de la movilidad debido a la pandemia por COVID-19 incidió en el gasto destinado a actividades en el exterior.

Cabe mencionar el papel central del Instituto Nacional de la Carne (INAC) y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) en la promoción y marketing de los productos uru-

guayos en el exterior: ambos destinaron cerca de US\$13 millones anuales en promedio a tal objetivo entre 2020 y 2023. Sin embargo, se los excluye de la cuantificación de apoyos

específicos por no tratarse de fondos provenientes del presupuesto público. En el anexo 1 se analiza con mayor profundidad el rol de ambas instituciones.

Infraestructura

Según la OCDE (OECD 2016), esta categoría incluye los gastos públicos destinados a financiar mejoras de la infraestructura física e institucional utilizada por productores agropecuarios específicamente fuera del predio, ya que las que se realizan dentro de él se contemplan como parte de los apoyos directos.

Para este cálculo se tomaron en cuenta las transferencias realizadas desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para apoyo de la electrificación rural a la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE). En este caso se consideró el convenio de electrificación mediante sistemas fotovoltaicos autónomos en hogares rurales y el de transferencia de fondos para electrificación rural vía extensión de red.¹²

También se incluye el gasto ejecutado en infraestructura vial, en particular a través del Programa de Caminería Rural, con información proveniente de OPP. El Gobierno nacional colabora con la gestión de los gobiernos departamentales en el mantenimiento de la red de caminos rurales, lo cual es fundamental para el desarrollo de la economía y para contribuir a la permanencia de la población en el medio rural a través de la mejora de sus condiciones de vida. Según establece la Ley de Presupuesto Nacional, el Gobierno nacional aporta el 70% de los recursos y los gobiernos departamentales el 30% restante.¹³

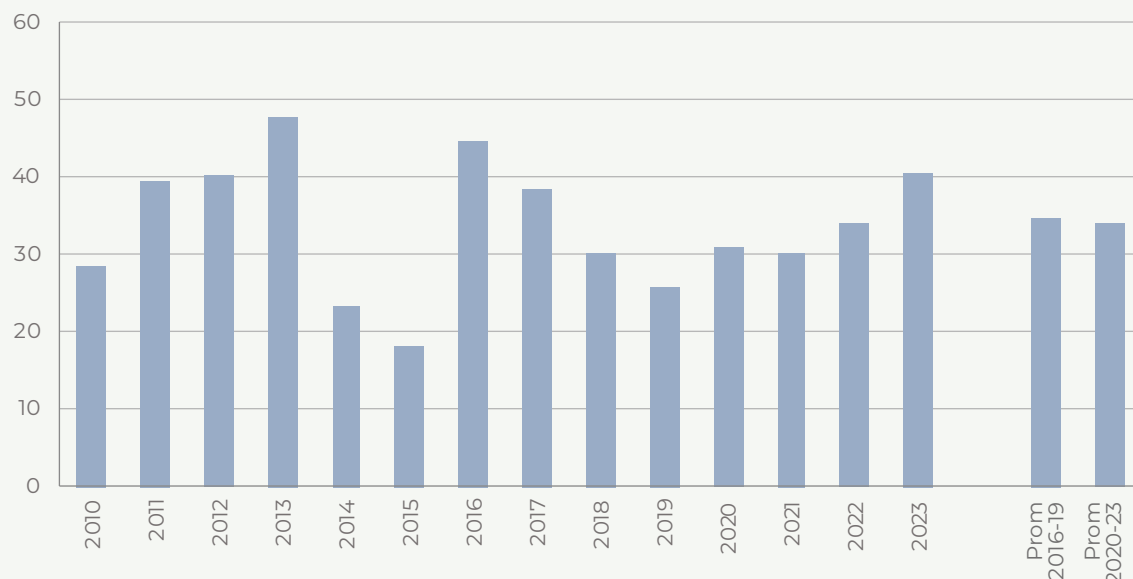
Asimismo, dentro de la infraestructura física

se incluyó el convenio entre el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), destinado a realizar construcciones nuevas o mejoras de infraestructura comunitarias y productivas. En este período de análisis también se incorporó la partida que el MGAP, con cargo al Fondo de Fomento de la Granja, se comprometió a otorgar durante 15 años por la construcción de la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), inaugurada en 2021. Este nuevo centro mayorista para la comercialización y distribución de frutas y hortalizas sustituyó el antiguo Mercado Modelo de Montevideo, e incorporó la distribución de otros alimentos y el desarrollo de actividades complementarias y conexas. También con cargo al Fondo de Fomento de la Granja, en 2021 se realizó una transferencia para contribuir a la construcción de la Central Hortícola del Norte, un centro de comercialización mayorista y de distribución de alimentos para el norte del país. Finalmente, se suma como apoyo a la infraestructura institucional el brindado por el LATU a las mesas sectoriales agropecuarias.

El total del gasto en apoyo a la infraestructura rural fue de US\$34 millones promedio por año entre 2020 y 2023. Este valor es 2% inferior al registrado en el período anterior medido en dólares corrientes y 7% menor medido a precios constantes (figura 6). Esta evolución responde básicamente al desempeño de la partida correspondiente al Programa de Caminería Rural, por su peso en el total.

¹² Para un mayor detalle de la medida, ingresar en bit.ly/3XMeEYv.

¹³ Para más información ingresar en opp.gub.uy/es/camineria-rural.

FIGURA 6 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA (en millones de dólares, 2009-2023 y promedios)

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

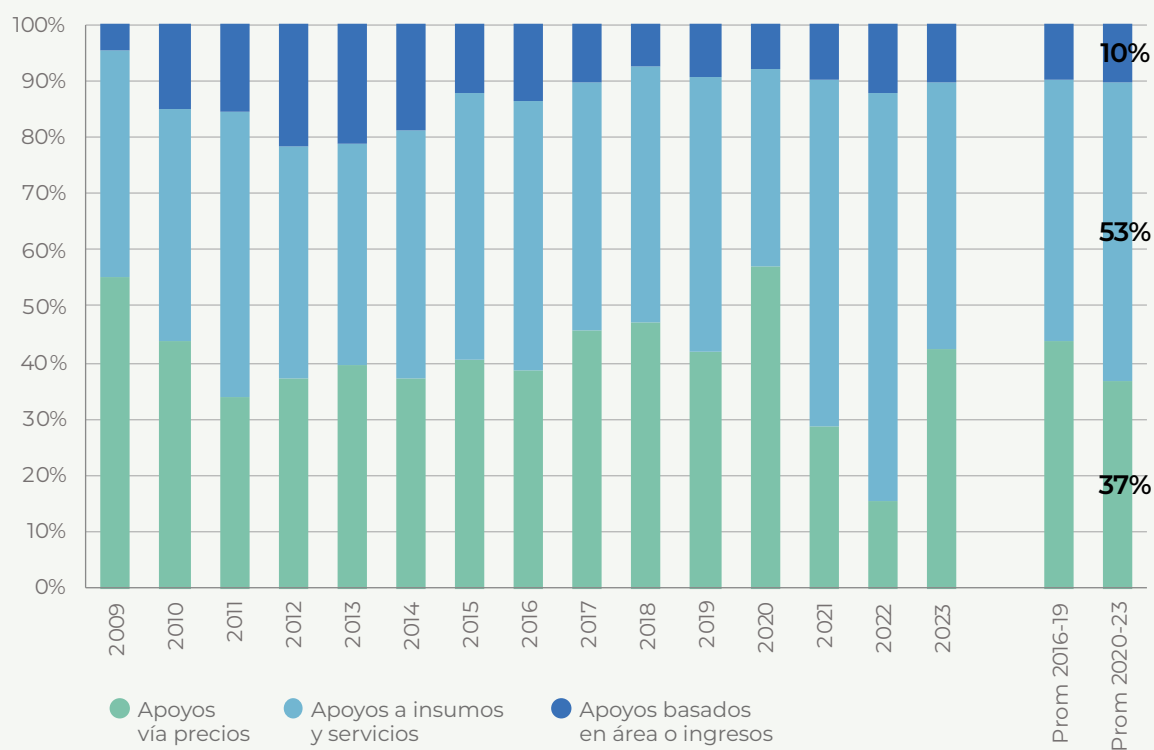
Estimado de apoyo al productor

El EAP incluye los apoyos directos, a través de fondos presupuestales, y los APM, financiados principalmente por los consumidores. Estos últimos resultan de la aplicación de políticas comerciales que determinan que los precios percibidos en el mercado doméstico sean mayores a los que existirían sin la incidencia de dichas medidas.

El EAP de Uruguay promedió US\$241 millones anuales entre 2020 y 2023, un crecimiento sobresaliente respecto de la media de los cuatros años previos medido tanto en términos corrientes como constantes (de 27% y 23% respectivamente). Respecto

de los ingresos brutos del sector agropecuario a nivel del establecimiento, el EAP representó en promedio un 3,2% por año, participación que se mantiene estable respecto de la media de 2016-2019.

En el período de análisis se destacó el aumento de la participación de los apoyos directos, en particular -como se verá más adelante- para el uso de insumos y servicios. Entre 2020 y 2023, el 63% del EAP correspondió a este tipo de apoyos y el 37% a APM (figura 7). En los próximos apartados, se detalla su composición y se avanza en el análisis por producto.

FIGURA 7 | EVOLUCIÓN ANUAL DEL ESTIMADO DE APOYO AL PRODUCTOR POR COMPONENTE
(como porcentaje del EAP total, 2009-2023 y promedios)

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Apoyos a precios de mercado

Para estimar los APM se seleccionaron los rubros que se detallan en la tabla 1 en página siguiente, que representaron en promedio el 74% del VBP del sector agropecuario uruguayo (excluyendo la actividad silvícola) durante el período 2020-2022.¹⁴ Dadas las nuevas estimaciones de las Cuentas Nacionales del BCU,

se introdujeron ajustes respecto de las publicaciones anteriores para contemplar esta nueva cuantificación del VBP. Se realizó la revisión del VBP de los rubros analizados desde 2012, lo que se complementó con estimaciones de OPYPA para lograr la apertura por producto necesaria en los años de estudio.¹⁵

¹⁴ Entre los rubros que quedan dentro del 26% restante se destacan forraje (praderas), semillas, caña de azúcar, resto de frutas y hortalizas, lana, cueros, suínos, equinos, y otros productos animales.

¹⁵ Se revisaron los cálculos de VBP desde 2012 hasta 2023. Para esto se utilizaron los datos de los Cuadros de Oferta y Utilización de 2012, 2016 y 2017 publicados a nivel de productos. La participación de estos productos en el subsector de actividad se mantuvo para la distribución del VBP del resto de los años que publica el BCU, que están con mayor nivel de agregación, y así obtener la evolución a nivel de productos. Cabe agregar que se excluye del valor de producción la forestación y la producción de plantines de los viveros forestales y los árboles frutales.

TABLA 1 | PRODUCTOS SELECCIONADOS PARA LA ESTIMACIÓN DE LOS APOYOS A PRECIOS DE MERCADO (participación anual en el VBP sectorial, 2016-2022 y promedio)

Producto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio (2020-2022)
Arroz	4,1%	4,5%	4,3%	4,0%	4,2%	4,2%	4,3%	4,2%
Trigo	1,9%	1,4%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
Maíz	2,6%	2,0%	2,3%	2,1%	2,2%	2,2%	2,3%	2,2%
Cebada	2,2%	1,3%	1,7%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
Soja	22,2%	18,0%	19,8%	18,8%	19,6%	19,6%	19,9%	19,7%
Papas	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,4%	0,6%
Leche	8,2%	11,2%	9,8%	10,3%	9,9%	9,9%	9,7%	9,8%
Vacunos	28,2%	28,6%	28,8%	30,4%	29,2%	29,2%	28,7%	29,0%
Ovinos	0,9%	1,0%	1,5%	1,1%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%
Aves	2,2%	2,3%	2,1%	2,1%	2,3%	1,9%	1,9%	2,0%
Manzanas frescas	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%
Naranjas	0,6%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,4%	0,5%
Mandarinas	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%
Subtotal selección Participación en el VBP agropecuario	74,8%	72,9%	74,2%	74,1%	74,6%	74,0%	73,3%	73,9%

Fuente: elaboración propia con base en OPYPA y datos del BCU.

Dentro del conjunto de productos considerados se incluyen los principales granos en términos de valor producido a nivel nacional, que representan en promedio el 29% del VBP agropecuario (excluyendo la forestación) en el período 2020-2022. Estos productos son: soja, arroz y cebada, con una clara orientación exportadora; trigo, con orientación exportadora intermedia; y maíz, que está principalmente destinado al mercado interno y carece de una orientación comercial definida (se han registrado años de exportaciones significativas seguidos de otros con importaciones destacadas, de acuerdo con el desempeño productivo local).

También se consideran las principales actividades vinculadas con la cría de animales, que representaron alrededor del 42% del VBP agropecuario durante el período 2020-

2022. Estos rubros incluyen vacunos y ovinos en pie, leche y aves. Para los vacunos y ovinos, el destino principal es la industrialización de carne y coproductos, con una orientación mayoritaria hacia el mercado internacional. La producción de leche se destina a la industrialización, tanto para la obtención de leche fluida pasteurizada dirigida al mercado interno como para otros productos lácteos (leche en polvo, quesos, manteca), cuya mayor parte se vende al mercado externo. Por otro lado, la cría de aves se enfoca principalmente en la producción de carne y huevos para el mercado interno, con una participación menor en el comercio internacional, que además muestra una tendencia a la baja desde 2015 debido en particular a la pérdida del mercado venezolano. A su vez, las importaciones de pollos y sus productos

han cobrado mayor relevancia para complementar la oferta local.

Por último, se incluyeron cuatro rubros hortofrutícolas, que representaron en promedio un 2% del VBP sectorial durante el período 2020-2022: la papa, la manzana, la naranja y la mandarina. La papa es la hortaliza más relevante en la canasta de consumo de la población uruguaya, medida en volumen, y tiene una marcada orientación hacia el mercado interno, que también se abastece mediante importaciones en caso de escasez. La manzana, la fruta local más consumida en el país, tiene una corriente exportadora que en 2020-2022 promedió aproximadamente el 6% de la oferta anual local, que se concentra entre los meses de febrero y junio. Las naranjas y las mandarinas, por su parte, tienen una

producción significativa destinada al mercado interno, al procesamiento industrial y a la exportación. La oferta de estos cítricos muestra una clara estacionalidad, y sus exportaciones se concentran entre abril y septiembre.

Los APM en Uruguay promediaron US\$88,3 millones anuales entre 2020 y 2023, lo que representó el 1,1% del VBP agropecuario (excluyendo forestación) (tabla 2). Además del cambio ya mencionado en la estimación por la publicación de las nuevas Cuentas Nacionales, también se realizaron ajustes en la cuantificación que buscan reflejar de mejor manera los APM y explican el cambio a la baja respecto de la estimación realizada en la edición anterior de este documento. Estos ajustes se detallan más adelante en esta sección.

TABLA 2 | EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS APOYOS A PRECIOS DE MERCADO (en millones de dólares, 2016-2023 y promedio)

Producto	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio (2020-2023)
Soja	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Maíz	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Trigo	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Arroz	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Cebada	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Lácteos	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Carne vacuna	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Pollo	5,5	19,4	26,6	26,8	51,6	14,0	4,3	34,9	26,2
Papa	20,5	28,5	34,7	19,5	29,6	16,0	7,0	37,5	22,5
Carne ovina	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Manzana	16,7	14,6	20,3	14,0	19,7	13,8	14,5	18,2	16,6
Naranja	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Mandarina	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
APM - Productos seleccionados	42,7	62,4	81,5	60,3	101,0	43,9	25,7	90,6	65,3
APM - Extrapolado	57,1	86,1	110,3	81,7	135,9	59,6	35,2	124,1	88,3

Fuente: elaboración propia con base en OPYPA.

Al igual que lo plasmado en ediciones anteriores, en la producción de granos, carne vacuna, ovina, y los rubros cítricos (naranja, mandarina), los apoyos se asumieron equivalentes a cero. La metodología OCDE permite realizar este supuesto cuando no existe evidencia de políticas que generen restricciones en la frontera, o intervenciones en el mercado doméstico que justifiquen la existencia de un diferencial entre el precio de mercado de dichos productos y el que compite en frontera. En cambio, para los rubros destinados principalmente al mercado doméstico (como la papa, la manzana y el pollo), las medidas aplicadas en frontera protegen la producción local frente a la competencia importada, lo que resulta en una estimación positiva del APM.

Los APM en papa promediaron US\$23 millones durante el período 2020-2023, 13% por debajo de los cuatro años anteriores en términos corrientes. En esta caída incidió la abundante oferta nacional existente en los años 2021 y 2022, que presionó significativamente a la baja los precios mayoristas y minoristas, los cuales se ubicaron a precios constantes en los menores valores de la última década (Ackermann y Díaz 2022a). Durante 2022, las bajas cotizaciones del producto desincentivaron su siembra, a lo que se agregó el déficit hídrico severo que atravesó el país. Particularmente en 2023, la sequía provocó una reducción significativa de la oferta nacional (la cual se situó en un mínimo histórico) y afectó la calidad del producto disponible (Ackermann 2023). Esto se tradujo en una tendencia inversa en los precios del mercado doméstico (que se duplicaron respecto del año anterior) y en un incremento significativo del diferencial de precio en relación con el de referencia en frontera.

Las importaciones de papas -que suelen provenir de países de la región- muestran un comportamiento fluctuante, que depende de la disponibilidad local. Se concentran en

períodos en los que la oferta nacional es insuficiente o presenta problemas de calidad, lo que resulta en precios más altos a nivel local. Así, en años de baja producción -como 2015, 2020 o 2023-, se importaron entre 4.000 y 15.000 toneladas que representaron entre el 6% y el 17% de la oferta total. En tanto, en 2019, 2021 o 2022, con producciones por encima de las 90.000 toneladas, las importaciones de papa fresca fueron nulas (Ackermann y Díaz 2022a). Además, la corriente importadora está sujeta a cumplir ciertas condiciones sanitarias, por lo que el diferencial de precios internos podría explicarse también por la existencia de permisos no automáticos para la importación.

En cuanto a la manzana, su cosecha se realiza una vez al año, comenzando con las variedades tempranas a mediados de enero y extendiéndose hasta abril con las más tardías. La disponibilidad en la plaza comercial se escalona según la variedad y el producto se conserva en cámaras de frío. Esto permite que exista oferta en el mercado doméstico durante todo el año. En la evolución de la producción se observan vaivenes muy pronunciados que responden a las variaciones interanuales de los rendimientos, en un contexto de caída de la superficie cultivada (en cerca de 1.000 hectáreas en la última década), con cierta trayectoria de incremento de las plantas en producción. Esto ha derivado en años de abundancia de producción con dificultad de su colocación en plaza, a los que siguen años de faltante de producto con el consecuente impacto en los precios (Ackermann y Díaz 2022b) y en los que suele recurrirse a complementar la oferta local con importaciones.

Para la manzana en fresco, que es la que se destina a exportación, se estimaron APM de US\$17 millones anuales para el período 2020-2023, cifra que se mantiene estable respecto del período previo, medida en términos corrientes. En este caso, el diferen-

cial de precios internos podría atribuirse a barreras relacionadas con licencias previas no automáticas para la importación de frutas y hortalizas, justificadas por razones sanitarias. La variabilidad productiva entre años hace difícil que se establezca un flujo constante de exportación. Asimismo, dado que los precios resultan menos atractivos para dicho destino en comparación con el mercado doméstico, no resultan un incentivo para impulsar las ventas al exterior, en un contexto en que el producto suele tener mayores costos (Ackermann y Díaz 2022b).

En el caso de pollos, se realizó un ajuste metodológico en la cuantificación del APM. En el documento que analiza el período 2017-2020 (García 2022) se observa que, dada la significativa reducción de las exportaciones de este producto desde 2015 (que pasaron de 14.000 toneladas en 2014 a 4.000 en 2015, y a alrededor de 0,5 toneladas en los últimos años), el precio de referencia de exportación perdió relevancia. Además, los mercados hacia los cuales se dirige este producto son de muy bajo valor, lo que lleva a una sobreestimación del verdadero apoyo cuando se utiliza este precio como referencia. Por tal motivo, en esta edición se decidió ajustar el cálculo y utilizar como referencia el precio de paridad de importación del pollo entero del mercado brasileño para determinar la diferencia con el precio mayorista. Este ajuste se implementó a partir de 2015, año en que las exportaciones comenzaron a perder relevancia con relación a la producción, y se comparó también con años anteriores. La decisión del año a partir del cual se realiza el ajuste responde a que no se encontraron brechas significativas respecto de la paridad de exportación para años previos.

En este contexto, en 2020-2023 los APM de pollos se ubicaron en una media anual de US\$26 millones, con vaivenes importantes de un año a otro. Esto responde tanto a las variaciones de los precios de referencia de Brasil como a la evolución de los precios locales. Los precios internacionales se ubicaron en niveles muy bajos en 2020, repuntaron con fuerza en los siguientes dos años y se redujeron nuevamente en 2023. El precio mayorista en Uruguay, en tanto, creció en 2020 respecto del año previo, disminuyó sensiblemente en 2021, y en los años siguientes volvió a mostrar una trayectoria al alza hasta alcanzar casi US\$2.700 por tonelada en la media de 2023 (Gorga 2023). Esto explica que en 2020 y 2023 el diferencial de precios respecto del internacional se haya ampliado, mientras que en 2021 y 2022 los precios mayoristas se alinearon al precio de referencia.

En el análisis publicado en la edición anterior (García 2022) se indicó que, debido a una norma sanitaria, se impidió el ingreso al país de carne de pollos parrilleros durante varios años, ya que Uruguay se encontraba libre de la enfermedad de Newcastle. Esta medida representó una importante protección para la producción nacional frente a las importaciones (Durán *et al.* 2020). A partir de 2014 las autoridades ministeriales levantaron esta medida, aunque se mantiene un estricto control sanitario sobre el ingreso.

Finalmente, en lo que refiere al sector lácteo, se realizó el cálculo del diferencial entre el precio local y el de referencia para los años 2020 a 2023. Tal como se indica en la edición anterior de este análisis (García 2022), en estos productos no se constatan medidas en frontera que expliquen ese diferencial, por lo que se establece en cero.¹⁶ En esta edición, se

¹⁶ En la edición anterior no se establecieron en cero, lo que no se alinea con los principios metodológicos adecuados. Como se indicó, este sector no tiene medidas en frontera que expliquen el diferencial entre el precio local y el de referencia, que es lo que la metodología OCDE intenta captar, asumiendo un mercado competitivo en todos los eslabones de la cadena.

calcula igualmente el diferencial dado que se trata de un sector con una estructura de mercado de fuerte concentración industrial (una cooperativa de productores capta más del 70% de la leche remitida) y en el que existe un precio fijado administrativamente para la comercialización de parte de la leche fluida, producto con una participación decreciente en las ventas (explica menos del 6% del total del volumen comercializado por el sector).

Estos factores pueden explicar la existencia de transferencias desde los consumidores a los productores o viceversa, en función de la evolución del precio de exportación y del precio doméstico, lo que determina que los APM oscilen entre valores positivos y negativos a lo largo de la serie de datos. Dado que no se observa un comportamiento sistemático en el diferencial entre el precio de referencia y el doméstico, ni se identifica una política que explique ese diferencial, la metodología habilita a considerarlo en cero. Este tipo de supuesto es habitual. Un ejemplo es el sector lácteo de Nueva Zelanda, que también cuenta con una

estructura de mercado altamente concentrada a nivel industrial y no verifica políticas que expliquen un diferencial de precios (OECD 2016).

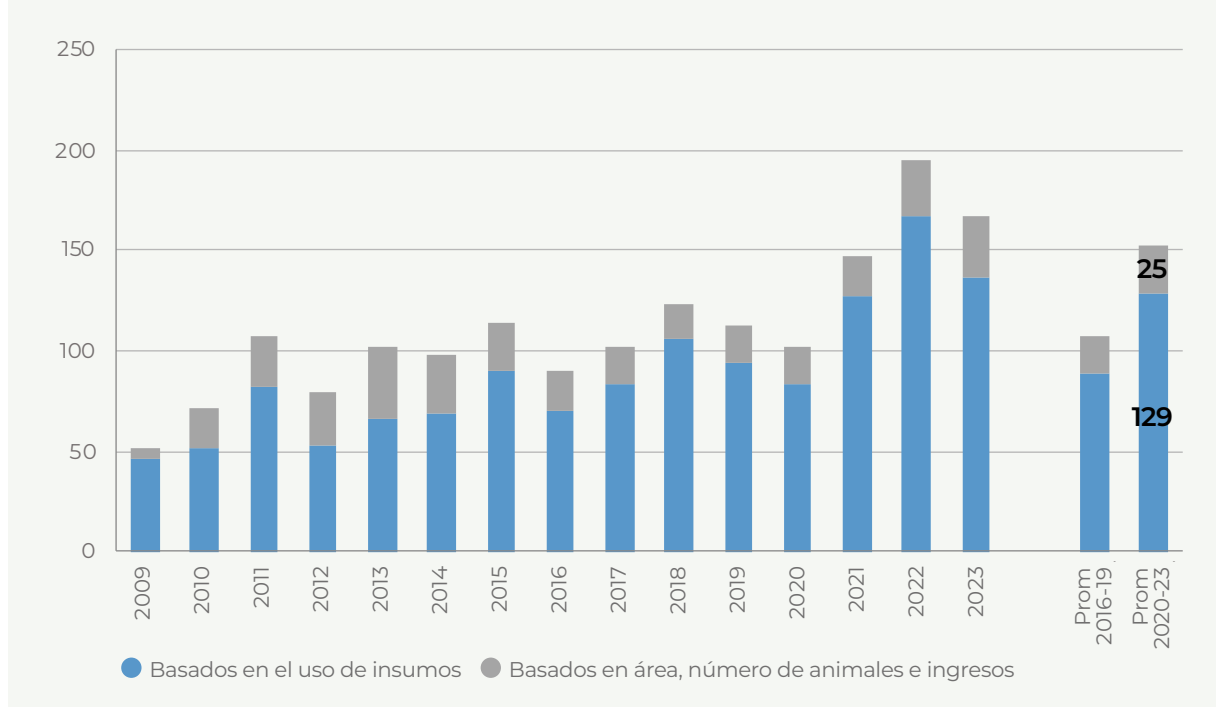
Es importante señalar que el cálculo de APM mediante diferencial de precios tiene la limitación de asumir una estructura de apoyos uniforme entre los productos incluidos y los que quedan fuera del análisis. En principio, los productos excluidos suelen ser los de menor peso en el VBP, como cerdos, y frutas y hortalizas, entre otros. Estos productos también tienden a tener una menor inserción externa y podrían estar más protegidos por medidas en frontera. Otra limitación del indicador es que presupone una estructura competitiva en todos los eslabones de la cadena productiva. En algunos casos, se podría cuestionar si el apoyo realmente se transfiere al productor o si se concentra en niveles superiores de la cadena. En consecuencia, la primera limitación podría resultar en una subestimación del verdadero valor de los APM que reciben los productores, mientras que la segunda podría llevar a una sobreestimación.

Apoyos directos

Los apoyos directos al sector agropecuario comprenden las transferencias presupuestarias a productores o grupo de productores, que pueden traducirse en un precio reducido para insumos (por ejemplo, un subsidio a los fertilizantes) o para los costos de capital fijo, un pago directo (un cheque de gobierno), un ingreso no percibido por el gobierno (por ejemplo, una concesión fiscal), o un servicio gratuito en especie a agricultores individuales (por ejemplo, servicios de extensión).

En Uruguay los apoyos directos promediaron US\$153 millones anuales entre 2020 y 2023 (figura 8), es decir, el 63% del EAP y el 36% del EAT, y un 43% más que en el prome-

dio 2016-2019. Dentro de los apoyos directos, prevalecieron -y crecieron sensiblemente respecto de años anteriores- los basados en el uso de insumos, los cuales totalizaron US\$129 millones de dólares promedio anual en el período de análisis y representaron algo más de la mitad del EAP. Esta categoría, a la vez, se subdivide en tres: uso de insumos variables, capital fijo y servicios en predio, que refieren, respectivamente, a transferencias que reducen el costo de insumos variables (por ejemplo, seguros, energía, fertilizantes, etc.), de bienes de inversión en el predio (por ejemplo, equipamiento, construcción, riego, etcétera) y de servicios brindados en el predio (como asistencia técnica, comercial o sanitaria).

FIGURA 8 | EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS APOYOS DIRECTOS, POR COMPONENTE (en millones de dólares, 2009-2023 y promedios)

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Para la estimación de los apoyos directos se consideró en primer lugar la exoneración de aranceles y de la tasa consular a la importación de insumos agropecuarios extrarregionales. Existe una nómina¹⁷ de insumos agropecuarios que ingresan al país en condiciones más beneficiosas que el resto, lo que trae aparejado un beneficio directo al sector: el acceso a estos productos a menor costo. Dicha exoneración se incluyó dentro de los pagos basados en el uso de insumos variables y ascendió a US\$101 millones promedio por año entre 2020 y 2023, monto que duplica el verificado en 2016-2019, en términos corrientes. Esto se debe a que las importaciones de varios de los productos incluidos (en particular fertilizantes, agroquímicos y alimentos para animales) se in-

crementaron sustancialmente, y en algunos casos incluso se duplicaron.

Esto se fundamenta, por un lado, en los efectos de la pandemia por COVID-19, que impulsó los precios de varios insumos importados y productos alimenticios. En particular, los años 2021 y 2022 mostraron niveles altos de precios del ganado, lo que incrementó la demanda de alimentos para animales con la finalidad de lograr mayor eficiencia en el engorde. A su vez, el déficit hídrico registrado en el período reforzó la necesidad de importaciones de granos, forrajes y alimentos para animales.

Además, en el marco de la emergencia agropecuaria por sequía, se incorporaron tempo-

¹⁷ Puede consultarse en el artículo 1º del Decreto 194/979, al que se le han realizado posteriores modificaciones. Existe una gran diversidad de productos incluidos, entre ellos, semillas, fertilizantes, agroquímicos, semen, comederos, bretes, cepos y mallas.

ralmente ciertos granos en el beneficio de la exoneración de la tasa consular. De esta manera, ambas exoneraciones representan en conjunto dos tercios del total de apoyos directos, y se configuran como las principales en esta categoría. Cabe aclarar que se asume que el beneficio se traslada a los productores, por lo que el apoyo puede quedar relativamente sobreestimado, dado que una parte de este podría ser apropiado por los intermediarios.

En segundo lugar, se incluyó información del INC, que otorga tierras en modalidad de arrendamiento a sectores definidos como prioritarios a cambio del cobro de una renta que cuenta con un subsidio implícito, es decir, que su importe se ubica por debajo del valor de mercado.¹⁸ Se estima el monto de este subsidio como la diferencia entre las rentas de mercado por rubro -publicadas periódicamente por la Oficina de Estadísticas Agropecuarias del MGAP (DIEA)- respecto de las rentas aplicadas por el INC -e informadas para la realización de este análisis-, considerando las hectáreas bajo arrendamiento por tipificación.¹⁹ De esta manera, el monto de apoyo total brindado por el subsidio implícito a las rentas se estima en US\$24,5 millones promedio por año entre 2020-2023, pasando de US\$19 millones en 2020 a US\$30 millones en 2023, y mostrando un crecimiento sustantivo del 30% en términos corrientes respecto del período previo (2016-2019). Este apoyo se consideró dentro del EAP como apoyo basado en área, dado que se calcula como un diferencial de la renta por hectárea respecto del valor de mercado.

En tercer lugar, se tomaron en cuenta los subsidios otorgados por la Dirección General de la Granja (DIGEGR) del MGAP y financia-

dos por el Fondo de Fomento de la Granja, el principal instrumento para la aplicación de políticas activas en el sector granjero. Dentro de los principales usos dados a este Fondo entre 2020 y 2023 se identifican, entre otros, el plan de manejo regional de plagas en hortifruticultura, la política de promoción de seguros a través del subsidio a la prima, planes de negocio, la convocatoria de Mujeres de la Granja para el desarrollo productivo de mujeres, y apoyos en aportes patronales del Banco de Previsión Social (BPS) para productores granjeros. Estas partidas se incorporan como transferencias basadas en el uso de insumos variables. Cabe aclarar que también comprenden transferencias para reducción de costos de inversión (como, por ejemplo, riego) y programas de asistencia técnica (por ejemplo, los planes de asistencia técnica integral predial o la convocatoria de Mujeres de la Granja, donde hay algún componente vinculado con este aspecto y también con apoyo a inversiones). Se asigna a insumos variables por ser la categoría más predominante, ya que no se cuenta con información para separar estos componentes.

Los beneficiarios de estos subsidios son principalmente el sector hortícola y de frutales de hoja caduca. Lo ejecutado por año entre 2020 y 2023 promedió los US\$7,2 millones. Este monto excluye el abatimiento a endeudamiento de productores granjeros con el Banco de Previsión Social amparado en el Decreto 150/022.²⁰ También se descuenta el apoyo otorgado en el marco de la emergencia climática de 2023, que a través del Fondo de Fomento de la Granja cubrió el aporte mínimo a la contribución patronal rural y el apor-

¹⁸ La estimación incluye dos componentes, no diferenciados en este informe: por un lado, lo que se podría denominar como subsidio “estructural” (la política habitual del INC) y, por otro, el subsidio “coyuntural”. A modo de ejemplo, debido a la emergencia agropecuaria, el INC decidió no ajustar las rentas a lo largo de 2023 y otorgó una bonificación por pago en fecha (Barboza et al. 2023).

¹⁹ La información de INC está tipificada en las siguientes categorías: ganadera, agrícola, lechera, granjera, arrocería, cañera, agrícola-ganadera, agrícola-lechera, ganadero-lechera, ganadero-granjera, recría y ganadera-ovejuna.

te patronal correspondiente al seguro por enfermedad del año 2023 a los productores granjeros registrados en el Registro Nacional Frutihortícola y a apicultores inscriptos en el Registro Nacional de Propietarios de Colmenas. Estas dos medidas implicaron desembolsos por aproximadamente US\$2 millones cada una en 2022 y 2023 respectivamente. La exclusión obedece a que la metodología EAP no incluye el trato diferenciado de los agricultores en las medidas de seguridad social.

En cuarto lugar, para el cálculo de los apoyos directos se incluyó el gasto público del Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA), que involucra la trazabilidad ganadera individual obligatoria.²¹ Para su aplicación, el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) centraliza la información de todas las transacciones. La normativa establece que el MGAP entrega y distribuye los dispositivos de identificación sin costo para los productores, mientras que los usuarios se hacen cargo de los lectores y de los equipos informáticos necesarios para su conexión y para la transmisión de datos. Además, incluye la adecuación informática del MGAP y la gestión del sistema. Este gasto se contempla como apoyo basado en el uso de insumos variables, y la lechería y la ganadería son los beneficiarios. El gasto promedio por año entre 2020-2023 fue de US\$7,2 millones.

Esta herramienta es considerada un bien público sectorial. Sus objetivos son generar información y robustecer el sistema de control

y monitoreo sanitario del país. Si bien implica la subvención de insumos, como son los dispositivos de identificación -un requisito obligatorio establecido en la Ley para toda la ganadería uruguaya-, entre sus objetivos se encuentran mantener el status sanitario del país y dar respuesta a requerimientos de los mercados internacionales. Como bien público sectorial, podría catalogarse como un servicio general más que como un apoyo directo. Se mantiene este apoyo dentro de la categoría de apoyos directos para preservar la coherencia con documentos anteriores y la comparabilidad internacional.

En quinto lugar se incluyen los gastos por la bonificación de tarifa eléctrica por parte de UTE. El organismo otorgó el beneficio para los productores lecheros desde 2016, los regantes desde 2017 y las bodegas desde 2021 (Tambler *et al.* 2020, 2021; Barboza *et al.* 2022, 2023). Además del descuento en la factura, UTE agregó un beneficio adicional para los productores regantes como prueba piloto desde la zafra 2021/2022. El objetivo es disminuir las variaciones de tensión de las redes de distribución afectadas por las particularidades de consumo de este grupo de clientes, particularmente por el encendido y apagado conjunto de los equipos de bombeo en zafra, y la sobrecompensación de la energía reactiva en el período fuera de zafra. El beneficio consistió en una bonificación al precio de la energía consumida en el tramo horario Punta, de forma que se iguale al precio del tramo horario Llano o Fuera de Punta, en el

²⁰ Este Decreto busca atender deudas de productores granjeros (frutícolas, hortícolas, vitícolas, apícolas, criadores de aves y/o de suinos) con el Banco de Previsión Social por aportes patronales a la seguridad social de productores familiares, originados antes del 30 de junio de 2002. Esto permitió que más de 100 productores (cuya nómina de beneficiarios se encuentra en la Resolución 786/022), al quedar libres de deuda, puedan jubilarse o vender sus campos.

²¹ El SIRA fue creado por la Ley 17.997, y es administrado y gestionado por el MGAP. La Ley establece la obligatoriedad de la trazabilidad individual del ganado bovino en todo el país, mediante la aplicación de dispositivos de identificación con código nacional, el ingreso del animal a la base de datos oficial y el registro de movimientos, cambios de propiedad y demás eventos productivos y sanitarios relevantes desde el nacimiento hasta su muerte, sin interrupciones ni inconsistencias. De esta manera, es posible seguir los movimientos del animal desde el nacimiento hasta su faena además de contar con datos como fecha y lugar de nacimiento, sexo, raza y cambios de propiedad.

caso de la tarifa Residencial Doble Horario. En contrapartida, se espera que los clientes eviten la sobrecompensación de energía reactiva en los meses fuera de zafra (Barboza *et al.* 2022).

El monto total de los dos tipos de apoyo promedió US\$6,6 millones al año entre 2020 y 2023, con un crecimiento destacado respecto de años previos, magnificado por los efectos de la sequía. Estos apoyos se contemplaron dentro del uso de insumos variables. En el caso de los regantes, los beneficiarios son un grupo de productos, entre los que se destaca el arroz, pero también se beneficia la agricultura y la hortifruticultura.

Se incluyeron en sexto lugar los gastos financiados por el presupuesto público del Instituto Plan Agropecuario (IPA), que es el encargado de realizar extensión rural y asistencia técnica a productores, principalmente ganaderos, con el objetivo de facilitar los procesos de acceso al conocimiento, de adopción de tecnologías y de innovación, en articulación con otras entidades. Su financiamiento proviene de rentas generales (se excluyó el gasto realizado con fondos propios u otras fuentes) y se lo consideró como un apoyo basado en servicios. El monto total por este concepto fue de US\$2 millones promedio por año entre 2020 y 2023, con una tendencia creciente: pasó de US\$1,9 millones en 2020 a US\$2,4 millones en 2023.

En séptimo lugar se tuvieron en cuenta los apoyos otorgados por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, dedicada a aplicar políticas públicas orientadas al desarrollo rural, con especial énfasis en los productores familiares, asalariados rurales y sus organizaciones. Los apoyos son otorgados a través de convocatorias a productores, con financiamiento de organismos multilaterales de crédito y del Fondo de Desarrollo Rural, para la incorporación de tecnología en los predios, la promoción de mejoras productivas, el apoyo

de inversiones para disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático y el manejo sostenible de la producción. Se incluyen los siguientes programas con ejecución en el período de análisis: Lechería Sostenible en la Cuenca Santa Lucía; Estrategias Asociativas de Agua para la Producción (EAAP); Más Agua, Más Valor (segunda edición); Camino Mujer; La Bujía; AGROTIC, de soluciones digitales para la producción familiar; y Senda Agroecológica.

En general, los proyectos prediales tienen un componente de inversiones que se combina con asistencia técnica para el apoyo en su diseño y ejecución. Dado su mayor peso, se asignan los montos ejecutados como apoyos basados en el uso de insumos, en la subcategoría de formación de capital fijo (aunque hay también cierto componente de apoyo basado en servicios, dado que se ofrece asistencia técnica). Entre 2020 y 2023, este concepto promedió US\$1,9 millones anuales, con una evolución decreciente (de US\$2,8 millones en 2020 a US\$0,632 millones en 2023).

Por último, la estimación incluye las transferencias por emergencias agropecuarias derivadas de eventos climáticos, sanitarios o fitosanitarios extremos que afectan decisivamente la viabilidad de los productores. La declaración de la emergencia surge por resolución del MGAP, con el asesoramiento preceptivo de la Comisión de Emergencias Agropecuarias, y en ella se delimita expresamente el período de vigencia, los rubros incluidos y las zonas de afectación. Este mecanismo habilita la utilización del Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE), instrumento que tiene como objetivo atender las pérdidas de los establecimientos afectados. Como se destacó en la sección 3 de este documento, entre 2020 y 2023 se registró un período de fuerte déficit hídrico debido al fenómeno La Niña, que generó impactos significativos a nivel productivo en todo el territorio nacional y en

todos los rubros agropecuarios. Los efectos fueron particularmente severos en 2023: el sector experimentó la sequía más grave desde que se tienen registros.

La declaratoria de emergencia desencadenó una serie de medidas, varias de ellas financiadas con el FAE, entre las que se destacó el otorgamiento de créditos blandos para el sector agropecuario con tasas subsidiadas a través de República Microfinanzas, la provisión de ración y fardos por parte del MGAP para microproductores²², y la realización de un convenio entre los gobiernos departamentales y el MGAP para la construcción y

limpieza de tajamares y aguadas. El total ejecutado por estas medidas implicó una media anual de US\$1,4 millones entre 2020 y 2023. El apoyo en 2023 fue sensiblemente mayor: se ubicó en US\$4 millones.

También se instrumentaron otras medidas en el marco de la emergencia, que se incluyeron en políticas mencionadas anteriormente; por ejemplo, el arranquio de montes frutales improductivos con fines sanitarios, lo cual se contempla dentro del apoyo de DIGEGRA, o la suspensión del cobro de impuestos aduaneros a la importación de productos destinados a la alimentación animal.

Estimado de apoyo al productor por producto

Como se evidencia en las secciones anteriores, la influencia de las políticas agropecuarias, especialmente los APM, es más significativa en los productos destinados en su mayoría al mercado interno. En contraste, para los productos netamente exportables no se observan políticas que distorsionen los precios. En estos casos, los apoyos directos cobran cierta relevancia, aunque se mantienen bajos en términos de los ingresos generados por estos sectores.

De acuerdo con la metodología EAP (OECD 2016) un primer paso es identificar el grado de especificidad de producto de la medida de política, de lo cual surgen las siguientes subcategorías de apoyo mutuamente excluyentes: a un solo producto, a un grupo de productos o a todos los productos. Los APM son por definición un apoyo prestado a un solo producto.

Con estos indicadores se puede calcular el valor monetario anual de las transferencias desde los consumidores y los contribuyen-

tes a los productores agropecuarios, que surgen de políticas vinculadas a la elaboración de un cierto producto, es decir, el agregado de los apoyos a precios de un producto específico y las transferencias a productores por políticas que son etiquetadas como prestadas a un solo producto.

La tabla 3, en página siguiente a continuación, muestra la categorización de productos realizada. Las políticas que se identifican como producto-específicas son los APM; los apoyos de DIGEGRA a través del Fondo de Fomento de la Granja (aunque recientemente se han incorporado apoyos más abarcativos, como la convocatoria Mujeres de la Granja); los de las emergencias climáticas; la bonificación a la tarifa de energía eléctrica para lechería, bodegas y cámaras hortofrutícolas; algunos programas de DGDR, dado que se identificaron convocatorias específicas para ciertos productos (como la de Lechería Sostenible en la Cuenca Santa Lucía); y el apoyo a la renta del INC.

²² Con hasta 30 vacunos declarados en DICOSE a junio 2022, que estén registrados y al día con el FAE.

TABLA 3 | CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS POR ESPECIFICIDAD DE PRODUCTO

	Un solo producto	Grupo de productos	Todos los productos
APM	●		
SIRA		Ganadería y lechería	
DIGEGR - Fondo de la granja	●	●	
Emergencias climáticas	●		
Bonificación tarifa eléctrica lechería	●		
Bonificación UTE - regantes		Commodities con riego	
Bonificación UTE - bodegas	●		
Bonificación UTE - cámaras frigoríficas hortifrutícolas	●		
Exoneración de aranceles por la importación de insumos agropecuarios			●
MGAP / DGDR	●	Productores familiares	
IPA		Vacunos y ovinos	
INC (subsidio a renta de colonos)	●		

Fuente: elaboración propia.

En los apoyos del Fondo de Fomento de la Granja, los beneficiarios son principalmente el sector hortícola y el de frutales de hoja caduca (se distribuyen en función del VBP de estos sectores). Para el apoyo por la emergencia climática, en 2020 se contó con la información desagregada por sector, por lo que se asignó a los productos correspondientes. En 2021 se distribuyó el beneficio entre lechería, ganadería y apicultura en función del VBP de ese año. De la misma manera, en 2022 se recurrió a utilizar el VBP de lechería y ganadería, con excepción de la emergencia declarada por granizo, que se asignó a hortifruticultura. Finalmente, en la emergencia de 2023, que tuvo un alcance nacional e implicó una serie de beneficios, se adoptaron diversos criterios: el apoyo en raciones se distribuyó entre ganadería y lechería en función del VBP de estos sectores; el apoyo brindado para que ejecuten las intendencias se distribuyó en función del VBP de todos los rubros; y los subsidios de mi-

crofinanzas se distribuyeron en función de los sectores beneficiarios, con información proveniente de República Microfinanzas.

La bonificación a la tarifa eléctrica de lechería, bodegas y el sector hortofrutícola se asignó a los productos correspondientes (en el caso de las cámaras hortofrutícolas, se distribuye internamente en función del VBP). Para los programas de DGDR se identificaron las convocatorias específicas a cierto producto. Para distribuir el apoyo del INC entre productos, en primer lugar, se aplicó la tipificación enviada por la institución y luego se utilizó la información del VBP para la distribución a nivel de producto.

De esta manera, siguiendo la metodología EAP, se observa que del total de apoyos directos -que como se mencionó en el apartado anterior promediaron US\$153 millones anuales-, el 24% fueron clasificados como apoyos directos específicos a los productos, lo

que equivale a un promedio anual de US\$36 millones entre 2020 y 2023 (tabla 4). Sobre-salen los otorgados a la lechería, la carne vacuna y el rubro “otros” (que incluye prin-

cialmente al sector hortícola y frutícola no comprendido en el análisis del APM), que concentran en conjunto el 89% de dichas transferencias.

TABLA 4 | ESTIMADO DE APOYOS A PRODUCTOS ESPECÍFICOS (en millones de dólares y participación, promedio anual 2020-2023)

	Apoyos específicos a los productos A+B	APM A	Apoyos directos específicos a los productos B	Participación de los apoyos directos especí- ficos a los productos Bi/B
Soja	2,2	0	2,2	6%
Maíz	0,2	0	0,2	1%
Trigo	0,2	0	0,2	0%
Arroz	0,5	0	0,5	1%
Cebada	0,2	0	0,2	1%
Lechería	12,2	0	12,2	33%
Carne vacuna	10,9	0	10,9	30%
Pollos	26,2	26,2	0	0%
Papa	22,6	22,5	0	0%
Carne ovina	0,5	0	0,5	1%
Manzana fresca	17	16,6	0,4	1%
Naranja	0	0	0	0%
Mandarinas	0	0	0	0%
Otros	33,1	23,1	9,1	25%
Total	124,8	88	36	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

Como en la edición anterior, y por fuera de la metodología EAP (que sólo distribuye los apoyos producto-específicos, dado que apunta a identificar la eventualidad del tratamiento diferencial sobre un sector), el análisis se complementa distribuyendo los apoyos directos otorgados a varios commodities o a su totalidad. Con esto se busca una aproximación global del total de apoyos directos que recibe cada uno de los productos (más allá de si se está incentivando un sector por encima de otro).

Para esto, se distribuyó el gasto público en el SIRA entre el sector ganadero vacuno de carne y el lechero en función de la cantidad de animales en stock cada año. La bonificación a la tarifa eléctrica de regantes -en la que tiene una participación destacada el arroz, pero también se beneficia la agricultura de verano y la hortifruticultura- se distribuyó en función de la participación de cada sector en el área total regada. La exoneración de aranceles y de la tasa consular a la importación de insumos agropecuarios

extrarregión se identificó como un apoyo al total de commodities, dada la diversidad de rubros incorporados, y el beneficio se distribuyó en función de la participación del VBP agropecuario promedio entre 2017-2022. Las convocatorias multirrubro de DGDR se distribuyeron en función de la cantidad de unidades beneficiarias sectoriales según el registro de productores familiares (dado que tienen esa población objetivo), y luego se utilizó la participación relativa en el VBP para estimar el apoyo a nivel de productos.

Finalmente, el gasto público del IPA, dada su vinculación a la actividad ganadera vacuna y ovina, se asigna proporcionalmente al VBP de dichas actividades.

Los resultados evidencian que los apoyos directos no específicos a productos promediaron unos US\$117 millones por año entre 2020 y 2023 (76% de los apoyos directos cuantificados), de los cuales el 33% correspondió a carne vacuna, el 17% a soja, el 9% a lechería y el 23% a la categoría otros (tabla 5).

TABLA 5 | APOYOS DIRECTOS ESPECÍFICOS Y NO ESPECÍFICOS A LOS PRODUCTOS
(en millones de dólares y participación, promedio 2020-2023)

	APM	Apoyos directos específicos a los productos	Apoyos específicos a los productos	Apoyos directos no específicos a los productos	Participación en los apoyos directos no específicos a los productos	EAP por producto	EAP por producto/ingresos	Específicos/EAP	No Específicos/EAP
	A	B	C=A+B	D	Di/D	C+D		C/(C+D)	D/(C+D)
Soja	0,0	2,2	2,2	19,8	17%	22,0	3%	10%	90%
Maíz	0,0	0,2	0,2	2,4	2%	2,7	2%	9%	91%
Trigo	0,0	0,2	0,2	2,2	2%	2,4	1%	8%	92%
Arroz	0,0	0,5	0,5	7,6	7%	8,1	2%	6%	94%
Cebada	0,0	0,2	0,2	1,6	1%	1,8	1%	10%	90%
Lechería	0,0	12,2	12,2	10,8	9%	23,0	3%	53%	47%
Carne vacuna	0,0	10,9	10,9	39,0	33%	49,9	2%	22%	78%
Pollos	26,2	0,0	26,2	2,1	2%	28,3	16%	92%	8%
Papa	22,5	0,0	22,6	0,7	1%	23,3	45%	97%	3%
Carne ovina	0,0	0,5	0,5	1,6	1%	2,1	2%	25%	75%
Manzana fresca	16,6	0,4	16,9	0,4	0%	17,3	75%	98%	2%
Naranja	0,0	0,0	0,0	0,7	1%	0,8	2%	5%	95%
Mandarinas	0,0	0,0	0,0	0,7	1%	0,7	2%	5%	95%
Otros	23,1	9,1	32,1	26,9	23%	59,0	3%	54%	46%
Total	88,3	36,4	124,8	116,6	100%	241,4	3%	52%	48%

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por instituciones listadas en el anexo 3.

A partir de esto se constata que en los rubros de exportación tienen mayor relevancia los apoyos directos no específicos a productos (representan más del 70% del total) que los específicos a productos. También se evidencia que en estos rubros se mantienen bajos niveles de apoyos en términos de los ingresos del sector. En cambio, los apoyos

específicos a productos cobran importancia en los rubros con mayor relevancia del mercado interno y en algunos casos suelen explicar buena parte de sus ingresos. El sector lechero y el agregado “otros” se ubican en una situación intermedia, con una participación similar entre apoyos específicos y no específicos a productos.

Comparación internacional de los apoyos al sector agropecuario y su estructura

La metodología aplicada es utilizada, actualmente, por todos los países miembros de la OCDE y otras economías emergentes para monitorear las políticas agrícolas. Asimismo, mediante la Iniciativa Agrimonitor del BID, se llevan a cabo estudios similares en varios países de América Latina y el Caribe con la misma metodología, lo que permite la cuantificación y sistematización de la información sobre las políticas agrícolas aplicadas, y la realización de comparaciones internacionales.

Según OCDE (OECD 2021), en 2020 las políticas estuvieron enfocadas en afrontar el shock recibido por el COVID-19. Tres años más tarde, mientras los efectos de la pandemia aún persistían, los gobiernos desplegaron medidas de apoyo a productores y consumidores para mitigar el impacto de la guerra en Ucrania, y el aumento de los costos de insumos y alimentos derivados de presiones inflacionarias (OECD 2023).

Asimismo, la OCDE señala que, si bien los gobiernos están intensificando esfuerzos para contribuir a la adaptación del sector al cambio climático, es urgente profundizar las reformas de política necesarias para afrontar lo que denominan como triple desafío: proporcionar una cantidad de alimentos adecuados, asequibles, seguros y nutritivos

para una población mundial en crecimiento; brindar acceso a fuentes de ingresos y condiciones de vida sostenibles a las personas involucradas en las distintas etapas de la cadena de valor alimentaria; y hacerlo en simultáneo con el aumento de la sostenibilidad ambiental del sector (OECD 2023).

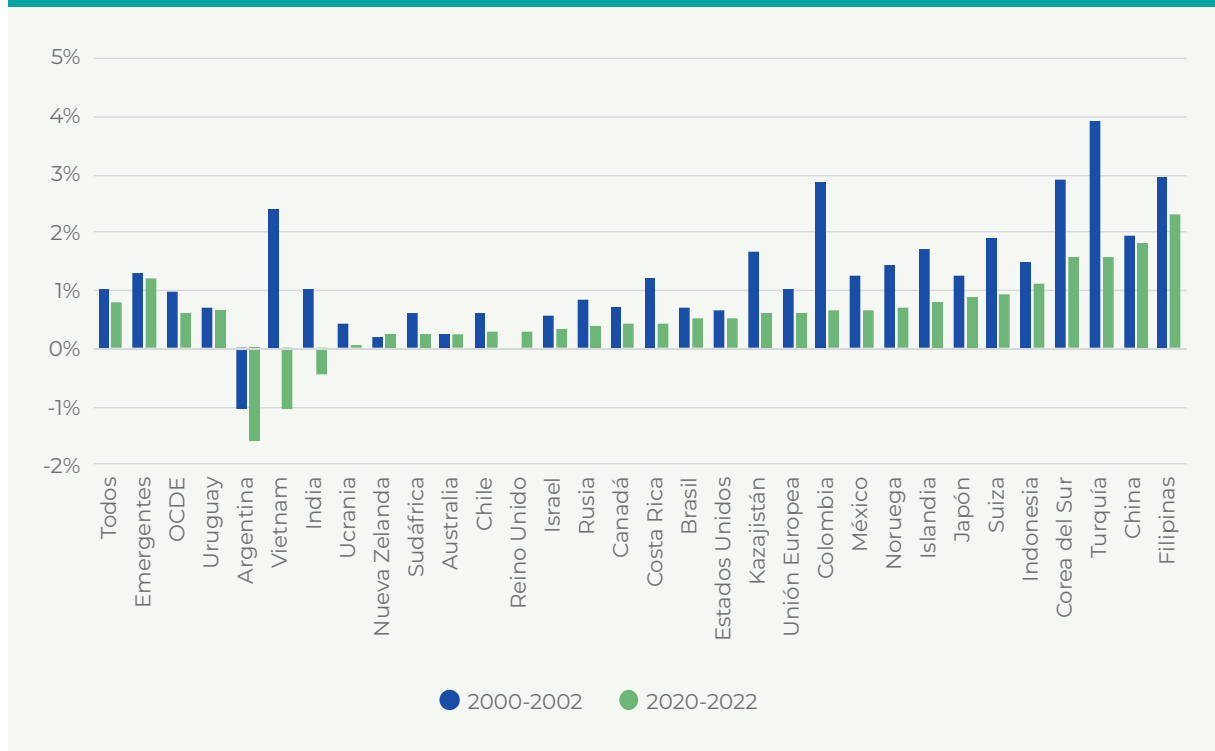
El total de apoyos positivos otorgados al sector agropecuario en los 54 países analizados en el informe de la OCDE (OECD 2023) aumentó durante los últimos 20 años en términos nominales, con un promedio de US\$851.000 millones anuales durante 2020-2022, cifra 22% mayor que la del trienio anterior (US\$696.000 millones en 2017-2019). Como se mencionó, este incremento se explica por la respuesta de política pública ante la pandemia por COVID 19, las presiones inflacionarias sobre alimentos e insumos agropecuarios, y las consecuencias de la guerra en Ucrania.

La proporción del EAT sobre el PIB ilustra el esfuerzo relativo que realiza una economía para proveer ayudas al sector. El total de apoyos antes mencionado equivale al 0,8% del PIB del conjunto de países analizados. Sin embargo, esta cifra agregada esconde una diversidad de niveles y composición entre países y grupos de países. Los mayores niveles de apoyo relativo se observan en las econo-

mías emergentes analizadas, específicamente en Filipinas (2,3%), China (1,8%), Turquía (1,6%) y Corea del Sur (1,6%). Por otro lado, se

redujeron en casi todos los países relevados en los últimos 20 años, en mayor medida en Vietnam, Turquía, Colombia e India (figura 9).

FIGURA 9 | PARTICIPACIÓN DE LOS APOYOS TOTALES AL SECTOR AGROPECUARIO EN EL PIB DE CADA GRUPO/PAÍS



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE (OECD 2023).

TODOS incluye a los 38 miembros de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

EMERGENTES incluye Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Kazajistán, Filipinas, Rusia, Sudáfrica, Ucrania y Vietnam.

La barra azul de **URUGUAY** corresponde al promedio 2009-2011, en función de la disponibilidad de datos.

UNIÓN EUROPEA incluye Chipre, Rumania, Bulgaria, Croacia y Malta, países no pertenecientes a la OCDE.

A pesar del descenso que muestran las políticas de apoyo a la agricultura en las últimas dos décadas en los países de la OCDE, en relación con el VBP agropecuario los niveles continúan altos: promedian un 25% en el período 2020-2022. Se observan sin embargo grandes variaciones entre países: desde 72% en Islandia, 77% en Suiza y 83% en Noruega hasta menos de 5% en países como

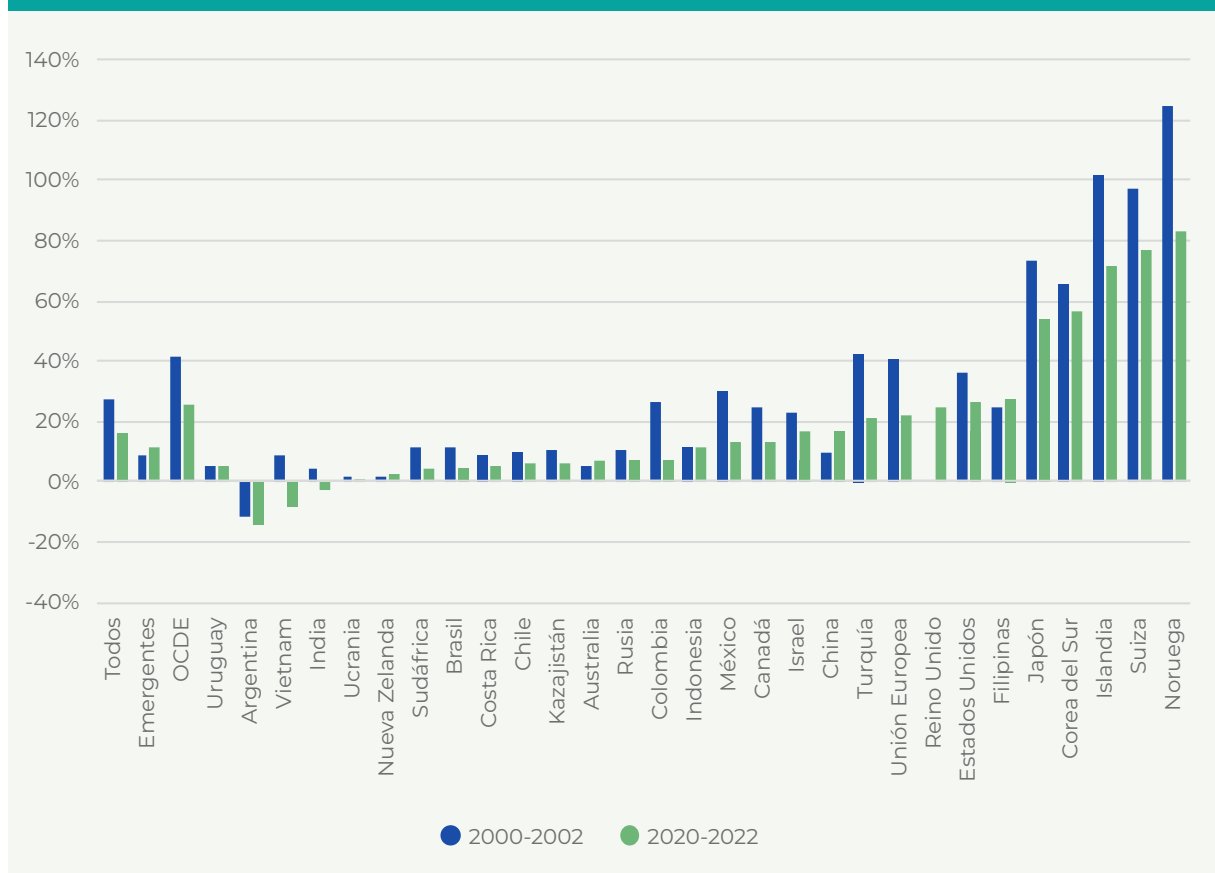
Brasil, Sudáfrica, Nueva Zelanda o Ucrania. Al mismo tiempo, en Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Europea la proporción es cercana al promedio de la OCDE (figura 10).

En las 11 economías emergentes analizadas, el total de apoyos representó, en promedio, el 11% del VBP generado por el sector en 2020-2022. Los niveles más altos se registraron en

Filipinas (28%) y China (17%), mientras que los más bajos corresponden a Sudáfrica y Brasil (4% cada uno) y Ucrania (0,24%). En India,

Vietnam y Argentina, se constatan indicadores negativos respecto del VBP agropecuario (-3%, -8% y -14%, respectivamente) (figura 10).

FIGURA 10 | PARTICIPACIÓN DE LOS APOYOS TOTALES AL SECTOR AGROPECUARIO EN EL VALOR DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR DE CADA GRUPO/PAÍS



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE (OECD 2023).

TODOS incluye a los 38 miembros de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos.

EMERGENTES incluye Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Kazakstán, Filipinas, Rusia, Sudáfrica, Ucrania y Vietnam.

La **barra azul de URUGUAY** corresponde al promedio 2009-2011, en función de la disponibilidad de datos.

UNIÓN EUROPEA incluye Chipre, Rumania, Bulgaria, Croacia y Malta, países no pertenecientes a la OCDE.

En cuanto a la composición de los apoyos totales a nivel internacional, entre 2020 y 2022 alrededor de las tres cuartas partes (US\$630.000 millones) se dirigieron a los productores individuales (EAP), ya sea en forma de precios más altos o mediante pa-

gos directos financiados por presupuesto público. Siguen en importancia las transferencias a consumidores de productos agropecuarios (US\$115.000 millones, el 13% del EAT) y los apoyos en servicios generales (US\$106.000 millones, el 12%).

En relación con estos últimos, la OCDE destaca una trayectoria de descenso medido en relación con los apoyos totales y también con el VBP agropecuario. Esta evolución se observa tanto en los países de la OCDE como en las economías emergentes. A nivel agregado en los países analizados, el gasto público en la categoría infraestructura representó casi la mitad del EASG (46%) entre 2020 y 2022. La mayor parte del monto se destinó a proyectos relacionados con el riego. Las categorías innovación y transferencia de conocimiento e inspección y control representaron el 23% y el 8% del EASG respectivamente. Por último, el gasto en marketing y promoción absorbió el 8% y el costo del almacenamiento el 13% (OECD 2023).

Del total de las ayudas positivas a los productores, cuantificadas bajo el EAP (US\$630.000 millones), un 65% se proporcionó a través de los instrumentos potencialmente distorsionantes en la asignación de recursos y comercio: APM y pagos vinculados con la producción o con el uso sin restricciones de los insumos variables (US\$411.000 millones) (OECD 2023). Estos instrumentos son menos eficientes para transferir recursos a los agricultores, ya que parte de los beneficios se capitalizan con el valor de la tierra o se traducen en un mayor uso de insumos.²³ También suelen ser poco equitativos, en la medida en que están vinculados directamente con la producción y no se dirigen a los productores con bajos ingresos. Asimismo, estas políticas pueden reducir el acceso a los alimentos de los consumidores de bajos ingresos e influir en el patrón de especialización productiva de los países: se desplazan recursos desde

producciones más eficientes a otras de menor eficiencia (OECD 2021).

El EAP como proporción de los ingresos de los productores se ha reducido en los 54 países analizados: pasó del 18% promedio en 2000-2002 al 10% en 2020-2022. Sin embargo, este valor se encuentra relativamente estable desde 2010-2012. La evolución se explica por los países de la OCDE (cuya tasa de apoyo en relación con los ingresos pasó del 28% promedio en 2000-2002 al 18% en 2010-2015 y al 15% en 2020-2022), dado que en las economías emergentes analizadas se constató un crecimiento (la tasa pasó del 3,9% al 4,5% y luego al 7,1% en el mismo lapso) (OECD 2023). De todas maneras, la caída de los apoyos en los países de la OCDE se explica por reformas iniciadas antes de 2008, y el ritmo de descenso se redujo sustancialmente a partir de entonces e, incluso, se observó cierto repunte luego de 2014 (OECD 2021).

Pese al descenso en la tasa antes mencionado, los países con mayores niveles en el EAP respecto de los ingresos de los productores pertenecen a la OCDE. En Noruega, Islandia, Suiza y Corea, las políticas que surgen de la aplicación de medidas en frontera y de apoyos directos generan entre el 46% y el 51% de los ingresos de los productores, mientras que la Unión Europea, China y Turquía se encuentran alineados al promedio de la OCDE (es decir, alrededor de 15%). Dentro de los países con bajos niveles por debajo del 5%, se encuentran Rusia, Kazajistán, Australia, Costa Rica, Brasil, Chile, Sudáfrica y Nueva Zelanda. Finalmente, tres países presentaron niveles negativos como conse-

²³ OCDE sugiere una relación inversa entre la tendencia de una política a distorsionar el mercado y su eficiencia en transferir ingresos que benefician a los productores. Según sus estudios, en los países que la conforman la proporción de las transferencias monetarias que recaen en los agricultores es de sólo 17% en el caso de las subvenciones a los insumos, 23% en el apoyo a los precios de mercado, 26% en el caso de los pagos compensatorios y 47% en el caso de los pagos por superficie. Esto se debe a que los APM y otras políticas distorsionadoras estimulan la producción y gran parte de la ayuda se paga a los proveedores de insumos o se capitaliza en el valor de la tierra (OECD 2021).

cuencia de una imposición implícita a través de precios domésticos por debajo de los internacionales: Vietnam, Argentina e India.

Para aportar otra mirada, se indaga sobre los productos o grupos de productos que están siendo apoyados.²⁴ Este indicador se construye con el agregado de APM y los apoyos directos específicos a productos. En los países analizados en el informe de OCDE (OECD 2023), las transferencias de un solo producto son especialmente altas para el azúcar, el maíz y el arroz: cada una representó más del 15% de los ingresos brutos del respectivo producto en 2020-2022. Sin embargo, hay una variación significativa en el nivel de apoyo a los productos entre los países cubiertos. Este tipo de apoyos, como se mencionó, es altamente distorsivo: puede influir en las decisiones de producción al cambiar los retornos relativos de los productos o grupos de productos.

Conroy *et al.* (2023) analizaron las políticas agropecuarias en América Latina y el Caribe a partir de la base de datos de Agrimonitor, que emplea la metodología adoptada por la OCDE. En su análisis señalan que, a pesar de las diferencias en características y desempeño entre los países de la región, los niveles de apoyo al sector agropecuario son bajos en relación tanto con el PIB regional (1,3%) como con el PIB agropecuario (16%), en comparación con otras regiones como la Unión Europea, Canadá y Estados Unidos. Además, un alto porcentaje del EAP (75%) proviene de distorsiones en los precios del mercado (APM), lo que refleja la predominancia de políticas que afectan los precios de los productos agrícolas respecto de una ayuda directa a los productores. Sostienen además

que los recursos presupuestarios destinados al sector agropecuario son limitados, ya sea en forma de transferencias directas a los productores o en inversiones en servicios generales para el sector, lo que pone en evidencia la insuficiencia de las políticas públicas para fomentar un desarrollo agropecuario sostenible y competitivo en la región.

En este contexto, en la estructura de apoyos específicos para el sector de Uruguay los servicios generales tienen mayor peso relativo, y dentro de ellos se destacan los gastos realizados en investigación y transferencia de conocimiento y en servicios de inspección. Esto contrasta con lo sucedido tanto en los países de la OCDE como en la mayor parte de América Latina y el Caribe. Como se comentó, el EASG en Uruguay representa el 43% del EAT, lo que contrasta con los 54 países analizados por la OCDE, en los cuales esta proporción se ubicó en el 12%. Además, el sector agropecuario uruguayo se beneficia de las políticas transversales a todos los sectores de la economía, por lo que estas son muy relevantes, tal como se analiza en el anexo 1 de este documento.

En cuanto al EAP, la mayor parte de los productos agropecuarios de Uruguay no reciben APM, con excepción de aquellos destinados al mercado interno, y cuentan con poca orientación exportadora. Esto también contrasta con la región o los países de la OCDE, donde los apoyos más distorsivos del comercio tienen mayor peso. En Uruguay, los apoyos para productos con una importante inserción comercial externa, de existir, suelen basarse en insumos -desde la reducción de costos de insumos, servicios y subsidios hasta la incorporación de acti-

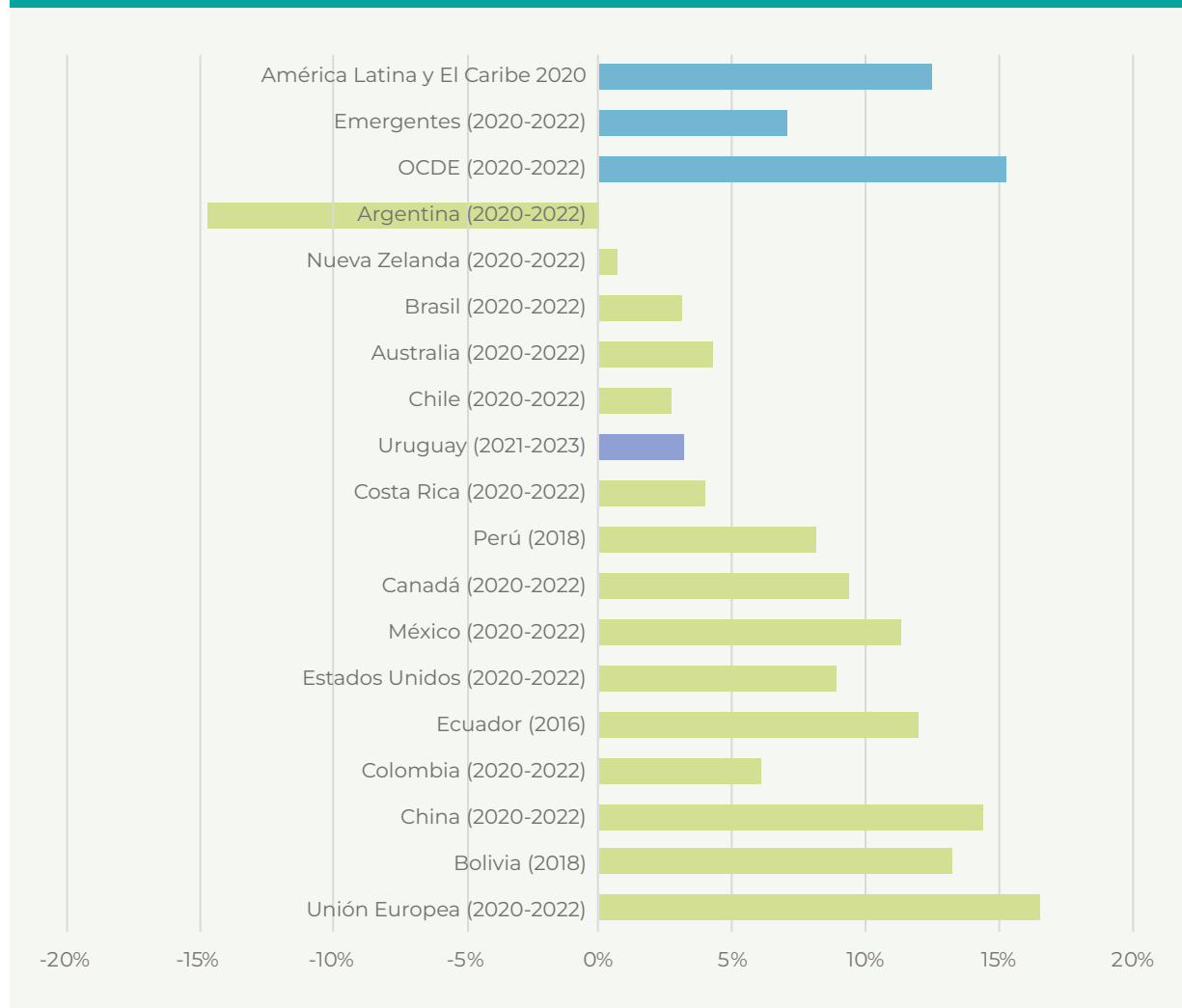
²⁴ Las políticas pueden favorecer a productos específicos, como un arancel que beneficia a los productores de trigo al elevar el precio del mercado para ese producto. Los pagos y subsidios también pueden ser específicos para ciertos productos, como subsidio de fertilizantes para maíz o pagos por cabeza de ganado. El valor total del apoyo para cada producto se reporta como transferencias de un solo producto (SCT por sus siglas en inglés).

vos fijos- y, en general, se brindan a varios productos, con lo cual es menor la participación de apoyos directos para productos específicos (con excepción de lo que sucede en el rubro lechería).

Así, en la comparativa internacional, los apoyos específicos brindados al sector agropecuario uruguayo son relativamente bajos: el EAP representó un promedio de 3,2% de

los ingresos percibidos por el sector entre 2020-2023, por debajo de los niveles observados en el promedio de América Latina y el Caribe (12,5%), y sustancialmente por debajo de los apoyos brindados en los países de la OCDE (15,2%) y de las economías emergentes analizadas (7%) (figura 11). En términos del EAT respecto del PIB, Uruguay presentó un nivel de 0,65% y se ubicó en el 5,6% del VBP agropecuario.

FIGURA 11 | PARTICIPACIÓN DEL ESTIMADO DE APOYO AL PRODUCTOR EN LOS INGRESOS BRUTOS DE LOS PRODUCTORES DE CADA GRUPO/PAÍS



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OCDE (OECD 2023) y de Agrimonitor.



CAPÍTULO
05

EMISIONES DE **GASES DE EFECTO
INVERNADERO** Y SU RELACIÓN
CON LA ESTIMACIÓN DE APOYOS

Emisiones de gases de efecto invernadero y su relación con la estimación de apoyos

Según los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI), las emisiones del sector AFOLU -denominación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que comprende los sectores agricultura (incluye ganadería), tierras forestales y otros usos y cambios de uso de la tierra-, expresadas en dióxido de carbono equivalente (CO_2eq), constituyen el 75% de las emisiones brutas y el 60% de las emisiones netas del país. El sector AFOLU también es responsable del 100% de la captura de carbono, lo que se refleja en los compromisos que asume el país ante la Convención Marco y el Acuerdo de París. Por estos compromisos, el estudio comparativo de apoyos y emisiones de GEI es fundamental para el diseño de políticas públicas.

Se calcularon las emisiones de GEI para los productos seleccionados en la estimación de

apoyos para los años 2020 a 2023 de acuerdo con la metodología de cálculo de los INGEI, que se basa en la metodología consensuada internacionalmente por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC 2006). En el análisis se incluyeron las estimaciones de emisiones de dióxido de carbono (CO_2), óxido nitroso (N_2O) y metano (CH_4). En el caso de manzanas, mandarinas y naranjas estas estimaciones incluyeron también remociones de CO_2 resultantes del crecimiento de biomasa perenne y, por lo tanto, para estos rubros se reportan emisiones netas (brutas menos remociones). Las emisiones de GEI estimadas para cada rubro corresponden a aquellas directas (biológicas o químicas) vinculadas a la fase de producción (dentro del establecimiento) sin considerar las derivadas del uso de energía.

Aspectos metodológicos

Las fuentes de emisión de GEI incluidas en la estimación para los cultivos de soja, trigo, maíz, cebada y papa fueron: i) emisiones de N_2O provenientes de la fertilización nitrogenada y la descomposición de residuos de cultivos, y ii) emisiones de CO_2 por la aplicación de urea. Para el cultivo de arroz, además de estas fuentes, se consideraron las emisiones de CH_4 derivadas del riego por inundación.

En cuanto a la lechería y la carne tanto ovina como vacuna, las fuentes de emisión

evaluadas fueron: i) emisiones de CH_4 por fermentación entérica, ii) de CH_4 y N_2O provenientes del manejo del estiércol, iii) de N_2O por la deposición de heces y orina en pasturas, iv) relacionadas con la aplicación de fertilizantes nitrogenados, y v) de CO_2 por la aplicación de urea. Para la producción de pollos, se incluyeron las emisiones de CH_4 y N_2O asociadas al manejo del estiércol.

En las estimaciones para manzana, mandarina y naranja, se tuvieron en cuenta

tanto las remociones como las emisiones de CO₂ por el crecimiento y poda de biomasa leñosa, así como las emisiones de urea y N₂O por la aplicación de fertilizantes nitrogenados. Se incluyen las remociones por crecimiento de biomasa porque se las considera muy significativas en la dinámica de las emisiones de la actividad. En cuanto al cálculo de emisiones de N₂O por la aplicación de fertilizantes nitrogenados al suelo y de CO₂ por la aplicación de urea, informantes calificados proveyeron la información del uso de estos fertilizantes en la elaboración de cada producto, y se los desagregó por principio activo para obtener la

cantidad de nitrógeno aplicado cada año.

Dada la naturaleza de la fuente de información, los coeficientes técnicos de aplicación se asumieron constantes para los años en estudio. Luego, con base en el uso de nitrógeno y urea para el total de hectáreas destinadas a la elaboración de cada producto en el año agrícola, se calcularon las emisiones de CO₂ y N₂O utilizando los factores de emisión por defecto provistos en las guías para la elaboración de inventarios nacionales de GEI (IPCC 2006). El uso de nitrógeno y urea promedio calculado por superficie y las superficies destinadas a cada rubro se presentan en la tabla 6.

TABLA 6 | DOSIS UTILIZADAS DE NITRÓGENO Y UREA, Y SUPERFICIE DE CADA RUBRO

Rubros	N/ha (en Kg por año)	Urea/ha (en Kg por año)	Hectáreas 2020	Hectáreas 2021	Hectáreas 2022	Hectáreas 2023
Soja	6	0	916.800	907.900	991.900	1.009.900
Maíz	87	173	763.100	769.600	878.000	265.900
Trigo	106	201	237.500	223.900	244.400	301.900
Arroz	55	87	140.300	139.300	152.100	147.000
Cebada	96	183	164.900	185.500	224.300	211.000
Lechería	30	34	780.857	735.300	649.200	652.384
Carne vacuna	5	4	15.123.762	15.283.000	15.222.000	15.222.000
Carne ovina y lana	**	**				
Pollo	--	--	--	--	--	--
Papa	353	100	3.800	3.805	3.830	3.002
Mandarina	120	1,5*	5.652	5.712	6.061	5.614
Naranja	120	1,5*	6.098	5.824	5.153	4.955
Manzana	159	1,5*	2.166	2.085	2.007	2.125

* Kg de urea por planta por año, se aplica para la superficie sin riego (naranja: promedio 46% de la superficie total, mandarina: promedio 34%).

** No se estima por considerarse despreciable para este análisis.

Fuente: elaboración propia con base en OPYP y DIEA (datos sobre superficies).

Para calcular las emisiones de carne vacuna y ovina y de lana, se utilizaron datos de población animal proporcionados por el SNIG. En el caso de la lechería, para el cálculo de las emisiones por fermentación entérica se consideraron únicamente las vacas en ordeño. Para las emisiones por fermentación entérica y por manejo del estiércol del ganado bovino tanto lechero como no lechero, se usaron factores de emisión específicos del país (Tier 2 de las directrices del IPCC 2006) desarrollados para INGEI, a partir de datos sobre uso del suelo y estudios bibliográficos que incluyen la producción anual y la composición química del forraje.

En el caso del cultivo de arroz, las emisiones

se calcularon multiplicando los factores correspondientes a las prácticas agrícolas locales por la superficie cultivada cada año. Para los cultivos de manzana, mandarina y naranja, se estimaron las emisiones y remociones de biomasa leñosa a partir de la superficie cultivada efectiva y de los datos sobre plantas arrancadas publicados por la DIEA.

Por último, para el conjunto de los rubros analizados se usaron los factores de conversión entre gases establecidos por la métrica de potencial de calentamiento global (GWP, por sus siglas en inglés) 100 del Segundo Informe de Evaluación del IPCC (Houghton *et al.* 1996).

Emisiones por producto

Una vez calculadas las emisiones por gas y fuente, estas se suman para obtener los totales para cada producto incluido en el estudio, y se expresan en gigagramos de CO₂eq. En la tabla 7 se resumen las emisiones por gas y por producto, y las totales por producto para los años en estudio. De los valores obtenidos se destaca lo siguiente:

→ La carne bovina, la ovina y la lechería son los rubros que presentan la mayor cantidad de emisiones totales. Este resultado mantiene la misma tendencia y lógica que refleja el documento publicado para los años 2017 a 2020. Las variaciones del total entre un año y otro se explican principalmente por cambios en el stock bovino, ovino y de vacas en ordeño.

→ En el cuarto y quinto lugar en cantidad de emisiones se encuentran el maíz y el arroz, cuyos totales varían de acuerdo con la superficie plantada cada año, durante el período 2020 a 2022. En el 2023, producto de la caída en superficie sembrada, el maíz cae por debajo del arroz y del trigo en emisiones totales.

→ El trigo, la soja y la cebada tienen un nivel intermedio de emisiones totales en relación con los productos seleccionados.

→ Por último, el pollo, la papa, la mandarina, la naranja y la manzana presentan emisiones totales muy bajas en comparación con el total registrado.

TABLA 7 | EMISIONES POR TIPO DE GAS Y TOTALES POR PRODUCTO
(gases medidos en gigagramos y totales en gigagramos de CO₂eq)

Emisiones En Gg	2020				2021				2022				2023			
	CO ₂ eq	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	CO ₂ eq	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	CO ₂ eq	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	CO ₂ eq	CO ₂	CH ₄	N ₂ O
Soja	65	0,0	0,0	0,2	65	0,0	0,0	0,2	68	0,0	0,0	0,2	69	0,0	0,0	0,2
Maíz	542	96,5	0,0	1,4	547	97,4	0,0	1,5	621	111,1	0,0	1,6	200	33,6	0,0	0,5
Trigo	230	35,1	0,0	0,6	219	33,0	0,0	0,6	236	36,1	0,0	0,6	284	44,6	0,0	0,8
Arroz	338	8,9	13,6	0,1	336	8,9	13,5	0,1	366	9,7	14,8	0,1	354	9,4	14,3	0,1
Cebada	153	22,1	0,0	0,4	168	24,8	0,0	0,5	197	30,0	0,0	0,5	188	28,2	0,0	0,5
Lechería	1.224	17,3	35,3	1,5	1.217	16,8	35,0	1,5	1.163	14,8	34,0	1,4	1.138	14,9	32,8	1,4
Carne vacuna	19.064	48,5	613,2	19,8	19.480	48,9	627,1	20,2	19.206	48,7	617,0	20,0	19.431	48,7	624,8	20,2
Carne ovina y lana*	1.228	NE	33,4	1,7	1.212	NE	32,6	1,7	1.201	NE	32,1	1,7	1.141	NE	30,7	1,6
Pollo	15	0,0	0,1	0,0	16	0,0	0,1	0,0	16	0,0	0,1	0,0	15	0,0	0,1	0,0
Papa	4	0,6	0,0	0,0	4	0,6	0,0	0,0	4	0,6	0,0	0,0	3	0,4	0,0	0,0
Mandarina	1	-4,0	0,0	0,0	1	-4,2	0,0	0,0	4	-0,9	0,0	0,0	16	10,6	0,0	0,0
Naranja	7	1,4	0,0	0,0	6	0,5	0,0	0,0	10	4,5	0,0	0,0	17	12,1	0,0	0,0
Manzana	3	1,6	0,0	0,0	3	1,5	0,0	0,0	3	1,4	0,0	0,0	4	2,6	0,0	0,0
Total	22.874	227,9	695,6	25,9	23.273	228,2	708,3	26,4	23.094	255,9	698,0	26,4	22.858	205,1	702,7	25,5

Nota: NE corresponde a no estimado.

* Las estimaciones de N₂O para carne ovina y lana no incluyen fertilizantes nitrogenados, ya que se consideran despreciables a los efectos de este estudio.

Fuente: elaboración propia con base en OPYPA.

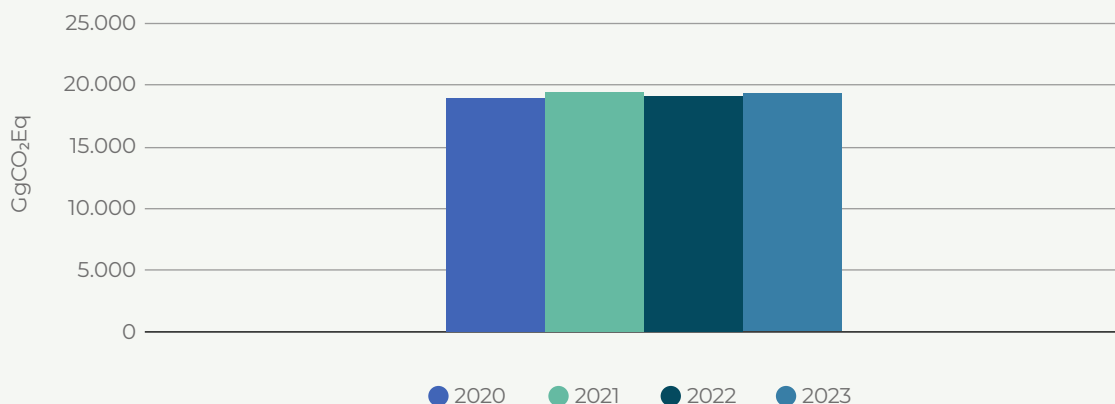
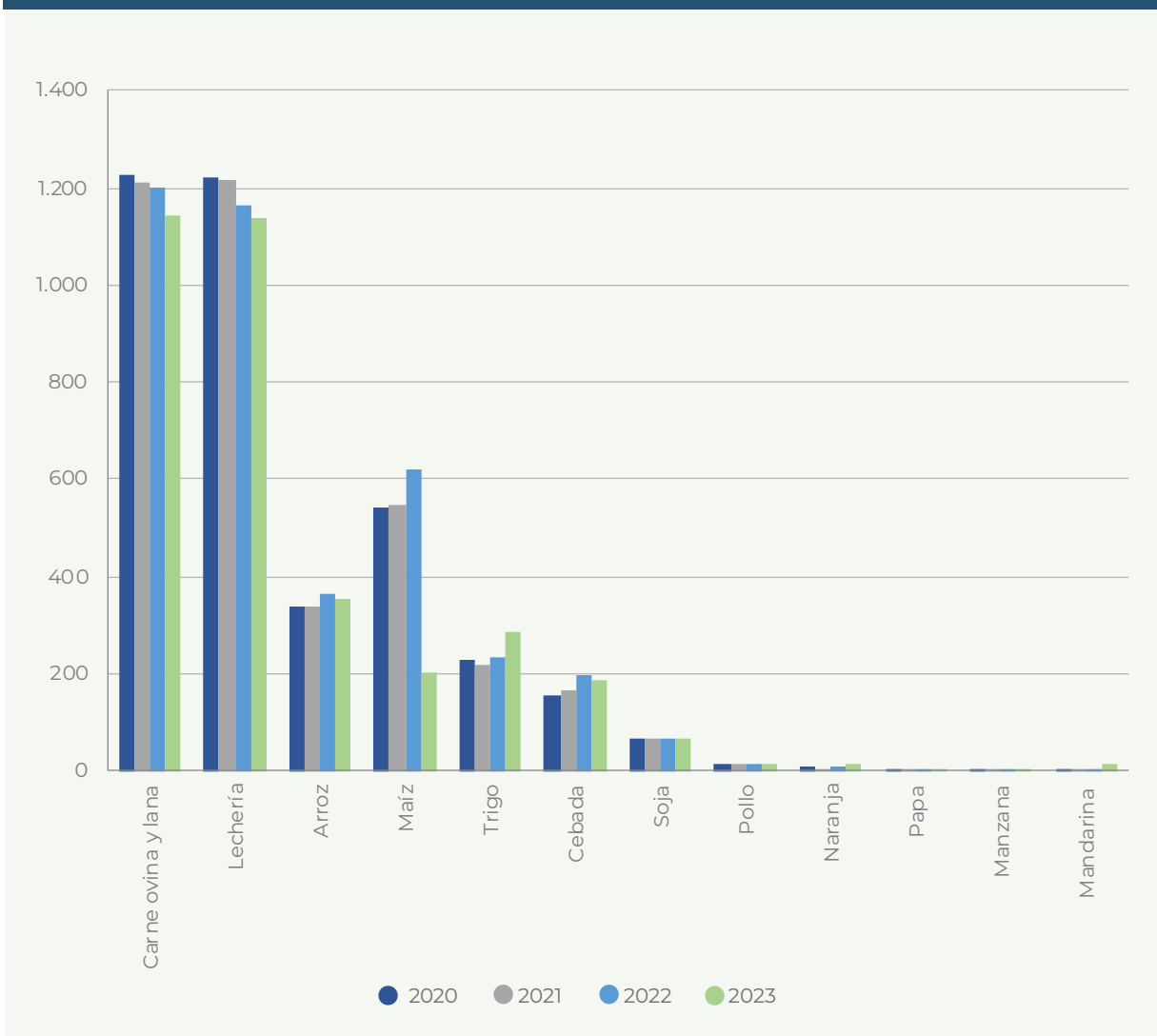
FIGURA 12 | EMISIONES POR RUBRO Y POR AÑO (en gigagramos de CO₂eq) | a. Carne vacuna

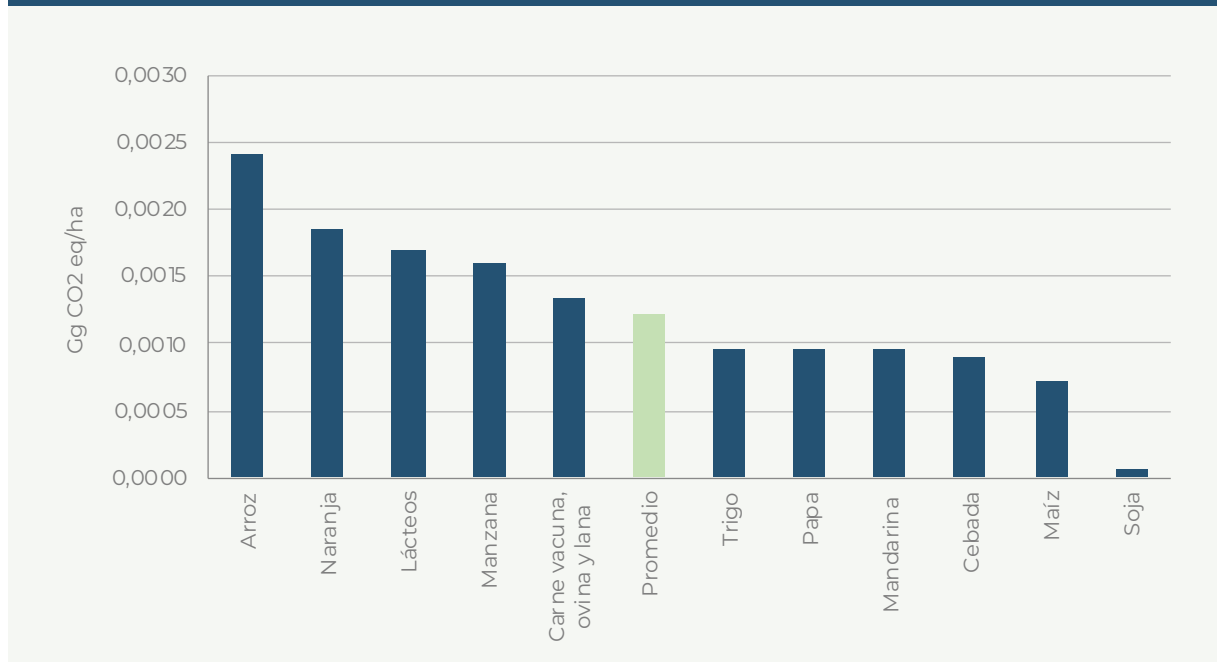
FIGURA 12 | EMISIONES POR RUBRO Y POR AÑO (en gigagramos CO₂eq) | b. Resto de los productos seleccionados

Los valores de las emisiones totales por rubro tienen relación directa con la dimensión de la actividad en el país, es decir, con el área sembrada o con el stock registrado. Esto no indica que las actividades con más emisiones totales sean aquellas con mayor intensidad relativa de emisiones de GEI, de manera que no necesariamente se refleja la eficiencia de las actividades en términos de emisiones. Por este motivo, se complementa el estudio con indicadores

de intensidad: esto es, las emisiones por hectárea, por tonelada de producto y por valor de producción.

La figura 13 presenta las emisiones de cada producto por hectárea. En promedio, se emitieron 0,0012 gigagramos de CO₂eq por hectárea. Por encima de este promedio se encuentran el arroz, la naranja, los lácteos, la manzana, y la carne vacuna, ovina y lana.

FIGURA 13 | INTENSIDAD DE EMISIONES DE CADA RUBRO POR HECTÁREA
(en gigagramos CO₂eq promedio 2020-2023)



Nota: no se incluye el pollo, ya que no se cuenta con un área de producción definida y, por el tipo de producción en confinamiento, el análisis podría generar conclusiones erradas.

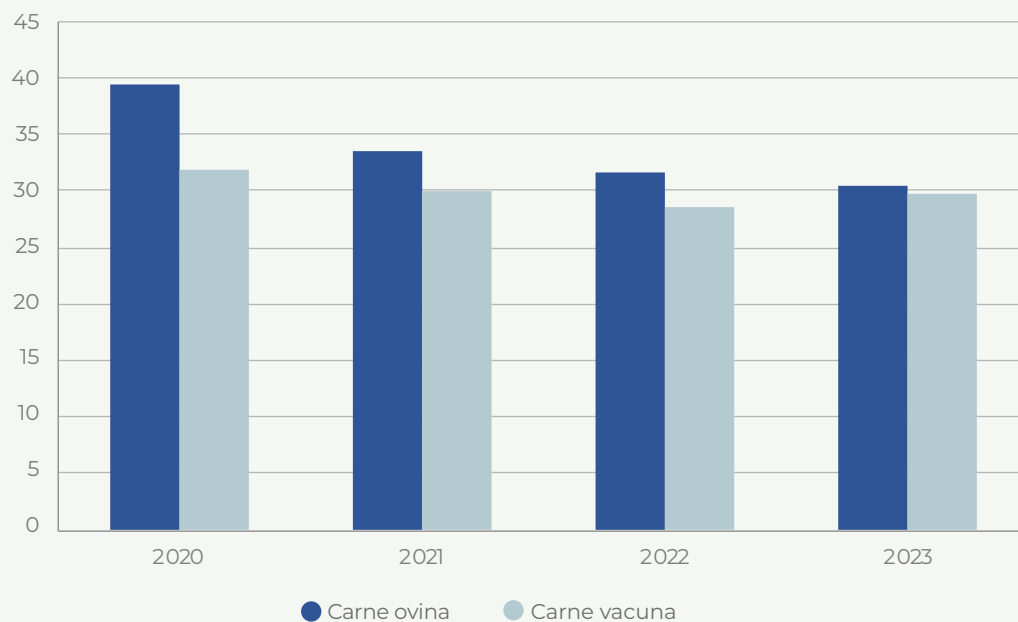
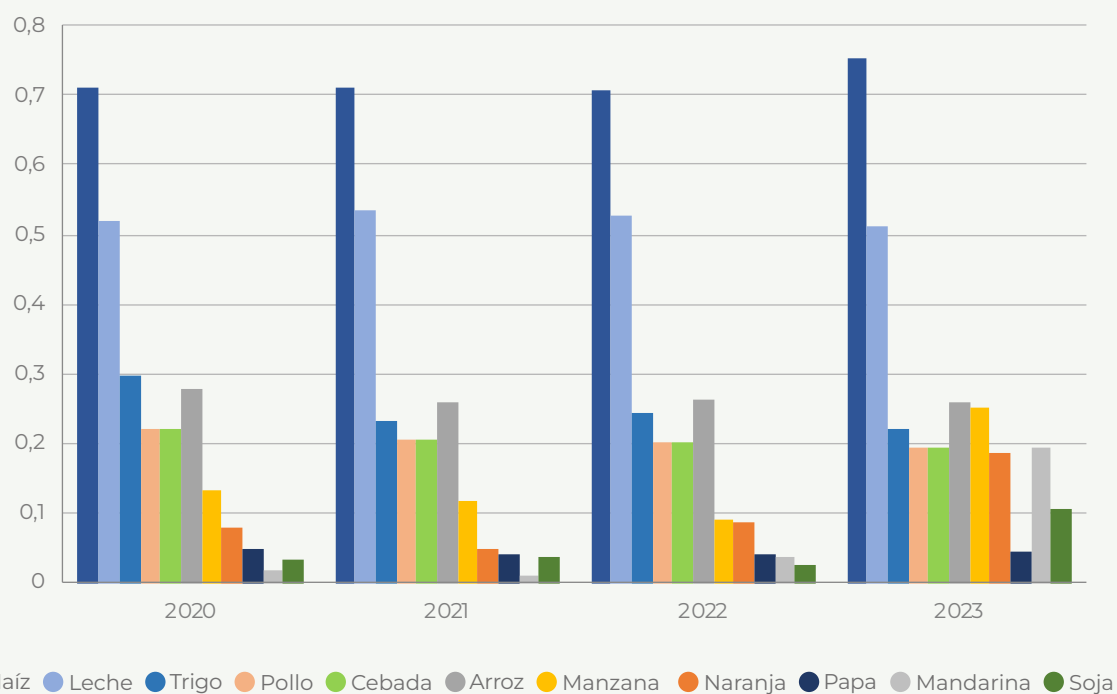
Fuente: elaboración propia con base en OPYP.

En este análisis la dinámica entre rubros es contraria a la del análisis de emisiones totales: las actividades que presentaban las emisiones absolutas más bajas (como la producción de manzana o mandarina) tienen las más altas en la medición por hectárea. Esto se debe principalmente a que estos cultivos, con excepción del arroz, tienen una mayor productividad y usan más fertilizantes nitrogenados por unidad de superficie, lo que constituye la principal fuente de emisiones en la producción agrícola.

En cuanto a la intensidad de emisiones por tonelada de producto, en la mayoría de los casos los resultados indican una posible tendencia a la disminución, lo que sugiere una mejora general en la eficiencia de emisiones. Sin embargo, se observa una alta variabilidad en la intensidad entre los diferentes productos. Por ejemplo, la carne ovina muestra una reducción más marcada en comparación con

otros (figura 14). La intensidad de sus emisiones durante 2020-2023 se estimó en 33,7 kg de CO₂eq por kilo de carne carcasa, mientras que para la carne vacuna fue de 30 kg de CO₂eq. Si bien este último rubro resultó más eficiente en términos de emisiones, es preciso aclarar que la producción de carne ovina no considera el aporte adicional derivado de la producción de lana y, sin embargo, las emisiones corresponden a los dos productos. Las principales fuentes asociadas con la carne ovina incluyen el metano generado por la fermentación entérica y el óxido nitroso proveniente de las heces y la orina.

En cuanto a los cultivos, los resultados estuvieron influenciados por la cantidad de fertilizantes nitrogenados aplicados y los rendimientos obtenidos. En particular, el maíz presentó la menor eficiencia en la relación entre la aplicación de nitrógeno y su rendimiento, lo que resultó en la mayor intensidad de emisiones.

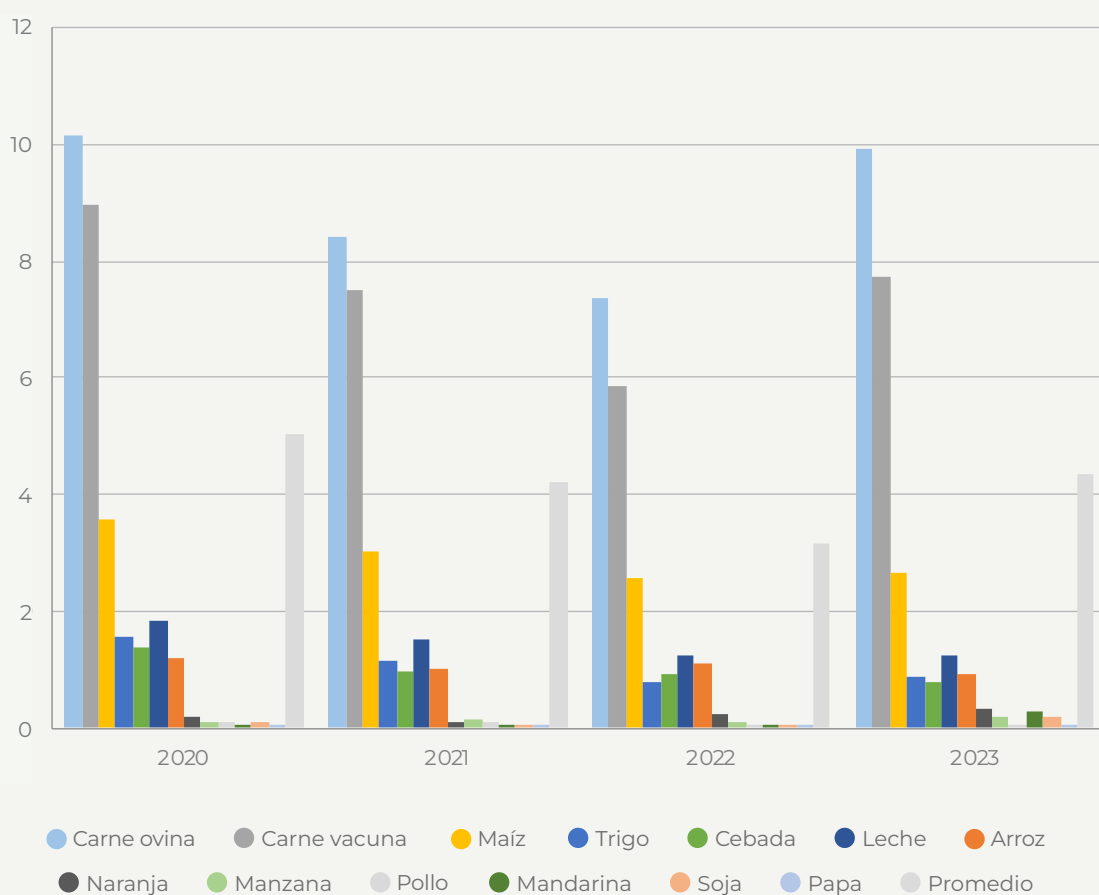
FIGURA 14 | EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE EMISIONES DE CADA RUBRO POR TONELADA DE PRODUCTO (en toneladas de CO₂eq, 2020-2023) | a. Carne vacuna y ovina**FIGURA 14 | EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE EMISIONES DE CADA RUBRO POR TONELADA DE PRODUCTO (en toneladas de CO₂eq, 2020-2023) | b. Resto de los productos seleccionados**

Fuente: elaboración propia con base en OPYP.

En relación con la intensidad de emisiones por VBP, el promedio entre 2020 y 2023 fue de 4,19 gigagramos de CO₂eq por millón de dólares. La carne ovina, la vacuna y el maíz presentaron las mayores emisiones, es decir que por cada millón de dólares producido fue necesario emitir mayor cantidad de gases a la atmósfera (figura 15). El comportamiento res-

ponde a la naturaleza de las emisiones en la ganadería, compuestas principalmente por metano y óxido nitroso, que al ser expresadas en CO₂eq resultan en valores elevados debido al alto potencial de calentamiento de estos gases. En el caso del maíz, además de la métrica, las altas emisiones están relacionadas con la intensidad de fertilización nitrogenada.

FIGURA 15 | INTENSIDAD DE EMISIONES DE CADA RUBRO POR UNIDAD DE VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN (en gigagramos de CO₂eq por millón de dólares producido)



Fuente: elaboración propia con base en OPYPA.

Es importante resaltar que para los dos últimos indicadores, intensidad por producción y por VBP, los cálculos realizados para los apoyos no incluyen la producción de lana, mientras que las emisiones consideran toda

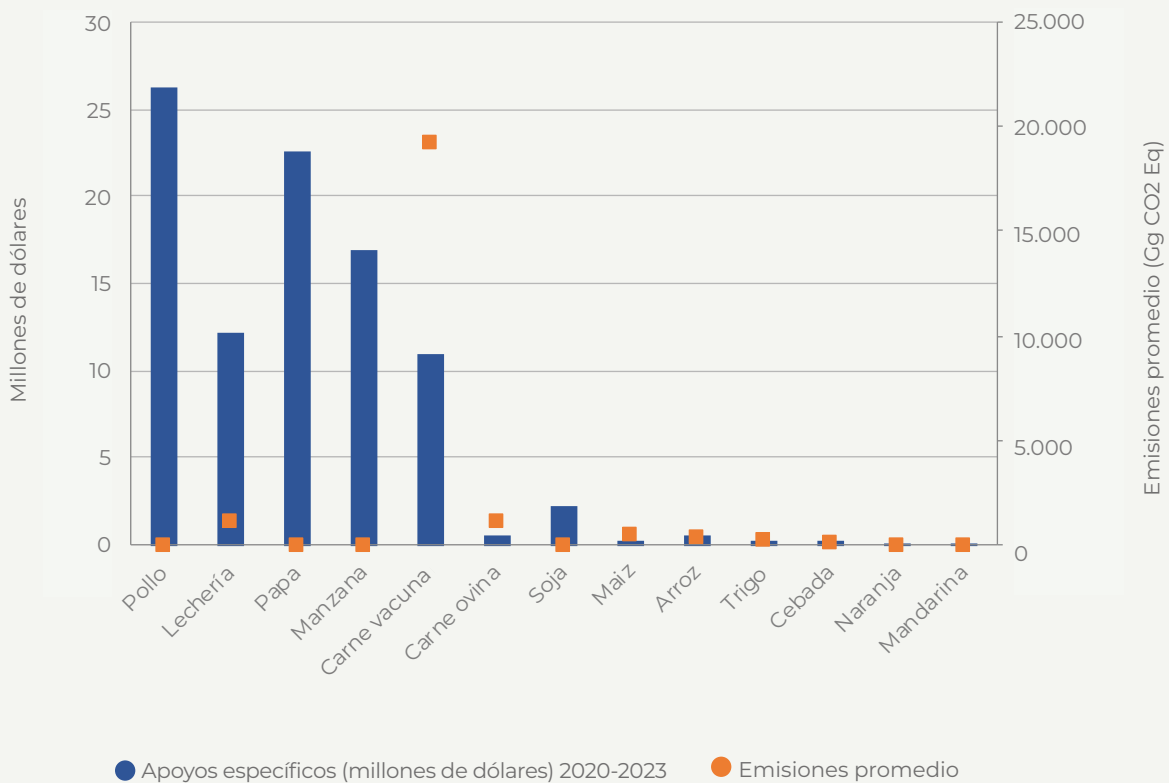
la población de animales que producen tanto carne como lana, lo que puede derivar en emisiones relativamente mayores a las que se obtendrían si se hiciera la corrección a lana equivalente.

Evaluación de las emisiones gases de efecto invernadero desde la óptica de los apoyos

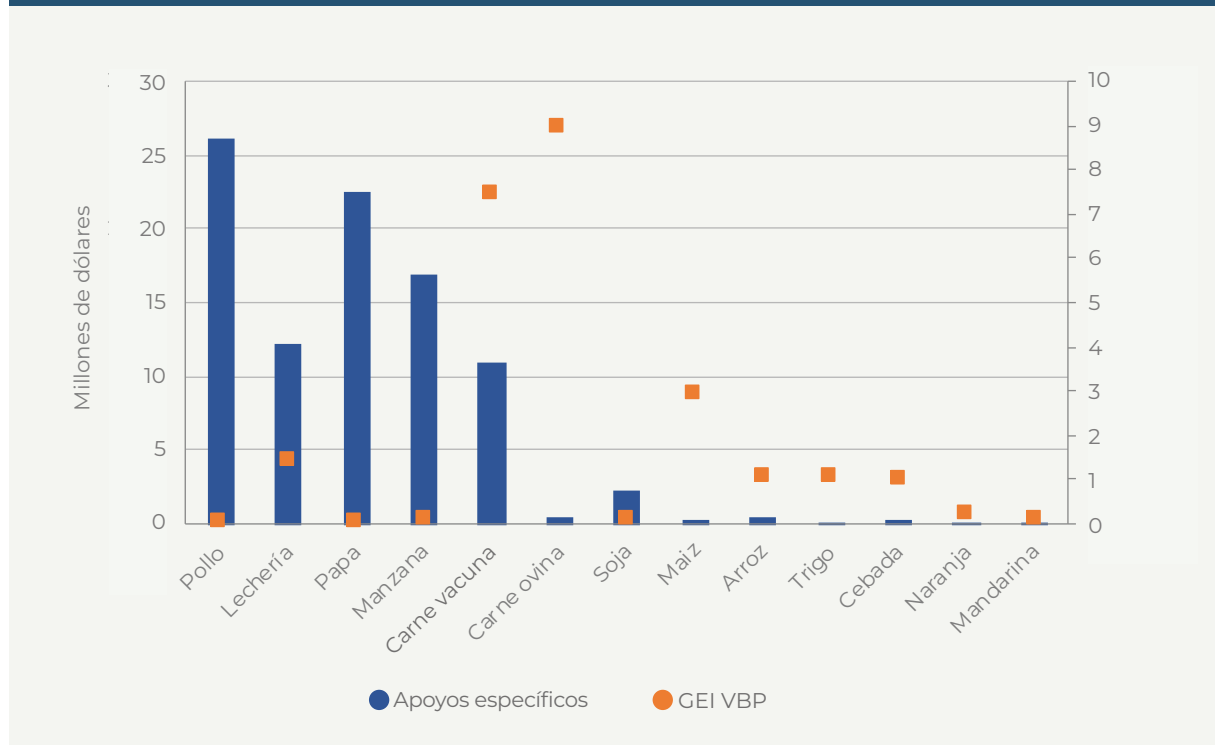
En este apartado se presentan los resultados del análisis de las transferencias al sector agropecuario, junto con la información sobre las emisiones de GEI. La figura 16 muestra los estimados de apoyos específicos por producto, expresados en millones de dólares, y las

emisiones totales de cada rubro, incluyendo aquellos en los que el valor del apoyo específico es cero (arroz, trigo, cebada, naranja y mandarina). La figura 17 detalla los apoyos específicos en millones de dólares y la intensidad de emisiones por VBP.

FIGURA 16 | APOYOS ESPECÍFICOS Y EMISIONES DE GEI POR PRODUCTO
(promedio 2020-2023)



Fuente: elaboración propia con base en OPYP.

FIGURA 17 | APOYOS ESPECÍFICOS E INTENSIDAD DE EMISIONES DE GEI DE CADA RUBRO POR VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN (promedio 2020-2023)

Fuente: elaboración propia con base en OPYP.

Las actividades con mayores emisiones totales -como la carne vacuna y la ovina- no son las que reciben el mayor apoyo, mientras que aquellas que reciben apoyos significativos -como el pollo y la papa- presentan tanto emisiones totales como intensidad por VBP relativamente bajas.

Aunque no es posible hablar de causalidad, se observa que los rubros con mayores emisiones de GEI son generalmente productos de exportación que no tienen políticas fronterizas que distorsionen los precios, y por lo tanto no reciben APM, aunque sí se benefician de apoyos directos y generales, y de otros instrumentos que no fueron incluidos por no ajustarse a la metodología de OCDE -como los correspondientes a INAC y a fondos de cooperación internacional (ver anexo 1 para un mayor detalle)-. En el caso de la lechería, que tiene niveles intermedios tanto de emisiones como de apoyos espe-

cíficos, no se observan políticas fronterizas que generen un diferencial de precios. Por otro lado, el sector avícola, que recibe los mayores apoyos específicos, es también el que presenta las menores emisiones.

El pollo, la papa y la manzana concentran el 53% del total de los apoyos específicos a productos y son responsables del 0,1% de las emisiones contabilizadas en 2020-2023. Por otra parte, la carne vacuna recibe el 9% de los apoyos específicos a productos pero concentra el 83,8% de las emisiones en promedio. Entre los productos analizados, cinco concentran cerca del 71% de los apoyos específicos (pollo, leche, papa, manzana y carne vacuna), la categoría “otros productos” el 26% y el resto de los productos el 3%.

Se han identificado limitaciones que podrían influir considerablemente en los resultados que aquí se presentan. Entre ellas, las

dificultades en la estimación de emisiones y remociones de GEI en cada rubro. Aunque las metodologías han avanzado significativamente en los últimos años, se requiere más investigación básica y desarrollo metodológico para reducir incertidumbres y falta de información, como en el caso de las emisiones y remociones de carbono del suelo en sistemas productivos, que no se pueden estimar con precisión en todos los rubros. Además, la investigación sobre la equivalencia del poder de calentamiento de distintos gases sigue en evolución, lo que introduce variaciones importantes en los resultados. En el caso de los frutales de hoja caduca y los cítricos, el recambio masivo de plantas puede derivar en emisiones puntualmente altas durante los años de arranquío, lo que no necesariamente significa que se trate de un rubro altamente emisor. A pesar de estas limitaciones, los resultados sugieren que las políticas agropecuarias producto-específicas están orientadas a actividades con menor impacto en el cambio climático, aunque este comportamiento no obedece a una intención de reducción de las emisiones.

En la Tercera Contribución Determinada a Nivel Nacional (recientemente finalizada la etapa de consulta pública), Uruguay hizo explícito el objetivo de promover la sinergia entre los compromisos climáticos con otras políticas ambientales y transversales del país. Para el sector productivo, se identificaron aquellos procesos estratégicos que deben considerarse para evitar impactos negativos no buscados al diseñar políticas de mitigación del cambio climático, y para potenciar sinergias en las líneas estratégicas de adaptación. Son destacables, en este sentido, la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan Nacional de Agricultura Familiar, ambos enfocados en reducir la vulnerabilidad de ecosistemas y familias productoras, y con una importante vinculación con la producción ganadera. La ganadería en Uruguay se desarrolla mayoritariamente sobre pastizales naturales que son prioridad de conservación para el país y la región, e involucra al menos a 40.000 familias productoras. Sería de gran valor incluir estas dimensiones en el análisis de apoyos al sector en futuras ediciones.



CAPÍTULO
[06]

**PRESIÓN FISCAL EN EL SECTOR
AGROPECUARIO Y SU CONCORDANCIA
CON LA ESTIMACIÓN DE APOYOS**

Presión fiscal en el sector agropecuario y su concordancia con la estimación de apoyos

La inclusión de la cuantificación de la presión fiscal dentro del presente análisis complementa la estimación de apoyos. Es decir, cobra sentido conocer cuánto apoyo recibe un sector de la sociedad y simultáneamente cuánto aporta en términos de la recaudación fiscal. Otro aná-

lisis factible es la distribución de esos aportes y apoyos al interior de cada rubro. Aquí sería esperable que la carga tributaria sea mayor para los agentes con mayor capacidad contributiva y menor para los productores de menor escala, aspecto que excede a este estudio.

Metodología aplicada

En este análisis, se consideran sólo los tributos internos y se excluye lo recaudado por impuestos aduaneros (aranceles y tasa consular) correspondientes a la importación de insumos intermedios o bienes de capital utilizados en el sector. Es importante tener en cuenta este punto, ya que para la estimación de los apoyos directos se consideró la exoneración de ciertos impuestos aduaneros y, por lo tanto, la comparación entre apoyos totales e impuestos no es del todo ajustada.

Se plantean dos metodologías distintas en función de los organismos administradores: la DGI²⁵ y las intendencias municipales. Para los impuestos que son administrados por la DGI se considera una estimación de la carga impositiva que la institución aplica a cada sector²⁶. Se entiende que la carga soportada por un sector específico es aquella que no puede ser trasladada a otros agentes y es internalizada por las empresas. A los efectos de realizar esta estimación, la DGI asume el criterio de la carga devengada en el ejercicio económico, más allá de cuándo se recaude el

impuesto efectivamente.

Dentro de esta estimación realizada por la DGI se incluyen, en primer lugar, los impuestos directos: el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) y el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) de tipo empresarial que resultan alcanzadas por el tributo. En segundo término, se incorporan los impuestos que inciden sobre el patrimonio de las personas jurídicas y demás entidades: el Impuesto al Patrimonio y su sobretasa, y el Impuesto de Control de las Sociedades Anónimas (ICOSA). A su vez, se contemplan los adicionales de IMEBA, INIA y MEVIR; y los impuestos para el Fondo de Inspección Sanitaria y a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras (IIEA), entre otros. A todos estos se adicionan las multas, recargos e intereses de las financiaciones de las obligaciones tributarias, así como el pago de las cuotas de convenios. Se incluye, a su vez, una estimación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) costos que no pudo ser

²⁵ Se agradece especialmente la información aportada.

²⁶ Esta información fue provista por la DGI en el documento "Estudio de presión fiscal sectorial 2018-2022", de comunicación interna.

deducido por los contribuyentes que tributan por el régimen de IMEBA. A diferencia de los conceptos anteriores, se incorpora la devolución de impuestos indirectos a las exportaciones y los créditos generados por los impuestos antes reseñados.

Además de los impuestos administrados por DGI, otro de gran incidencia que no estaría entre los primeros es la Contribución Inmobiliaria Rural (CIR), tributo administrado por cada intendencia departamental. Dado que en la actualidad se cuenta sólo con información agregada sobre la recaudación de este aporte, es necesario realizar algunos supuestos para llegar a distribuir el monto total entre las actividades contempladas en este análisis. Para eso, se parte del uso del suelo relevado por la Dirección General de Recursos Naturales del MGAP para el año 2021 y se asigna a las distintas actividades, incluyendo una categoría que “no corresponde” a usos productivos -como por ejemplo las zonas urbanas- y otras categorías que son compartidas por todos los usos del suelo y se distribuirán proporcionalmente -como por ejemplo los cursos de agua-.

La distribución realizada no contempla diferencias de valor catastral de los distintos inmuebles (calidad del suelo, distancia de centros poblados, cercanía a infraestructura vial, disponibilidad de recursos hídricos, etcétera). Una posible mejora para futuros análisis sería realizar una ponderación del uso del suelo en función del índice CONEAT, que refleja la productividad de la tierra en términos de producción de carne y lana, y es utilizado para la determinación de los valores del suelo con fines tributarios. Este indicador permitiría superar, al menos, la limitación de la calidad del suelo a los efectos de la determinación del valor de catastro.

El valor total de la CIR se obtiene de la recaudación reportada por las intendencias a la OPP. Vale aclarar que aquí se utiliza un criterio caja, es decir, lo realmente recaudado por las intendencias y no lo devengado, criterio

utilizado en el reporte de los impuestos administrado por la DGI. De cualquier forma, la utilización de uno u otro no debería llevar a resultados muy dispares.

Dada la metodología establecida en el estudio de apoyos, las contribuciones especiales a la seguridad social son excluidas en la contabilización. Otro aspecto para remarcar es que en las Cuentas Nacionales la producción de pasturas es contabilizada en el valor de producción de los cultivos. Siguiendo este mismo criterio, el uso del suelo de praderas se utiliza para asignar la contribución inmobiliaria abonada por la actividad agrícola. Por el contrario, dado que el recurso pradera es en su mayoría gerenciado por empresas ganaderas y lecheras, es probable que los impuestos administrados por la DGI sean cargados a la ganadería y no a los cultivos. En este caso, los impuestos parcialmente implicados son Patrimonio, el Impuesto de Primaria y el IRAE.

Por último, en las Cuentas Nacionales publicadas por el BCU se desagrega el PIB y el valor de producción agropecuario en cinco categorías: “Cultivos, servicios agrícolas aplicados a los cultivos; propagación de plantas” (en adelante “cultivos”, que comprende agricultura extensiva e intensiva); “Silvicultura, extracción de madera y actividades de servicios conexas” (en adelante “silvicultura”); “Pesca, explotación de criaderos de peces; actividades de servicios relacionados con la pesca” (en adelante “pesca”); “Ganadería, servicios aplicados a la ganadería” (en adelante “ganadería”, que comprende la producción de carne y leche); “Explotación de minas y canteras” (en adelante “minas y canteras”). Con base en la metodología aplicada sólo se considerarán los impuestos pagos y el valor de producción de las actividades de cultivos y ganadería. Cabe aclarar que, con la información disponible al momento de elaboración de este documento, no es posible estimar la carga tributaria a nivel de productos específicos.

Descripción de los tributos considerados

En el agro existen dos formas de tributar el impuesto a la renta: el régimen de IRAE y el de IMEBA como tributo definitivo. Según la dimensión (número de hectáreas y facturación) de las empresas, en ciertos casos será obligatorio tributar IRAE y en el resto será opcional. El IRAE grava la renta obtenida en la actividad agropecuaria a una tasa del 25%, al igual que las demás actividades económicas. Las empresas que preceptivamente deben tributarlo son las sociedades anónimas y comanditarias por acciones, o que exploten más de 1.250 hectáreas CONEAT 100²⁷, o que tengan ventas netas superiores a los 2,5 millones de unidades indexadas, lo que a valores actuales serían unos US\$365.000.

En el sector agropecuario existe la posibilidad

de tributar IRAE en forma ficta, siempre y cuando las ventas de las empresas no superen los 4 millones de unidades indexadas y no sean sociedades anónimas. En este caso, el aporte ficto será equivalente al IMEBA en la tasa máxima incrementada en 50% para todas las ventas.

El IMEBA es un impuesto que grava las ventas finales cuando un producto primario es vendido hacia fuera del sector agropecuario y presenta distintas tasas según el producto. En el caso de un productor que tribute IRAE, el IMEBA retenido en sus ventas será tomado como pago a cuenta del IRAE. Las tasas máximas están definidas por Ley, mientras que las vigentes se regulan por decreto del Poder Ejecutivo; estas se presentan en la tabla 8.

²⁷ CONEAT establece grupos de suelos homogéneos —que no constituyen estrictamente unidades cartográficas básicas—, que se definen por su capacidad productiva en términos de carne bovina, ovina y lana en pie. Esta capacidad se expresa por un índice relativo a la capacidad productiva media del país, a la que corresponde el índice 100. El Índice de Productividad (Índice CONEAT) de cada padrón se obtiene del promedio ponderado de los Índices de los Grupos de Suelos que componen el padrón más un porcentaje de afectación por incidencia del flete a la salida del puerto de Montevideo.



TABLA 8 | TASAS VIGENTES DE IMEBA POR PRODUCTO

Líteral	Producto	Tasa
A	Lana y cueros ovinos y bovinos	2,5%
B	Ganado bovino y ovino	2,0%
C	Ganado suino	1,5%
D	Cereales y oleaginosos	0,1%
E	Leche	1,1%
F	Derivados de la avicultura	1,5%
G	Derivados de la apicultura	0,3%
H	Derivados de la cunicultura	1,5%
I	Flores y semillas	1,5%
J	Hortícolas y frutícolas	0,1%
K	Citrícolas	0,8%
L	Derivados de la ranicultura, helicultura, cría de ñandú, cría de nutrias y similares	1,5%
M	De origen forestal	0,0%
N	Caña de azúcar	0,1%
Ñ	Cannabis psicoactivo	0,0%
O	Resto	1,5%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGI.

Se contempla además el adicional al IMEBA con destino a MEVIR, equivalente al 0,2% del valor de ventas de ganado bovino y ovino y de lanas. Esta tasa se aplica a todos los productores que realicen ventas finales, independientemente de su tamaño. Existe también una tasa adicional con destino al INIA, que es del 0,4% y grava todas las ventas de lanas y cueros ovinos y bovinos, ganado bovino y ovino, ganado suino, cereales y oleaginosos, leche, productos derivados de la avicultura y la apicultura, productos de origen forestal, y exportaciones en estado natural y sin proceso de transformación de productos hortícolas, frutícolas y citrícolas, y de flores y semillas.

El impuesto para el Fondo de Inspección Sanitaria se compone de tres fuentes: una tasa

del 1% sobre el valor FOB (*free on board*) de la exportación de animales bovinos y ovinos en pie, y de carne de diversas especies; un 1% sobre el precio de la carne de origen vacuno y ovino destinada al consumo interno; y un 1% sobre el valor de venta de la carne de origen bovino y suino destinada a la industria. Aunque este ítem está pensado como una tasa, con el tiempo creció su recaudación y hoy funciona más como un impuesto, ya que recauda más de lo que Rentas Generales le transfiere a la DGSG para brindar este servicio.

El Impuesto al Patrimonio grava a las empresas agropecuarias cuyo patrimonio supere los 12 millones de unidades indexadas en activos (existe una forma simplificada

de valoración del patrimonio: tierra más un 40% por concepto de muebles y semovientes). El patrimonio se define como la diferencia entre activos y pasivos fiscales. Existe un tratamiento diferencial en función de si se trata de una persona física o una sociedad anónima con acciones nominativas, respecto de una sociedad anónima con acciones al portador. En el caso de las empresas agro-

pecuarias se agrega una sobretasa progresiva que va desde 0% en el primer estrato, hasta un 1,5% en el estrato superior. En relación con la fórmula de cálculo, la tasa se aplicará para todo el patrimonio en función de su valor y no para el diferencial respecto de la franja anterior. La tabla 9 detalla las alícuotas del impuesto, según el valor del patrimonio.

TABLA 9 | TASA Y SOBRETASA DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO SEGÚN ACTIVO Y TIPO DE EMPRESA

Activo por unidades indexadas	Persona física o sociedad anónima con acciones nominativas		Sociedad anónima con acciones al portador	
	Tasa	Sobretasa	Tasa	Sobretasa
Hasta 12 millones	0%	0%	1,5%	0%
12 a 30 millones	0,75%	0%	1,5%	0,7%
30 a 60 millones	1,5%	1%	1,5%	1%
60 a 150 millones	1,5%	1,3%	1,5%	1,3%
Más de 150 millones	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%

Fuente: elaboración propia con base en la normativa vigente.

CIR es un impuesto de carácter departamental, que grava con una tasa del 1,25% el valor de la tierra que establece la Dirección General de Catastro. El Impuesto de Primaria es un adicional a la CIR, con tasas progresivas de 0,15% a 0,3%, fijadas por padrón y no por el total de la explotación. Este impuesto cuenta con un valor mínimo no imponible para padrones de pequeña escala, es decir, para los productores que exploten padrones que en su conjunto no excedan las 300 hec-

táreas CONEAT 100.

Por último, la devolución de impuestos se aplica a ciertas mercaderías exportadas en función de un listado de tasas que publica el Poder Ejecutivo. Estas tasas (fijadas en valores de 0%, 3% o 6%, según corresponda) surgen para compensar por parte del Estado la porción de los impuestos nacionales indirectos que se pagaron y, por su naturaleza, no son deducibles como crédito fiscal.

Resultados

Con base en las estimaciones de DGI sobre la carga soportada por las empresas, a la que se adiciona la recaudación de la CIR administrada por las Intendencias Departamentales, se llega a un valor recaudado por rubro dentro de la actividad agropecuaria. Como puede observarse en la tabla 10, más de la

mitad de la recaudación proveniente del sector agropecuario responde a la actividad ganadera -dominante por la gran extensión del territorio que ocupa-, seguida por los cultivos y la silvicultura. Estos tres rubros explican más del 98% de la recaudación de todo el sector.

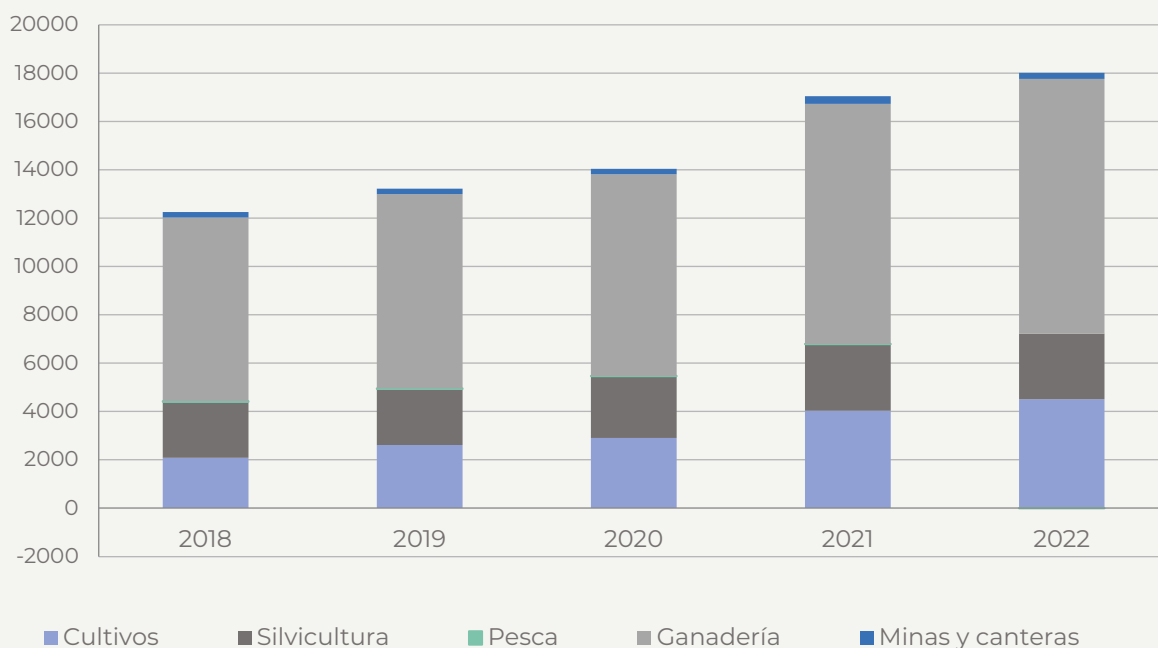
TABLA 10 | RECAUDACIÓN POR RUBRO AGROPECUARIO
(en millones de dólares corrientes, 2018-2022 y promedio)

Sector	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 5 años
Cultivos	46,4	55,1	56,4	81,2	104,3	68,7
Ganadería	169,1	169,6	161,5	200,3	243,6	188,8
Silvicultura	51,6	48,9	49,5	55,6	62,5	53,6
Pesca	0,4	0,5	0,1	0,2	-0,1	0,2
Minas y canteras	5	4,6	4,4	6,3	5,8	5,2
Total	272,5	278,7	271,8	343,6	416,0	316,5

Fuente: elaboración propia con base en DGI y OPP.

En términos constantes, la recaudación de impuestos provenientes del sector agropecuario muestra una evolución creciente entre 2018 y 2022, con una tasa promedio anual de casi 4%. Esta evolución se explica por cambios en las bases imponibles de algunos impuestos, dado que en este período

no hubo cambios sustantivos a nivel de la normativa tributaria aplicada. En este contexto, la recaudación de la actividad silvícola se mantuvo estable, mientras que los cultivos y la ganadería aumentaron de forma significativa, la primera en mayor medida (figura 18).

FIGURA 18 | EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR RUBRO AGROPECUARIO
(en millones de pesos constantes de 2023)

Fuente: elaboración propia con base en datos de DGI, OPP y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Como la metodología de estimación de apoyos de OCDE excluye del análisis los rubros silvícola, pesca, y minas y canteras, a fin de hacer comparable el análisis de la carga tributaria se consideran solamente los rubros cultivos y ganadería, y el total como suma de estos dos. Como se observa en la tabla 11, las variaciones de la carga tributa-

ria (en relación con el valor de producción) no son tan pronunciadas como la recaudación, aunque son crecientes. Esto se relaciona con que la facturación también tuvo una evolución creciente, una de las explicaciones por las que aumenta la recaudación (por ejemplo, se refleja en una mayor recaudación de IRAE).

TABLA 11 | CARGA TRIBUTARIA EN RELACIÓN CON EL VALOR DE PRODUCCIÓN
(2018-2022 y promedio)

Sector	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 5 años
Cultivos	1,28%	1,59%	1,58%	1,85%	2,01%	1,66%
Ganadería	4,94%	4,64%	4,68%	4,71%	5,02%	4,80%
Total	3,06%	3,15%	3,10%	3,25%	3,46%	3,21%

Fuente: elaboración propia con base en datos de DGI, OPP y BCU.

Se visualiza una carga mayor en la ganadería que en el sector cultivos. En el promedio de los cinco años considerados (2018-2022), la carga del primer rubro duplica -y más- la del segundo. Este resultado es consistente con la estructura impositiva vigente: por ejemplo, las tasas de IMEBA aplicables a una y otra actividad están en 2% y 0,10% respectivamente. A su vez, algunos tributos relevantes calculados principalmente en función del valor de la tierra afectada, como la CIR y el Impuesto al Patrimonio, tienen una mayor incidencia en la ganadería, dado que esta actividad hace un mayor uso del recurso. De todas formas, debe contemplarse la limitación metodológica comentada anteriormente: mientras que en los datos de los tributos que administra la DGI las praderas probablemente estén computadas en las empresas del giro ganadero, en la estimación del valor de producción que realiza el BCU (y de los apoyos) se encuentran incluidas dentro del rubro cultivos. De este modo, la estimación de la carga tributaria podría estar sobreestimada en el caso de la ganadería y subestimada en el caso de los cultivos.

En suma, la carga tributaria en el sector agropecuario considerado en este análisis (cultivos y ganadería) ronda en promedio los US\$282 millones anuales en el período 2020-2022. Esto se contrapone con un nivel de apoyos totales que, en el mismo período, se ubicó en US\$399 millones y en US\$323 millones en caso de excluir los APM, que son financiados principalmente por los consumidores. Cabe resaltar que, dentro de la estimación de la carga tributaria, no están contempladas las contribuciones a la seguridad social, dado que los beneficios asociados a esta tampoco son incluidos en la estimación de apoyos. Por otra parte, mientras la cuantificación de la carga fiscal incluye sólo los tributos internos, dentro de los apoyos se encuentran los provenientes de la exoneración de tributos a la importación

de bienes intermedios, ítem muy relevante para el sector. Si se excluye esta partida de la cuantificación de apoyos para una mayor comparabilidad con la carga fiscal, estos rondarían los US\$300 millones en promedio en el período 2020-2022.

En tanto, se observa una trayectoria creciente de la recaudación tributaria y de los apoyos totales entre 2020 y 2022: 12% acumulativo anual a precios constantes en el caso de la primera, y 2% en el caso de los segundos. Para realizar la comparación entre los tributos y los apoyos a nivel de actividad, existe la limitante de que los apoyos generales no pueden ser asignados a un rubro específico por definición, mientras que hay tributos que se destinan al financiamiento de apoyos generales. Por tal motivo, se decidió realizar la comparación considerando sólo los apoyos directos y los APM que se pueden asignar a estos rubros. En la actividad cultivos el nivel de apoyos al productor (excluyendo los servicios generales) superó el monto de tributos recaudados (el ratio tributos/apoyos se ubicó en el 58% en 2020-2022). En el caso de la ganadería se observa la situación inversa: los tributos recaudados prácticamente duplican los apoyos directos recibidos (el ratio tributos/apoyos se ubicó en 196%).

Parte de la diferencia puede deberse a los distintos criterios en el cómputo de la actividad de producción de praderas, ya mencionada. Otro aspecto que puede explicar, al menos en parte, este hallazgo es que también existe un sesgo de los apoyos generales en favor de la ganadería. Aunque es complicada una medición precisa al respecto, es claro que en algunos servicios generales, como los servicios oficiales de sanidad, el gasto en ganadería es muy superior al que se realiza en cultivos. En esta misma línea puede observarse, por ejemplo, que el INIA realiza un mayor gasto en investigación en el sector ganadero que en cultivos.



CAPÍTULO
07

REFLEXIONES FINALES

Reflexiones finales

Este documento **estima y actualiza la estructura de apoyos al sector agropecuario en Uruguay para el período 2020-2023**, dando continuidad a estudios previos realizados durante 2009-2020. De este análisis surge que los apoyos totales brindados al sector en el país, tanto de origen presupuestario (incluyendo renuncias fiscales) como de precios de mercado, promediaron US\$428 millones anuales en el período mencionado, lo que representa aproximadamente el 0,65% del PIB nacional. Excluyendo 2020, año en que la pandemia por COVID-19 influyó en una contracción acentuada del valor agregado, la proporción se reduce a 0,63%. Esta magnitud sugiere que el esfuerzo de apoyar al sector agropecuario se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

En esta edición se realizaron ajustes que permiten una estimación más precisa de los apoyos recibidos: se actualizaron y revisaron los datos del valor de producción desde 2012 con base en la última actualización del del Sistema de Cuentas Nacionales del BCU, y se presenta la evolución en pesos constantes de los apoyos, dado que estos suelen ejecutarse en moneda nacional. Con estos ajustes, se observa un crecimiento real del 11% en los apoyos totales entre 2020 y 2023 respecto de lo observado en los cuatro años previos. Este crecimiento obedece a una dinámica mayor del EAP (en particular, de los apoyos directos) respecto del EASG, que prácticamente permaneció estable.

De todos modos, el EASG continuó explicando la mayor parte de los apoyos específicos brindados al sector: representó el 43% del EAT. Dentro de los servicios generales, como se ha constatado desde la primera edición de este estudio, sobresalen los apoyos en innovación y transferencia de conocimiento (de la mano del gasto en investigación y en educación vinculado al sector agropecuario), en inspección y control (por el peso que tienen las direcciones generales de Servicios Agrícolas y de Servicios Ganaderos dentro del presupuesto del MGAP y, más recientemente, la Dirección General de

Bioseguridad e Inocuidad) y en infraestructura (por caminería rural fundamentalmente).

El EAP, compuesto por los APM y los apoyos directos, promedió US\$241 millones anuales. Aquí sobresale la participación de los apoyos directos en el EAT (36%). Estos se brindan principalmente al sector en su totalidad (sólo 24% se otorgan a productos específicos) y mostraron un crecimiento significativo entre 2020 y 2023, que puede estar asociado en buena medida a la emergencia climática por déficit hídrico que atravesó el país. Para compensar los efectos de la sequía, hubo un incremento destacado de las importaciones de insumos agropecuarios básicos, con el consecuente aumento de las exoneraciones de tributos vinculados a estas compras, principal beneficio directo que tiene el sector agropecuario nacional. Finalmente, los APM representaron el 21% del EAT y están concentrados en productos que fundamentalmente se comercializan en el mercado interno. En el caso de los rubros destinados a la exportación, no se identifican políticas que generen distorsiones de precios y los apoyos a productores se centran fundamentalmente en la “apropiación” de las políticas de apoyo no específicas a productos.

Todo lo anterior sugiere que Uruguay ha optado por una estructura de apoyos que prioriza bienes públicos en lugar de subsidios específicos a productos. Esto posiciona al país en un lugar distintivo en comparación con otros tanto de la OCDE como del conjunto de economías emergentes. Uruguay se destaca por una estructura de apoyos con una baja participación respecto de los ingresos generados por el sector; el énfasis está puesto en la provisión de bienes públicos a través de servicios generales o en apoyos directos no específicos a productos, y se minimizan las distorsiones en el mercado. En una comparación internacional, los países de la OCDE registran una proporción de apoyos medidos como EAP que en promedio se sitúa en el 15,2% de los ingresos del sector agropecuario, mientras que en América Latina y el Caribe dicha relación es del 12,5% y en Uruguay se ubica en el 3,2%.

Cabe mencionar que la metodología OCDE permite una medida parcial del total de apoyos que recibe el sector agropecuario uruguayo. Existen otras políticas de corte general que no aplican al sector de manera diferencial, por lo que, siguiendo los lineamientos de la OCDE, no se las incluye en la cuantificación de apoyos de este documento. Es el caso, por ejemplo, de las exoneraciones tributarias otorgadas en el marco de la Ley

de Inversiones o de los apoyos brindados por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) o fondos de la ANII (ver anexo 1 para más detalle). Tampoco se incluyen en la cuantificación las políticas relacionadas con la seguridad social, que en el caso de Uruguay presentan un régimen particular y beneficioso para el sector agropecuario en comparación con el régimen general.

En cuanto a las emisiones de GEI, el sector agropecuario, en especial las actividades relacionadas con la producción de alimentos, es responsable de una proporción significativa de las emisiones del país. Por lo cual resulta crucial que los apoyos se alineen con los compromisos internacionales asumidos por Uruguay, como se refleja en la Tercera Contribución Determinada a Nivel Nacional. Los resultados indican que las políticas de apoyo específicas a productos están enfocadas en los rubros con un menor impacto en el cambio climático. Los rubros con mayores emisiones de GEI en términos absolutos son los de exportación. Estos no tienen políticas en frontera que distorsionen precios; además, si bien cuentan con apoyos directos, son de baja participación en relación con los ingresos generados y en algunos casos están enfocados en lograr una mejor respuesta y adaptación ante los desafíos del cambio climático, con cobeneficios para la mitigación.



El análisis muestra que los rubros con mayores emisiones (carne vacuna, ovina y lácteos) no son los que reciben mayores apoyos específicos. Productos como pollo, papa y manzana concentran el 53% de los apoyos, pero generan solo el 0,13% de las emisiones. En contraste, la carne vacuna, responsable del 83,8% de las emisiones, recibe apenas el 9% de los apoyos específicos. Las políticas agropecuarias parecen favorecer actividades con menor impacto climático, aunque no necesariamente como resultado de objetivos explícitos de mitigación. En conclusión, a pesar de las restricciones metodológicas, los resultados indican que los apoyos específicos están alineados con los compromisos climáticos de Uruguay, dado que priorizan prácticas sostenibles. Sin embargo, hay margen para orientar mejor las políticas hacia la mitigación de emisiones.

En este documento se incluye un análisis sobre la presión fiscal en el sector y su concordancia con los apoyos otorgados. En el período 2020-2022, la recaudación por impuestos provenientes del sector agropecuario uruguayo (cultivos y ganadería) promedió US\$282 millones anuales, mientras que los apoyos totales en ese mismo período promediaron algo menos de US\$400 millones anuales. Como se indicó, este monto de apoyos incluye los derivados de la exoneración de tributos a la importación de insumos intermedios. Si se excluye este ítem para obtener una medición más compatible con la carga fiscal (dado que esta sólo considera los impuestos internos), se concluye que los apoyos ascienden a US\$300 millones. Tanto en la carga fiscal como en el total de apoyos se observó crecimiento en términos reales, que fue mayor en la primera medición.

La comparación entre tributos y apoyos en el sector agropecuario revela dinámicas contrastantes entre cultivos y ganadería. Mientras que en el primer caso los apoyos directos superan los tributos recaudados, con un ratio del 58% en el período 2020-2022, en la ganadería la situación es inversa: los tributos

prácticamente duplican los apoyos directos. Esta discrepancia puede explicarse por diferentes criterios en la contabilización de la producción de praderas en el relevamiento de la DGI respecto del de apoyos, y debe matizarse ante un posible sesgo en los apoyos generales hacia la ganadería, cuestión que podría profundizarse en estudios futuros.

Al incorporar la temática de las emisiones de GEI, se observa que el sector ganadero, responsable de la mayor parte de las emisiones en términos absolutos, también es el que afronta una carga fiscal más elevada y no recibe APM. Si bien cuenta con apoyos directos y se beneficia de los apoyos generales, estos tienen baja participación en relación con los ingresos generados por la actividad. Por otra parte, los cultivos no tienen un impacto tan fuerte en términos de emisiones totales y su carga tributaria es menor. A su vez, los apoyos a los cultivos se pueden dividir en dos grupos: los dedicados a la exportación, que tienen un bajo nivel de apoyos específicos; y los que se destinan principalmente al mercado interno, que tienen un mayor nivel de apoyos específicos. Para entender la dinámica diferenciada de estos dos grupos sería importante avanzar en una mayor desagregación de los impuestos.

En suma, el estudio de la estructura de apoyos en el sector agropecuario uruguayo permite contar con una visión global de las políticas implementadas, cuantificarlas y compararlas con otros países. Sin embargo, para contribuir de mejor manera a la evaluación de las políticas de apoyo es fundamental potenciar el uso de los datos del monitoreo y de la herramienta Agrimonitor, integrándolos, por ejemplo, en modelos de equilibrio general. Además, por primera vez este análisis de la estructura de apoyos incluye una comparación con la carga fiscal soportada por el sector agropecuario; futuras versiones podrían avanzar, con colaboración de la DGI, en mejorar la comparabilidad con los apoyos estimados a nivel de rubros y profundizar el análisis a nivel de productos.



[08]

REFERENCIAS

Ackermann, María Noel. 2015. “Análisis preliminar de la estructura de apoyos al productor en el sector agropecuario – Metodología OCDE”. En *Anuario 2015*, de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP).

Ackermann, María Noel, Mariela Buonomo, Gonzalo Muñoz, Ángela Cortelezzi, Natalia Barboza y Felipe García. 2018. *Análisis de las políticas agropecuarias en Uruguay. Cuantificación de los apoyos específicos 2014-2016 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0001196>.

Ackermann, María Noel y Andrés Díaz. 2022a. “Horticultura: situación y perspectivas”. En *Anuario 2022*, OPYPA. MGAP.

Ackermann, María Noel y Andrés Díaz. 2022b. “Fruticultura: situación y perspectivas”. En *Anuario 2022*, OPYPA. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP).

Barboza, Natalia, Fabián Mila y María Noel Ackermann. 2022. “Medidas de política específicas para el sector agropecuario implementadas en 2022”. En *Anuario 2022*, OPYPA. MGAP.

Barboza, Natalia, Fabián Mila y María Noel Ackermann. 2023. “Medidas de política específicas para el sector agropecuario implementadas en 2023”. En *Anuario 2023*, OPYPA. MGAP.

Conroy, Héctor, Gonzalo Rondinone, Carmine Paolo De Salvo, y Gonzalo Muñoz. 2024. *Políticas agropecuarias en América Latina y el Caribe 2023*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0013100>.

Durán, Verónica, Elisa Hernández, Emilio Aguirre y Leidy Gorga. 2020. “Problemas y oportunidades de la cadena de carne aviar en Uruguay”. En *Anuario 2020*, OPYPA. MGAP.

García, Felipe, María Noel Ackerman, Ángela Cotelezzi, Natalia Barboza, Nicolás Costa, Natalia Román, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo de Salvo. 2022. *Análisis de políticas agropecuarias en Uruguay: cuantificación de los apoyos específicos en 2017-2020 y su vinculación con las emisiones de gases de efecto invernadero*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004246>.

Gorga, Leidy. 2023. “Cadena avícola de carne: situación y perspectivas”. En *Anuario 2023*, OPYPA. MGAP.

Houghton, John T., Meira Filho, L. G., Callander, B. A., Harris, N., Kattenberg, A. y Maskell, K., eds. 1996. *Climate change 1995: the science of climate change. Contribution of Working Group I to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

IPCC. 2006. *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. National Greenhouse Gas Inventories Programme. Simon Eggleston, Leandro Buendia, Kyoko Miwa, Todd Ngara y Kiyoto Tanabe, eds. Institute for Global Environmental Strategies (IGES). Disponible en <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>.

Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET). 2023. *Sequía meteorológica en Uruguay 2020-2023* (actualización). INUMET. Disponible en https://www.inumet.gub.uy/sites/default/files/2023-05/Sequ%C3%ADa_2020%20al%202023_Uruguay_Inumet_actualizaci%C3%B3n.pdf

Ministerio de Economía de Uruguay. 2023. *Exposición de motivos – Rendición de Cuentas 2022*. Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/exposicion-motivos-rc-2022/exposicion-motivos-rc-2022>.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2016. *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual)*. Trade and Agriculture Directorate. OECD Publishing.

OECD. 2021. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021. *Addressing the Challenges Facing Food Systems*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>.

OECD. 2023. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023. *Adapting Agriculture to Climate Change*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b14de474-en>.

Rendición de Cuentas. 2020. *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Exposición de motivos. Ejercicio 2020*. Ministerio de Economía y Finanzas.

Rivas, Noelia, Marcelo Pizzanelli, Silvia Tomé, Santiago Gutiérrez Silva y Andrés Díaz. 2023. “Avances en el régimen de promoción de inversiones (COMAP) y su impacto en las inversiones de agua”. En *Anuario 2023*, OPYPA. MGAP.

Tambler, Adrián, Natalia Barboza y Fabián Mila. 2020. “Medidas de política específicas para el sector agropecuario”. En *Anuario 2020*, OPYPA. MGAP.

Tambler, Adrián, Natalia Barboza y Fabián Mila. 2021. “Medidas de política específicas para el sector agropecuario implementadas en 2021”. En *Anuario 2021*, OPYPA. MGAP.

[ANEXOS]

ANEXO 1 | Otros apoyos no contemplados en la cuantificación

A efectos de tener un panorama más amplio de las políticas de las cual se beneficia el sector agropecuario, se listan aquí algunas no incluidas en la cuantificación de la metodología OCDE por ser medidas disponibles para todos los sectores de la economía o referirse a beneficios en la seguridad social.

Comisión de Aplicación de la Ley de inversiones

El principal régimen de promoción de inversiones en Uruguay se encuentra enmarcado en la Ley 16.906 de 1998, que declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones de origen nacional y extranjero en todo el territorio nacional. Es una política de corte general, no específica, para el sector agropecuario, por lo que no se contabiliza dentro de la metodología EAP.

La Ley se encuentra reglamentada por una serie de decretos que se han modificado en función de lo que se prioriza a nivel país a lo largo del tiempo. El último vigente es el Decreto 268/020²⁸. El principal objetivo de esta reglamentación fue fomentar la inversión, para lo que se aumentó el límite máximo de exoneración del IRAE a 90% por año y se extendió el plazo mínimo para la utilización de dicho beneficio a cuatro años. Además, se buscó impulsar la generación de empleo al proporcionar beneficios adicionales a las empresas que hicieran uso de este indicador.

La promoción de inversiones establece que el proyecto deberá cumplir con ciertos objetivos de política: generación de empleo, contribución a la descentralización de la actividad

económica, aumento de las exportaciones, incremento de la investigación en desarrollo e innovación, utilización de tecnologías más limpias e indicadores sectoriales. Los proyectos que resultan promovidos acceden a una exoneración parcial del pago del IRAE por un determinado plazo. Los bienes que se incorporen con destino a la obra civil, para llevar a cabo la actividad del proyecto de inversión, se podrán computar como activos exentos a los efectos de la liquidación del Impuesto al Patrimonio por el término de 8 a 10 años a partir de su incorporación, dependiendo si la inversión se localiza en Montevideo o en el interior del país, y en el caso de los bienes muebles por el término de su vida útil. A los efectos del cómputo de los pasivos, los citados bienes serán considerados activos gravados. Asimismo, se permite la exoneración total de las tasas y tributos a la importación, incluido el IVA y, en general, todo tributo cuya aplicación corresponda con ocasión de la importación de bienes muebles de activo fijo y materiales destinados a la obra civil promovida que no gocen de exoneraciones al amparo de otros beneficios, siempre que sean declarados no competitivos con la industria nacional por la Dirección Nacional

de Industrias (DNI) del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). También se devuelve el IVA por la adquisición en plaza de materiales y servicios destinados a obra civil, y de los bienes muebles destinados al proyecto de inversión.

Desde setiembre de 2020 (momento en que comenzaron a implementarse los cambios en la reglamentación) hasta el cierre de 2022, se observa un aumento de la cantidad y del monto de inversión de los proyectos agropecuarios presentados. En cambio, el número y monto de inversiones

de los proyectos promovidos en el sector en el acumulado enero-septiembre de 2022 se redujeron respecto de años previos. De todas formas, ambos guarismos se mantienen por encima de los niveles anteriores a la aprobación del Decreto 268/020²⁸ Rivas *et al.* 2023).

La inversión promovida anualmente en el sector agropecuario a través de esta herramienta promedió poco más de US\$61 millones por año en el período 2020-2023, lo que equivale a 7% de la inversión total promovida anualmente.

Descuento en la Contribución Inmobiliaria Rural para productores familiares

La CIR es un impuesto de carácter nacional, reservado para los gobiernos departamentales del país, que grava la propiedad inmueble rural a una tasa del 1,25% sobre el valor de catastro de cada padrón. Este apoyo debería incluirse en la cuantificación por metodología OCDE, ya que es específico para el sector agropecuario. Sin embargo, no fue contemplado por no disponerse de información suficiente para realizar una estimación fehaciente y porque se considera que las posibilidades de sobreestimación del beneficio son altas.

Asimismo, existe una exoneración vigente²⁹ que establece que los productores familiares propietarios de padrones rurales, que en su conjunto no excedan las 200 hectáreas equivalentes CONEAT 100, estarán exonerados del

pago por las primeras 50 hectáreas. Para acceder a este beneficio se debe estar inscripto y activo en el Registro de Productores Familiares Agropecuarios del MGAP³⁰. Luego, el productor debe solicitar a la DGDR del MGAP un certificado que avala esta condición, completar una declaración jurada y adjuntar la información requerida ante la intendencia correspondiente.

Vale decir que en la sección referida a impuestos, asumir un criterio caja, es decir lo efectivamente recaudado por concepto de CIR, guarda coherencia con el hecho de no considerar el descuento a los productores familiares en la contabilización de los apoyos, ya que de otra manera se estaría contando en un lado y no en otro, por lo que no resulta válida la comparación.

²⁸ Desde el año 2012 hasta la actualidad se han producido cuatro revisiones en la reglamentación a través de los Decretos 455/2007, 02/2012, 143/2018 y 268/2020.

²⁹ Según el artículo 448 de la Ley 17.296 de 2001, con la redacción dada por el artículo 681 de la Ley 19.355 del año 2015.

³⁰ Este registro es una herramienta para la aplicación de políticas diferenciadas hacia la agricultura familiar. Se trata de una declaración jurada voluntaria que otorga la calidad de productor familiar a quien cumpla con los requisitos establecidos y realice la inscripción.

Fondo de Desarrollo del Interior

El Fondo de Desarrollo del Interior³¹ se creó con la reforma constitucional de 1996 (artículo 298). No fue contemplado en la cuantificación ya que la proporción destinada a proyectos productivos es mínima en comparación con otros rubros. Este fondo se distribuye entre los 18 departamentos del interior de acuerdo con lo establecido en los Decretos 411/2001, 21/2022 y 232/2022, que tienen en cuenta las siguientes variables: superficie, población, inversa del PIB por habitante y porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda. El objetivo principal es promover el desarrollo regional o local del interior del país y favorecer la descentralización de actividades, a través del financiamiento de programas y planes. Los proyectos

son financiados en un 85% con recursos provenientes del fondo y un 15% con recursos propios de los gobiernos departamentales.

La mayor parte del fondo se asigna a generación y mantenimiento de infraestructura en distintas localidades (acondicionamiento vial y pluvial, construcción de ciclovías, mejora de la red lumínica, adquisición de maquinaria, pavimentación, drenaje, mantenimiento de calles, reacondicionamientos de barrios, etcétera). Los proyectos productivos apoyados pueden involucrar cualquier actividad económica. Dado que esta herramienta no se destina específicamente al sector agropecuario, los apoyos canalizados a través de ella no se consideraron en este estudio³².

Convocatorias de la Agencia Nacional de Desarrollo

La ANDE es una institución que promueve el desarrollo del país por medio de programas que buscan mejorar la competitividad empresarial y territorial, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Dichos programas suelen estar dirigidos a la totalidad de los sectores. Como no corresponden exclusivamente al sector agropecuario, no

se los incluyó en la cuantificación de apoyos.

Para esto, la agencia cuenta con diversos instrumentos, tales como convocatorias a proyectos, créditos subsidiados o garantías. El cuadro 1 detalla los instrumentos de los cuales se benefició el sector agropecuario entre 2020 y 2023.

³¹ Más detalles en opp.gub.uy/es/fondo-desarrollo-interior.

³² Entre 2020 y 2023, algunos de los proyectos vinculados al sector agropecuario que recibieron apoyos del FDI son: “Desarrollo de la cadena de valor hortofrutícola del departamento de Rivera”; “Desarrollo del sector ovino en el departamento de Rivera”; “Frutos nativos”; “Generando oportunidades a jóvenes y mujeres del medio rural del departamento de Salto”; “Consolidación de cría en razas lecheras”; “Soluciones de agua subterránea para productores familiares - Etapa 2”; “Fomento y apoyo de la producción hortícola en el Departamento de Durazno”; “Fortalecimiento del proceso productivo apícola”; “Cuencas lecheras”; “Ovinos de Florida”; y “Mejora de la sostenibilidad social, económica y ambiental de los emprendedores ganaderos localizados en zonas de ganadería extensiva”.

**CUADRO 1 | INSTRUMENTOS DE LA AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO
CON INCIDENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

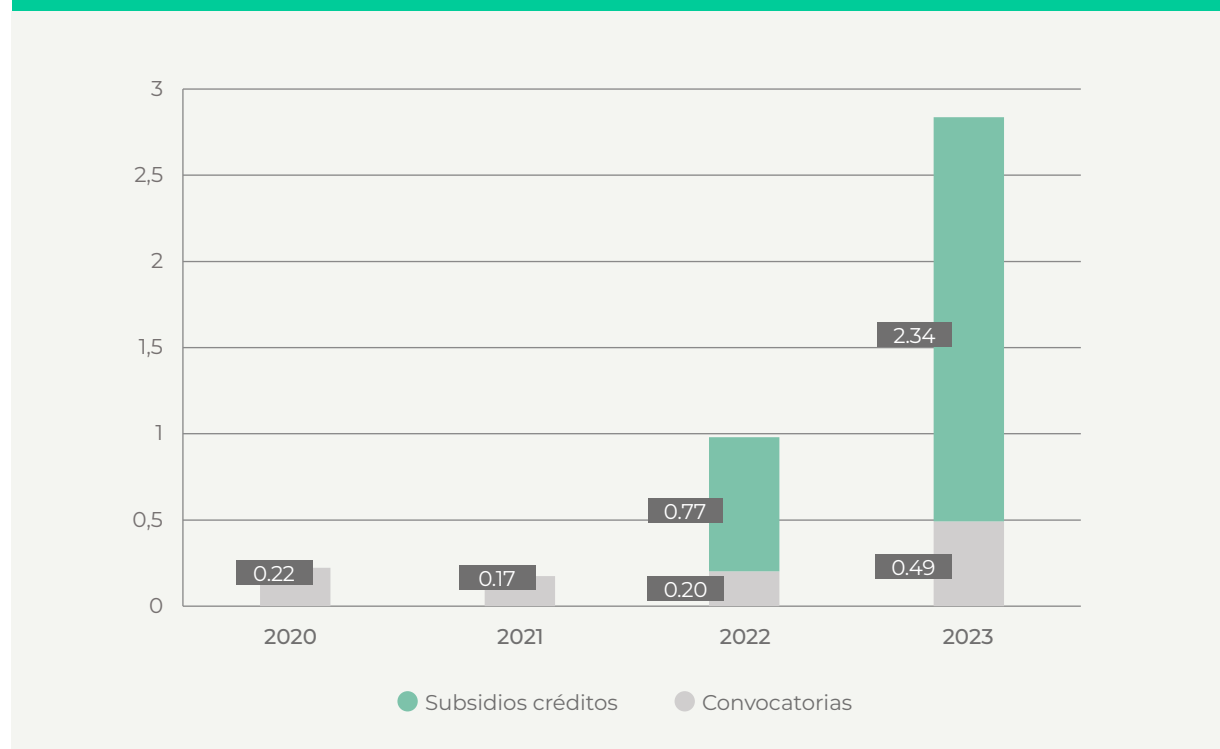
Fondo de Desarrollo Territorial	Financiación de proyectos de desarrollo económico local.
Fortalecimiento de Sectores Productivos	Generación de información estratégica para la toma de decisiones en sectores que enfrenten restricciones por sus características estructurales o coyunturales a raíz de la pandemia.
Impulso Emprendedor	Formación y tutorías dirigida a personas de todo el país que tienen una idea o interés en emprender.
Kits Digitales	Asistencia técnica a las mipymes para implementar herramientas digitales.
Oportunidades Circulares	Fomento de la validación de ideas, la puesta en marcha de nuevas líneas de negocios y prototipos, y la implementación de proyectos que promuevan una transición eficaz hacia la economía circular.
Programa Redes Empresariales	Vinculación de empresas de un mismo sector de actividad, cadena de valor o territorio; que deciden colaborar de forma voluntaria, sin perder su autonomía, para alcanzar objetivos comunes que sería más difícil lograr actuando de manera individual.
Soluciones Colectivas Digitales	Espacios de Asistencia Técnica en la formulación de un proyecto para la adopción de tecnologías digitales. La propuesta resultante podrá ser cofinanciada a través de esta convocatoria.
Semilla ANDE	Aporte económico no reembolsable que busca poner en marcha o fortalecer emprendimientos, productos, servicios, procesos y/o formas de comercialización que tengan valor diferencial, potencial de crecimiento dinámico y de generación de empleo, y que sean ideas de negocios validadas en el mercado.
SOS Pyme	Asistencia técnica y apoyo a la implementación en herramientas para el impulso, la formalización y reactivación de sus negocios.
Validación de Ideas de Negocio	Acompañamiento a emprendedores en el proceso de validación de una idea de negocio o de validación técnica. Este instrumento se ofrece en conjunto entre ANDE y ANII.
Vouchers Digitales	Financiamiento de proyectos para la transformación digital de mipymes, tendientes a mejorar la gestión de los negocios, incrementar la productividad y mejorar la eficiencia y calidad de los procesos en empresas.
Programa Crédito Dirigido	Apoyar, a través del subsidio a la tasa de interés, a un segmento, sector de actividad, localidad o grupo de empresas con determinadas características en común, con el propósito de otorgar a los beneficiarios finales servicios financieros en mejores condiciones que los del mercado.
Fondo de Garantías para Mujeres Rurales	Fideicomiso Fondo de Garantía para la Implementación de Políticas para el Desarrollo Rural (FOGADER).

Fuente: elaboración propia con base en información provista por ANDE.

De acuerdo con la información suministrada por ANDE, en las distintas convocatorias se presentaron 99 proyectos vinculados al sector agropecuario entre 2020 y 2023 (2,8% del total). El monto anual de proyectos del sector agropecuario apoyados bajo estos instrumentos promedió US\$230.000 entre 2020-2023. Por otra parte, en el mismo período se concedieron 1.081 créditos al

sector agropecuario a través del Programa Crédito Dirigido en condiciones preferenciales en cuanto a tasa y plazo. El valor de los subsidios otorgados por este concepto promedió US\$1,56 millones entre 2022 y 2023 (figura 19). Finalmente, los montos garantizados por el Fondo de Garantía para Mujeres Rurales fueron de algo más de US\$8 millones promedio anual entre 2022 y 2023.

FIGURA 19 | MONTOS ANUALES COMPROMETIDOS Y SUBSIDIOS A CRÉDITOS
(en millones de dólares, 2020-2023)

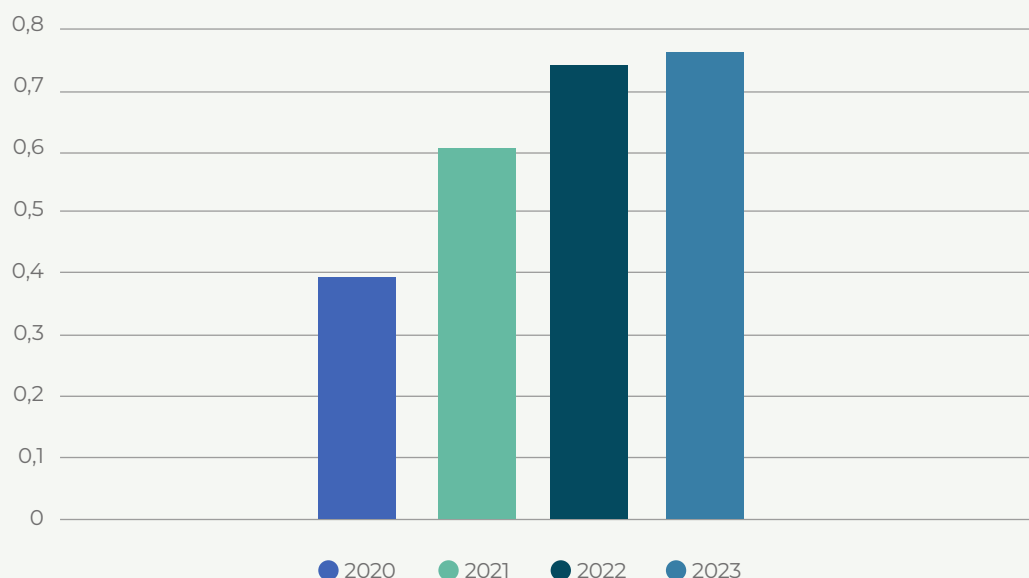


Fuente: elaboración propia con base en OPYP y datos provistos por ANDE.

Fondos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación

Además de las líneas de financiamiento específicas del sector agropecuario que posee la ANII -que están contempladas en la cuantificación según la metodología OCDE-, existen otras que están abiertas a todos los rubros y de las que el sector también es beneficiario. Entre ellas, se encuentran el Fondo María Viñas, el Fondo Clemente Estable,

el Fondo de investigación Corea-Uruguay, y la Convocatoria Inteligencia Artificial para el manejo de crisis y construcción de resiliencia. Así, el monto de apoyos brindados por la ANII con fondos que no son específicos para el sector promedió algo más de US\$600.000 dólares anuales entre 2020-2023 (figura 20).

FIGURA 20 | MONTOS ANUALES PAGADOS POR ANII (en millones de dólares, 2020-2023)

Fuente: elaboración propia con base en OPYP y datos de ANII.

Aportes a la Seguridad Social

En el caso del sector agropecuario, el pago del aporte patronal a la seguridad social se calcula por hectárea explotada. Esa contribución engloba los aportes tanto de los titulares como los patronales por los trabajadores dependientes. Este beneficio en relación con el sistema de seguridad social no se incluye en la cuantificación de apoyos específicos dado que, por convención en la metodología, la OCDE excluye lo referente a apoyos de este tipo.

El aporte por cada hectárea CONEAT 100 por mes es de 0,1004% de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), situada en 6.177 pesos en octubre de 2024. No obstante, existe un aporte mínimo mensual³³ situado en 3.622 pesos, que se aplica a todos los productores de menos de 584 hectáreas.

El artículo 32 de la Ley 18.341 y su Decreto 787/08 establecen un subsidio del 50% del aporte mínimo patronal ante el Banco de Previsión Social para un subsector dentro de los productores familiares: empresas rurales vinculadas con unidades productivas menores a 200 hectáreas CONEAT 100 que hayan contado con la contratación de menos de 100 jornales anuales y sin asalariados permanentes. Además, deben haber declarado que el principal ingreso del núcleo familiar proviene de la explotación.

Existen dos beneficios en el régimen de aportes a la seguridad social en el sector agropecuario: el directo, asociado con el beneficio anteriormente mencionado para los productores familiares de menor dimensión, que se estima en alrededor de US\$4,7

³³ El mínimo de la contribución patronal rural se calcula como el 15% de 22 Bases Fictas de Contribuciones, con una reducción del 33%.

millones anuales en 2020-2023; y el derivado a la forma de cálculo, que implica, en general, un aporte menor al que resultaría si se aplicara el régimen general. Este beneficio

no está cuantificado, debido a que se requeriría generar un contrafactual que asimile el sector agropecuario al régimen de industria y comercio.

Instituto Nacional de la Carne e Instituto Nacional de Vitivinicultura

El INAC y el INAVI forman parte de la institucionalidad agropecuaria y brindan apoyos a toda la cadena (productor, industria y consumidores) a través del control sanitario, el marketing y la difusión de información, entre otras actividades. Ambos tienen la particularidad de estar financiados a través de tasas aplicadas al propio sector beneficiario³⁴. Por estas razones, al considerar coercitivo el aporte a su financiamiento, se decidió no incluir sus gastos en los apoyos específicos al sector.

El INAC tiene el objetivo de promover, regular, coordinar y vigilar las actividades de producción, transformación, almacenamiento, transporte y comercialización de carnes bovina, ovina, equina, porcina, caprina, de ave, de conejo y de animales de caza menor, así como de sus menudencias, subproductos y productos cárnicos. De esta manera, ilustra sus amplias competencias en la formulación, asesoramiento y ejecución de políticas que promuevan el crecimiento de toda la cadena cárnica, lo que trasciende el

sector primario. Este instituto realiza gastos en diversas categorías de provisión de servicios generales para la cadena cárnica en su conjunto, por un total de casi US\$8 millones anuales entre 2020 y 2023 (tabla 12).

El INAVI, por su parte, es el organismo rector de toda la actividad vitivinícola del país. Cumple un papel trascendente en el apoyo, promoción, desarrollo e investigación de este sector. El INAVI tiene la función de asesorar al Poder Ejecutivo en forma preceptiva y fiscalizar el cumplimiento de las normas que se dicten en materia vitivinícola. Desde su creación, a finales de los años 80, impulsó la reconversión y transformación de los viñedos, otorgando para ello subsidios a los productores para el arranquio de las plantaciones existentes y para la plantación de nuevos viñedos con cepas de alta calidad enológica. De acuerdo con la información brindada por dicho organismo, realizó gastos en proveer apoyos directos al sector y en servicios generales por US\$12 millones anuales en promedio entre 2020 y 2023 (tabla 12).

³⁴ Los recursos del INAC provienen, fundamentalmente, del cobro de una tasa de 0,6% sobre el precio FOB neto de las exportaciones de animales bovinos y ovinos en pie, de carne de las especies comprendidas en la ley de su creación, sus menudencias, subproductos y productos elaborados a base de carnes y subproductos; y de una tasa de 0,7% sobre el precio de venta de carnes, sus menudencias y subproductos, provenientes de plantas de faena o de la importación, que se comercialicen en el mercado interno.

TABLA 12 | APOYOS PROVENIENTES DEL INAC Y EL INAVI POR CATEGORÍA
(en millones de dólares, promedio 2020-2023)

	INAC	INAVI
Investigación y desarrollo	0,68	0,01
Promoción y marketing	3,42	9,8
Inspección y control de calidad	3,03	-
Transferencia de conocimientos	0,76	-
Apoyos directos a productores	-	2,1
TOTAL	7,89	12,0

Fuente: elaboración propia con base en información provista por las instituciones.

ANEXO 2 | Metodología de la OCDE

La OCDE (OECD 2016) ha desarrollado una metodología para generar indicadores de apoyos agropecuarios diseñados para monitorear y evaluar el nivel y la composición en diversos países.

En esta metodología el concepto de “apoyo” se equivale a las transferencias brutas al sector agropecuario desde los consumidores y los contribuyentes. Para ello toma en cuenta los desembolsos presupuestarios del gobierno, los cuales a su vez son financiados por los contribuyentes locales. Además, se incluyen las políticas sectoriales que impliquen una intervención en el precio doméstico y que se reflejan en un diferencial de este con respecto al internacional de referencia. Este último tipo de apoyo no necesariamente implica un desembolso financiero por

parte de los gobiernos, sino que es financiado por los consumidores de los productos.

De esta forma, se configura el Estimado de Apoyo Total (EAT) al sector agropecuario, que es el valor monetario anual de todas las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas, derivadas de medidas de política. Estas medidas de política se atribuyen a tres grupos económicos según el destinatario de la transferencia: los productores individuales (EAP), los productores colectivamente (EASG) o los que consumen productos agropecuarios (EAC).

- El **EAP** es el valor monetario anual de transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrí-

colas, medido a nivel del productor, derivado de las políticas que apoyan al sector agropecuario, independientemente de su naturaleza, objetivos o impactos en la producción o los ingresos. Incluye los apoyos a los precios de mercado para productos específicos considerados en el análisis (financiados principalmente por el consumidor) y los apoyos directos que perciben los productores que son financiados por el presupuesto público (contribuyentes). Las medidas de políticas son incluidas en la estimación del EAP si otorgan una transferencia cuya incidencia es a nivel del productor y si es específicamente dirigida a los productores agropecuarios o los trata de una manera diferente respecto de otros agentes en la economía (OECD 2016).

- **Apoyos a precios de mercado (APM):** es el valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agropecuarios, como consecuencia de las políticas que crean una brecha entre los precios de un producto específico, medido a nivel de finca, en el mercado interno y por los precios de referencia en frontera. Este indicador busca recoger el beneficio/castigo a los productos por el efecto de las políticas de frontera o las intervenciones al mercado doméstico, que influyen en el diferencial de precios mencionado. El supuesto teórico básico subyacente de la estimación de este apoyo es que el mercado agropecuario es competitivo, lo que hace que exista un arbitraje de precios entre los internacionales y los domésticos. De acuerdo con la metodología de la OCDE, la persistencia de este diferencial de precios es el resultado de la implementación de medidas gubernamentales que distorsionan la tendencia a la alineación de productos similares.
- **Apoyos directos:** refieren al conjunto de transferencias a productores a través de programas o proyectos financiados por el presupuesto público. Son pagos que se dirigen específicamente a los productores agropecuarios o los tratan de manera diferente respecto de otros agentes de la economía. Implican transferencias derivadas de medidas en función del nivel de producción de un commodity específico, del uso de insumos (que reducen el costo de inversión o de insumos variables, de la formación bruta de capital fijo, o de servicios en predio), pagos basados en área, número de animales e ingresos, u otros.
- El **EASC** refiere a los gastos presupuestarios que permiten crear condiciones para impulsar el sector agropecuario a través del desarrollo de servicios públicos o privados, instituciones e infraestructura. A diferencia de los apoyos directos, los apoyos generales no identifican beneficiarios y no afectan de manera directa los ingresos o el gasto en consumo, aunque pueden afectar la producción o el consumo de productos agropecuarios en el largo plazo. Incluye bienes y servicios públicos tales como infraestructura, sanidad animal y vegetal, investigación y desarrollo, promoción y marketing de productos agropecuarios, escuelas agrícolas y otras actividades que no se encuentran relacionadas con un producto agrícola en particular con o productores individuales.
- Por último, el **Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC)** intenta cuantificar las transferencias brutas a (de) los consumidores de productos agropecuarios que surgen de políticas que apoyan al sector agropecuario.

Principios que rigen la metodología de la OCDE

Principio 1: generación de transferencias a los productores agrícolas como criterio clave para la inclusión de la política en la medición de la ayuda. Las medidas políticas generan transferencias explícitas o implícitas a los individuos o grupos subvencionados. Una medida política se considera para la medición si los productores agrícolas, individual o colectivamente, son los únicos o los principales destinatarios previstos de las transferencias económicas.

Principio 2: no se tiene en cuenta la naturaleza, los objetivos o las repercusiones económicas de una medida política más allá de la “contabilización” de las transferencias. Este principio complementa el anterior, en el sentido de que los objetivos declarados, o las repercusiones económicas percibidas de una medida política no se utilizan como criterios alternativos o adicionales para determinar su inclusión o exclusión en la estimación.

Principio 3: las medidas de política general disponibles en el conjunto de la economía no se tienen en cuenta en la estimación de la ayuda a la agricultura, incluso si dichas medidas crean transferencias de políticas hacia/desde la agricultura. Así, el existir sólo políticas generales, sin políticas que alteren específicamente las condiciones económicas de la agricultura, se produciría una situación de ayuda nula.

Principio 4: las transferencias generadas por las políticas agrícolas se miden en tér-

minos brutos. Las transferencias de las políticas pueden definirse en términos brutos o netos, es decir, no se hace ningún ajuste por los costes en que incurren los productores para recibir la ayuda (por ejemplo, para cumplir las condiciones de conformidad vinculadas a determinados pagos, o las devoluciones de impuestos).

Principio 5: las transferencias de políticas a los productores individuales se miden a nivel de la explotación agrícola, lo que se deriva del objetivo de **medir las ayudas únicamente a los productores primarios de productos básicos agrícolas.** Por consiguiente, el concepto “consumidor” en las definiciones y la metodología se entiende como un comprador de productos básicos agrícolas de primera fase.

Principio 6: las políticas de apoyo a los productores individuales se clasifican en función de criterios de aplicación, tales como (i) **la base sobre la que se presta la ayuda** (una unidad de producción, una cabeza de animal, una unidad de tierra, etcétera); (ii) **si la ayuda se basa en parámetros de producción actuales o no actuales;** y (iii) **si se exige o no producción para recibir la ayuda;** entre otros criterios. Estas características afectan el comportamiento de los productores, y distinguir las políticas en función de los criterios de aplicación permite profundizar en el análisis de las repercusiones de las políticas sobre, por ejemplo, la producción, el comercio, los ingresos y el medio ambiente.

ANEXO 3 | Fuentes de datos

Para la elaboración y sistematización de los apoyos y de los indicadores de emisiones de GEI y carga fiscal se relevó información que se puede agrupar según su disponibilidad. Aquella que no está disponible públicamente depende de las Unidades Ejecutoras que componen el MGAP, de la institucionalidad ampliada vinculada al sector agropecuario, y de otros organismos (UTE, OPP, DGI, entre otros). Esto permitió relevar las partidas que componen el EASG y los apoyos directos, y también permitió obtener la carga fiscal sobre el sector agropecuario. La información que está disponible públicamente permite elaborar los APM y obtener los indicadores vinculados a los INGEI.

En el primer caso, y en particular en lo que refiere a la estimación de apoyos, se consultó a integrantes del área contable de los distintos organismos para evaluar los gastos que dirigen a proyectos vinculados al sector agropecuario. Se utilizaron las bases de datos propias de la edición previa de este análisis.

En el segundo caso, se sistematizó la información disponible públicamente a través de diversas fuentes de datos (por ejemplo, precios de exportación o importación, precios al productor, nivel de producción), y se consultó a informantes calificados para obtener costos de transporte, almacenamiento y otros coeficientes técnicos. Asimismo, una vez obtenida la cuantificación de apoyos vía precios de los distintos productos, se cotejó la información con referentes del sector.

Con relación a la correspondencia entre las emisiones de GEI y los indicadores de apoyos al sector, la información relativa a las primeras se obtuvo a partir de los INGEI, que recopilan las emisiones generadas durante el proceso productivo. Este análisis se acota a los sectores que se consideran para el EAP.

A continuación, se presenta un listado de las instituciones que fueron consultadas y que aportaron información para la estimación de los apoyos presentada en este documento:

- Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)
- Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
- Dirección General de la Granja del MGAP (DIGEGR)
- Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (Fagro)
- Facultad de Veterinaria de la Universidad de la República (FVET)
- Instituto Nacional de la Carne (INAC)
- Instituto Nacional de Colonización (INC)
- Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)
- Instituto Nacional de la Leche (INALE)
- Instituto Nacional de Semillas (INASE)
- Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)
- Instituto Plan Agropecuario (IPA)

- Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)
- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (MEF)
- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (MGAP)
- Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Universidad Tecnológica (UTEC)
- Uruguay XXI - Promoción de Inversiones, Exportaciones e Imagen País
- Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)



