

INFORME

FINAL

Comité de Expertos

Diciembre 2020



## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>3</b>
1.1	Ley de Urgente Consideración y decretos reglamentarios relevantes	3
1.2	Comité de expertos, integración y dinámica de trabajo	4
1.3	Alcance del trabajo	5
1.3.1	Discusiones de los informes elaborados por el Poder Ejecutivo	6
1.3.2	Propuesta de revisión del sector	7
<b>2</b>	<b>Ancap y búsqueda de eficiencia</b>	<b>9</b>
2.1	PPI. Consideraciones generales y efectos sobre Ancap	9
2.1.1	Recomendaciones	11
2.2	Algunos cambios operativos en Ancap	11
2.2.1	Recomendaciones	13
2.3	Integración vertical de la empresa estatal	14
2.3.1	Recomendaciones	16
<b>3</b>	<b>Aprobación del precio ex planta y precio máximo</b>	<b>17</b>
3.1	Plazo de Convergencia al Precio Paridad de importación	17
3.1.1	Recomendaciones	20
3.2	Precios Máximos de Venta al Público	20
3.2.1	Recomendaciones	22
<b>4</b>	<b>Agrocombustibles</b>	<b>22</b>
4.1	Recomendaciones	25
4.1.1	Respecto al biodiesel	25
4.1.2	Respecto al etanol	26
<b>5</b>	<b>Fideicomiso del Boleto</b>	<b>26</b>
5.1	Descripción General	26
5.2	Mecanismo de recaudación	28
5.3	Recomendaciones	29
<b>6</b>	<b>Situación del Gas Licuado Petróleo</b>	<b>30</b>
6.1	Breve descripción del sector	30
6.2	Subsidio	31
6.2.1	Recomendaciones	33
6.3	Envasado y distribución	33
6.3.1	Recomendaciones	33
6.4	Microgarrafas (3kg.)	34
6.4.1	Recomendaciones	34

<b>7</b>	<b><i>Estaciones de fin social</i></b> .....	<b>34</b>
7.1	Recomendaciones .....	35
<b>8</b>	<b><i>Proceso de implementación</i></b> .....	<b>35</b>
8.1	<b>ETAPA 0</b> .....	<b>39</b>
8.1.1	Precio de venta ex Planta .....	39
8.1.2	Precio Máximo.....	39
8.1.3	Agrocombustibles.....	39
8.1.4	Fideicomiso.....	39
8.1.5	Ursea .....	40
8.1.6	Definición de Zonas Desabastecidas .....	40
8.1.7	Otras consideraciones .....	40
8.2	<b>ETAPA 1</b> .....	<b>41</b>
8.2.1	Características Generales .....	41
8.2.2	Pautas de los contratos de distribución entre distribuidores y estaciones de servicio.....	42
8.2.3	Distribución secundaria. Organización del transporte y la logística.....	43
8.2.4	Generar condiciones de elasticidad en la demanda de combustibles .....	43
8.3	<b>ETAPA 2</b> .....	<b>44</b>
8.4	<b>ETAPA 3</b> .....	<b>45</b>
<b>9</b>	<b><i>Implementación jurídica de las reformas regulatorias a la distribución de combustibles líquidos</i></b> .....	<b>46</b>
9.1	Introducción .....	46
9.2	Los Instrumentos Jurídicos de la Reforma Regulatoria.....	47

# 1 Introducción

## 1.1 Ley de Urgente Consideración y decretos reglamentarios relevantes

La ley Nro. 19.889 ("LUC") estableció el principio de un nuevo marco regulatorio en el sector de los combustibles líquidos. Así, el artículo 235 dispuso que el Poder Ejecutivo aprobará el precio de venta de los combustibles líquidos por parte de Ancap en sus plantas de distribución primaria y un precio máximo. En ambos casos el Poder Ejecutivo contará con dos informes preceptivos: (i) un informe de la Unidad Reguladora de Energía y Agua ("Ursea") y, (ii) un informe de Ancap. La Ursea deberá informar el Precio de Paridad de Importación ("PPI") en función la metodología que debería revisar dicho organismo en un plazo de 60 días desde la fecha de promulgación de la LUC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 de la mencionada norma.

Finalmente, el artículo 237 de la LUC encomendó al Poder Ejecutivo una serie de estudios sobre Ancap, la refinería estatal, la distribución de combustibles, un estudio comparado de marcos regulatorios, y facultó a que el Poder Ejecutivo convoque a un comité de expertos a tales efectos. Los estudios encomendados y una revisión integral del sector deberán presentarse a la Asamblea General en un plazo de 180 días desde la promulgación de la LUC.

Una vez aprobada la norma, por Decreto Nro. 241/2020, el Poder Ejecutivo estableció los criterios rectores que debería tomar la Ursea para revisar su metodología de cálculo del PPI. En líneas generales, los criterios consignados en el decreto son la base de la metodología revisada por la Ursea en 2017 con una serie de variantes. Entre las principales, se destaca que la Ursea deberá considerar el mínimo establecido en la Ley Nro.18.195 que obliga a Ancap a mezclar agrocombustibles con materia prima nacional en el gasoil y la gasolina en un mínimo de 5%. Por lo tanto, no se habilitaría tomar como referencia los agrocombustibles internacionales, sino el agrocombustible nacional y en su mínimo de mezcla (5%). Para Ancap se prevé un margen de importador o comercializador según lo determine Ursea.

La Ursea elaboró un Anteproyecto de Metodología general de PPI<sup>1</sup> que fue puesto en consulta pública. Se recibieron aportes por parte de Ancap, las distribuidoras, la Unión de Vendedores de Nafta y otras personas físicas. La metodología se terminó aprobando por Resolución de la Ursea N° 227/020. Así también, el regulador puso en consulta pública un documento titulado "Especificaciones Cuantitativas relativas a la Metodología de Cálculo del PPI"<sup>2</sup>, recibiendo diversos aportes, y aprobándolo por Resolución N° 257/020. Culminado todo ello, la Ursea procedió a elaborar su primer

<sup>1</sup><http://www.ursea.gub.uy/web/consultaspublicas.nsf/9c7f855c01a8792003256ba6004907df/8e00c141c78a3142032585e00049792e?OpenDocument>

<sup>2</sup><http://www.ursea.gub.uy/web/consultaspublicas.nsf/9c7f855c01a8792003256ba6004907df/1a2abcc3a78db8d5032585fb00684bbe?OpenDocument>

informe de PPI correspondiente al mes de octubre de 2020, con la metodología revisada, aprobándolo el 6 de de noviembre de 2020, publicándolo y presentándolo al Poder Ejecutivo<sup>3</sup>.

El contenido de la Metodología de cálculo del PPI excede el presente trabajo, pero no deja de ser relevante mencionarlo porque condiciona la organización de la distribución de combustibles tal y como se verá a continuación. En otras palabras, resulta el primer componente de la cadena que resulta necesario ser abordado en el sector de combustibles líquidos.

Por su parte, mediante el Decreto Nro. 271/020 el Poder Ejecutivo convocó a un comité de expertos para analizar una serie de estudios que llevó adelante el Ministerio de Industria, Energía y Minería (el "MIEM"), y aprobar una revisión integral del sector combustibles. Este documento refleja los resultados de dicho trabajo.

## **1.2 Comité de expertos, integración y dinámica de trabajo**

El Comité de Expertos comenzó a sesionar el 22 de octubre del 2020. El Comité está integrado por: (i) Horacio Bafico designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (ii) Pablo Mautone designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, (iii) Andres Hermida designado por Ursea, (iv) Ricardo Gorosito designado por el Congreso de Intendentes, (v) Noelia Medina y Gonzalo Irrazabal designados por el Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Los miembros del Comité contaron con los insumos que había elaborado el MIEM según lo dispuesto en el Decreto Nro 271/020. En efecto, a cada miembro, se le entregaron tres informes: (i) Descripción del mercado de combustibles en Uruguay, en Ancap y sus distintas líneas de negocio, (ii) descripción del sistema de distribución secundaria de combustibles en Uruguay y (iii) situación del Gas Natural Licuado de Petróleo (el "GLP"). Asimismo, los miembros del Comité contaron con aportes de consultores y aquellos preparados por los diferentes actores que concurrieron a las sesiones del Comité.

En la primera sesión se acordó una metodología de trabajo que involucró fijar preceptivamente una serie de reuniones semanales, un cronograma de entrevistas con los diferentes actores del sector y un breve reglamento interno.

En este último punto, es importante destacar que el Comité acordó tratar todos los insumos aportados por los actores o el Poder Ejecutivo de forma confidencial, a los efectos de que cada uno de los actores pudiera presentar al Comité todo aquello que entendiera pertinente de ser analizado, sin la amenaza que esa información iba a ser pública o desagregada en el presente informe, y que ello implique un perjuicio para el actor que entregó esa información al Comité.

---

<sup>3</sup> <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-servicios-energia-agua/comunicacion/noticias/precios-paridad-importacion-octubre-2020>

Este compromiso fue respetado por todos los integrantes del Comité, y se entiende que fue fundamental para acceder a información sumamente detallada del sector, los actores y el comportamiento del mercado.

El Comité se reunió en más de 15 sesiones, totalizando más de 50 horas de trabajo presenciales, sin considerar las horas de preparación de cada una de las sesiones. Durante los dos meses de trabajo se ha recibido a las siguientes gremiales o actores: (i) Asociación de Cultivadores de Arroz, (ii) Alfecom, (iii) Ancap, (iv) Asociación de Agentes de Ancap, (v) Axion, (vi) Cámara Mercantil de Productos del País, (vii) Cámara Uruguaya de Gas Licuado, (viii) CUTCSA, (ix) DISA, (x) DUCSA, (xi) FAnca, (xii) Intendencia de Montevideo, (xiii) MTOP, (xiv) Petrobras, (xv) UNTMRA, (xvi) UNVENU. Limitaciones de tiempo no permitieron recibir a varias contrapartes (principalmente personas físicas) que quisieron también ser recibidas por el Comité para plantear sus puntos de vista. Por otro lado, la amplitud y diversidad de las entidades que si fueron recibidas dio satisfacción al Comité en cuanto a haber tenido la posibilidad de entender los diversos puntos de vista planteados por el tema a estudio, contemplando intereses de todos los actores de la cadena.

En este punto se destaca especialmente la participación de todos los actores mencionados, quienes han aportado sus visiones, propuestas concretas y han hecho llegar al Comité información sumamente valiosa para el análisis.

### 1.3 Alcance del trabajo

Tal como lo dispuso el Decreto Nro. 271/020, el Comité tenía por cometido: i) una revisión de los informes elaborados por el Poder Ejecutivo, a los que se hizo referencia en el apartado anterior y ii) plantear una propuesta de revisión integral del sector, debiendo elevar su informe antes del 15 de diciembre de 2020.

Dichos informes, así como una serie de trabajos presentados por distintos consultores y los propios aportes de los actores, fueron insumos para el trabajo del Comité.

En tal sentido, el presente informe tiene por finalidad dejar asentado el resultado de los acuerdos arribados en el marco del Comité respecto a los cometidos para lo cuales fue creado.

Se deja expresa constancia de que todas las expresiones contenidas en este informe representan la voluntad de los designados en su calidad de tales, y no como representantes de los organismos. Por lo tanto, el contenido del presente documento no debe ser atribuido a los organismos designantes, sino a la voluntad de las personas físicas que integraron el Comité.

Por su parte, las recomendaciones que surgen a continuación son meramente técnicas, en función del leal saber y entender de los integrantes del Comité, por lo que no se ha analizado la existencia o no de consenso político para la toma de las decisiones que aquí se proponen. En este sentido, cabe destacar que el Comité es consciente de que algunas discusiones que se han dado en el debate público y político a principios del corriente año, y por tanto no serán abordadas en este informe, en el entendido que dichos temas

ya fueron resueltos a nivel parlamentario muy recientemente. A modo de ejemplo, uno de dichos temas fue la eventual eliminación del monopolio para la compra de crudo y sus derivados.

El Comité ha tenido en todo momento bien presente que la política sectorial de los combustibles estructura un sistema que se ha ido construyendo a través del tiempo, y respecto del cual se espera que las políticas públicas a que puedan dar lugar lo perfeccionen en términos de sostenibilidad, eficiencia y eficacia.

Este documento es fruto, entonces, del trabajo realizado por los miembros del Comité y los asesores que los acompañaron en el proceso: (i) Fernanda Díaz, (ii) María José González, (iii) Sergio Pérez, (iv) Fernando Peláez, (v) Jorge Bonino, (vi) Germán Carballo. Vaya el agradecimiento a cada uno de ellos. Asimismo, vaya el sincero reconocimiento de todos los designados y asesores del Comité, a la Sra. Andrea Giraldez, quien ofició secretaria administrativa del Comité.

En cuanto al segundo cometido, propuesta de revisión integral del sector, el Comité se propuso presentar una sugerencia que buscará dos objetivos: (i) transparencia y competitividad de la cadena de suministro, (ii) posibles baja de precios en algunos de los combustibles comercializados a nivel nacional.

### **1.3.1 Discusiones de los informes elaborados por el Poder Ejecutivo**

En primer lugar, el Comité agradece a los profesionales que estuvieron realizando dichos informes del Poder Ejecutivo. A entender de este Comité, ellos cumplen con los encargos dispuestos por los literales a) a f) del artículo 237 de la LUC.

En segundo lugar, en líneas generales, se comparten la descripción de los diferentes mercados (refinación y comercialización de petróleo y derivados y comercialización de GLP) consignadas en cada uno de los informes.

Como tercer aspecto a destacar, se observa que dichos documentos poseen un alto grado de desagregación que permite conocer ciertamente a los diferentes mercados, actores y las dinámicas asociadas en cada caso. Esto fue un insumo relevante para el Comité.

En este sentido, se entiende que se debe profundizar en algunas de las líneas de trabajo que plantean los informes. Una de las cuales, es la infraestructura primaria de Ancap. Parece existir consenso a nivel de la mayoría de los actores del sector respecto a que la infraestructura de Ancap está sobredimensionada y con índices de utilización por debajo de los óptimos. El capítulo 2 del presente informe aborda más detalle este tema.

Por otro lado, los informes (particularmente el informe que hace referencia a la actividad de Ancap), deja en evidencia la existencia de subsidios que son absorbidos por

Ancap. Por ejemplo, se destaca un subsidio cruzado a la actividad del portland y al GLP que son absorbidos por la venta de combustibles.<sup>4</sup>

En cuanto al Portland, los estados de resultados financieros estudiados parecerían dejar en evidencia que se trata de una actividad que posee pérdidas acumuladas sumamente importantes, y no se visualiza la posibilidad de lograr el punto de equilibrio en el corto plazo.

En opinión de este Comité, no deberían existir subsidios cruzados porque distorsionan las dinámicas de mercado de su producto y otros afectados (en este caso el mercado del gasoil y de las gasolinas). Asimismo, se pierde control respecto a los impactos de las políticas públicas aplicadas.

En tal sentido, se entiende que los subsidios deben ser focalizados, con metas objetivas, y población determinada y monitoreados en el tiempo.

Si contrario a la recomendación de este Comité se entendiere necesario mantener subsidios cruzados, se deberían informar de forma expresa, a los efectos de que se conozcan sus impactos y alcance. A tales efectos, en este escenario, resultaría imprescindible que Ancap cuente con una contabilidad regulatoria con apertura suficiente para registrar en forma clara esos subsidios indirectos y así poder evaluar sus impactos.<sup>5</sup>

### 1.3.2 Propuesta de revisión del sector

Tal como fuera mencionado en el punto 1.3 Alcance del trabajo, el segundo cometido del Comité fue elaborar una propuesta de revisión integral del sector. En este sentido, analizada la información y documentación aportada por los actores, el Poder Ejecutivo y la investigación independiente que llevó adelante el Comité, se proponen recomendaciones respecto de en una serie de ejes temáticos: (i) Ancap y búsqueda de eficiencia, (ii) Aprobación de precio ex panta y precio máximo, (iv) Agrocombustibles, (v) Fideicomiso del Boleto, (vi) Situación del GLP, (vii) proceso de implementación, y (ix) proceso de implementación jurídica.

Previamente, y de forma general, el Comité entiende que cualquier reforma del sector deberá estar basada en el fortalecimiento integral de la Ursea. Resulta, a juicio de los integrantes del Comité, una premisa fundamental para el éxito en la implementación de cualquier modelo regulatorio exitoso.

<sup>4</sup> Tomo I de los informes elaborados por el Poder Ejecutivo. Se deja constancia que estas cifras, particularmente el GLP, fueron calculadas tomando en cuenta la antigua metodología de la Ursea para determinar el PPI.

<sup>5</sup> Este punto ya fue analizado y propuesto en el Policy Brief "Empresas Públicas: primeros pasos de la reforma" (Agosto del 2019) disponible en [https://ceres-uy.org/wp-content/uploads/2019/08/Policy-Brief\\_EEPP.pdf](https://ceres-uy.org/wp-content/uploads/2019/08/Policy-Brief_EEPP.pdf). El Comité entiende necesario avanzar en esta temática.

Con la aprobación de la LUC, la Ursea fue dotada de múltiples nuevas competencias, funciones y atribuciones. A los efectos de cumplir con su mandato, resulta imprescindible que cuente con los recursos humanos y financieros necesarios.

Tal como resume un reciente informe de la OCDE; *“Las razones de constituir un regulador independiente son conocidas. El principal beneficio es evitar las intervenciones del mercado que provengan de intereses políticos o la actividad privada. Las agencias tienen la autoridad para tratar temas complejos, asegurando a los participantes del mercado, que sus decisiones no serán vulneradas por las decisiones políticas que tome el gobierno. En particular, los reguladores independientes son importantes a los efectos de facilitar el acceso no-discriminatorio a infraestructuras esenciales y garantizar la regulación “justa”. Los reguladores independientes son necesarios a los efectos de separar el rol del Estado como conductor de políticas y dueño de activos productivos. Este rol es sumamente importante en aquellos países en donde se ha elegido que la mayoría de los activos de las industrias han quedado en mano de los Estados. El establecimiento de reguladores independientes generalmente ofrece un potencial importante para mejorar la eficiencia regulatoria.* <sup>6</sup>

Compartiendo dichas afirmaciones es que se sugiere un fortalecimiento integral e institucional a la Ursea que posibilite al organismo cumplir con los nuevos cometidos asignados por la LUC, en tiempo y en forma. Desde la perspectiva del Comité, no debe escatimarse en recursos humanos y financieros que sean razonables para el cumplimiento de los cometidos asignados a la Ursea. De otra forma, será imposible que el organismo pueda hacer frente a los desafíos que tiene por delante, y ello podría afectar sustancialmente sus servicios, a los actores, al mercado y al público en general.

---

<sup>6</sup> Traducción libre de OECD (2011), "Setting the scene: The importance of regulatory policy", in Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, Paris,

## 2 Ancap y búsqueda de eficiencia

Esta sección no pretende ahondar en la mejora de eficiencias dentro de los procesos productivos de Ancap, sino aquellos cambios que debería llevar adelante Ancap como empresa, en virtud de las modificaciones que impone la LUC y los cambios que propone el presente documento vinculados a los combustibles. En particular, en lo que refiere a parte de la infraestructura y la logística hasta hoy gestionadas por la empresa.

Asimismo, este capítulo intenta detectar aquellas áreas en las que se visualizan posibilidades de mejora de eficiencia y reducción de costos y que tienen incidencia directa en la cadena, un impacto en los precios intermedios y/o en el precio final de los combustibles.

### 2.1 PPI. Consideraciones generales y efectos sobre Ancap.

En primer lugar, tal como expusimos al comienzo de este trabajo, el artículo 235 de la LUC definió una metodología para la determinación del precio en planta de distribución primaria de Ancap. Esa metodología conlleva un informe de la Ursea que deberá determinar el "Precio de Paridad de Importación" (el "PPI") para cada combustible líquido, un informe de Ancap, ambos como insumos preceptivos, para la posterior aprobación de los precios por parte del Poder Ejecutivo.

El PPI implica un mecanismo de cálculo del precio para un producto en base al costo de importar dicho producto desde su lugar de origen. En definitiva, es el resultado de la suma del costo del producto más el costo de transporte hasta el lugar de destino para un importador teórico. Es decir, si existiera la libre importación de petróleo y derivados, el PPI implica determinar el precio razonablemente eficiente al cual un importador podría vender dichos productos.<sup>7</sup>

El PPI, o Precio de Referencia, es una metodología muy utilizada en otros países para el sector de los hidrocarburos (a vía de ejemplo Brasil, Colombia, Chile y Perú).<sup>8</sup> Existe variada doctrina internacional respecto a la importancia, ventajas, desventajas de esta metodología, pero claramente exceden el propósito de este trabajo.<sup>9</sup>

El Poder Legislativo optó por un mecanismo, y a su vez adoptó otra serie de decisiones en cuanto como determinar el PPI y qué incluir en el cálculo. En este sentido, se determinó que será un único PPI que considere hacer disponible el producto en todas las plantas de distribución de Ancap; asimismo, deberá incluir los impuestos y tasas aplicables a dicho tramo de la cadena. En resumen, el PPI que calcula la Ursea no es

<sup>7</sup> <https://www.mckinseyenergyinsights.com/resources/refinery-reference-desk/import-parity/>

<sup>8</sup> Véase el ejemplo de Perú en <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/hm000660.pdf>

<sup>9</sup> Véase a modo de ejemplo, Holden, Merle. (2005). The economics of import parity pricing: A pedagogical note. South African Journal of Economics. 73. 357-362. 10.1111/j.1813-6982.2005.00023.x, o investigaciones más concretas como, [https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual\\_guide\\_proced/wfp187902.pdf](https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp187902.pdf) o <http://www.tips.org.za/files/783.pdf>.

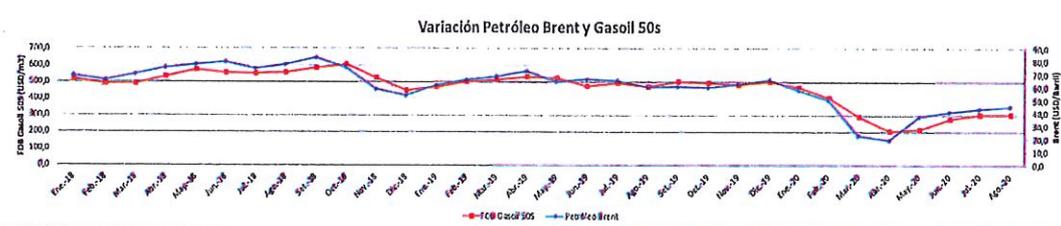
“puro”, sino que debe considerar el tramo de distribución primaria. En tal sentido, el legislador optó por unificar el precio de venta en todas las plantas de distribución, lo que económicamente implica determinar un subsidio cruzado entre plantas respecto al costo de transporte del combustible.

Más allá de las precisiones metodológicas que se puedan realizar o respecto a las puntualizaciones sobre su utilización, la aprobación de un precio de venta de combustibles en planta de distribución primaria con informe preceptivo de PPI de la Ursea, tendrá algunos efectos claros para Ancap y para el sector.

El primer impacto es que la diferencia entre el PPI y el precio que termine aprobando el Poder Ejecutivo transparentará ineficiencia, subsidios explícitos o implícitos de Ancap o de la cadena. En el Capítulo 3 del presente informe, Aprobación del precio ex planta y precio máximo. se incluyen las propuestas concretas respecto a estos puntos.

Como segunda consecuencia, si el decreto Nro. 241/020 dispuso que la aprobación de precios será cada 30 días, Ancap deberá modificar su lógica de compras a los efectos de acompañar las variaciones de precios que ocurran con dicha periodicidad, evitando cualquier descalce comercial o financiero. En el último tiempo, Ancap realizaba compras a 6 meses o más, lo que podría implicar una inflexibilidad para beneficiarse de variaciones en el valor del crudo y los derivados. En este sentido, la gráfica siguiente muestra las variaciones del petróleo Brent y del gasoil 50s desde enero del 2018 a agosto del 2020, donde Ancap no pudo maximizar beneficios derivados de las dinámicas de los precios internacionales debido a su lógica de compras de crudo. Las mismas quizás tenían sentido en un esquema donde el precio máximo se revisa anualmente. Con el cambio que impone la LUC y el Decreto, es necesaria la revisión de política de compra de Ancap que facultaría a maximizar las variaciones de precios de estos *commodities*.

Gráfico 1 - Evolución del precio FOV del Petróleo Brent y Gasoil 50s



Fuente: Ursea (2020)

Asimismo, un tercer impacto, es que el precio máximo deberá aprobarse con la misma frecuencia que el precio en planta de distribución primaria, a los efectos de no trasladar a la cadena variaciones ajenas a su negocio.

Las propuestas respecto al PPI y precio máximo son abordadas en el Capítulo 3 Aprobación del precio ex planta y precio máximo.

### 2.1.1 Recomendaciones

La modificación del mecanismo de fijación de los precios en el sector combustibles, la Ursea pasando a adquirir potestades regulatorias, y en definitiva la concentración de las actividades de Ancap en la refinación de petróleo y comercialización de combustibles líquidos, son algunos de las circunstancias que- a juicio de los integrantes del Comité- hacen evidente y necesaria una reestructura de Ancap.

En efecto, independientemente del modelo que se elija para el transporte de combustibles (desde las plantas de distribución primaria a las estaciones de servicio), Ancap dejará de asumir responsabilidades y eventuales costos relativos a este tramo. Por tanto, los recursos humanos, financieros y tecnológicos destinados a esa actividad podrían de ser re direccionados a otras áreas.

En el mismo sentido, todos los recursos que hayan sido destinados al ejercicio del contralor de la regulación que el mercado poseía en virtud de los contratos de Ancap con los distintos actores de la cadena, deberían ser reconsiderados, en la medida de que Ursea será quién controle y regule todo el mercado. Una consecuencia bien específica de este punto es que el resultado neto de Ancap no estará más asociado a las variaciones de costos la cadena de distribución secundaria.

Este proceso, a juicio de los integrantes del Comité, podría conducir a que Ancap enajene o arriende parte de sus activos, en tanto y cuanto no sean necesario para la actividad de refinación de petróleo y comercialización de combustibles líquidos ex planta.

En línea con lo anterior, Ancap debería focalizar todos sus recursos en mejorar sus procesos de refinación, explorar oportunidades de negocio en la región vinculadas a la infraestructura, y en definitiva maximizar su margen neto de refinación.

Por su parte, tal como se mencionó en el presente apartado, la variación del precio de los combustibles mes a mes podrá hacer necesaria una revisión de la política de compra de combustibles por parte del ente estatal.

Asimismo, tal como lo manifestábamos en el Capítulo 1.3.1 Discusiones de los informes elaborados por el Poder Ejecutivo, resultaría necesario que Ancap implemente una contabilidad regulatoria adecuada que permita determinado grado de desagregación de su estructura de costos, según lo determine Ursea. En efecto, en los Estados Financieros Consolidados de Ancap el rubro Gastos de Administración y Ventas ("GAVs") no posee una apertura que posibilite detectar posibles ineficiencias, sobrecostos, desviaciones de los compromisos asumidos, en cada una de las actividades que realiza la empresa estatal.

### 2.2 Algunos cambios operativos en Ancap

En su gran mayoría, los actores a los que el Comité ha entrevistado manifestaron que Ancap podría lograr algunas eficiencias que podrían trasladarse a la cadena mediante algunos cambios operativos.



Ahora bien, en la práctica, por problemas de distinta naturaleza, la mayor parte del producto se termina retirando de planta La Tablada, lo que genera problemas de diversa índole: (i) congestión en la planta La Tablada, (ii) aumento del costo del flete por mayor cantidad de kilómetros recorridos, (iii) inoperatividad de las plantas del interior del país.

Asimismo, se le ha informado al Comité que históricamente Ancap habilitaba a los camiones a través de una "cédula verde", "permisos" o "calibres" (según la terminología utilizada en el sector transporte de combustibles líquidos), lo cual permitirá un determinado número "cerrado" de camiones. Hoy en día se encuentran operativos cerca de 200 permisos.

Según información a la que pudo acceder este Comité, los "permisos" o "calibres" han sido eliminados, aunque Ancap no reglamentó el nuevo sistema. La necesidad que los transportistas cuenten con un "permiso" y que exista un número cerrado de los mismos, generó que aquellos camiones con permisos existentes tuvieran asociados un "valor llave", en la medida que habilitaba la posibilidad de ingresar a un mercado (transporte de combustibles). El valor llave actuaría como barrera de entrada al mercado de transporte, y como una garantía para quienes están al día de la fecha operando; lo cual se interpreta como un fuerte desincentivo a la competencia.

### 2.2.1 Recomendaciones

Correspondería que Ancap conduzca una auditoría exhaustiva respecto a la forma de suministro o despacho de combustibles en sus plantas, en cuyo alcance se podría considerar la aplicación de tecnología que permitiría un despacho automatizado, o semiautomatizado, que reduciría significativamente las demoras de carga de combustibles, y que implicaría una reducción de costos de suministro de combustibles para Ancap.

Asimismo, se sugiere que el Poder Ejecutivo encomiende a un tercer actor independiente un estudio pormenorizado sobre la optimización de la infraestructura de distribución primaria de Ancap que permita reducir los sobrecostos que se generan por su sub-utilización.

De las entrevistas mantenidas parecería lógico que existan una o dos plantas de despacho, sujeto a la confirmación que surja del estudio antedicho. Dos plantas de despacho parecería ser un mínimo para limitar cualquier riesgo que pueda materializarse en una de las plantas de abastecimiento. De esta forma, ante cualquier evento de fuerza mayor o riesgo de abastecimiento, existiría una alternativa para el despacho de combustibles.

Con respecto a los "permisos" o "calibres" para ser considerado transportista de combustible, el Comité entiende que, en la medida de que sigan existiendo, se deberían de ser eliminados. En tal sentido, se sugiere que Ursea dicte una reglamentación sobre seguridad y calidad en el transporte de combustibles y que dicha normativa sea la única que deba cumplir todo aquel que quiera transportar combustibles. Por lo tanto, Ancap deberá despachar combustible a todo camión habilitado por Ursea.

Por su parte, si la apertura a la competencia de este sector genera concentración económica en actores, Ursea podrá controlarla a través de las facultades que le otorga la Ley Nro. 17.598, en la redacción dada por la ley de Urgente Consideración, con base en lo dispuesto por la Ley Nro. 18.159 (Ley de Defensa de la Competencia).

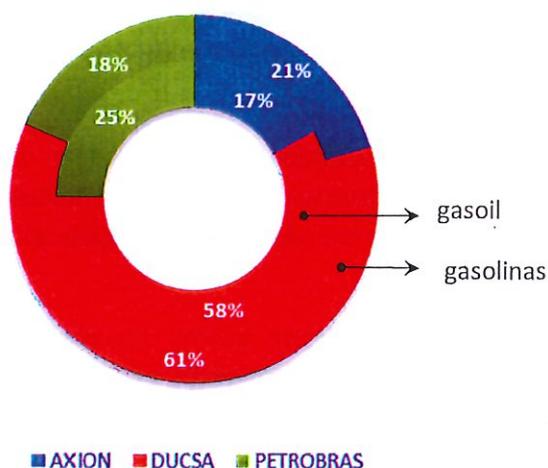
En síntesis, los miembros del Comité entienden que no debe existir – a priori- un número determinado de permisos para transportar combustibles, sino que, por el contrario, debe otorgarse el permiso a todo aquel que se encuentre en condiciones de seguridad y calidad para ejercer la actividad. Siguiendo la doctrina tradicional, se trata de que el privado obtenga una autorización para ejercer un derecho que es preexistente en la medida que el transporte es una actividad que, en principio, en libre competencia.

Finalmente, varios entrevistados sostienen que Ursea debería exigir que los camiones cisterna utilicen el sistema de carga inferior debido a que es más seguro y eficiente.

### 2.3 Integración vertical de la empresa estatal

Ancap, directamente o a través de alguna de sus filiales, es 100% propietario de DUCSA<sup>11</sup>. Tal como luce en el Gráfico 2, DUCSA posee el 60% del market share y su red involucra a más de 252 estaciones de servicios, es decir más del 50% del total de estaciones de servicio (483 según últimos datos disponibles).

Gráfico 3 – Market share de las distribuidoras (sellos) en base al volumen comercializado



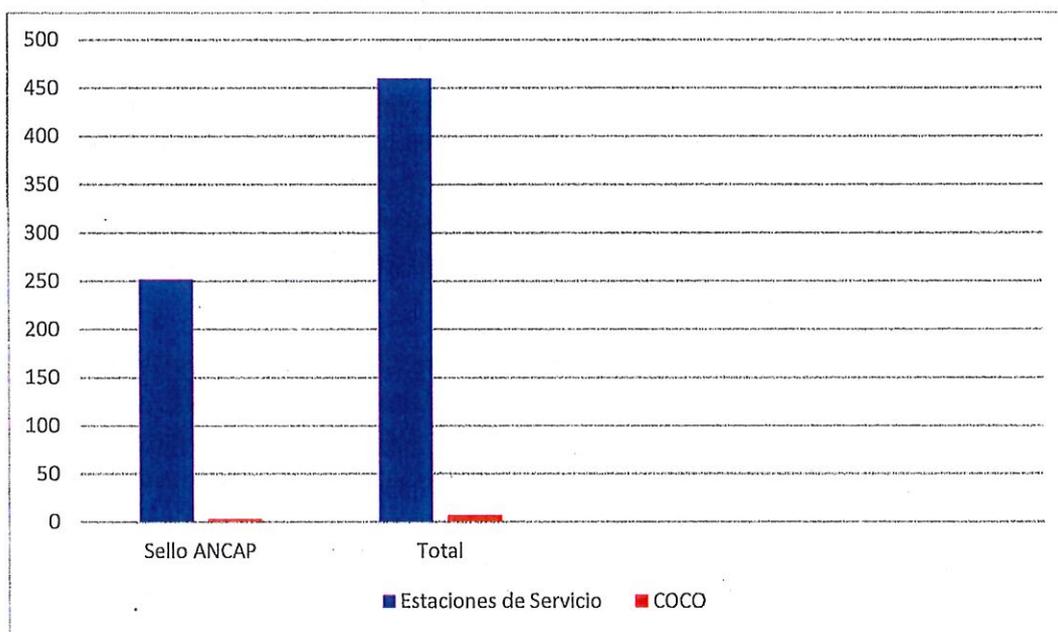
Fuente: MIEM (2020).<sup>12</sup>

<sup>11</sup>

<sup>12</sup> MIEM (2020). El Mercado de Petróleo Crudo y sus derivados en Uruguay Tomo I: Enfoque En Las Actividades De Ancap

Asimismo, tal como lo muestra la gráfica siguiente, DUCSA opera directamente 3 estaciones a través de la modalidad COCO (Company Owned- Company Operated), de un total de 7 estaciones que se encuentran operativas bajo esta modalidad.

Gráfico 4 – Número de estaciones del sello Ancap (DUCSA) y número de COCOs



Fuente: elaboración propia<sup>13</sup>

La integración vertical es uno de los puntos que se menciona en el Tomo II del informe "El Mercado de Petróleo Crudo y sus derivados en Uruguay" de la DNE, MIEM. De dicho estudio se desprende que: (i) la mayoría de los países estudiados en dicho informe poseen una empresa estatal que tiene participación en alguna etapa de la cadena de distribución y generalmente existe cierta integración vertical con los otros segmentos de la cadena (upstream y downstream), y (ii) existen argumentos para sostener la integración vertical basados en garantizar el suministro de un producto y, por otro lado, la reducción de costos de la cadena.

Este asunto no es reciente en la industria de los combustibles. Existieron diversos procesos que derivaron en integraciones verticales a nivel mundial. Principalmente el surgimiento de las Compañías Petroleras Nacionales o "National Oil Companies" (como generalmente se las conoce).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Dentro de las COCOs operada por ANCAP se toma en consideración la estación automática de Arapey.

<sup>14</sup> Al-Moneef- Majed. "Vertical Integration strategies of the National Oil Companies" in "The Developing Economies" XXVI-2 (1998) disponible en [https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/98\\_02\\_05.pdf](https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/98_02_05.pdf)

Por su parte, como sostiene Paul Stevens<sup>15</sup>, existen dos formas de integración vertical. La integración financiera y la integración de operaciones. La primera es aquella donde la integración ocurre cuando existen diferentes entidades en la cadena, pero su accionista es la misma compañía. En definitiva, la refinera, el distribuidor y las estaciones son empresas afiliadas de una matriz que maneja el flujo de fondos de cada una de las etapas. Por el contrario, la integración de operaciones implica cuando los productos son transferidos a cada una de las afiliadas mediante transferencias internas. Una integración de operaciones implica una integración financiera, pero no a la inversa.<sup>16</sup>

Stevens afirma que la distinción entre integración vertical financiera e integración vertical de operaciones no es un mero tema académico. Tiene consecuencias prácticas vinculadas a la cantidad del número de actores, a la eficiencia del mercado, entre otras posibles consecuencias, lo que generaría cuestionamientos entre los actores respecto a las ventajas y desventajas de la integración vertical. Particularmente en relación a la integración vertical de operaciones.

Citando a un reciente estudio de la OCDE, el informe DNE concluye en este tema que *"...son pocos los países que han aprobado una legislación para controlar la integración vertical, diferente a la legislación que poseen para asuntos de defensa de la competencia. Quienes promueven estas normas son operadores de estaciones de servicios independientes. Argumentan que la integración vertical facilita prácticas anti-competitivas, entre ellas el abuso de la posición dominante. Por su parte, quienes argumentan a favor de la integración vertical, sostienen que aprobar una legislación que prohíba o limite la integración vertical podría conducir a una suba de precios en las estaciones. En efecto, la integración vertical tiene por finalidad generar eficiencias en la cadena."*<sup>17</sup>

Tomando en cuenta la doctrina internacional antes reseñada, se entiende que Ancap posee una integración vertical de operaciones que conlleva, como se menciona antes, una integración vertical financiera. Esta integración vertical, entienden los miembros del Comité, hay que analizarla en tres partes: (i) Ancap como propietaria de DUCSA, (ii) Ancap como propietaria de ALUR, (iii) DUCSA, o cualquier distribuidor, como operador directo de estaciones.

### **2.3.1 Recomendaciones**

En cuanto a la integración vertical de Ancap como propietaria de DUCSA, per se no sería un inconveniente en la medida que regulador aseguraría el trato no discriminatorio de

---

<sup>15</sup> Profesor del Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee.

<sup>16</sup> Stevens, Paul. "Vertical Integration and the International Oil Industry: A conceptual error and some thoughts on its Implications" disponible en <https://www.iaee.org/en/publications/newsletterdl.aspx?id=598>.

<sup>17</sup> Tomo II del informe El Mercado de Petróleo crudo y sus derivados

Ancap a los distribuidores. Sin embargo, dado que DUCSA posee el 60% del mercado, podría ser una limitante clara al desarrollo de un mercado competitivo.

Respecto a la relación entre Ancap y ALUR, resulta aún más evidente que esta estructura atenta contra la eficiencia, y posibilidad alguna de competencia. En efecto, si el único cliente de ALUR es Ancap, su accionista, no existe ningún incentivo para que ambas partes negocien los precios en términos económicos. En otras palabras, lo que Ancap paga a ALUR, vuelve a Ancap mediante el balance consolidado.<sup>18</sup>

En lo que refiere a Ancap como propietaria de DUCSA, esto es operar estaciones de servicio mediante la modalidad COCO, actualmente existen muy pocas estaciones bajo esta modalidad. Una posible prohibición o limitación podría tener un límite global de la red, de forma de no interponer restricciones individuales a cada uno de los operadores, sino un límite general con fundamento en razones de interés general, operando como una restricción *ex ante* de posibles abusos o distorsiones no querías del mercado. La implementación de este límite y su fiscalización estaría a cargo de la Ursea.

En este contexto, los miembros del Comité entienden muy pertinente que el Poder Ejecutivo encomienda a la Ursea, con el asesoramiento de la Comisión de Defensa de la Competencia, un estudio respecto a las condiciones de competencia actual y futuras, según se propone en el presente informe y el Poder Ejecutivo termine definiendo, referentes al mercado de combustibles. En este estudio, la Comisión de Defensa de la Competencia debería analizar la posición dominante de DUCSA y su impacto en la cadena, la integración vertical de Ancap y ALUR, y las consecuencias de operar estaciones de servicio bajo esquema de COCO.

### 3 Aprobación del precio ex planta y precio máximo.

#### 3.1 Plazo de Convergencia al Precio Paridad de importación

Tal como mencionamos en el capítulo 1.1 Ley de Urgente Consideración y decretos reglamentarios relevantes, el artículo 236 de la ley N°19.889 encomendó a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (Ursea) la revisión de la metodología de del PPI de los productos terminados en las plantas de distribución de Ancap. Por su parte, de acuerdo al artículo 235 de la ley N°19.889, el Poder Ejecutivo aprobará el precio de venta de los diferentes combustibles producidos por Ancap con entrega en sus plantas de distribución, previo informe preceptivo de la Ursea y de Ancap.

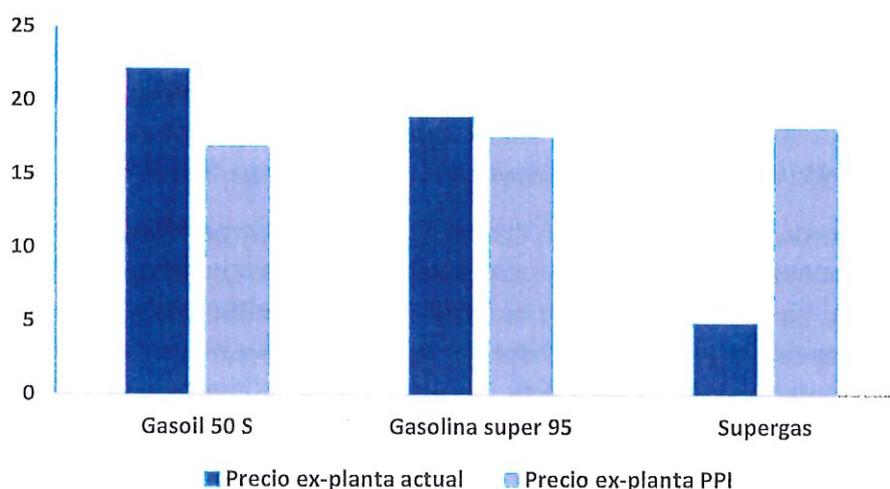
En noviembre de 2020, la Ursea publicó el informe de PPI correspondiente al mes de octubre, según la nueva metodología ("PPI Ursea"). De acuerdo a esta revisión, los precios a ex planta de Ancap vigentes actualmente para las naftas y el gasoil estarían por encima de dichas referencias (es decir habría un perjuicio para Ancap en caso de adecuarse a las mismas), lo cual es parcialmente mitigado por el GLP, donde se observa

<sup>18</sup> Este es uno de los puntos recomendados por la Consultora EXANTE en su informe "Informe Final Consultorías relativas al mercado de combustibles de Uruguay"

la situación inversa (es decir, Ancap actualmente vendiendo por debajo de los precios PPI-Ursea para ese producto, con lo cual tendría una ganancia al converger a la referencia).

En el gráfico siguiente, se incluye la comparación del cálculo de PPI-Ursea versus el Precio Ancap vigente a octubre del 2020:

Gráfico 5 – Precio explanta actual versus PPI, \$ por litro sin impuestos



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ursea

Si bien el espíritu de la ley 19.889 es que Ancap pueda converger rápidamente a los precios calculados por PPI que publica la Ursea, este Comité entiende que no se puede ignorar los efectos macroeconómicos asociados a la rapidez con que se implemente dicha convergencia.

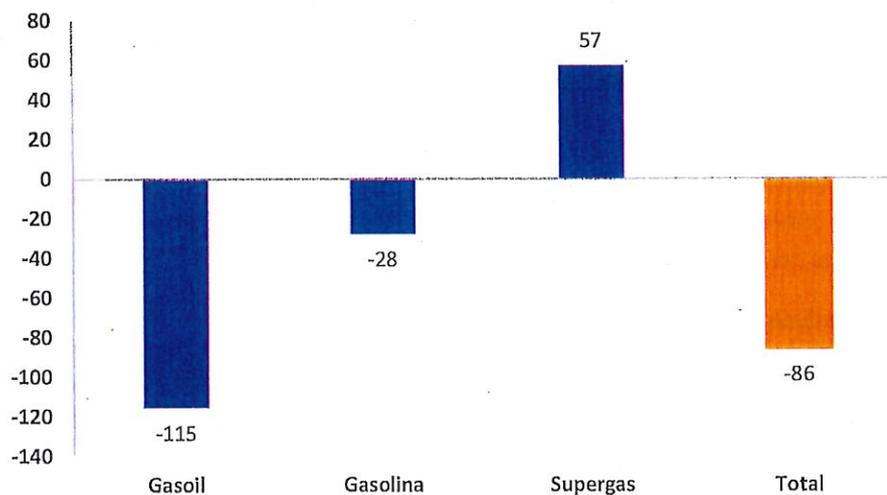
Los principales aspectos que entendemos relevantes son:

- i. el impacto fiscal,
- ii. el impacto en el IPC asociado al GLP, y
- iii. el impacto en sectores económicos desprotegidos, relacionados al ajuste del GLP
- i. análisis del Impacto Fiscal

Al ser Ancap un ente autónomo estatal incluido en la cobertura fiscal, el resultado “caja” de su actividad impacta directamente en el resultado fiscal consolidado del sector público. A continuación, se realiza un ejercicio ilustrativo del potencial impacto fiscal que tendría una adecuación total de los precios de Ancap a los precios PPI-Ursea, bajo los parámetros actuales.

Teniendo en cuenta la brecha respecto a los PPI de los principales combustibles vendidos por Ancap, es posible calcular la pérdida/ganancia de recaudación para la empresa por concepto de fijar los precios de cada producto en el nivel de los de paridad de precios de importación. A modo de ejemplo, considerando las cantidades vendidas de cada producto en el año 2019 y tomando en cuenta los PPI a octubre, la empresa tendría una pérdida de 115 millones de dólares en el gasoil, de 28 millones de dólares en las naftas y una ganancia de 56 millones de dólares en el supergás, en la medida que este último producto se encuentra fuertemente subsidiado. Lo cual en forma neta implicaría un total de USD 86 millones.

Gráfico 6 – Impacto en resultado de Ancap de convergencia total a PPI



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ursea y Ancap (2020)

Dado el contexto actual de déficit fiscal con un desvío importante con respecto al objetivo planteado por las autoridades, situación agravada por el mayor gasto que se ha realizado para mitigar los efectos del COVID-19 en la población, no se considera adecuado exigir a Ancap una adecuación inmediata a los precios PPI- calculados Ursea.

Sin embargo, se entiende que hay factores que pueden facilitar y por lo tanto acelerar la convergencia de Ancap a los precios PPI- calculados por Ursea. Entre los principales se destacan:

- Una mejora en la eficiencia integral de Ancap, mitigaría los impactos negativos expuestos arriba. En este sentido, en el capítulo 2 "Ancap y búsqueda de eficiencia", el Comité propone determinadas medidas que apuntan en esta dirección; y
- Una mejora en la situación fiscal, con respecto a las metas planteadas. Eso podría permitir mayor flexibilidad fiscal para absorber el impacto de una convergencia acelerada de Ancap a los precios PPI.

ii. Análisis del Impacto en IPC

De acuerdo a las ponderaciones de los diferentes productos en la canasta del Índice de Precios al Consumo, la convergencia a la PPI-Ursea del supergás tendría impacto inflacionario que no sería compensado con la disminución de la de los precios del gasoil y gasolinas. De acuerdo a ello, es necesario dimensionar e ir monitoreando los posibles impactos en el nivel general de precios

iii. Impacto del Ajuste del GLP en sectores vulnerables

Finalmente, la reversión rápida del subsidio del supergás afectaría a los sectores socioeconómicos más vulnerables de la población, dada la fuerte incidencia del consumo del energético en dichos hogares. En este sentido, se entiende necesario revisar y trabajar en el diseño de un subsidio eficaz y focalizado en la población objetivo, mediante apoyo económico en una canasta de servicios públicos básicos, y que eventualmente se pueda utilizar indistintamente en supergás, otros energéticos u otros servicios públicos.

Debe tenerse presente, además, que el supergás es insumo de algunos procesos productivos y un aumento repentino de la magnitud de la brecha con la PPI tendría consecuencia negativa en la competitividad de dichos sectores.

### 3.1.1 Recomendaciones

Considerando la magnitud de los impactos mencionados anteriormente, se recomienda que el Poder Ejecutivo implemente una convergencia gradual de Ancap a los PPI-Ursea en un plazo máximo de tres años, pero con hitos de avance mínimo anuales.

En el presente informe, esta convergencia se refiere utilizando un factor de ajuste denominado "X".

Asimismo, sería razonable que el Poder Ejecutivo fije distintos hitos intermedios por producto, dada las diferencias en efectos económicos que tienen los mismos (pero siempre dentro del plazo máximo sugerido de tres años).

### 3.2 Precios Máximos de Venta al Público

Conforme lo establecido en el artículo 235 de la Ley 19.889, el Poder Ejecutivo deberá actualizar (con una periodicidad no mayor a 60 días) los precios máximos de venta al público de los combustibles suministrados por Ancap. Si bien este precio tendrá como base el PPI-Ursea ex planta para cada producto, el mismo también deberá incorporar i) la remuneración necesaria de los distintos actores en la cadena de distribución y ii) las tasas y aportes establecidos en forma externa a la cadena de valor como por ejemplo IVA, IMESI, Fideicomiso Boleto, etc.

En la sección 5.3 de este reporte se realizan sugerencias puntuales para hacer más eficiente y equitativo el peso de los aportes al Fideicomiso del Boleto. Con respecto a la carga de IVA e IMESI que actualmente tienen los combustibles, no se emite opinión ya

que los mismos responden a definiciones de políticas públicas y objetivos fiscales de carácter general que exceden el alcance del mandato de este Comité.

El aspecto que si se ha evaluado en mayor detalle es la obligación impuesta al Poder Ejecutivo por la ley 19.889, con respecto a la fijación de precios máximos de venta al público. Si bien dicha norma no explicita la metodología a aplicarse para fijar estos precios, se considera conveniente sugerir algunos parámetros, ya que al igual que el PPI-Ursea, esta referencia será clave para el normal funcionamiento de la cadena de valor y el posicionamiento de los distintos jugadores.

Si bien hay más de una metodología para el establecimiento de precios máximos, y no es objeto de este reporte entrar en una discusión exhaustiva de las mismas, hay ciertos objetivos que la metodología elegida debería cumplir. Dentro de los mismos destacamos:

a) Remuneración justa

El precio máximo de venta al público, en conjunto con la fijación del PPI-Ursea, de hecho, determinan margen máximo de remuneración de la cadena de valor integrada. Si es excesiva, se estarán pasando rentas de la sociedad al sector en forma ineficiente, pero, por otro lado, si esta por debajo de rentabilidades mínimas aceptables, se estará poniendo en riesgo el abastecimiento fluido de los combustibles a nivel nacional.

b) Incentivos a la búsqueda de la eficiencia

Al ser precios de "laboratorio", los precios máximos también deberán incorporar incentivos para que los distintos actores busquen eficiencias en la cadena de valor mediante distintas iniciativas.

c) Visibilidad dentro de la cadena de valor

El propio ejercicio del establecimiento de los precios máximos aportará información relevante para que el regulador pueda obtener precios estimados de equilibrio entre los distintos actores contra los cuales comparar los precios observados y por lo tanto, monitorear potenciales situaciones de dominio de mercado que merezcan mayor análisis, y eventualmente medidas correctivas.

Como se menciona anteriormente, reconociendo que no es objeto de este reporte una evaluación exhaustiva de las metodologías de fijación de precios, se propone una metodología basada en 3 grandes elementos, los cuales aplicarán a cada segmento de la cadena de distribución:

- i) el establecimiento de la infraestructura mínima (valuada monetariamente) y capital de trabajo para cumplir con el objetivo de ese segmento en forma eficaz y eficiente,
- ii) una definición de la estructura de capital óptima, y
- iii) un retorno medio ponderado mínimo (comúnmente llamado WACC, por su sigla en inglés), el cual contemple la remuneración esperada para el componente de deuda de la estructura de capital y a su vez la remuneración mínima para los accionistas de ese segmento.

Esta metodología, conocida como Incentive-Based Regulation, es la que comúnmente se utiliza por los reguladores a nivel local e internacional, y con las imperfecciones de cualquier análisis hecho en forma teórica, es el que ha demostrado hacer las mejores aproximaciones a precios teóricos de equilibrio, es decir, a precios máximos que permitan que la cadena funcione en forma fluida. Este punto es abordado con más detalle en el Capítulo 8.2 ETAPA 1 del presente informe.

### **3.2.1 Recomendaciones**

Dado lo anterior, se recomienda que el Poder Ejecutivo apruebe , el precio máximo de venta al público de acuerdo con una nueva metodología, y para ello mandate a la Ursea al cálculo de los precios máximos de venta al público siguiendo los lineamientos metodológicos explicados más arriba, antes de la Etapa 1 (ver sección 8.2 de este informe).

Se entiende que los estudios y análisis requeridos para dicha implementación son de una complejidad tal que exceden las capacidades actuales del organismo. Por lo tanto, para proceder con la mayor celeridad posible, como se ha mencionado previamente en este informe, se sugiere al Poder Ejecutivo que facilite los recursos jurídicos y financieros a la Ursea para que esta pueda completar este análisis dentro de los plazos previstos.

## **4 Agrocombustibles**

La Ley N° 18.195 del año 2007 promueve la producción de agrocombustibles con materias primas nacionales y a la fecha establece la obligatoriedad de mezclar un mínimo de 5% de biocombustibles en la gasolina y gasoil. En cumplimiento de lo allí definido, se creó la empresa ALUR (cuyo paquete accionario corresponde en 90,79 % a

Ancap y el 9,21 % restante a Petróleos de Venezuela (PDVSA)) que ha sido la encargada de la producción de biocombustibles en el país. Alur cuenta hoy con tres plantas de producción, dos para la producción de etanol (Bella Unión y Paysandú) y una para la producción de biodiesel (Capurro).

ALUR también produce y vende azúcar, alimento animal y otros subproductos derivados de su proceso productivo, pero los biocombustibles constituyen – por amplio margen – el principal ingreso de la compañía. En el año 2019 la empresa sumó ingresos netos por un total de US\$ 217 millones, de los cuales US\$ 158 millones corresponden al etanol y al biodiesel. Ancap es el principal cliente de la compañía, concentrando el año pasado más del 70% de su facturación neta. Los precios de venta de los biocombustibles son pactados con Ancap, bajo una integración vertical.

Los costos unitarios de producción difieren a nivel de cada una de las unidades de negocios, observándose diferencias especialmente relevantes entre las dos plantas que producen etanol (Bella Unión sensiblemente más elevados que Paysandú). Bella Unión tiene una marcada incidencia de la mano de obra representando un 32,5% de los costos de planta frente a 9,3% en Paysandú y 4,2% en Capurro.

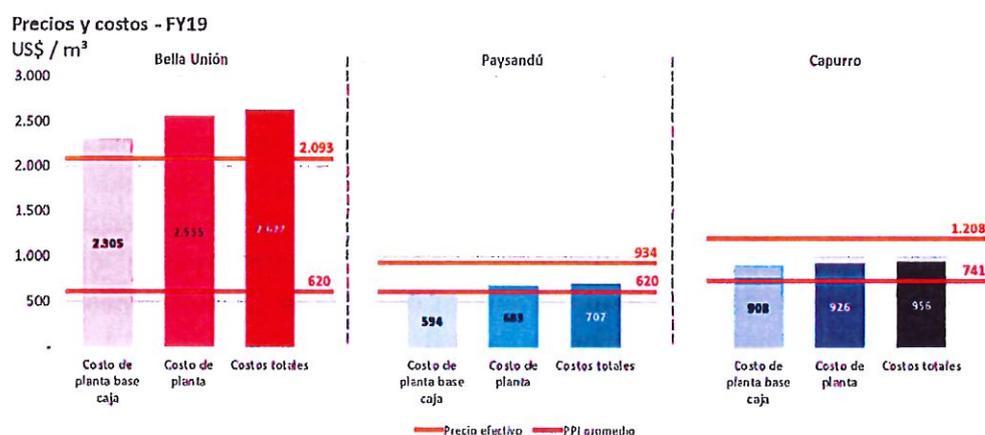
Uno de los aspectos cuestionados en referencia a los biocombustibles, es la cuantificación del sobre costo implícito en la actual configuración del sistema. Para poder establecer ese sobre costo, es necesario definir un precio de eficiencia que permita realizar una comparación. La definición de dicho precio de eficiencia es discutible pero se puede entender como el menor costo de abastecimiento de combustible en el mercado uruguayo. Una de las posibilidades es tomar como referencia los mercados internacionales.<sup>19</sup>

En este marco, el estudio realizado por la consultora Exante “*Escenarios de precios de eficiencia de biocombustibles*”, se observa que los precios internacionales son sensiblemente inferiores a los precios a los que se venden hoy los biocombustibles en plaza. En el siguiente gráfico se comparan los PPI de los biocombustibles con los diferentes conceptos de costos definidos para cada unidad de negocio<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Algunas posiciones sostienen que los precios de los mercados internacionales se encuentran distorsionados por diversas políticas de incentivos. Según estudio realizado por la consultora Exante y el estudio de los mercados internacionales realizados en el año 2020, el PPI de biocombustibles utilizado por URSEA es válida aunque pueda ser necesario algún nivel de ajuste.

<sup>20</sup> Cabe destacar que, dado que el año de referencia de los datos fue el 2019, los mismos contemplan PPI en base a la metodología anterior de URSEA. Eso implica que la referencia de precios para biocombustibles fueron los mercados de Argentina y Brasil. La nueva metodología de URSEA que comienza a regir con los precios de octubre 2020 considera los costos efectivos incurridos por ANCAP.

Gráfico 7 – Comparación de precios (PPI biocombustibles y precio de plaza) con costos de las plantas



Fuente: Exante en base a datos de ALUR y Ursea (2020)

A partir del gráfico anterior, puede observarse que los costos de producción de Bella Unión son sustancialmente más elevados que la referencia de PPI de los biocombustibles y que los costos de producción de Paysandú.

En base a estas cifras y a los costos de producción de las tres plantas de ALUR, las exigencias explicitadas en la citada ley respecto al uso de materia prima de origen nacional representaron en el año 2019, un sobrecosto en la producción de biocombustibles del orden de los US\$ 72 millones en comparación a la importación de dichos biocombustibles. Teniéndose que US\$ 29 millones corresponderían a Bella Unión, US\$ 19 millones a Paysandú y US\$ 23 millones a Capurro.

Por otra parte, se puede realizar el análisis del sobrecosto por litro de combustible considerando la nueva metodología aprobada por la Ursea que empezó a informarse en el mes de octubre del presente año para la determinación del PPI para los combustibles. El decreto 241/20, define a la Ursea los lineamientos para el cálculo del PPI, estableciendo que se deberá considerar un precio de eficiencia de los biocombustibles (podría interpretarse como mínimo costo unitario local) o el promedio ponderado de los biocombustibles del mercado nacional mientras no se defina primero.

Como contrapartida, se reconoce que la producción y uso de los biocombustibles permite reducir emisiones de gases de efecto invernadero (aspecto ambiental) y genera empleo a lo largo de las cadenas de cada tipo de combustible (aspecto social) derramando en las economías locales.

En el caso particular del etanol, según el informe de la consultora Exante "Impacto económico de Alur sobre sus zonas de influencia" la unidad de Bella Unión ocupa entre empleos directos, indirectos e inducidos unas 2700 personas (gran parte zafrales) mientras que Paysandú unas 200.

A modo ilustrativo, como se mencionó en el apartado anterior, el sobrecosto por producir etanol en Bella Unión asciende en 2019 a U\$S 30 millones. Este sobrecosto equivaldría a U\$S 11.000/año por empleado directo y/o indirecto que se desempeña en Bella Unión.

En materia ambiental, cabe señalar que en los compromisos asumidos a nivel internacional por el gobierno uruguayo a través de las NDC – *National Determinated Contributions o Contribuciones Nacionales Determinadas* para el Cambio Climático<sup>21</sup> se asume una mezcla de 5% en biodiesel y etanol.

#### 4.1 Recomendaciones

Considerando el impacto en costos y precios de los diferentes combustibles, este Comité analizó especialmente el tema en cuestión abordando separadamente el biodiesel (biocombustible utilizado para la mezcla en gasoil) del etanol (biocombustible utilizado para mezcla en gasolinas).

##### 4.1.1 Respecto al biodiesel

El gasoil es utilizado principalmente por los distintos sectores productivos nacionales. Según informaron referentes al Comité de Expertos, el costo del gasoil en algunos sectores podría alcanzar un porcentaje relevante de la estructura de costos. En la medida que este costo disminuya, los productores informan que sería esperable un aumento en las áreas de productivas y mejora en la competitividad internacional de la producción nacional.

Cabe señalar que para la producción de biodiesel existe un contrato vigente hasta el año 2027 con una empresa privada para la molienda de granos.<sup>22</sup>

Tras analizar todos los puntos mencionados anteriormente, se entiende conveniente revisar la Ley Nº 18.195 a los efectos de eliminar la exigencia relativa a la mezcla de biodiesel en el gasoil o sustituirla por importado. Para ellos, y antes de tomar la decisión, el Poder Ejecutivo deberá evaluar los siguientes aspectos:

- Se deberían diseñar mecanismos de reinserción y/o incentivos para las 40 personas que se encuentran hoy trabajando en la planta ubicada en Capurro.
- Se deberían buscar alternativas para compensar las emisiones que representan el compromiso asumido en las NDC.
- Se debería analizar el impacto del contrato vigente para la molienda de grano y obtención del aceite.

<sup>21</sup>[https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Uruguay%20First/Uruguay\\_Primer%20Contribuci%C3%B3n%20Determinada%20a%20nivel%20Nacional.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Uruguay%20First/Uruguay_Primer%20Contribuci%C3%B3n%20Determinada%20a%20nivel%20Nacional.pdf)

<sup>22</sup> EL Comité de Expertos no ha accedido al contrato. La información contenida en este párrafo se basa en investigación independiente que realizaron los miembros del Comité.

#### **4.1.2 Respecto al etanol**

En lo que refiere a la mezcla de etanol en las gasolinas, el costo país derivado de la misma es bastante superior al del biodiesel como puede observarse en los cuadros expuestos anteriormente en este capítulo. Por otra parte, dado que existen dos plantas de producción de etanol operadas por ALUR, una ubicada en Bella Unión y otra en Paysandú, con diferentes cadenas productivas, cantidad de trabajadores, capacidades de producción y eficiencia productiva, se tiene una diferencia en los costos de producción de ambas.

Dicho lo anterior, se entiende razonable que el sobre costo implicado en la actual mezcla de etanol de producción nacional en las gasolinas sea progresivamente sustituido por otras alternativas, debiendo considerar los aspectos sociales que se expusieron antes. En este sentido, se considera conveniente realizar análisis específicos que apunten a explorar alternativas de menor costo y que generen mayor rentabilidad con el fin de atender la necesidad social de dicha zona del país.

Entretanto, se sugiere promover las acciones que se entiendan convenientes para bajar el impacto del costo del etanol en el precio de las gasolinas. En este sentido, podrían evaluarse otras alternativas de financiamiento del subsidio implícito a la producción de caña de azúcar que no impliquen que el mismo recaiga únicamente sobre los consumidores de gasolinas como ser la posibilidad de que el subsidio sea asumido por Rentas Generales.

En todo caso, en línea con lo planteado en otros apartados del documento, el subsidio que percibe la producción de etanol debe ser directo, transparente y monitoreado. Para ello, sería prudente que como primera medida que el único cliente de ALUR (Ancap) no fuera su accionista. Esta integración vertical impide cualquier posibilidad de generar eficiencias o competencias.<sup>23</sup>

## **5 Fideicomiso del Boleto**

### **5.1 Descripción General**

El Fideicomiso de Administración del Boleto fue creado por el Decreto 347/2006 con el objetivo de subsidiar el precio del boleto de transporte colectivo de pasajeros a nivel nacional. El principal objetivo perseguido por esta política pública fue incentivar la utilización del transporte público, capturando los beneficios de eficiencia, descongestión y sustentabilidad que implica este medio de transporte comparado con la utilización de vehículos de uso personal. Dicha norma, hizo foco particular en la reducción del costo del gasoil para las empresas transportistas, sustentado en la relevancia que tiene este combustible en la estructura de costos del sector.

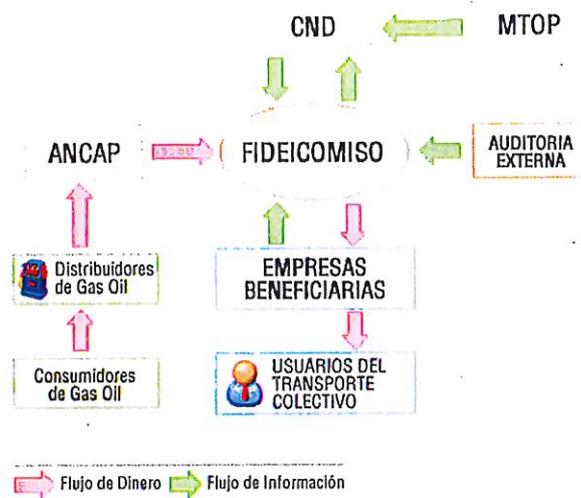
---

<sup>23</sup> Remitirse al Capítulo 2.3 Integración vertical de la empresa estatal a los efectos de ahondar en los beneficios y desventajas de la integración vertical de ANCAP en los diferentes eslabones de la cadena.

El Fideicomiso está constituido bajo la órbita de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), cuya subsidiaria CONAFIN AFISA oficia como agente fiduciario, teniendo a Ancap en carácter de fideicomitente, las empresas de transporte colectivo beneficiarias y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) operando como regulador. El capital fiduciario se integra por la recaudación de un monto por litro de gasoil vendido, reajutable en oportunidad de cada revisión del precio de dicho combustible al consumidor final. Actualmente, ese sobreprecio al gasoil asciende a \$3,48 por litro vendido.

La CND recibe mensualmente los fondos recaudados por Ancap por este concepto y el Fideicomiso paga a las empresas de transporte colectivo de pasajeros de servicios urbanos, suburbanos, corta, media distancia, larga distancia y departamentales, en función del consumo del gasoil declarado por las empresas y los valores por litro, tipo de servicio y los topes definidos de consumo por kilómetro recorrido establecidos por el MTO, en su rol de regulador.

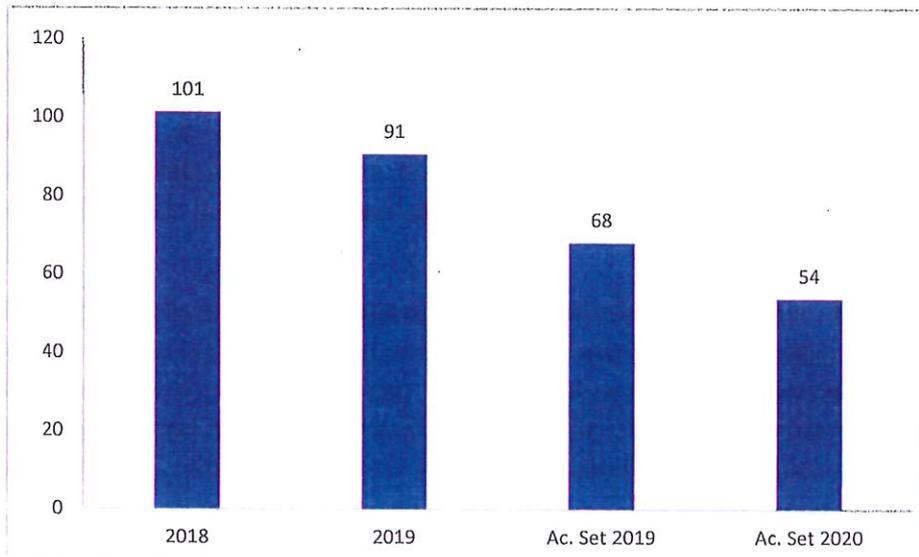
Ilustración 2 – Fideicomiso del boleto



Fuente: CND

En el año 2019, el fideicomiso recaudó 3.200 millones de pesos (USD 90 millones) con lo cual se asistió a 160 empresas transportistas a nivel nacional. Como se puede observar en las gráficas que surgen a continuación, la recaudación en pesos cayó 4% en pesos en los primeros 9 meses de 2020 comparado con el mismo periodo de 2019. Dicha caída se debe principalmente a los efectos del COVID-19 en las ventas gasoil a nivel nacional. Medida en dólares la caída significativamente mayor ~20%, la cual esta amplificada por el incremento del tipo de cambio en el periodo de comparación.

Gráfico 8 - Recaudación Fideicomiso Boletó – (millones de Dólares)\*



\*Convertido a dólares al tipo de cambio promedio de cada período

Fuente: MTOP

## 5.2 Mecanismo de recaudación

Como fue mencionado anteriormente, el 100% de la recaudación del fideicomiso recae sobre el consumo de gasoil mediante la aplicación de un sobre precio, que actualmente representa 3,484 pesos por litro, lo que representa un sobreprecio de 9.44% sobre el valor de venta al público del gasoil 50-S (actualmente 40,40 pesos por litro).

Se entiende que cuando se promulgó el decreto 347/2006 por el cual se creó este fideicomiso, factores de coyuntura de la época contribuyeron a la decisión discrecional de asignar el 100% del fondeo de la estructura al consumo de gasoil. Ancap

Sin embargo, el mecanismo actual presenta incentivos incompletos al no promover el consumo eficiente, ya que se paga a las empresas operadoras de transporte público por los litros de gasoil consumidos siempre que no se superen los topes de consumo que fija el MTOP. Existe una eficiencia implícita fija en el rendimiento en km por litro de gasoil, por lo que no se motiva a las empresas a incorporar tecnología, prácticas y/u operaciones que mejoren la eficiencia del consumo de combustible. Además, no considera el tamaño de las unidades o cantidad de pasajeros transportados, entre otros aspectos que tienen que ver con el consumo de combustible.

Por otra parte, el sistema es en si mismo una barrera a la incorporación de nuevas tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético y ambiental como por ejemplo electricidad, hidrógeno o gas natural.

Finalmente, el sistema de recaudación recae únicamente sobre el gasoil, y en consecuencia, en su uso actual, está concentrado mayoritariamente en maquinaria, transporte pesado y transporte público, lo que implica que sea principalmente un insumo del sector productivo. El transporte particular, prácticamente no se encuentra afectado por el fideicomiso dado que la mayoría de los vehículos particulares utilizan gasolinas, como consecuencia del acercamiento de precios que tuvieron ambos combustibles y los impuestos más altos a la compra que tienen los vehículos a gasoil para uso particular. Se entiende que no es necesario argumentar que la situación de competitividad del sector agroexportador de 2006 a la fecha por diversos motivos se ha deteriorado significativamente.

M

S

Como consecuencia de lo expuesto con anterioridad, y en particular el impacto del sobre precio del fideicomiso en un insumo clave para la competitividad del país, consideramos oportuno introducir ajustes a los mecanismos de recaudación del mismo.

H

### 5.3 Recomendaciones

Nuestras recomendaciones con respecto a este instrumento se centran en tres grandes líneas:

- i. Buscar un mecanismo más eficiente para subsidiar el transporte colectivo metropolitano, en el entendido que el Fideicomiso –tal y como está estructurado- no ha generado incentivos suficientes para la eficiencia de las empresas del transporte colectivo.
- ii. Analizar la redistribución del monto del instrumento en otros combustibles o sectores, de forma que no quede circunscripto al gasoil. En este sentido, se podría evaluar incluir sobrepagos en el consumo de naftas y fuel oil, a los productos sobre los cuales se aplica un sobre precio.
- iii. Sugerir al PE la implementación de medidas en el funcionamiento del fideicomiso que permitan eventualmente mantener las políticas públicas perseguidas, pero a un menor costo (y por lo tanto permitiendo reducir los sobrepagos en general). Ancap Ursea. Entre las principales líneas de acción que se sugiere al Poder Ejecutivo llevar adelante a esos efectos se incluye:
  - a. Se recomienda revisar los incentivos del fideicomiso, a los efectos de incluir otras tecnologías sostenibles (a vía de ejemplo eléctricos e hidrógeno) y medios de transporte abarcados por el instrumento.
  - b. Revisión integral del mecanismo de reporte de información al fideicomiso actualmente aplicado por muchas compañías. Se recomienda eliminar mecanismos como declaraciones juradas y aprovechar tecnologías de última generación que permiten un monitoreo en tiempo real de consumos reales, kilómetros recorridos, y rutas transitadas. Esto permitiría también viabilizar un

H

H

H

pago por kilómetros recorridos y no por litros consumidos, impulsando una mayor eficiencia del sistema y la adquisición de tecnologías por parte de las empresas transportistas.

- c. Centralización y monitoreo continuo de la información donde además de efectuar una fiscalización más efectiva, se puedan introducir incentivos a la eficiencia en el consumo de combustible por parte de las empresas y también la ejecución de análisis de demandas en rutas y horarios de forma de tener una mejor optimización de la oferta (y por lo tanto menores costos). Para esto último también se recomienda coordinar con las entidades que recaudan información digital a través de tarjetas como la STM, donde se acumula información más precisa sobre la demanda de los servicios.
- d. Evaluar la aprobación de una política pública que limita o restrinja de forma sustancial la importación de vehículos diesel en el corto plazo. Esta política pública debe ir asociada a una de mayores incentivos para la electrificación del transporte público.

## **6 Situación del Gas Licuado Petróleo**

### **6.1 Breve descripción del sector**

El Gas Licuado de Petróleo (GLP) es un combustible ampliamente utilizado en la cocción de alimentos y la calefacción de los hogares. Se trata de un mercado maduro, que en los últimos años presentó cifras de consumo relativamente estables.

El GLP se comercializa bajo tres modalidades. La más importante es en garrafas de 11 y 13 kg; un segmento más chico de ventas a granel principalmente a la industria y el comercio; y por último un mercado de microgarrafas de 3kg.

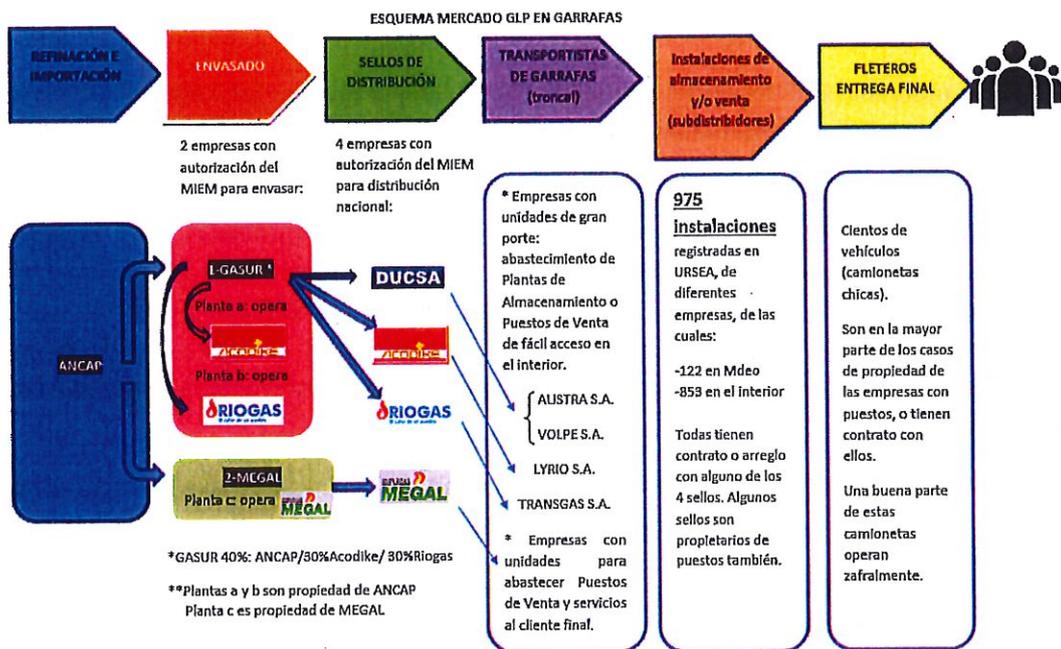
El mercado de garrafas de 13 kg osciló en los últimos años en torno a las 100.000 ton/año, granel al sector productivo alcanza las 25.000 ton/año y el segmento de las microgarrafas las 6.500 ton/año.

Las condiciones que rijan para los mercados de sus energéticos sustitutos, gas natural y electricidad, son clave en las proyecciones de demanda del GLP. En ese sentido, se visualizan pocas posibilidades que crecimiento en las ventas a futuro. De hecho, sería esperable una disminución de las mismas en la medida de que se revise la política de subsidios vigente en el marco de la vigencia de la Ley N° 19.889 que establece que el precio de los combustibles guardará relación con el PPI.

En cuanto a la cadena de abastecimiento, el mercado de GLP se compone de un proveedor monopólico, Ancap, que produce, almacena e importa cuando es necesario, y una cadena de envasado y distribución de libre competencia pero regulada por tratarse de actividades de interés público.

Desde el año 2007 la distribución la llevan a cabo cuatro sellos (ACODIKE, RIOGAS, DUCSA y MEGAL) y el envasado dos empresas (GASUR y MEGAL), que operan en tres plantas. GASUR es una sociedad entre Ancap, ACODIKE y RIOGAS que envasa en dos plantas que son propiedad de Ancap (quien las arrienda). Una de las plantas es operada por ACODIKE y la otra por RIOGAS (ambas contratadas por GASUR). La tercera planta es propiedad de MEGAL, quien también la opera.

A continuación se ilustra la cadena de suministro y sus actores.



La cadena se compone además por varios pequeños transportistas, subdistribuidores y fleteros, que emplea en el entorno de 2.000 personas

## 6.2 Subsidio

Los precios a los que se vende (valor en la puerta de refinería) el GLP son sensiblemente inferiores a los costos de producción o importación, siendo la diferencia entre unos y otro el monto que denominamos subsidio.

Si se calcula el subsidio como la diferencia entre el valor del PPI más el margen de envasado y de distribución respecto al precio sin iva al público, es del 72%

Hasta el presente, el monto del subsidio se ha financiado a través de sobre precios en los restantes productos que ofrece Ancap a modo de subsidios cruzados. Con los valores hasta 2019, ese subsidio cruzado se podía estimar en torno a \$ 0,5 pesos por litro si se distribuía equitativamente según litros consumidos entre el gasoil y la nafta, o \$1 si recaía en uno u otro.

Tabla 1 – Costo unitario del subsidio al GLP

Año	Costo unitario del subsidio (\$/Litro) *				
	Promedio	ponderado		sólo nafta	sólo gasoil
		Nafta	gasoil		
2015	0,65	0,94	0,46	1,59	1,11
2016	0,51	0,62	0,41	1,13	0,92
2017	0,5	0,56	0,44	1,06	0,94
2018	0,63	0,74	0,54	1,37	1,18
2019	0,49	0,54	0,45	1,03	0,94

Fuente: "El mercado de petróleo y sus derivados en Uruguay. Tomo I: Enfoque en las actividades de Ancap", MIEM, 2020

\*metodología PPI anterior

Considerando las cantidades consumidas en 2019, con la nueva metodología de Ursea, el subsidio repararía aproximadamente a \$ 2,7 si recae totalmente en uno u otro de los combustibles, o \$1,32 si se lo distribuye por litro consumido.

En lo que va del año 2020, al mes de octubre, el subsidio acumulado en el supergás asciende a USD 54 millones, por lo que extrapolando a todo el año se acerca a los USD 65 millones. Al tratarse de un producto con fuerte incidencia en sectores socio-económicos vulnerables de la sociedad, se entiende preciso y en línea con las prácticas internacionales, mantener el subsidio focalizado a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Hoy en día existe un subsidio focalizado (además del generalizado comentado anteriormente), el cual fue implementado en el año 2018.

El monto del subsidio focalizado en la recarga de la garrafa de 13 kg de GLP está conformado por descuentos comerciales a hogares integrados por al menos una persona beneficiaria de alguno de los siguientes programas:

- i) la Tarjeta Uruguay Social (TUS) otorgada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- ii) Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE),
- iii) Asignaciones Familiares del BPS que se encuentran en el primer escalón de ingresos
- iv) Asistencia a la Vejez (MIDES).

Estos beneficiarios obtienen un 15% de descuento sobre el precio máximo en las recargas de garrafas, pudiendo realizar un máximo de 12 anuales sin superar las 3 mensuales por hogar beneficiario de estas prestaciones.

Potencialmente este beneficio alcanza a 202.000 hogares; sin embargo, apenas 5.000 en 2019 y 6.000 en lo que va del presente año, hicieron uso del mismo.

En este sentido, se encuentra trabajando un grupo interinstitucional conformado por el MIEM, BPS, MIDES, OPP y el MEF, a efectos de elevar una propuesta que posibilite una mejor implementación y consecuente aprovechamiento del beneficio.

### 6.2.1 Recomendaciones

De modo de generar una adecuada transición con la mínima presencia de impactos no deseados, se entiende que la convergencia al PPI no debería ser automática, sino gradual. En tal sentido, se propone que el precio del GLP ex planta converja al PPI en un plazo de 3 años. Este tema se aborda con más detalle en el Capítulo 3.1 Plazo de Convergencia al Precio Paridad de importación.

Encomendar al grupo interinstitucional que se menciona en el apartado anterior a que analice la posibilidad de instrumentar un único subsidio explícito orientado a la población que se entienda como público objetivo. Ancap

### 6.3 Envasado y distribución

El marco jurídico para el sector es el contenido en los contratos entre las partes, decretos y reglamentos de Ursea. En el 2007 se firmaron los siguientes contratos, con una duración de 15 años, con vencimiento en marzo 2023:

- Contrato de arrendamiento y suministro de GLP entre Ancap y GASUR.
- Contrato de operación y mantenimiento entre GASUR y Acodike - GASUR y Riogas.
- Contrato de suministro de GLP envasado entre GASUR y los Distribuidores Acodike, Riogas y DUCSA.
- Contrato de suministro de GLP granel entre Ancap y Acodike – Ancap y Riogas.
- Convenio de sindicación de accionistas de GASUR

Este Comité entiende que sería conveniente un cambio del modelo de este mercado por entenderse intrincado e ineficiente. De hecho, los contratos vigentes han sido observados por las autoridades de competencia por considerarse anti competitivos.

Ancap ha sido históricamente quien fijó los márgenes de envasado y distribución, estableciendo los mismos en los contratos celebrados con las empresas envasadoras y distribuidoras. Este comité entiende, en línea con las buenas prácticas regulatorias y lo mandatado por la LUC, que Ancap debe dejar el papel regulatorio que ha venido asumiendo a lo largo de los años. Asimismo, también se entiende conveniente que se evalúe la real conveniencia a nivel país de que Ancap participe en los eslabones de la cadena en lugar de dedicar sus esfuerzos y recursos al negocio principal de refinación y comercialización de combustibles.

#### 6.3.1 Recomendaciones

Particularmente, a priori, en lo que refiere a GLP, se propone la denuncia de los contratos por parte de Ancap y que vencen en marzo del 2023 y la eliminación de la figura de GASUR.

Respecto a las plantas de envasado que son de propiedad de Ancap, se propone analizar las opciones de: venta de las mismas o llamado a licitación para su arrendamiento. De este modo, se migraría a un modelo donde Ancap venderá el producto en la planta La Tablada saliéndose del eslabón de envasado. Sería conveniente analizar el rol de DUCSA en este nuevo esquema.

Asimismo, se entiende conveniente una revisión de los precios de la cadena, en pos de que los mismos reflejen una estructura de costos y funcionamiento de eficiencia. En este sentido, la Ursea estará liderando un estudio de las cadenas de valor de todos los combustibles líquidos. Este insumo entendemos será fundamental para llevar a cabo un adecuado cambio en el modelo de mercado y particularmente, para la fijación del precio máximo por parte del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, se entiende conveniente analizar la conveniencia de mantener lo estipulado en el decreto N°472 del 2007, respecto a los colores y clearing de los envases de 13 kg. debido al costo que genera dicha disposición para la actividad y en el entendido de que existen tecnologías que servirían a efectos de generar trazabilidad y asignar responsabilidades a lo largo de la cadena, como ser el chipeado del parque. Asimismo, la trazabilidad del parque permitiría generar valiosa información para fines regulatorios que permitiría llevar el mercado un óptimo.

#### **6.4 Microgarrafas (3kg.)**

En lo que refiere al mercado de microgarrafas, se constatan problemas de varias índoles. Particularmente en lo referido a aspectos de seguridad, un parque de garrafas deteriorado y un precio no regulado que se ubica hasta un 70% por encima del regulado. Asimismo, se entiende que los usuarios en este mercado son mayoritariamente un público socio-económico vulnerable.

##### **6.4.1 Recomendaciones**

Todo lo anterior, amerita un análisis más profundo, contemplando la posibilidad de implementación de alternativas tecnológicas, una sustitución del parque por otro tipo de garrafas quizás de otro tamaño, con unidades de trazabilidad y dispositivos de “pago por uso” que permitan a los usuarios conservar la posibilidad de comprar producto fraccionado a través del celular a un precio regulado y en condiciones de seguridad.

Asimismo, sería conveniente que el Poder Ejecutivo fije un precio máximo también para este producto mientras existe el mismo para el GLP envasado en otros envases.

## **7 Estaciones de fin social**

Actualmente existe un régimen de estaciones de fin social que está regulado por Ancap en base a bonificaciones adicionales. La categorización como “fin social” de algunas estaciones fue implementada a partir del primero de enero 2017. Estos operadores de estaciones reciben, desde esa fecha, una bonificación adicional por litro de cada

combustible. La resolución de Ancap 1165/12/2016 determina los criterios utilizados y la lista de estaciones consideradas de "fin social". El subsidio actual, cuando se computa los litros de combustibles vendidos por esas estaciones por sus respectivas bonificaciones adicionales, es de unos 11.5 millones de pesos para 2019 y un poco menor para los años anteriores (en pesos constantes de 2019).

Los criterios para la definición de este tipo de estaciones son aquellas que siendo únicas en su localidad (no tienen otra estación a menos de 40 Km) despachan menos de 60 m<sup>3</sup> de combustible al mes. Se trata de 22 estaciones a las que se les reconoce una bonificación 5% mayor que las de carácter general.

Dentro de las anteriores, hay un número menor que son llamadas estaciones socio-geográficas, que tienen la característica de: estar en zona rural, distancia no menor 30 Km entre estaciones y venta menor a 30 m<sup>3</sup>/mes de combustibles, estas estaciones tienen más días para pago a distribuidores.

Los mismos se encuentran hoy vinculadas a DUCSA únicamente. Esto genera condiciones de desigualdad entre sellos bajo el entendido que este tipo de estaciones son las que venden menor cantidad de combustibles. Diversos actores entrevistados por el Comité manifestaron que el volumen de venta de las EESS de fin social parecería ser muy bajo, existiendo diversas estaciones no comprendidas en este límite, pero con las mismas problemáticas de rentabilidad.

El Comité reconoce que esta lógica tiene por principal objetivo para poder asegurar una cobertura de combustibles en todo el territorio nacional, pero deben revisarse los criterios, así como las formas de adjudicación a los distintos sellos. Asimismo, la competencia debe ser direccionada al regulador según el nuevo ordenamiento.

### 7.1 Recomendaciones

Se recomienda sustituir la reglamentación respecto de estaciones de fin social por un concepto de "Zona Desabastecida" determinada por criterios que defina la Ursea.

Una vez que una zona quede comprendida dentro de esta categoría, se implementarán soluciones especiales para que la zona se abastezca con normalidad.

Asimismo, se debería analizar la pertinencia de permitir bocas de autodespacho o estaciones automáticas que permita reducir costos de operación y complementar los ingresos con otros servicios.

## 8 Proceso de implementación

A los efectos de implementar los ajustes regulatorios en el sector que se proponen, se ha considerado apropiado hacer los mismos con oportuna gradualidad, estableciendo un cronograma desarrollado en etapas, que permita a los distintos agentes que participan en este mercado, continuar operando con una adecuada previsibilidad de la evolución del funcionamiento del mismo.

La división en etapas de la implementación de la nueva regulación de funcionamiento del mercado de distribución de combustibles líquidos, cumple con las premisas que debe contemplar todo cambio regulatorio de importancia. Esto refiere a la aplicación de un proceso gradual, previsible y razonable, mediante el cual los actores del sector puedan adaptarse a las nuevas reglas de juego, y se procese el necesario fortalecimiento de las capacidades del Regulador.

A su vez, se propone que la efectiva implementación de cada una de las etapas detalladas más adelante, se encuentre condicionada a una evaluación por parte del Poder Ejecutivo y de la Ursea, del cumplimiento de los objetivos de la etapa anterior y a una actualización y nueva evaluación de las condiciones de funcionamiento del mercado.

Los principales objetivos que se buscan con la propuesta que se presenta son:

- Transparentar los costos de la cadena de distribución.
- Hacer una mejor distribución de los riesgos empresariales que se derivan del funcionamiento del mercado, buscando cambiar la situación actual en la que los riesgos existentes en la cadena de distribución de combustible están siendo asumidos sustantivamente por Ancap.
- Buscar la eficiencia del tramo de la cadena que permanece monopólico, a través de exigencias de aplicación gradual y asumibles por la empresa estatal. En tal sentido, se propone que el Poder Ejecutivo, a través de un parámetro "X" utilizado como ajuste adicional a los PPI calculados por la Ursea, vaya adecuando el precio de venta de los combustibles en las plantas de despacho de Ancap, a los costos de los derivados del petróleo en los mercados internacionales y a una estimación de costos eficientes de transporte, internalización, depósito y despacho de los mismos, dentro del marco que las leyes y decretos han establecido para estas actividades. Esta adecuación de precios deberá ser un incentivo a las decisiones a implementarse por la empresa para mejorar sus operaciones y ganar eficiencia, reduciendo sus costos.
- Crear las condiciones que se consideran necesarias para que los agentes que operan en este mercado puedan competir adecuadamente en cada uno de sus subsectores, buscando minimizar las deficiencias de funcionamiento del mismo y cuenten con el tiempo necesario para realizar las acciones requeridas para mejorar la eficiencia de sus operaciones. Se procurará lograr el adecuado funcionamiento de un mercado en competencia, como es el de la distribución de combustibles, contemplando las aristas de interés público del sector de combustibles, racionalizando las barreras de entrada y salida, y actuando proactivamente en la defensa de los consumidores y dentro del marco de la Ley de Defensa de la Competencia.

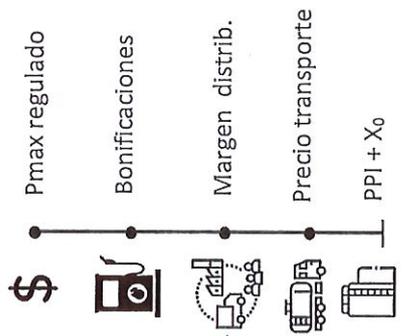
En base a estos objetivos primarios, con los cuales se busca la optimización de los costos incurridos por Ancap en las etapas monopólicas de funcionamiento del mercado, y el funcionamiento competitivo de la distribución secundaria de los combustibles, se

pretende lograr una mejora en la eficiencia, lo que debería incidir favorablemente en la situación del consumidor, tanto en materia de precios, como de calidad del servicio.

El período previo al inicio de la implementación de los cambios regulatorios procura conferir un tiempo razonable para que la Ursea adapte su estructura a las nuevas competencias que le fueron atribuidas por la LUC y los cambios que se proponen en este trabajo, así como comenzar el abordaje de los estudios técnicos que fueren necesarios.

A continuación, se presenta un esquema de las diferentes etapas que se proponen con el contenido de cada una de ellas y su tiempo estimado de duración, para luego poder describir cada un detalle.

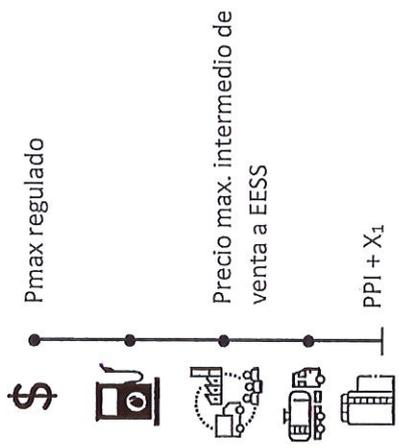
**ETAPA 0**  
Duración 6 meses



Comienza a regir el PPI + X y el Pmax  
 Modificaciones de la ley de agrocombustibles.  
 Redistribución del fideicomiso del gasoil  
 URSEA: determinación técnica de precios  
 Estudio de defensa de la competencia

**Presión competitiva a ANCAP**  
 Baja del precio del gasoil por redist. Fideicomiso y modif. agrocombustibles

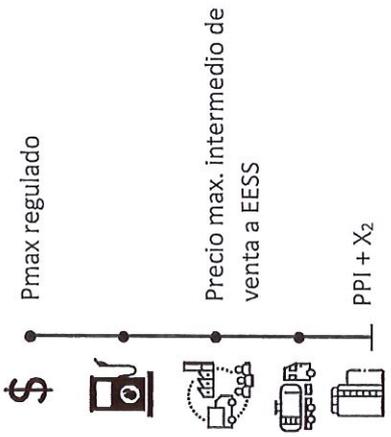
**ETAPA 1**  
Duración 1 año



URSEA fija el precio máximo intermedio de venta.  
 El Distribuidor debe vender al mismo precio dentro de su red  
 APP para informar a la población  
 Diferenciación entre productos  
 EESS autoservicio  
 Zonas Desabastecidas  
 Condiciones para ser EESS  
 Condiciones para ser Distribuidor

**Precio máximo intermedio mediante metodología de incentivos, busca bajar el precio intermedio de venta.**  
 Se agregan algunos cambios tendientes a la liberación.

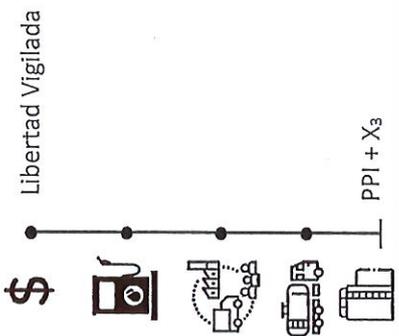
**ETAPA 2**  
Duración 1 año



Fijación de precios igual a la etapa anterior.  
 Grandes Consumidores pueden abastecerse a través de distribuidores.  
 EESS pueden cambiar de sello.  
 Se habilita marca blanca.  
 Liberación de COCO hasta un tope del 10%. Ajuste distancias

**Disminución del costo de abastecimiento a Grandes Consumidores**  
 Movilidad de estaciones y aumento de COCO. Aumento de competencia

**ETAPA 3**  
Desde fin Etapa 2



No hay fijación de precios intermedios o máximos. Existe la libertad vigilada. El regulador en cualquier momento puede fijar el precio.  
 Únicamente se fija el PPI en planta de distribución primaria.

**Un mercado maduro, un mercado libre.**  
 La libertad vigilada como elemento que permita evitar abusos de poder ex ante.

## 8.1 ETAPA 0

A continuación, se describen cada uno de los aspectos que se implementarían en esta etapa. Para el caso que el informe analice el punto en otro capítulo, únicamente se mencionará conceptualmente la modificación, remitiéndose al capítulo respectivo en lo que refiere a los detalles.

### 8.1.1 Precio de venta ex Planta

En esta primera etapa, cuya duración se propone que sea de seis meses, se fijarán los precios de venta de los combustibles que Ancap vende en sus plantas de despacho, a un valor que estará formado por el PPI calculado por Ursea para cada combustible, más la convergencia que determine el PE. Este tema se aborda sustancialmente en el capítulo 3 "Aprobación del precio ex planta y precio máximo."

### 8.1.2 Precio Máximo

Se sugiere que se fije un precio máximo de venta al consumidor final, en base a una propuesta de la Ursea, que contemplará los criterios que actualmente vienen rigiendo en el mercado de distribución secundaria. El precio de venta máximo se analiza con más detalle en el capítulo 3 Aprobación del precio ex planta y precio máximo.

La lógica para la determinación del precio máximo de venta en esta etapa, estará basada en la suma del precio de venta de Ancap en sus plantas de despacho, más la suma de todos los componentes retributivos de la cadena de distribución secundaria. En particular el transporte se seguirá gestionando en las condiciones económicas actuales.

Estos criterios de fijación de precio se aplicarán en forma transitoria, buscando ofrecer un lapso de tiempo suficiente para que los actores del mercado puedan adaptarse a las siguientes etapas.

### 8.1.3 Agrocombustibles

En el análisis de la justificación y conveniencia de incluir Agrocombustibles a los derivados del petróleo comercializados por Ancap, el Comité de Expertos ha considerado hacer una evaluación diferencial con respecto al agregado de biodiesel y de etanol. En esta etapa comenzaría a regir la eliminación legal de mezclar el biodiesel o sustitución por el importado según defina el Poder Ejecutivo. Para más información respecto a estas modificaciones, el lector puede remitirse al capítulo 4 Agrocombustibles.

### 8.1.4 Fideicomiso

Se considera oportuno promover en el año 2021 un ajuste en la normativa en la línea referida según se analiza en detalle en el capítulo 5 Fideicomiso del Boletó.

### **8.1.5 URSEA**

Durante esta etapa, Ursea continuará tomando mayor conocimiento del funcionamiento del mercado y de las restricciones existentes que atentan contra una mayor eficiencia y competencia, lo que contribuirá a su rol de gobernanza regulatoria del sector.

En esta etapa, comenzarán a regir requerimientos de información periódica y sistematizada a los distintos actores, lo que le permitirá avanzar en el conocimiento y evaluación de las condiciones de funcionamiento del mercado. En especial, los actores regulados deberán aportar determinada información contable con la apertura que razonablemente determine el regulador. A tales efectos, implementará un sistema de carga de declaraciones juradas electrónicas por actor regulado.

Los precios intermedios de la cadena serán determinados técnicamente por Ursea.

Una de las acciones que se considera relevante dentro de este período, y que ya fue mencionada puntualmente en algunos de los capítulos anteriores, es la de gestionar la contratación de una consultoría, que colabore con el regulador en proponer costos eficientes en cada uno de los eslabones de la cadena de distribución secundaria. Los mismos se utilizarían en la construcción de una propuesta de precio máximo de venta al consumidor final, utilizando adicionalmente los PPI calculados por Ursea, así como también la determinación de un precio máximo intermedio que las empresas distribuidoras tendrían para abastecer a las estaciones de servicio, con la intención de tornarlo operativo en la etapa siguiente.

Considerando el funcionamiento actual del mercado de distribución secundaria de combustibles y los aportes recibidos por diferentes actores convocados por este Comité, se propone en esta etapa encomendar a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, a que realice un análisis de funcionamiento de este mercado en el marco de la Ley de Defensa de la Competencia, el cual será tenido en cuenta por el Regulador para el desarrollo de las propuestas normativas, que surjan de las directivas impartidas por el Poder Ejecutivo. Este tema se aborda con más detalle en el capítulo 2.3 Integración vertical de la empresa estatal.

### **8.1.6 Definición de Zonas Desabastecidas**

Comenzará a regir una nueva reglamentación que sustituya a las estaciones de fin social por una definición de Zonas Desabastecidas. Esta modificación busca poner el foco en el consumidor y en el servicio de abastecimiento de combustibles, más allá del negocio particular de una u otra estación.

Los motivos y mayor descripción de la propuesta pueden hallarse en el capítulo 7.

### **8.1.7 Otras consideraciones**

El Poder Ejecutivo debería considerar la aprobación de una normativa transitoria que establezca las condiciones mínimas para operar como distribuidor así como agente de estación de servicio, que incluya una obligación de las distribuidoras de abastecer la red

de estaciones existentes, y una prohibición de aumentar la modalidad de COCOs. Esta normativa estaría vigente hasta que se definan en la Etapa 1 las condiciones que se deben cumplir para ser distribuidor de combustibles en todo el territorio nacional, así como las condiciones que deberán cumplirse para instalar nuevas estaciones de servicio.

En otro orden, Ancap seguiría a cargo del transporte en esta etapa. En tal sentido, debería reconocerse el aporte de este cargo en su facturación.

Asimismo, el Comité entiende que la tasa inflamable que percibe la Intendencia de Montevideo debería de converger a 0 antes del comienzo de la Etapa 3., en tanto y cuanto, no posee una prestación en contrapartida. Para eso se debería tomar acciones en esta etapa.

## 8.2 ETAPA 1

### 8.2.1 Características Generales

En esta etapa, con una duración de un año, se buscará que los distribuidores asuman el costo y gestión del transporte en la distribución secundaria, quedando dentro de la competencia de Ancap la gestión de la distribución primaria.

Durante esta etapa se libera la regulación de los precios del transporte, fijándose un precio máximo intermedio que tendrán los distribuidores para concretar la venta de los combustibles a las estaciones de servicio. De esta forma los distribuidores libremente negociarán con los transportistas la entrega de productos a las estaciones de servicio.

Este precio intermedio será determinado técnicamente por Ursea utilizando los fundamentos del modelo de Incentive-Based Regulation, considerando los aportes de la consultoría contratada durante la etapa 0. La metodología Incentive-Based Regulation implica que el mecanismo de regulación se basa en una dinámica de incentivos y castigos para los actores regulados, de forma de obtener eficiencias en la cadena que puedan ser trasladables al consumidor final. Existen diferentes mecanismos de Incentive-Based Regulation, como ser: (i) precio máximo eficiente, (ii) máxima rentabilidad<sup>24</sup>, (iii) división de las ganancias que alcance el regulado por eficiencias con los consumidores.<sup>25</sup>

Cada mecanismo es diferente, y la Ursea deberá determinar cuál se adecua más al mercado uruguayo, a los agentes regulados y a los consumidores, pero sin dudas debe

<sup>24</sup> En cuanto a la rentabilidad de las estaciones de servicio véase el Informe de rentabilidad de las estaciones de servicio. Producto 2. Cooperación técnica ATN/OC-17271-UR

<sup>25</sup> Para más información sobre los mecanismos de incentivos el lector puede recurrir a: (i) Bastarrica, Felipe. Irrazabal, Gonzalo. "The Utility and the Energy Regulator of the Future" (UCU) (2020) disponible en [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fit/Observatorio-energia/the uruguayan utility and energy regulator of the future 20201126 final.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fit/Observatorio-energia/the%20uruguayan%20utility%20and%20energy%20regulator%20of%20the%20future%2020201126%20final.pdf) y (ii) Keller, J.T., Kuper, G.H. & Mulder, M. "Competition under revenue-cap regulation with efficiency benchmarking: tariff related incentives for gas transmission system operators in merged markets." J Regul Econ 58, 141–165 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11149-020-09414-z>

recurrirse a una lógica de incentivos y castigos, eliminando cualquier mecanismo tendiente al mecanismo de reconocimiento de los costos más un margen.

Esta última forma, conocida como "Cost Plus", donde se reconocen todos los costos del agente respectivo elimina cualquier margen para que el agente regulado persiga la eficiencia, en la medida que todos sus costos son reconocidos y, luego, se le adiciona una rentabilidad.

Los Distribuidores deberán vender a un mismo precio a todas las estaciones de servicio dentro de su red.

La lógica para la fijación del precio máximo regulado de venta al consumidor final para cada combustible, estará basada en este precio intermedio de comercialización de la cadena, al que se le agregará un valor considerado eficiente de comercialización de los combustibles por parte de las estaciones de servicio, el que surgirá a partir de los aportes realizados por la consultoría referida.

Se permitirá la diferenciación de los combustibles mediante el agregado de aditivos, sujeto a la regulación que dicte la Ursea, estableciendo que en los casos en que los distribuidores o las estaciones de servicio no dispongan del combustible sin diferenciar, deberán vender el producto diferenciado al precio del combustible no aditivado. Los precios de los productos diferenciados no estarán regulados.

Se definirán los criterios para que un consumidor final sea considerado como Gran Consumidor en el mercado de los combustibles, habilitándose el abastecimiento directo de los mismos desde las plantas de despacho de Ancap, contratando para ello a estaciones de servicio.

Con todas estas medidas se buscará que comience a optimizarse la distribución secundaria de combustibles, promoviendo la competencia en toda la cadena.

Sujeto a una evaluación de oportunidad, en la que se propone intervenga el MIEM y Ursea, se aprobará reglamentación técnica específica que habilite la instalación y operación de instalaciones de autodespacho.

También en esta etapa se definirán las condiciones que se deben cumplir para ser distribuidor de combustibles en todo el territorio nacional, así como las condiciones que deberán cumplirse para instalar nuevas estaciones de servicio.

### **8.2.2 Pautas de los contratos de distribución entre distribuidores y estaciones de servicio**

Se aprobará una normativa que establezca las condiciones mínimas que deben incluir los contratos de distribución entre los distribuidores y las estaciones de servicio. Esta reglamentación establecerá algunas prácticas prohibidas, la necesidad de establecer un plazo máximo que deberá coincidir con el que determine el regulador, el reconocimiento de las inversiones que realiza cada una de las partes en los activos vinculados a la distribución, entre otros conceptos que determine Ursea.

### 8.2.3 Distribución secundaria. Organización del transporte y la logística.

La nueva mecánica de fijación de precios, con el precio ex planta de distribución primaria, hace necesario repensar la logística de distribución secundaria. En este sentido, el Comité entiende que quienes están en la mejor posición de organizar, y asumir el costo, del transporte y logística son los Distribuidores. Estos últimos deberán negociar con los transportistas el precio que abonarán por el transporte, pudiendo organizar licitaciones, procedimientos competitivos u organizarlo de la forma que entiendan conveniente. En cualquier caso, los transportistas deberán estar autorizados para operar de conformidad con la normativa que dicte Ursea.

Dado que la LUC estableció la existencia de un único precio máximo nacional, y no diferentes precios según la locación, quién asuma el transporte y logística de la distribución secundaria deberá manejar un subsidio cruzado, tal y como lo realizaba Ancap. En definitiva, el precio máximo intermedio que determine el regulador determinará el reconocimiento de un costo de transporte ponderado, pero no diferenciará según zonas o kilómetros, lo que implícitamente es reconocer la existencia de un subsidio cruzado. La ventaja es que se mantiene una lógica de precios únicos para todo el territorio. Por contrapartida, el Distribuidor que tenga una red de estaciones de servicio más expandida en el territorio podría verse afectado por el criterio de un precio único ponderado. El Comité consideró otras formas de organización de transporte y logística como podría ser la presencia de un único operador logístico sobre la base que podría ser razonable tener un jugador que optimice el transporte de toda la cadena y administre el subsidio cruzado implícito que impone la LUC.

Ahora bien, el Comité entiende que una alternativa como la mencionada en el párrafo anterior, implicaría la creación por vía legal de una figura adicional que se interpondría en la cadena y no necesariamente con los incentivos para variar sustancialmente el costo de la distribución secundaria, salvo que pudiera adicionarse la distribución primaria. Esto último, claro está, implicaría un cambio de la LUC en tanto dicha norma impone considerar en el PPI que calcula la Ursea la distribución primaria que realiza Ancap. En dicho caso, podría ser conveniente recorrer el camino de un operador único.

### 8.2.4 Generar condiciones de elasticidad en la demanda de combustibles

Según surge de varios de los insumos que tuvo el Comité, la demanda de combustibles tiende a ser inelástica. En tal sentido, el Comité entiende pertinente generar las condiciones necesarias para que los consumidores estén dispuestos a buscar mejores precios o servicios. La elasticidad en la demanda será algo clave para el desarrollo de un mercado competitivo.<sup>26</sup>

A tales efectos, y siguiendo algunas iniciativas que se pueden ver en otros países<sup>27</sup>, la Ursea comenzará a exigir la exhibición del precio de venta de los combustibles en las

<sup>26</sup> Felitas, Sebastián.. "Hoja de Ruta: Estrategia, cambios regulatorios y línea de tiempo." (Octubre 2020)

<sup>27</sup> Ver el ejemplo de Chile. Se desarrolló una app y un sitio web que centraliza y difunde precios y servicios de las diferentes estaciones. Por más información acceder a

estaciones de servicio, y se promoverá el desarrollo de aplicaciones móviles o vía web que permitan transparentar y comparar los precios de venta de combustibles en los distintos puntos del país, así como servicios que ofrecen cada una de las estaciones.

En línea con lo anterior, la Ursea implementará un sistema de intercambio de información con los actores en tiempo real, de forma de poder monitorear la situación y publicar la información que entienda de interés.

### **8.3 ETAPA 2**

Esta etapa debería extenderse por un período de 1 año.

No se sugieren variantes en materia de determinación de precios, manteniéndose la estructura del proceso de comercialización definida en la etapa anterior (Etapa 1).

En esta etapa se entiende que se deberían modificar ciertas reglas que restringen el poder de negociación de algunos actores, así como eliminar barreras de entrada y salida que limitan el funcionamiento del mercado.

Con el fin de mejorar el poder de negociación de las estaciones de servicio, se debería permitir el cambio de sello y la existencia de estaciones de servicio de bandera blanca, las que tendrían que asumir además de las responsabilidades propias de las estaciones de servicio, aquellas que, en materia de seguridad, cuidado ambiental y de cualquier otra naturaleza, estableciera la reglamentación a cargo de los distribuidores mayoristas en relación con las operaciones de las estaciones de servicio.

En esta etapa comenzará a regir la reglamentación respecto a la libertad de apertura, traslado y cierre de puntos de expendio de combustibles, según la reglamentación general que estableciera el regulador y las correspondientes normativas departamentales.

En caso de cambio de sello, si en la estación de servicio hubiera activos propiedad de la empresa distribuidora, para cuyo retiro sea necesario realizar obras tales como las que se requieren para la extracción de tanques subterráneos, cañerías, venteos, cámaras separadoras de combustible, etc., o cuyo retiro por la empresa distribuidora implicaría la paralización de actividades de la estación de servicio en régimen de bandera blanca, la empresa distribuidora tendrá derecho a una remuneración por dichos activos en base a criterios que debería establecer el regulador para llegar a un precio justo, teniendo en cuenta conceptos tales como el valor fiscal actualizado y el valor de mercado al momento de realizarse la compraventa. Dicha remuneración estaría a cargo del nuevo sello o de la estación de servicio si pasara a ser de bandera blanca, o si así se acordara contractualmente entre la estación de servicio y el nuevo sello.

---

<https://appbencinaenlinea.cne.cl/>. Por su parte, también se puede aplicar la experiencia de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia de España. Si bien no se ha encontrado una APP, la página web contiene toda la información del mercado de combustibles centralizada, y con cierto grado de desagregación. Para más información acceder a <https://www.cnmc.es/>

En esta etapa se entiende que también debería quedar autorizado el autotransporte de combustible por parte de las estaciones de servicio.

La venta de combustible a granel entre estaciones de servicio debería permitirse con autorización expresa para cada transacción de la empresa distribuidora o de la Ursea en caso de estaciones de bandera blanca. Este tipo de operaciones deberían ser de carácter excepcional, por lo que las respectivas solicitudes tendrían que estar fundamentadas y responder básicamente a problemas puntuales de abastecimiento.

En esta etapa los grandes consumidores podrían adquirir combustible a granel directamente a las distribuidoras. La venta directa de las distribuidoras a grandes consumidores implicaría que las distribuidoras se hicieran responsables por la carga, transporte y descarga del combustible en destino, para lo cual en cada caso deberían contar con una persona idónea que pudiera supervisar la descarga y dejara documentado todo el proceso, según lo que determine la Ursea.

Dado los riesgos que implica la comercialización de combustibles, debería contemplarse la posibilidad de exigir a todos los actores que transporten, almacenen y/o despachen combustible con cualquier destino, la contratación de seguros de responsabilidad civil contra terceros, contra incendio y explosión y contra siniestros de carácter ambiental, incluida la remediación de suelo.

#### 8.4 ETAPA 3

Esta etapa debería comenzar luego de finalizar la etapa 2.

En esta etapa se procedería a eliminar el precio máximo intermedio y el precio máximo final de venta al público. Ursea seguiría fijando el PPI en planta de expedición, como punto de partida del proceso de formación de precios a lo largo de la cadena.

El principio rector sería el de la libertad vigilada y el regulador tendría la potestad de intervenir para fijar precios de venta máximos tanto a las estaciones de servicios como al público, en caso de comprobar abusos en el ejercicio de dicha libertad. Para ello la Ursea debería determinar con precisión las situaciones en las que se configuraría ese abuso, de modo que su accionar resulte absolutamente transparente.

A tales efectos, sería necesario modificar la LUC, particularmente el artículo 236 respecto a la existencia de un precio máximo. Esa modificación de ley, implicaría -a juicio de este Comité- la consagración del principio de libertad vigilada de los precios en el mercado de combustibles luego de la venta por parte de Ancap.<sup>28</sup>

En caso de que la Ursea, en ejercicio de sus competencias, fije un precio para una parte o toda la cadena, tendría que establecer la razonabilidad de las medidas, de modo de corregir distorsiones ocasionales, y con un límite de temporalidad razonable. De esta forma no se limitaría en forma innecesaria y eventualmente negativa el funcionamiento

<sup>28</sup> La libertad vigilada de precios en el mercado de combustibles es un mecanismo que es utilizado en otros países. A vía de ejemplo, Colombia.

correcto del mercado. Si al finalizar el período establecido, la Ursea comprobara que no están dadas las condiciones para liberar nuevamente el o los precios, podría prorrogar la medida todas las veces y por los plazos que entendiera necesario, mediando resolución fundada.

## **9 Implementación jurídica de las reformas regulatorias a la distribución de combustibles líquidos**

### **9.1 Introducción**

El mercado de combustibles líquidos en Uruguay ha venido estando enmarcado en un régimen jurídico “híbrido”, que incluye actividades bajo monopolio de Ancap y otras de libre iniciativa, aunque de interés público.

El monopolio de la importación de petróleo y de combustibles derivados, así como el de refinación, ha conllevado a que Ancap sea la empresa que realice la primera comercialización de combustibles, que luego se distribuye y se termina expendiendo a través de las estaciones de servicio o expendios de GLP.

Desde larga data, sin perjuicio del marco legal, la distribución de combustibles líquidos ha estado regulada detalladamente a través de los contratos de distribución que en su oportunidad Ancap celebró con las empresas distribuidoras, que además de regular esa relación comercial, imponía requerimientos para el siguiente eslabón de la cadena (las EESS), como por ejemplo calidad mínima, ubicación geográfica, entre otros.

La situación actual tiene la particularidad de que no ha habido renovación de esos contratos, y las distribuidoras le adquieren combustibles a Ancap en cada instancia que lo requieren, y se ha mantenido en condiciones similares a las precedentes. Sí existen contratos celebrados por las distribuidoras con sus agentes que integran su cadena de distribución, y con las empresas transportistas.

En el caso del mercado de distribución de GLP hay contratos vigentes de Ancap con agentes envasadores y distribuidores, aunque una de las empresas le adquiere GLP a granel a Ancap sin contrato a término.

La Ley Nº 17.598, de 13 de diciembre de 2002, institucionalizó a Ursea como órgano regulador en materia de combustibles, subrayando el carácter de interés público y la índole regulada de la distribución, además de otras actividades del sector.

La Ley Nº 19.889, de 9 de julio de 2020, reafirmó ese carácter de interés público, ya en virtud de las disposiciones contenidas en sus artículos 235 y 236, pero sobre todo en las modificaciones establecidas a la misma Ley Nº 17.598.

Tienen particular destaque las modificaciones a los artículos 1º y 2º de esta última ley.

La modificación del artículo 1º declaró “(...) de interés general el aprovechamiento de los recursos provenientes de los hidrocarburos, energía eléctrica y agua, a los efectos de su utilización o consumo de forma eficiente, con el objetivo de contribuir con la

competitividad de la economía nacional, la inclusión social y el desarrollo sostenible del país. Previó además que "(...) La regulación de los recursos mencionados en el inciso primero, deberá comprender todas las etapas, esto es, desde la generación, importación, exportación, transporte, fraccionamiento, distribución, hasta su comercialización a los usuarios finales, en lo que resulte aplicable a cada recurso y de conformidad con lo previsto en los literales siguientes."

El artículo 2º, por su parte, estableció diversos y significativos poderes jurídicos en cabeza de Ursea, que recogen, agregan o modifican aquellos ya previstos en el viejo artículo 14 de la Ley Nº 17.598.

El Poder Ejecutivo es el conductor político sectorial, al tenor de las resultancias de la propia Constitución nacional, teniendo conferida constitucionalmente potestad reglamentaria.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es la Secretaría con competencia en la materia, teniendo como dependencia especializáda a la Dirección Nacional de Energía.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo ha dictado decretos, donde se explicita el carácter de actividad de libre iniciativa, pero de interés público, de la distribución de combustibles líquidos, autorizándose a las distribuidoras existentes, que venían teniendo contratos con Ancap, a continuar prestando dicha actividad, hasta tanto se estableciere un marco regulatorio más desarrollado.

Ursea, en el marco de su ley, ha dictado reglamentaciones sobre calidad de los combustibles líquidos, y más recientemente sobre seguridad de las estaciones de servicios.

En la distribución de GLP existe una regulación considerablemente desarrollada, que incluye la técnica de la autorización, todo con base en lo estatuido en la Ley Nº 17.598, en decretos del Poder Ejecutivo y en reglamentaciones dictadas por Ursea desde el año 2004.

## 9.2 Los Instrumentos Jurídicos de la Reforma Regulatoria

La implementación de una reforma regulatoria en el mercado de los combustibles líquidos admite y requiere la utilización de diversos instrumentos jurídicos, a la vez que la realización de acciones administrativas, según el tenor que en definitiva le dé el Poder Ejecutivo, en el marco de lo previsto por el artículo 237 de la Ley Nº 19.889.

Sería recomendable adopción de una ley que establezca un marco fundamental específico regulatorio del mercado de combustibles, como tiene por ejemplo el sector eléctrico, o bien la aprobación de ciertas disposiciones legales necesarias que modifiquen algunas vigentes o regulen ciertos aspectos necesarios para la reforma que se adopte.

También sería posible instrumentar la reforma mediante decreto del Poder Ejecutivo que desarrollen previsiones legales existentes. Así también, el Poder Ejecutivo puede emitir directivas, que admiten estar expresadas en actos jurídicos, dirigidas a ciertos

organismos o agentes públicos, e incluso a privados, tendientes a encauzar debidamente la reforma que en definitiva se proponga instrumentar.

Los abordajes del encauce ciertamente son distintos, según sea la naturaleza pública o privada de los sujetos de la directiva, o el tipo de organismo de que se trate. A vía de ejemplo, los cambios que se propone en materia de agrocombustibles requiere la reforma de la Ley N° 18.195, mientras que las modificaciones referentes al fideicomiso al boleto implicarían modificaciones al decreto que lo creó.

A su vez, la reforma requiere una acción administrativa considerable de Ursea, ya a través del dictado de actos jurídicos, técnicos, como de la realización de operaciones materiales, en el marco de sus cometidos de regulación y control previstos en la Ley N° 17.598.

En ese sentido, cabe estar a los poderes jurídicos previstos en el artículo 2º de la ley mencionada, así como a las previsiones contenidas en el literal C) de su artículo 15, además de la competencia ya prevista en el artículo 27 de la Ley N° 18.159, de 20 de julio de 2007, en materia de promoción y defensa de la competencia.

Por último, la implementación de la reforma deberá evaluar las modificaciones necesarias en las relaciones jurídicas existentes entre los actores de la cadena.

MIEM  
SECRETARIA DEL MINISTRO

16 DIC. 2020

RECIBIDO



*Handwritten signature in blue ink.*

*Handwritten signature in black ink.*

NOELIA S. PEDINA AGUIAR.

*Handwritten signature in blue ink.*  
Dr. Ricardo González Zúñiga

*Handwritten signature in black ink.*

Gonzalo Ibarra

*Handwritten signature in black ink.*  
HORACIO BARICO

*Handwritten signature in blue ink.*  
Andrés Hermida

*Handwritten signature in black ink.*  
Pablo Mantovani