

**RESPONDE CONSULTA
PÚBLICA**

Ref. Consulta Pública nº 72

A LA UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE ENERGÍA Y AGUA

Dra. Florencia Capelli, en representación de **DISTRIBUIDORA URUGUAYA DE COMBUSTIBLES SA** (en lo sucesivo "DUCSA"), inscrita en el Registro Único Tributario de la Dirección General Impositiva con el número **214421830010**, según testimonio notarial de poder para pleitos que se adjunta (Documento A), con domicilio en Juan Benito Blanco número 3340, Montevideo, ante la URSEA me presento y **DIGO**:

Que, en tiempo y forma, vengo a presentar las contribuciones de DUCSA a la "*Metodología para la determinación del precio máximo intermedio de venta de GLP envasado y de los márgenes de distribución con base en costos eficientes de envasado y distribución*", sometida a la Consulta Pública nº 72. Ello, en mérito de las siguientes consideraciones de hecho y fundamentos de derecho.

I. DE LA CONSULTA PÚBLICA Nº 72 Y EL INTERÉS DE DUCSA EN FORMULAR CONSIDERACIONES A SU RESPECTO

La URSEA convocó a la Consulta Pública nº 72, tal como se encuentra consignado en el sitio web de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital: <https://plataformaparticipacionciudadana.gub.uy/processes/consulta72>.

Por medio de la Consulta Pública en cuestión sometió a consideración de los interesados la "*Metodología para la determinación del precio máximo intermedio de venta de GLP envasado y de los márgenes de distribución con*

base en costos eficientes de envasado y distribución” (en adelante “**Metodología**”), con fecha inicial 13 de junio de 2025 y fecha final de recepción de propuestas el 14 de agosto de 2025.

La referida Metodología tiene por objeto la propuesta de cálculo para los márgenes de envasado y distribución eficientes y para el Precio Máximo Intermedio (en lo sucesivo el “PMI”) de venta de GLP envasado, así como su forma de actualización periódica.

DUCSA tiene interés en presentarse a formular sus contribuciones respecto de la Metodología referida. Ello, porque es una sociedad comercial cuyo objeto principal es la distribución y comercialización de GLP, además de combustibles, lubricantes y demás productos del sello ANCAP.

Con el propósito de analizar con el mayor detenimiento posible el contenido de la Metodología y así poder efectuar debidamente sus contribuciones, el 25 de julio de 2025 DUCSA solicitó una prórroga de 60 días adicionales de plazo para presentarse con sus aportes. Por Resolución N° 349/025 la URSEA confirió prórroga hasta el día 12 de noviembre de 2025.

Por ende, estando en tiempo, seguidamente DUCSA hará un análisis sustancial del contenido de la Metodología desde una perspectiva técnico-jurídica que, a su juicio, impide la aprobación de la Metodología en los términos proyectados.

Entendemos que no es posible avanzar con la consulta en los términos propuestos y que es necesario reformularla, considerando todos los elementos que se dirán.

II. DE LOS APORTES Y CONSIDERACIONES A LAS DISPOSICIONES DE LA METODOLOGÍA POR PARTE DE DUCSA

A los efectos de responder a la consulta planteada, hemos estructurado el análisis en dos grandes apartados.

En primer lugar, abordamos una serie de aspectos generales, con especial énfasis en consideraciones jurídicas de carácter transversal (Capítulo II.I)

En segundo término, desarrollamos aspectos particulares vinculados específicamente a la Metodología propuesta, incluyendo observaciones y comentarios técnicos sobre su aplicación (Capítulo II.II).

Seguidamente los analizaremos.

II.I. APORTES DE DUCSA SOBRE ASPECTOS GENERALES DE LA CONSULTA

DUCSA tiene 5 grandes observaciones generales que formular respecto de la Metodología.

Seguidamente las nombrará y resumirá y, en los apartados siguientes, se pronunciará en detalle respecto de cada una de ellas.

- **Observación 1 – La Metodología no representa la realidad del negocio de distribución de GLP.** Porque parte de supuestos de eficiencia que no se condicen con la realidad y, por tal motivo, no arriba a resultados (de costos y correspondiente margen) técnicamente adecuados ni acertados.
- **Observación 2 – La Metodología es poco clara y hace uso de conceptos ambiguos e indeterminados.** Tiene deficiencias en cuanto a la claridad y determinación de sus conceptos técnicos y operativos centrales, lo que afecta su entendimiento y transparencia.
- **Observación 3 – La Metodología vulnera el principio de igualdad.** Parte su análisis de una empresa ficticia eficiente que envasa y distribuye, y omitió considerar la situación especial del único agente que no envasa, sino que únicamente distribuye: DUCSA. De este modo la Metodología arriba a resultados notoriamente discriminatorios respecto de DUCSA.
- **Observación 4 – La Metodología afectó el principio de seguridad jurídica y la garantía de la protección de los derechos adquiridos de DUCSA.** De ser aprobada, la Metodología afectaría el principio de seguridad jurídica y la garantía de protección de los derechos

adquiridos de DUCSA. Ello, porque efectuó importantes inversiones económicas y logísticas en su red de distribución de GLP con base en la determinación actual del precio del envasado y distribución, el que la URSEA pretende cambiar unilateralmente, de forma abrupta y con inconsistencias técnicas de entidad. Esto generaría responsabilidad estatal.

- **Observación 5 – La Metodología fue realizada en base a información que no fue debidamente recabada ni utilizada por la URSEA.** URSEA confeccionó la Metodología en base a información parcial del mercado. Ello, porque DUCSA no pudo enviar su propia información a la URSEA, pues ésta no garantizó que se respetaría su confidencialidad.

OBSERVACIÓN 1

LA METODOLOGÍA NO REPRESENTA LA REALIDAD DEL NEGOCIO DE DISTRIBUCIÓN DE GLP

a) Introducción

En primer lugar, resulta fundamental para DUCSA destacar que la Metodología no representa la realidad del negocio de distribución del GLP y que, por este motivo, no arriba a resultados (costos y correspondiente margen) técnicamente adecuados ni acertados.

Lo anterior se debe a que la URSEA, para confeccionar la Metodología, partió su análisis de supuestos operativos de una empresa ficticia a la que consideró eficiente, pero omitió considerar dos aspectos fundamentales propios de la realidad: (i) la existencia de factores que afectan la eficiencia de las empresas reales que distribuyen GLP (DUCSA ejemplificará más adelante algunos de estos supuestos); y (ii) que ninguna empresa puede funcionar en términos cien por ciento eficientes.

En los párrafos siguientes DUCSA profundizará en estos aspectos.

b) La Metodología está estructurada de modo tal que impide arribar a resultados ajustados a la realidad y que sean técnicamente adecuados y aceptables

En el marco de la Consulta Pública n° 72 la URSEA:

- Presentó los resultados de su propia estimación de los costos asociados a los sistemas de envasado y distribución de GLP analizando una empresa ficticia y bajo un escenario de costos "eficientes". Por escenario de costos eficientes, URSEA entendió a aquel en que la operación se ejecuta al menor costo posible, sin afectar la calidad ni la seguridad del servicio.
- Formuló una propuesta de cálculo de los márgenes eficientes de envasado y distribución, así como del PMI de comercialización del

GLP envasado, y el mecanismo previsto para su actualización periódica.

Es claro que el principal inconveniente del enfoque adoptado por la URSEA radica en que parte su análisis en los supuestos operativos de una **empresa ficticia**, cuya gestión **se presume totalmente eficiente** en el uso de los factores productivos involucrados (lo que no resulta ajustado a la realidad pues ninguna empresa es cien por ciento eficiente).

En este marco, y como ya se mencionó, el enfoque adoptado por la URSEA es insuficiente e inadecuado: no representa la realidad y omite tomar en consideración que es materialmente imposible que una empresa pueda funcionar en términos absolutamente eficientes. Asimismo, omite tomar en consideración una gran cantidad de factores contingentes que afectan a las empresas reales (en este caso de distribución de GLP) y que le impiden actuar en los términos de eficiencia que la URSEA consideró para confeccionar la Metodología.

La Metodología, entonces, resulta ser un modelo teórico que simplifica una realidad que, como explicitará DUCSA más adelante, es sumamente compleja. Asimismo, tal como se expondrá y desarrollará más adelante, el análisis presentado carece de información suficiente y no realiza un tratamiento ni un procesamiento correcto de los datos disponibles.

Por ende, es claro que la Metodología no refleja adecuadamente la realidad operativa de las empresas efectivamente prestadoras del servicio de distribución de GLP, cuyas estructuras de costos y capacidades logísticas difieren sustancialmente del modelo teórico propuesto. De este modo, la Metodología no arriba a resultados técnicamente adecuados ni aceptables.

Seguidamente DUCSA pondrá de manifiesto ejemplos de situaciones que dan cuenta de la simplificación de la realidad efectuada en la Metodología.

c) Ejemplos de supuestos que no fueron considerados por la URSEA al momento de confeccionar la Metodología y que dan cuenta de que ésta no representa la realidad del negocio de distribución de GLP

Este listado de ejemplos no es taxativo: pueden existir más ejemplos. Resulta materialmente imposible enumerar todos los supuestos omitidos por la URSEA para confeccionar la Metodología, ya que dependen de la propia realidad del mercado y esta es sumamente amplia (o incluso infinita).

Los ejemplos más relevantes considerados por DUCSA son los siguientes.

- i. La URSEA parte su análisis de una empresa ficticia integrada verticalmente y no considera la existencia de actores vinculados que generan costos**

Como la Metodología parte su análisis de una empresa ficticia, eficiente e integrada verticalmente, omite tomar en consideración que, en la realidad, existen actores vinculados a los operadores del mercado que generan costos.

Este supuesto se ejemplifica claramente con el caso de los fletes. Una distribuidora de GLP que no dispone de flota propia —como ocurre con DUCSA— debe necesariamente contratar servicios de transporte a terceros, y por tanto tiene costos asociados a la contratación de este servicio como es la propia rentabilidad.

En la práctica, este tipo de contratación conlleva una serie de contingencias operativas que también generan costos. Estos costos (entre muchos otros) no fueron contemplados en la Metodología.

Entre las principales contingencias se destacan, por ejemplo, interrupciones del servicio derivadas de conflictos sindicales, fallas mecánicas, y situaciones imprevistas relacionadas con los choferes (como puede ser un caso de enfermedad). Todos estos elementos impactan directamente en la continuidad y eficiencia del servicio, y en los costos, y por tanto debieran ser debidamente consideradas a los efectos de la Metodología.

ii. La Metodología no tomó en consideración las contingencias propias del negocio de distribución de GLP que suceden en la realidad

La Metodología omite contemplar contingencias e imprevistos inherentes a la operativa de la distribución de GLP.

A modo de ejemplo, la Metodología no toma en consideración: **(a)** la inactividad temporal de las plantas por fallas técnicas, roturas u otras causas operativas; y **(b)** las interrupciones del servicio motivadas en medidas sindicales o conflictos laborales; entre otros supuestos.

iii. La URSEA omitió tomar en consideración factores que influyen e impactan directamente en la realidad del negocio de distribución de

GLP

La Metodología simplifica tanto la realidad operativa del mercado de GLP que incurre en omisiones sustanciales (o por lo menos no se detalla en el documento), todo lo que impacta en el cálculo de los costos en detrimento de los operadores del mercado.

Concretamente, existen factores que no fueron considerados por URSEA para confeccionar la Metodología, que impactan directamente en la realidad del negocio de distribución de GLP.

Dichos factores son los siguientes:

- **Parque de envases operativo en planta.**

Para poder operar las plantas de GLP, las distribuidoras deben necesariamente contar con envases vacíos y, además, del color que les fue asignado por la normativa marcaria de la propia URSEA. En los hechos, esto significa que si bien una distribuidora puede tener

un amplio stock de envases (blancos, azules, dorados y grises), lo cierto es que únicamente puede hacer uso de una parte de ellos (los correspondientes a su color asignado).

Esto ha tenido como consecuencia altos stocks en las plantas, y la situación se agrava más en el caso de DUCSA, pues contrata el servicio de envasado en dos plantas y en ambas tiene que tener stock de envases operativos.

Pues bien, esta situación del parque de envases y los costos que genera no fue contemplada por la URSEA al momento de confeccionar la Metodología.

Empero, DUCSA si lo relevó y también lo hizo la firma Grant Thornton, empresa de auditoría que analizó en detalle la Metodología y emitió un Informe Técnico que da cuenta de las inconsistencias técnicas que padece la misma. Este documento se adjunta al presente (Documento B) (en lo sucesivo "Informe" o "Informe Técnico" indistintamente).

Conforme surge de dicho Informe, la Metodología no incluye una partida asociada a los envases operativos en planta, lo que conlleva a que existan diferencias entre el costo de distribución considerado en la Metodología y los costos efectivamente incurridos por DUCSA.

Por lo expuesto, surge con claridad que el hecho de contar con una gran cantidad de envases y poder usar únicamente una parte de ellos genera costos que no fueron contemplados por la Metodología. Y llama poderosamente la atención que la URSEA no haya contemplado en la Metodología esta situación ni los costos que genera, cuando es la propia URSEA la que generó y controla la aplicación de la normativa del mercado marcario.

- **Costos de mantenimiento de vehículos de flota subdimensionados.**

La mera lectura de la Metodología permite advertir que la URSEA no consideró los costos más importantes del mantenimiento de los vehículos de la flota de GLP.

Es más, al leer la Metodología es posible advertir que la URSEA desconoce de forma absoluta cuáles son los costos en que los transportistas tienen que incurrir para dar cumplimiento a la normativa vigente y aplicable al transporte del GLP.

La experiencia de DUCSA en el rubro de transporte de GLP le da certezas absolutas de que la Metodología no contempla estos costos.

En base a tal experiencia, DUCSA puede asegurar que los costos considerados por la URSEA en la Metodología no son suficientes ni

siquiera para cubrir el cambio de cubiertas requerido para la distribución troncal.

Es claro que, por fuera de los costos reconocidos por la URSEA, quedan los costos de mantenimiento preventivo y correctivo que son fundamentales para realizar un transporte de GLP seguro y preservar la seguridad en el transporte.

No debe olvidarse, y mucho menos por la URSEA, que transportar GLP implica transportar una sustancia peligrosa y que un accidente que involucre este tipo de sustancia puede tener una mayor gravedad que un accidente que no involucre sustancia peligrosa.

Se debe tener en cuenta que subdimensionar estos costos puede tener como consecuencia no realizar los mantenimientos preventivos ni el cambio de cubiertas cuando se requiere, lo que atenta contra la seguridad en el transporte, aumentando ampliamente el riesgo de accidentes en vía pública. Esto es sin perjuicio de los controles que continuará efectuando DUCSA y su compromiso con la seguridad vial.

Finalmente cabe precisar que, tal como se afirma en el Informe Técnico, el hecho de subdimensionar estos gastos genera diferencias entre el costo considerado en la Metodología y los costos

efectivamente incurridos por los prestadores de los servicios de transporte (contratados por DUCSA para el transporte del GLP).

- **Costos asociados a la distribución troncal interior.**

Llama poderosamente la atención que la URSEA no haya tenido en cuenta, al confeccionar la Metodología, la existencia de costos derivados de la obtención de habilitaciones para transportar GLP.

Tal como surge del Informe Técnico adjunto, la Metodología no incluye gastos asociados a habilitaciones de camiones (SIME, URSEA, CAT, patentes, seguros por carga e integrales), ni costos asociados al personal operativo (como cursos y capacitaciones), ni gastos administrativos asociados

Otro ejemplo de estos costos son los derivados de los beneficios laborales que tienen los transportistas. Es llamativo que la URSEA no haya considerado la fuerte sindicalización de la mano de obra del sector y el hecho de que haya logrado convenios bipartitos con beneficios que superan ampliamente los laudos. Es evidente que esta situación genera costos. No obstante, estos no fueron considerados en la Metodología.

Tampoco considera los gastos asociados a la rentabilidad de las empresas contratadas para el transporte del GLP, ni el costo de la solución de urea (AdBlue).

- **Costos asociados a la distribución capilar en el interior.**

Como surge del Informe Técnico adjunto, la Metodología no contempla los gastos de los acompañantes de camiones ni los relacionados a los cursos de mercancías peligrosas y manipulación de GLP. La URSEA no consideró tampoco que los camiones utilizados en este tipo de distribución son de menor capacidad a los considerados en la Metodología, lo cual implicará mayores costos operativos. Asimismo, la Metodología no consideró los costos de los envases presentes en los expendios (únicamente contempló los ubicados en depósitos intermedios); así como tampoco los costos asociados a las habilitaciones de los depósitos intermedios y los expendios (URSEA, DNB, Intendencia, entre otros).

Todas estas omisiones incrementan las diferencias nombradas anteriormente (de costos de la metodología y la realidad, siendo incluso una realidad eficiente porque se trata de costos omitidos).

- **Costos asociados a la distribución capilar en Montevideo.**

Tal como fue relevado en el Informe Técnico adjunto, la Metodología omitió considerar costos operativos y regulatorios de habilitación de expendios, de flota, de personal y capacitación, administrativos, de servicios contratados y de infraestructura de envases.

Esto incluye a las habilitaciones de choferes y camiones, y seguros necesarios y costos del personal (convenios bipartitos adicionales al laudo), así como los costos asociados a las habilitaciones de los expendios (URSEA, DNB, Intendencia, entre otros).

Todo esto es imprescindible para poder llevar a cabo la operativa en cumplimiento de la normativa vigente, no obstante, no fue tenido en cuenta por el regulador al momento de confeccionar la Metodología.

- **Costos asociados a la integración no vertical.**

Bien sabido es por URSEA que DUCSA no es una empresa integrada verticalmente. Mi representada no cuenta con una flota propia de distribución de GLP, motivo por el cual se ve obligada a contratar fletes que transporten el GLP en cuestión.

Las empresas transportistas contratadas por DUCSA tienen una rentabilidad propia que no fue contemplada por la Metodología.

En caso de DUCSA los depósitos intermedios también son operados por terceros y por ende deben tener una rentabilidad propia, lo que tampoco fue contemplado por la Metodología.

d) Conclusión sobre la no representación de la realidad por parte de la Metodología

Todo lo anterior pone de manifiesto que la Metodología—al basarse en el modelo de una empresa “eficiente” ficticia y considerando siempre los menores costos—termina por desvirtuar la real complejidad y diversidad de las estructuras operativas existentes en el sector.

Por este motivo, la Metodología responde más a un análisis académico que a la determinación de un modelo de negocios verdaderamente sustentable en la realidad: el enfoque adoptado se construye a partir de la suma de los menores costos conocidos para cada rubro o actividad —en el caso de envasado— o mediante el cálculo de costos a través de un modelado eficiente—en el caso de la distribución— sin considerar que tales costos no siempre pueden ser los más bajos y que existen contingencias y realidades operativas que complejizan el negocio.

Lo anterior se suma al hecho que existe una importante cantidad de costos (ya mencionados) que no se encuentran contemplados, o fueron subdimensionados.

Este enfoque termina por poner en riesgo la sostenibilidad económica de los operadores reales que deben adecuarse a condiciones que no reflejan sus contextos operativos concretos.

Por ende, en mérito de todo lo expuesto, es claro que el criterio de eficiencia adoptado por URSEA, al estar basado en una abstracción teórica, carece de la representatividad de la realidad necesaria para fundamentar

válidamente una determinación regulatoria con efectos concretos sobre operadores reales del mercado.

Como contribución DUCSA sugiere, en tal sentido, que se incorpore al análisis una visión más ajustada a las condiciones operativas existentes en la realidad del sector.

OBSERVACIÓN 2

LA METODOLOGÍA ES POCO CLARA Y HACE USO DE CONCEPTOS AMBIGUOS E INDETERMINADOS

La Metodología presenta deficiencias en cuanto a la claridad, precisión y determinación de sus conceptos técnicos y operativos centrales.

Y en el marco de esta Consulta Pública, que versa sobre un tema tan relevante, la existencia de precisión y transparencia es de suma relevancia. La transparencia y claridad de los términos constituye una garantía sustancial que debe ser respetada por la Administración—en este caso la URSEA—para asegurar tanto la legalidad del procedimiento como para respetar el derecho a la seguridad jurídica de los sujetos regulados, tal lo es DUCSA.

Pues bien, DUCSA ha identificado conceptos y expresiones utilizados en la Metodología que resultan ambiguos, poco definidos o carentes de una delimitación conceptual adecuada, lo cual afecta significativamente el entendimiento integral de la Metodología propuesta y su transparencia.

Seguidamente DUCSA efectuará un listado de ejemplos de estos conceptos, aclarando desde ya que este listado no es absoluto, pueden existir otros ejemplos.

La imposibilidad de DUCSA de mencionar todos los ejemplos se debe a que no pudo efectuar un análisis exhaustivo de la Metodología, pues no tuvo acceso a toda la información que utilizó URSEA a efectos de confeccionarla.

En efecto, DUCSA no tuvo acceso completo a la información utilizada por la URSEA para confeccionar la referida Metodología, de modo que no pudo efectuar un análisis pormenorizado a su respecto.

Ello se evidencia en el hecho de que, en la reunión celebrada el 17 de octubre del corriente, la URSEA decidió no conferirle a DUCSA (ni a las demás distribuidoras) acceso al modelo matemático que utilizó para confeccionar la Metodología. Esto podría significar, en caso de aprobarse, un vicio de falta de motivación.

Pues bien, en base a todo lo anterior, DUCSA deja asentado que el listado siguiente es únicamente ejemplificante y que no excluye otras inconsistencias. Un análisis más profundo—sustentado en el estudio de toda la información que utilizó URSEA— podría revelar nuevas inconsistencias u omisiones de relevancia técnica y regulatoria que impacten en la determinación de los costos.

Los referidos hallazgos de DUCSA son los siguientes:

- **La Metodología considera costos de 2024 contra el volumen promedio de un período de tiempo de 5 años.**

Desde el punto de vista técnico y matemático, resulta totalmente inadecuado —e incluso metodológicamente incorrecto— comparar o relacionar costos correspondientes a un único ejercicio anual con un volumen promedio de un período de cinco años.

Esto es, por donde se lo vea, un error conceptual de gravedad.

Proceder de esta manera implica desconocer principios básicos de consistencia temporal en el análisis de datos y, peor aún, distorsiona cualquier resultado o indicador que se pretenda obtener: en este caso, la Metodología.

En efecto, los costos deben siempre ser evaluados en función de los mismos horizontes temporales que los volúmenes o variables a las cuales se asocian, de modo que exista coherencia entre las bases de comparación; más teniendo en cuenta que gran parte de los costos asociados son de índole variable, dependiente del volumen.

Cuando se contraponen magnitudes de distinta extensión temporal —por ejemplo, costos anuales frente a un volumen promedio quinquenal— se incurre en un error conceptual de gravedad, ya que el cociente resultante carece de sentido y conduce a conclusiones

completamente erróneas sobre la eficiencia, rentabilidad o razonabilidad de los valores analizados.

Dicho de otro modo, el análisis pierde validez científica y económica, porque mezcla variables que no son comparables en su dimensión temporal. La consecuencia inevitable es una sobreestimación o subestimación artificial de los indicadores, lo que compromete la fiabilidad del estudio y puede inducir decisiones injustificadas desde el punto de vista técnico y regulatorio.

Por lo tanto, toda metodología rigurosa debe asegurar la homogeneidad temporal entre los costos y los volúmenes considerados, garantizando así la coherencia interna del análisis y la validez de las conclusiones que de él se deriven.

Llama poderosamente la atención que la URSEA haya incurrido en un error de tal entidad.

En efecto, es llamativo que URSEA haya considerado costos del año 2024 en comparación de un volumen anual promedio de un período de cinco años.

Tal como se indica en el Informe Técnico adjunto:

“Asimismo, se identificó una inconsistencia metodológica relevante en el cálculo del costo unitario de distribución. La metodología utiliza

costos totales estimados para el año 2024 como numerador, mientras que emplea como denominador volúmenes promedio correspondientes a un período histórico de cinco años (2020–2024). Esta falta de correspondencia temporal entre los costos y los volúmenes de referencia genera un desalineamiento conceptual que puede subestimar o sobrestimar el costo unitario resultante, al combinar parámetros que no provienen del mismo ejercicio económico. En términos técnicos, el costo promedio calculado no representa un indicador homogéneo, ya que surge de dividir costos actuales por volúmenes promedio históricos, lo que afecta la consistencia y comparabilidad del resultado obtenido”.

Pues bien, al haber incurrido en este error, es claro que el resultado al que llegó en la Metodología debe ser revisado.

- **El volumen utilizado por la Metodología no es representativo del mercado.**

El volumen utilizado por la Metodología no es representativo del mercado, porque en el promedio incluye el volumen de la pandemia (muy particular) en un mercado que actualmente está en contracción.

En este sentido, el volumen usado por URSEA está fuertemente afectado por la pandemia por COVID 19 (años 2020 y 2021). Se trata

de un volumen de mercado especial y particular que seguramente no va a volver a repetirse.

Por ende, URSEA utiliza un volumen sobredimensionado para el cálculo de los costos por kilogramo, lo que conlleva a un subdimensionamiento de la estimación de los mismos.

Según los cálculos de DUCSA, el efecto de distribuir el costo total teórico determinado por URSEA de 2.255.192 miles de pesos sobre un mercado real menor de kg 104.929.171 (año 2024), determina un costo promedio por kg. de distribución del orden de 3 a 4% superior al que establece la Metodología.

- **A nivel textual, se advierte una discordancia respecto al volumen utilizado como parámetro para calcular el costo eficiente de envasado y distribución.**
 - En la página 5 (último párrafo), se indica que el volumen considerado asciende a 108.397,827 toneladas/año, correspondiente al promedio del volumen del mercado en los últimos cinco años.
 - Sin embargo, en el Anexo 3.1 (página 26), referido al proceso de envasado, se menciona como fuente el volumen previsto en los planes operativos para el año 2024 por parte de las distribuidoras minoristas.

- En similar sentido, el Anexo 3.2 (página 34), relativo al proceso de distribución, alude nuevamente a los planes operativos del año 2024, replicando el mismo criterio.

En conclusión, la presencia de conceptos indeterminados y de inconsistencias en el documento sometido a consulta vulnera principios esenciales de toda actuación administrativa válida, como son los de transparencia y seguridad jurídica, todo lo que compromete la validez de la Metodología en cuestión y su posible aplicación.

OBSERVACIÓN 3

LA METODOLOGÍA VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Como se mencionó antes, la URSEA estimó el costo eficiente de envasado y distribución a partir del funcionamiento supuesto de una empresa ficticia. A partir de dichos costos “eficientes”, propuso la base de cálculo de los márgenes eficientes de envasado y distribución respectivamente, así como el Precio Máximo Intermedio (PMI) para la venta de GLP envasado y su mecanismo de actualización periódica.

Al respecto cabe especialmente señalar que, al efectuar su análisis, **la URSEA no consideró la situación especial DUCSA**—en tanto es la única distribuidora de GLP que no realiza actividades de envasado—y la comparó poniéndola en pie de igualdad respecto de las demás distribuidoras que son a su vez envasadoras.

Este tratamiento produce resultados discriminatorios, ya que el margen único propuesto beneficia a aquellas distribuidoras que realizan envasado, otorgándoles un margen global superior al de DUCSA que solo distribuye.

En consecuencia, la Metodología genera una situación de desventaja competitiva para DUCSA, que se ve privada de la posibilidad de realizar acciones comerciales en igualdad de condiciones con sus competidoras.

En definitiva, la Metodología adoptada por URSEA no contempla la diversidad de modelos de negocio existentes en el sector, en particular aquellos casos —como el de DUCSA— que operan bajo esquemas de menor integración vertical. Al establecer un tratamiento idéntico para situaciones objetivamente diferentes, se incurre en una afectación al principio constitucional de igualdad.

Esta diferencia estructural en los modelos de operación exige un tratamiento diferencial en la Metodología propuesta, ya que en su formulación actual no contempla las particularidades de los agentes no integrados verticalmente.

OBSERVACIÓN 4

**LA METODOLOGÍA VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
Y LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS**

Hasta la fecha, el precio correspondiente a las actividades de envasado y distribución de GLP se ha determinado conforme a un método previamente establecido y conocido por todos los operadores del sector.

Seguir ese método ha permitido, a lo largo del tiempo, sostener condiciones de previsibilidad, equidad y estabilidad en el funcionamiento del mercado de GLP.

No obstante, la nueva propuesta metodológica formulada por URSEA introduce un cambio sustancial en la forma de cálculo de los márgenes correspondientes a las actividades de envasado y distribución de GLP.

Y tal cambio tiene un relevante impacto desde el punto de vista jurídico, pues afecta principios fundamentales del ordenamiento tales como la seguridad jurídica y la protección de los derechos adquiridos.

En el caso particular de DUCSA, la afectación reviste una especial gravedad. Esto se debe a que realizó, en función del marco normativo y regulatorio vigente, **importantes inversiones económicas y logísticas en la red de distribución de GLP**. Y es claro que DUCSA realizó estas inversiones sobre la base de una razonable expectativa de estabilidad en las reglas del sector y bajo parámetros que ahora la URSEA pretende modificar significativamente.

Por ende, la aplicación de la nueva Metodología, en los términos en que fue sometida a consulta, implicaría una modificación unilateral (por parte de

URSEA) de las condiciones económicas bajo las cuales DUCSA estructuró su participación en el mercado, afectando directamente la recuperación de las inversiones realizadas y su competitividad frente a otros operadores.

En este sentido, la propuesta de la Metodología atenta contra los derechos adquiridos de DUCSA.

Por tanto, se considera que la implementación de esta nueva metodología, sin contemplar debidamente las situaciones preexistentes y sin establecer mecanismos de transición o resguardo para las inversiones ya efectuadas, vulnera los principios de seguridad jurídica y conservación de derechos adquiridos, que son pilares básicos del Estado de Derecho.

OBSERVACIÓN 5

LA METODOLOGÍA FUE REALIZADA EN BASE A INFORMACIÓN QUE NO FUE DEBIDAMENTE RECABADA NI UTILIZADA POR LA URSEA

La URSEA contrató a la empresa KPMG a efectos recabar la información necesaria para elaborar la Metodología. Por este motivo, por correo electrónico del 27 de septiembre de 2024, KPMG solicitó a DUCSA lo siguiente:

- Apertura del concepto “Remuneraciones y Cargas Sociales” del Balance Regulatorio – Anexo 1 de 2023 según función desempeñada (cantidad de operarios de call center, de auxiliares administrativos, etc.).

- Precio medio actual de venta del GLP envasado a expendios (sin impuestos).
- Costo medio unitario del servicio de envasado contratado con Megal y Acodike.
- Paramétrica de ajuste del servicio de envasado.
- Precio medio unitario del servicio de recalificación.
- Cantidad de envases de DUCSA recalificados en 2023.
- Flota de distribución.
- Cantidad y modelo de garrafas en capitales departamentales para la logística capital de plantas de acopio a puestos de venta.
- Costo medio del flete por envase transportado.
- Costo medio anual de mantenimiento por vehículo que integra la flota de distribución de DUCSA.
- Confirmar si el monto que figura en el Anexo 1 del Balance Regulatorio (por fletes contratados) está asociado a la distribución de planta de envasado a puntos intermedios (plantas de acopio), y si el monto que surge en el capítulo de GAV está asociado a la distribución capilar de expendios intermedios a otros puestos de venta menores.

- Indicar a qué activos se asocian las amortizaciones en los GAV.
- Confirmar el período de cobranza por la venta a expendios.
- Indicar el porcentaje de ventas asociado a subsidio MIDES.
- Indicar el período medio de cobranza por parte de ANCAP asociado a las ventas por MIDES.

En respuesta a este requerimiento, DUCSA manifestó su disposición a proporcionar la información solicitada, pero condicionando dicha entrega al cumplimiento de ciertos requisitos vinculados a la protección de la confidencialidad de los datos y al uso limitado de los mismos exclusivamente para los fines planteados.

Empero, DUCSA desconoce si la URSEA recibió la solicitud de DUCSA ni si accedió a la misma. Lo que sí DUCSA conoce es que KPMG no confirió las garantías necesarias de protección de la confidencialidad a efectos de que DUCSA pudiera entregarle la información solicitada.

De este modo, al aceptar la situación anterior (de no garantizar la confidencialidad de los datos) la URSEA resignó la información de un operador del mercado tan relevante y particular como DUCSA: la única distribuidora de GLP que no cuenta con planta propia de envasado y que por tal motivo contrata ese servicio. Y sin contar con la información relativa a DUCSA, la URSEA procedió igualmente a desarrollar la Metodología.

Por tanto, resulta evidente que la URSEA elaboró la Metodología con información parcial del mercado, pues no contó con información de un operador del mercado tan particular como DUCSA (que únicamente distribuye y no envasa). De este modo, es claro que la Metodología fue realizada en base a información que no contempla la realidad del negocio del GLP.

La consecuencia de efectuar la Metodología sin la información en cuestión es la imprecisión e inexactitud de la misma. En este sentido, la falta de información es proporcional a la falta de precisión del modelo.

En conclusión: se evidencia un uso indebido de la información que afecta el resultado del análisis de la URSEA y de la Metodología.

II.I. ASPECTOS PARTICULARES (COMENTARIOS ESPECÍFICOS)

RESPECTO DEL TEXTO DE LA METODOLOGÍA

DUCSA tiene 6 grandes observaciones particulares que formular respecto de la Metodología.

Seguidamente las nombrará y resumirá y, en los apartados siguientes, se pronunciará en detalle respecto de cada una de ellas.

- **Observación 1 – Sobre la determinación del costo eficiente de envasado.** La Metodología contiene un error cuando asigna al margen de envasado los gastos de recalificación, mantenimiento y descarte de

envases cuando, técnicamente y sin lugar a dudas, estos costos corresponden al distribuidor por ser el dueño del activo.

- **Observación 2 – Sobre la determinación del costo eficiente de distribución.** La Metodología es técnicamente imprecisa al establecer el costo eficiente de distribución. Ello, porque subestima costos y presupone una estructura rígida de distribución basada en la existencia de distribuidores con flota y depósitos intermedios propios, cuando ello no responde a la realidad de la operativa de distribución de GLP en Uruguay.
- **Observación 3 – Sobre el impacto de la simplificación de la realidad en los resultados de la Metodología.** La Metodología simplifica tanto la realidad que termina por generar distorsiones significativas en los precios y en los márgenes definidos. A estos efectos, DUCSA revelará las principales consecuencias que acarrea la Metodología al seguir un ideal de eficiencia que no se condice con la realidad operativa del sector.
- **Observación 4 – Sobre la estructura de costos y financiamiento.** La Metodología padece de inconsistencias técnicas en cuando a la determinación de la tasa de descuento, comparación de parámetros y cálculo efectivo de tasas.

- **Observación 5 – Sobre el reconocimiento de los márgenes por zona.** La Metodología no refiere expresamente a los márgenes por zona, motivo por el cual DUCSA considera que el reconocimiento de márgenes por zona seguirá vigente.
- **Observación 6 – Sobre la proyección de mercado.** La Metodología es imprecisa técnicamente al considerar un mercado estático con un volumen anual constante de 108.000.000 de kg de GLP, cuando la realidad es que el mercado no es estático y actualmente tiene proyecciones a la baja.

OBSERVACIÓN 1

SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL “COSTO EFICIENTE DE ENVASADO”

Aunque DUCSA no realiza actividades de envasado, adquiere envases y participa activamente en la distribución de GLP, siendo un agente de suma relevancia del mercado.

Por este motivo, DUCSA resulta directamente afectada por los criterios adoptados en la determinación del costo eficiente de envasado, pues, en parte, el costo eficiente de envasado impacta en el resultado final de la Metodología.

En este contexto, y sin perjuicio de su papel específico, DUCSA está legitimada para formular observaciones al costo eficiente de envasado, pues su estimación impacta de forma directa en la conformación del precio regulado

y, en consecuencia, en el equilibrio económico del sistema de distribución en su conjunto.

Habiendo aclarado lo anterior, resta por destacar que DUCSA detectó una asignación indebida de ciertos rubros de costos.

En efecto, los costos de recalificación, mantenimiento y descarte fueron incluidos en el componente de envasado, cuando en realidad debieron ser atribuidos al componente distribuidor porque éste es el dueño de los envases (conforme ya se adelantó previamente).

Esta situación se genera porque el distribuidor es el propietario de los envases.

Sobre el dueño recae la responsabilidad integral por su mantenimiento y conservación. Y dicha responsabilidad conlleva la ejecución periódica de tareas de recalificación, mantenimiento y descarte.

Cabe puntualizar además que, si bien en la actualidad las actividades de recalificación, mantenimiento y descarte son realizadas por las mismas envasadoras, estas tareas pueden ser llevadas a cabo por empresas tercerizadas o bien por empresas independientes contratadas a tales efectos, tal como se realiza en otros mercados.

Actualmente, el descarte, la recalificación y el mantenimiento de garrafas es llevado a cabo por las empresas envasadoras y se factura como un servicio por separado, bajo el concepto de "mantenimiento".

En conclusión, por las razones expuestas no existen dudas de que el costo relativo a las tareas de recalificación, mantenimiento y descarte deben asignarse al costo de distribución.

OBSERVACIÓN 2

SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL "COSTO EFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN"

La Metodología presupone una estructura rígida de distribución, basada en la existencia de flota propia, depósitos intermedios propios y puntos de expendio operados por terceros. Sin embargo, esta concepción dista significativamente de la realidad operativa del mercado de GLP en Uruguay. Como resultado, la URSEA subestima los costos y compromete seriamente la sustentabilidad del sistema.

En particular, DUCSA tiene las siguientes principales observaciones al respecto:

- **Desconocimiento de esquemas operativos reales.**

La Metodología ignora la amplia utilización de transportistas contratados y de depósitos intermedios gestionados por terceros.

El costo calculado en el modelo no asegura la sustentabilidad operativa en aspectos claves tales como seguridad, situaciones de contingencia, suministro, habilitaciones, multas, entre otros. En definitiva, la Metodología no contempla aspectos propios del sistema que son necesarios para asegurar el cumplimiento de lo mencionado.

- **Subdimensionamiento del parque de garrafas.**

La Metodología presenta un subdimensionamiento del parque total de garrafas requerido para el adecuado funcionamiento del sistema. En consecuencia, las inversiones en activos físicos que se contemplan resultan inferiores a las que efectivamente se requieren para garantizar la operatividad del servicio. Del análisis de los supuestos incorporados en la Metodología puede inferirse que consideró únicamente los envases en flota y aquellos ubicados en depósitos intermedios, pero que no contempló el stock de garrafas en planta de envasado, ni el de los expendios.

- **Ineficiencias del modelo marcario.**

Conforme a la regulación de la propia URSEA, los envases de cada distribuidora se identifican con un determinado color. Por ende, las distribuidoras no pueden hacer uso de la totalidad de los envases que tienen a disposición, sino únicamente de aquellos que se corresponden con su color asignado. Esta situación genera que, en los hechos, las

distribuidoras tengan envases que no puedan utilizar—por la propia regulación de la URSEA—. Esta circunstancia no está considerada en la Metodología.

Por ende, la regulación marcaría obliga a las distribuidoras a tener una mayor cantidad de envases que los realmente necesarios para la operación. Este es un costo que no se ve reflejado en el modelo presentado, ya que en ningún momento hace referencia al stock de envases en las plantas de envasado. Este efecto es aún más significativo para DUCSA dado que sus cargas son envasadas en dos plantas, lo que aumenta ampliamente la necesidad de envases en planta.

En definitiva, la modalidad operativa vigente (por el sistema de asignación de envases por colores) es notoriamente ineficiente y genera costos que no están contemplados en la Metodología.

- **Excesiva simplificación del proceso logístico.**

La simplificación con la que la Metodología representa el proceso afecta negativamente la precisión del cálculo de márgenes razonables para los operadores. En el caso de DUCSA particularmente, para la distribución en el interior del país existe una combinación entre una logística troncal/capilar y una microdistribución (con entregas directas al expendio), lo que no está debidamente representado en el modelo.

- **Subrepresentación de agentes regulados.**

La Metodología considera una cantidad de agentes sustancialmente inferior a la que realmente opera en el mercado, lo que lleva a una subestimación de los costos asociados.

La aproximación adoptada parece responder principalmente a un criterio de eficiencia técnica, prescindiendo de las restricciones contractuales y operativas a las que están sujetos los distribuidores.

Cabe destacar que el mercado se estructura a través de acuerdos comerciales que establecen plazos determinados y que, por tanto, cualquier proceso de reducción del número de agentes regulados —en caso de considerarse pertinente— debería implementarse de forma progresiva y mediante una planificación adecuada que asegure el respeto a los compromisos comerciales vigentes y evite impactos negativos o distorsivos en la operativa del sector.

La adopción de medidas intempestivas, sin contemplar estas realidades jurídicas y contractuales, podría resultar contraria a los principios de razonabilidad y seguridad jurídica.

En otro orden, La Metodología no afecta solamente los costos, sino también la rentabilidad. El Modelo se basa estrictamente en aspectos teóricos normativos, de modo que considera una cantidad de puestos en deterioro de la rentabilidad: supone la apertura de puestos en

localidades de baja población y por ende baja o nula rentabilidad, y supone el cierre de puestos en localidades donde existe mayor rentabilidad.

De este modo, el modelo no reconoce el total de los costos asociados a la entrega de productos a todos los puestos preexistentes y, además, deteriora el negocio porque reubica los puestos en lugares de menor rentabilidad.

- **Omisión de los costos por el sistema de subsidio MIDES.**

La metodología aplicada no contempla los costos asociados al sistema de pago y liquidación del subsidio MIDES, en particular la comisión que cobra SISTARBANC por las operaciones de compra de recarga de garrafas realizadas a través de la aplicación TUAPP de ANTEL, ni los costos de las transferencias bancarias involucradas en el proceso de liquidación a agentes y subagentes. Estos costos son efectivamente asumidos tanto por las empresas distribuidoras como por los agentes de venta, y representan un costo relevante que debería ser incorporado a la Metodología.

- **Sesgo por empresas integradas verticalmente.**

La estimación parte de supuestos aplicables a empresas “integradas hacia atrás con el proceso de envasado”, es decir, las que tienen proceso de envasado.

En el caso de empresas que se dedican exclusivamente a la distribución—como DUCSA— existen costos corporativos fijos, que en modelos integrados, al mantenerse, se distribuyen en las actividades de envasado y distribución generando una rentabilidad adicional y por ende una desventaja competitiva para quien forma parte de un solo eslabón de la cadena.

Asimismo, las empresas integradas verticalmente cuentan con dos márgenes, lo que les permite realizar acciones promocionales a los clientes finales con descuentos que superan la rentabilidad reconocida en el margen de distribución. Se trata de una verdadera ventaja que DUCSA no puede hacer uso, ya que dispone únicamente del margen de distribución.

En conclusión: las empresas integradas verticalmente gozan de una rentabilidad mayor que les otorga una ventaja ante las empresas que no están integradas, como DUCSA.

- **Subdimensionamiento de la vida útil.**

Los supuestos de vida útil y amortización pueden resultar excesivamente optimistas dadas las condiciones reales de operación. Este aspecto fue ampliamente analizado en el Informe Técnico adjunto. De éste, surge que mientras URSEA considera vidas útiles de 40 años para envases, 50 años para obras civiles, y 10 años para camiones en

la distribución capilar interior, lo cierto es que en la realidad se consideran vidas útiles de 20 años para envases y obras civiles, y como máximo 5 años para camiones en la distribución capilar interior. Por lo tanto, en el Informe Técnico se concluye que la amortización anual reconocida para estos activos es demasiado baja en comparación con la realidad.

OBSERVACIÓN 3

SOBRE EL IMPACTO DE LAS SIMPLIFICACIONES EN LOS RESULTADOS

La Metodología, que sigue un ideal de eficiencia que no se corresponde con la operativa real del sector, genera distorsiones significativas en los precios y en los márgenes definidos.

Entre las principales consecuencias se destacan:

- **Riesgo de fijar un PMI que no refleje los costos efectivamente incurridos por los agentes del mercado.** Esto afecta la viabilidad económica del sistema.
- **Favorecimiento a las empresas integradas verticalmente.** Aquellas empresas con esta integración tienen capacidad de optimizar costos y tener rentabilidad, aún con márgenes más pequeños (pueden trasladar márgenes de envasado a distribución). Al tener dos márgenes tienen más flexibilidad de acción. Esto genera una desventaja competitiva

para aquellas empresas que no están integradas verticalmente, como sucede con DUCSA. De esta manera se limita la competencia al extremo que podría ser inviable la existencia de un actor que no esté integrado verticalmente, como DUCSA.

- **Desincentivo a la inversión y al mantenimiento de estructuras físicas de envasado y logística.** Es claro que si no se cuenta con una rentabilidad adecuada, no existe incentivo para invertir. La falta de inversión va en detrimento de la calidad del servicio y de la seguridad operativa. Debemos sumar a lo anterior que el del GLP es un mercado que está en contracción, fundamentalmente por los cambios inducidos por el uso de energéticos alternativos (como electricidad y gas natural).

OBSERVACIÓN 4

SOBRE LA ESTRUCTURA DE COSTOS Y FINANCIAMIENTO

La Metodología padece de inconsistencias técnicas en cuando a la determinación de la tasa de descuento.

Particularmente, en cuanto a la **determinación de la tasa de descuento**, la firma Grant Thornton efectuó hallazgos relevantes que afectan la representación del cálculo del costo de capital. En este sentido, y tal como se encuentra consignado en el Informe Técnico adjunto, formuló una serie de observaciones a la definición de la prima mercado, al premio por moneda, a la determinación del retorno requerido sobre activos, y al premio por riesgo

específico. Tal como se concluye en el referido informe: *“el análisis efectuado permite concluir que la tasa de descuento construida presenta ciertos supuestos que tienden a reducir la robustez metodológica”* y que *“, si bien el cálculo efectuado es defendible bajo las premisas adoptadas, se considera metodológicamente más apropiado la utilización de una WACC aplicada sobre activos totales, con insumos consistentes con la práctica internacional (promedio aritmético de retornos de mercado de largo plazo, betas sectoriales observables, y premios por moneda y riesgo país derivados de precios de mercado)”*.

En lo que refiere a la comparación de parámetros, en el Informe Adjunto se presentó un cuadro comparativo que resume los parámetros utilizados en la construcción de la tasa original, y los ajustes propuestos según las mejores prácticas de valuación.

Finalmente, en el Informe referido, se presentó una comparación de las tasas de descuento efectivas que detalla el cálculo de la tasa original y la tasa ajustada bajo los criterios recomendados.

Más allá de lo expresado en el Informe Técnico adjunto, corresponde tener en consideración lo siguiente.

La prima por riesgo de interrupción operativa derivada de conflictos laborales reviste una particular relevancia en el mercado uruguayo del GLP, dado que se trata de un sector altamente sindicalizado, con frecuentes

negociaciones colectivas y una elevada sensibilidad social ante eventuales paralizaciones en el servicio. Estos factores implican un riesgo operativo no diversificable que afecta directamente la continuidad y previsibilidad de los flujos de caja de las empresas del sector. En consecuencia, la inclusión de esta prima dentro de la tasa de descuento resulta esencial para reflejar de manera más realista el costo de capital exigido por los inversores y la verdadera exposición al riesgo que enfrentan las compañías. La omisión de este componente en la metodología aplicada por URSEA constituye una limitación relevante, ya que subestima el nivel de riesgo estructural del mercado y podría conducir a una valoración poco representativa de su rentabilidad esperada.

OBSERVACIÓN 5

SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LOS MÁRGENES POR ZONA

Si bien en el documento principal sometido a consulta pública, que detalla la Metodología, no se hace referencia de los márgenes para cada una de las zonas del país, éstos sí se encuentran referidos en el Anexo B.4 del documento (pág. 38 y ss.).

Por tal motivo, DUCSA entiende que tal esquema de reconocimiento de márgenes zonales está y debe mantenerse plenamente vigente.

El Decreto 205/023 del MIEM, en su Anexo I, detalla las localidades de distribución por zona. Si bien esta es la normativa vigente la Metodología no

refiere a ella expresamente. No obstante, DUCSA entiende que aplica dicho Decreto, pues está vigente desde el 1º de julio de 2023. Por tanto, DUCSA considera que la Metodología recoge la misma distribución de las localidades por zona para la determinación de los costos de distribución y márgenes.

La aplicación del Decreto se fundamenta en que los costos operativos asociados a la distribución de GLP presentan variaciones sustantivas según la localización geográfica del punto de entrega.

En este contexto, resulta evidente que la aplicación de un margen uniforme a nivel nacional no reflejaría la realidad económica del sistema de distribución de GLP.

Para DUCSA, este aspecto reviste especial relevancia, dado que su red de distribución de GLP presenta una fuerte presencia en el interior del país, con numerosos puntos de venta ubicados en zonas alejadas o de menor densidad poblacional. En dichas localidades, los costos de transporte, almacenamiento y abastecimiento son significativamente más elevados, y las economías de escala se reducen.

Por consiguiente, la posibilidad de reconocer márgenes diferenciados por zona constituye una herramienta técnica indispensable para asegurar la sustentabilidad económica de la red de distribución de GLP, promover la equidad territorial y garantizar la continuidad del suministro en condiciones adecuadas para los consumidores de todo el país.

OBSERVACIÓN 6

PROYECCIÓN DE MERCADO

A) Contexto y supuestos

El modelo de rentabilidad propuesto en la consulta pública parte de una premisa de mercado estático, con un volumen anual constante del entorno de 108 millones de kilogramos de GLP. Sin embargo, esta suposición resulta inconsistente con la evolución y las proyecciones reales del mercado uruguayo.

En los últimos años, el consumo de GLP envasado ha experimentado una tendencia sostenida a la baja, impulsada por la penetración creciente de alternativas tales como energía eléctrica y gas natural.

Las proyecciones razonables, en línea con esta evolución, indican una disminución del volumen de mercado del orden del 3% anual acumulativo, lo que implicaría una reducción aproximada del 24% hacia el año 2034.

Esta caída estimada tiene un efecto directo en la rentabilidad esperada del negocio, particularmente considerando que la Metodología plantea una rentabilidad fija por unidad de producto (3,46 \$/kg), sin prever elasticidad ante cambios de escala, lo que significa un aumento de los costos fijos por kilogramo, y como consecuencia una baja de la rentabilidad porcentual real de la distribución.

Nótese al respecto lo siguiente:

- La reducción proyectada del volumen de mercado afectará directamente la sostenibilidad de la rentabilidad esperada en la Metodología.
- La estructura de costos fijos y las inversiones estimadas (flota, plantas, envases) se volverán más pesadas en relación con el volumen operado.
- La tasa de retorno fija por kg podría volverse inviable en un contexto de retracción.
- La Metodología debería contemplar escenarios dinámicos y decrecientes de mercado, incorporando elasticidad y riesgos por sustitución energética.

B) Características del mercado y rentabilidad

Es necesario que la Metodología contemple una mayor rentabilidad, pues existen cambios coyunturales que afectan directamente la rentabilidad, tales como los referidos al clima y al uso de otros medios de calefacción.

- **Variabilidad por efecto de temperatura:** dado que más de un 40% del total de consumo tiene como finalidad la calefacción, las variaciones interanuales de temperatura tienen una afectación significativa en los consumos de GLP. Esta variación tiene impactos considerables en la

rentabilidad de cada ejercicio dado que los costos fijos asociados al negocio deben mantenerse incambiados para asegurar el abastecimiento.

- **Zafralidad:** el negocio de GLP presenta una alta zafralidad condicionada por su gran porción de consumo destinada a calefacción. Esta zafralidad obliga a los diferentes actores del mercado a dimensionarse para atender los picos de demanda, lo que genera costos fijos altos y que deben ser contemplados al momento de considerar cual es la rentabilidad adecuada.

III. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este documento DUCSA formuló y fundamentó observaciones tanto generales (más bien de índole jurídico) como técnicas/sustanciales respecto del contenido de la Metodología sometida a consulta pública. Incluso, para confirmar la validez de estas últimas, DUCSA adjuntó al presente un Informe Técnico confeccionado por la firma Grant Thornton, empresa de auditoría independiente que analizó en detalle la Metodología.

Todas esas observaciones dan cuenta de las falencias técnicas de la Metodología y de la consecuencia de su aprobación: la falta de sustentabilidad y sostenibilidad del negocio. La aprobación de la Metodología en los términos

que fue sometida a consulta pública supone que el negocio de distribución de GLP deje de ser rentable.

Así es que, como forma de asegurar la sustentabilidad y sostenibilidad del negocio de distribución de GLP, resulta indispensable que la Metodología adoptada no conduzca a un escenario en el que la actividad deje de ser rentable. Es esencial que a estos efectos se contemplen los componentes técnicos y económicos, y también la función social que cumple este servicio esencial en la matriz energética nacional.

El GLP es un producto de alta sensibilidad social, especialmente relevante para los sectores más vulnerables y para las zonas del país donde no existen alternativas energéticas equivalentes. Su disponibilidad continua y a precios razonables constituye una condición necesaria para garantizar la equidad territorial y la inclusión energética.

Un esquema que erosione la rentabilidad del negocio pondría en riesgo la continuidad del servicio, el mantenimiento de la infraestructura y la estabilidad laboral del personal involucrado en cada uno de los eslabones de la cadena de distribución de GLP (desde el personal administrativo en la distribuidora, el transporte para la distribución troncal y capilar, los depósitos intermedios, hasta los expendios).

Asimismo, la cobertura que actualmente brindan las empresas distribuidoras en todo el territorio nacional —incluidas las denominadas zonas

rojas o de difícil acceso— constituye un compromiso que trasciende la lógica comercial y que refleja una clara responsabilidad social empresarial. Mantener esa cobertura requiere necesariamente de un marco regulatorio y económico que reconozca las particularidades y los mayores costos operativos asociados a dichas zonas.

Por todo lo anterior, DUCSA considera esencial que URSEA revise la Metodología en función de sus observaciones, para que incorpore criterios que garanticen la sostenibilidad del negocio en el largo plazo, preservando la rentabilidad razonable de la actividad, la continuidad del servicio en todo el país y la posibilidad de seguir cumpliendo con la responsabilidad social que este sector asume en beneficio de la población y del desarrollo equitativo en el territorio nacional.

IV. PRUEBA

A efectos de acreditar los extremos invocados en el presente escrito, se adjunta la siguiente prueba documental:

- A. Testimonio notarial de poder para pleitos (Documento A).
- B. Informe Técnico confeccionado por Grant Thornton de fecha 7 de noviembre de 2025 (Documento B)

V. PETITORIO

Por todo lo expuesto, a esta Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua **SOLICITO:**

- 1) Me tenga por presentada en la representación invocada, en tiempo y forma, con los recaudos adjuntos.
- 2) Se tengan presentes las consideraciones sustanciales y técnico-jurídicas expuestas respecto de la Metodología.

Dra. Florencia Capelli
ABOGADA
Mat. 18.534

