

Montevideo, 12 de noviembre de 2025

Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua

Ing. Andrés Cardozo

Presente.-

Ref. Consulta Pública N°72 – 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.

De nuestra mayor consideración,

Por intermedio de la presente, nos dirigimos a Ud. a efectos de presentar respuesta y realizar nuestras contribuciones a la propuesta de 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, la “**Propuesta**”, la “**Metodología**” indistintamente), mediante la cual se establecería por vuestra parte el método y los supuestos a utilizar para la determinación del precio máximo intermedio de venta de GLP envasado y los Márgenes de Distribución, que pusieran de manifiesto mediante la Consulta Pública N° 72.

Agradecemos en primer término la oportunidad de presentar nuestros aportes y participar del proceso de aprobación de la Propuesta, el cual reviste una importancia significativa para la actividad desarrollada por nuestra Empresa, a la luz de los cambios e impactos económicos que se derivarían de la misma, a pesar del exiguo plazo conferido para todo ello.

I) Consideraciones Previas: Sobre la facultad de URSEA para fijar un PMI.

Tal como lo explicita el numeral 1 de la Propuesta, la misma se enmarca en lo exhortado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto N° 343/022, el que a su vez es resultado de lo

encomendado al Poder Ejecutivo por el artículo 237 de la ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020, esto es la realización de una reforma del mercado del petróleo crudo y derivados.

La referida Ley en sus artículos 238 y 239, modificó los cometidos de la URSEA (artículos 1 y 2 de la Ley N° 17.598), estableciendo que le compete:

“...3) La aplicación de tarifas que tomen en consideración la evolución de los costos y otros criterios técnicos correspondientes, sin perjuicio de los lineamientos respecto a la política tarifaria que el Poder Ejecutivo incorpore...”

“...K) Evaluar en forma permanente y determinar técnicamente las tarifas y precios correspondientes a los servicios comprendidos dentro de su competencia, formulando las recomendaciones que entienda del caso e informando preceptivamente al Poder Ejecutivo de aquellas tarifas que requieran su consideración y aprobación...” (El resaltado nos pertenece).

Por su parte, el artículo 15 de la referida Ley N° 17.598, en su redacción dada por la Ley N° 19.996, establece los siguientes cometidos “...C) En materia de petróleo, de combustibles, de otros derivados de hidrocarburos y agrocombustibles: Regular el mercado, contemplando las políticas que pueda encomendarle el Poder Ejecutivo. En consonancia con lo previsto por el artículo 2° de la presente ley, esa regulación admitirá incluir, entre otras disposiciones o líneas de acción, la posible fijación de precios máximos intermedios, posibles limitaciones de participación en más de una de las etapas de la distribución de combustibles, así como plazos máximos en las vinculaciones entre agentes, u otras condiciones de estructuración o prestación que razonablemente lo justifiquen conforme al interés público.” (El resaltado nos pertenece).

Así fue que, mediante el artículo 3 del Decreto N° 343/022 el Poder Ejecutivo, exhortó a la URSEA “*a que realice un estudio de revisión de costos eficientes del sistema, y a definir una metodología para el cálculo del Precio Máximo Intermedio definitivo y de los márgenes de distribución eficientes antes del 1 de diciembre de 2024.*”

Actualmente, mediante la Propuesta, se pretende determinar la metodología que regirá el precio máximo intermedio definitivo y los márgenes de distribución eficientes en cumplimiento de lo exhortado por el artículo 3 del Decreto N° 343/022, en el marco de los cometidos asignados a la URSEA por las modificaciones introducidas en la LUC y la Ley N° 19.996.

Ahora bien, es interés de MEGAL dejar asentada su posición respecto a la posibilidad asignada legalmente a la URSEA para fijar este PMI y los márgenes de distribución. A nuestro entender, las leyes que asignan este cometido a la URSEA son inconstitucionales, en tanto limitan derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, en particular, vulnera lo establecido en los artículos 7, 8, 72 y 332 de la Constitución.

II. Consideraciones sobre la Propuesta

A continuación, realizamos nuestras consideraciones sobre determinados aspectos de la Propuesta, destacando tanto elementos que a nuestro entender deben ser modificados, así como aspectos no considerados en la Propuesta que deberían integrar la misma.

II.1 Consideraciones generales

La Propuesta plasma metodología para definir el precio máximo intermedio, y los márgenes de distribución, es decir, en definitiva, para determinar las ganancias de los agentes del mercado, y lo hace tomando como base un modelo utópico, alejado de cualquier realidad actualmente posible.

Así, se desconoce el impacto que podría generar al transformar en inviable un negocio que tiene gran importancia para la sociedad.

En este sentido, MEGAL entiende que deberían reconsiderarse varios aspectos de los plasmados en la Propuesta, a los efectos de evitar las consecuencias negativas que aprobar la Propuesta en estas condiciones podría tener en el sector y la sociedad toda, los que se desarrollarán bajo los apartados II.2, II.3 y II.4.

Además, la URSEA realiza dicho proceso sin garantizar la debida transparencia y, en definitiva, la participación efectiva de los interesados, principios que deberían primar en una buena práctica regulatoria, ajustada al principio de raigambre constitucional de la Buena Administración.

A. El proceso regulatorio llevado adelante por la URSEA no se ajusta a los principios de transparencia y participación efectiva que deben regir la buena práctica regulatoria.

Es importante poner foco en la finalidad del instituto de la consulta pública, que constituye una oportunidad de amplia participación para conocer y discutir las disposiciones regulatorias proyectadas: “*las Consultas Públicas pueden definirse como un mecanismo para recabar opiniones y comentarios de la ciudadanía y otros actores relevantes sobre temas específicos que*

están siendo analizados o que podrían ser objeto de regulación. Su realización persigue como objetivos principales los siguientes: involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones y adopción de políticas públicas, obtener retroalimentación sobre los intereses, necesidades y expectativas relacionadas al asunto, mejorar la calidad de las regulaciones, fomentar la transparencia en la gestión y promover la participación ciudadana en diversos ámbitos.”¹

En este sentido, se tiene que brindar garantías para poder participar, contribuir, aportar y debatir sobre cuestiones que son por demás relevantes en tanto tienen incidencia directa en la actividad de los interesados.

Ahora bien, la participación debe ser efectiva, y para que esta sea efectiva, debe garantizarse la transparencia en el proceso, brindándose toda la información necesaria para realizar el debido control de la propuesta. Una participación sin brindar toda la información necesaria, deja de ser participación: “*resulta de gran importancia el acceso a la información por parte de la población, para que la participación en definitiva resulte sustancial. (...) En una sociedad de la información y conocimiento como en la que vivimos, el acceso efectivo a la información es de esencia, de lo contrario, la participación en el sentido que la hemos definido, sería ilusoria.*”²

Es de destacar que “***participación, control y acceso a la información se encuentran estrechamente vinculados y resultan principios, derechos y valores fundamentales del Estado social de Derecho del siglo XXI. Lo anterior nos enfrenta, como hemos mencionado, a una Administración abierta a la sociedad, con una nueva forma de relacionarse autoridad y administrado, como un corolario del principio de buena administración, que coloca a la persona y sus derechos fundamentales en el centro del sistema, y toma en cuenta sus opiniones e inquietudes para la toma de decisiones.***”³

En el caso de marras, si bien la URSEA convocó a una consulta pública, permitiendo la participación de los interesados, no se brindaron todas las garantías de transparencia necesarias a los efectos de realizar un adecuado y pormenorizado análisis de la Metodología propuesta. A saber, con fecha 7 de julio de 2025, MEGAL presentó una nota solicitando solicitar acceso al/los modelo/s utilizado/s para llegar a las conclusiones plasmadas en el Anexo aprobado por la Resolución N° 228/025. Sin embargo, con fecha 9 de octubre fue notificada de la Resolución N° 462/025 por la cual la URSEA resuelve clasificar como confidencial toda información recogida en insumos o documentos elaborados por KPMG para URSEA en el marco de la Consultoría referida a la propuesta de revisión de costos eficientes del sistema de envasado y distribución de gas licuado de petróleo (GLP) y la metodología para el cálculo del Precio

¹ González Rodríguez, V. (2025). 1.1 Desafíos del Estado Social de Derecho en el siglo XXI: La participación social como desafío del estado social de derecho en el siglo XXI. Semana Académica Del Instituto De Derecho Administrativo, 129-149. <https://revistas.fcu.edu.uy/index.php/jda/article/view/6179>

² Ídem.

³ Ídem.

Máximo Intermedio Definitivo (PMI) y de los márgenes de distribución y envasado eficientes. Todo lo cual, es directamente contrario al principio de transparencia que debe regir la participación.

A su vez, el principio de transparencia supone que el regulador debe demostrar que su metodología es sólida, representativa y reproducible. Queda a cargo de este acreditar la validez, coherencia y aplicabilidad del instrumento que pretende imponer.

En este supuesto, los sujetos regulados se ven obligados a refutar un modelo, sin los medios técnicos suficientes para hacerlo y al cual no se le permite acceder. Sin dudas es contrario a la Buena Administración pretender que los regulados demuestren la inviabilidad de un modelo que no conocen ni pueden ejecutar, teniendo en consideración que se trata de un principio fundamental irrenunciable la trazabilidad técnica de las decisiones, y que es justamente la Administración quien se encuentra obligada a motivar sus decisiones.

En términos de buena práctica regulatoria, lo correcto sería que URSEA publicara el modelo. Y de este modo podría verificarse si las productividades, costos y márgenes resultantes son efectivamente alcanzables por el conjunto de agentes. En ausencia de lo anteriormente mencionado, la falta de acceso al modelo impide realizar cualquier revisión independiente de la consistencia de sus resultados, limitando el alcance real de la participación prevista por el Decreto N° 343/022.

En consecuencia, esta situación vulnera los estándares de participación informada que justifican las consultas públicas. En el caso, tal como se manifestó, los extremos de transparencia no fueron garantizados, lo que supone acotar la posibilidad de participación efectiva de MEGAL en esta Consulta Pública.

Si bien se realizarán comentarios en base a lo aportado, y en base al conocimiento de MEGAL del mercado, el pormenorizado análisis se encuentra cercenado por la falta de transparencia.

B. La Consulta Pública no prevé un esquema de transición

En la Consulta Pública no se prevé ni propone ningún esquema de transición (acople) a los márgenes “eficientes” sugeridos. Esta omisión deja sin respuesta una cuestión crítica: ¿qué ocurre con las inversiones en curso cuyo repago fue proyectado bajo los márgenes vigentes? La modificación inmediata del régimen económico altera los flujos esperados, incrementa el riesgo de iliquidez y de deterioro contable de activos, y desconoce la confianza legítima generada por señales regulatorias previas. Sin un sendero de convergencia (p. ej., período de gracia, reconocimiento transitorio de sobrecostos, o un tratamiento para CAPEX ya comprometido), el ajuste propuesto traslada el riesgo regulatorio íntegramente al regulado, afectando condiciones de financiamiento, convenios con terceros y la continuidad de proyectos que fueron planificados, licitados y/o ejecutados asumiendo los márgenes actualmente vigentes. Llegado el momento, se deberían incorporar mecanismos de acople que resguarden el repago de las

inversiones ya comprometidas y ofrezcan previsibilidad intertemporal, evitando que el cambio metodológico produzca activos varados o recortes operativos incompatibles con las obligaciones de seguridad y calidad del servicio.

C. Evaluación económica de la propuesta de regulación tarifaria del GLP envasado

Se adjunta a la presente, como Anexo A, informe económico de evaluación de la propuesta de regulación tarifaria del GLP envasado, realizado por los Licenciados en Economía Néstor Gandelman y Flavia Roldan, al que nos remitimos *infra*, el que forma parte de la respuesta de MEGAL a la Consulta Pública.

En su análisis, identifican limitaciones sustantivas en materia de transparencia, consistencia metodológica y validez económica del modelo propuesto, a las cuales nos remitimos en su totalidad, solicitando sean consideradas las conclusiones y recomendaciones allí vertidas.

II.2 Sobre los supuestos incluidos en el Costo Eficiente de Envasado (Sección 2.1 y Anexo A)

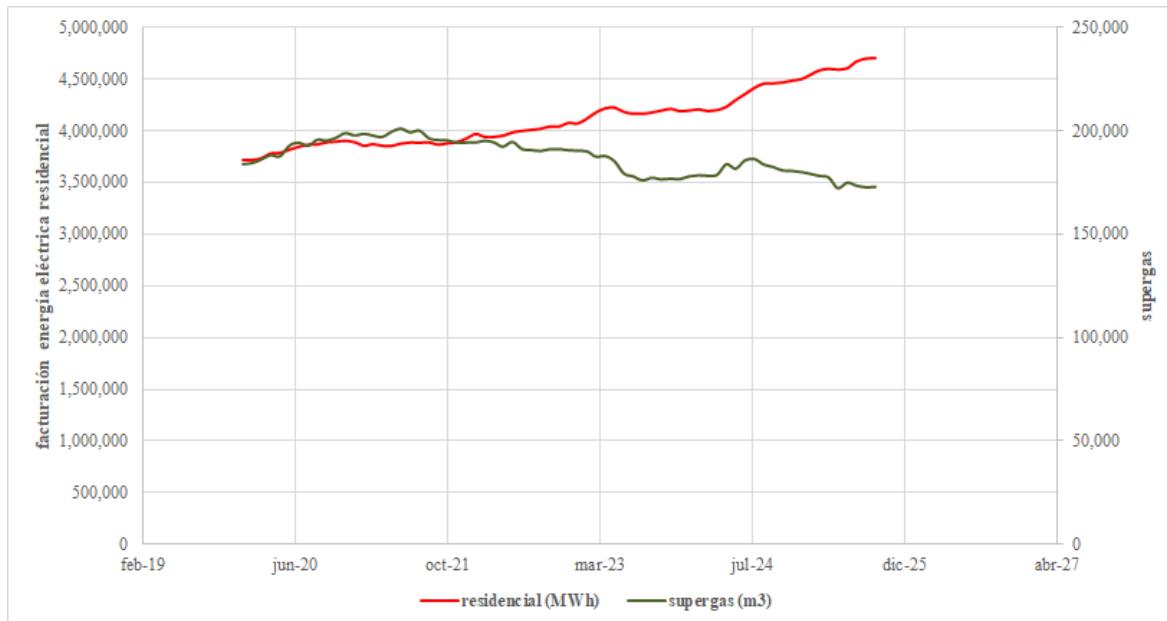
A. El volumen del mercado utilizado para los cálculos no es representativo

El volumen de consumo de GLP envasado presenta un marcado declive en los últimos cinco años, por lo que utilizar el promedio de dicho período para ser utilizado como denominador a los efectos del cálculo de los costos de envasado y distribución por kilo. Esto tiene el efecto de licuar el peso de los costos, subestimando el peso de los mismos.

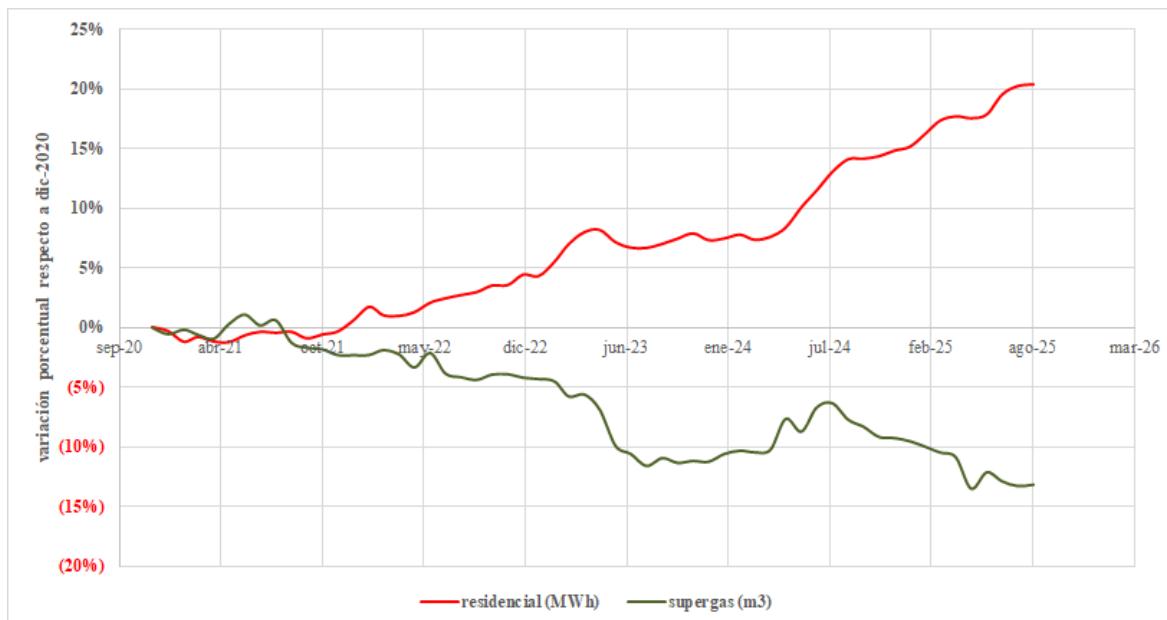
En calefacción, la adopción de aires acondicionados (bombas de calor) viene desplazando estufas a GLP por su alto desempeño estacional (COP), facilidad de uso y disponibilidad masiva. En cocción, anafes/inducción y hornos eléctricos avanzan en viviendas nuevas y remodelaciones, por la simplicidad de instalación.

A continuación se muestran datos de facturación de energía eléctrica en el mercado residencial (en MWh) y ventas de Supergas al mercado interno, el cual se comercializa en su totalidad como envasado (en m³)⁴, en valores mensuales, acumulados a 12 meses:

⁴ Fuente: MIEM – Balance Energético Nacional (BEN) y Visualizador BEN (<https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/datos-y-estadisticas/datos>)



Si se grafica la variación porcentual del acumulado de cada mes respecto al acumulado a diciembre-2020, se obtiene:



Si tomamos los 12 meses acumulados a Set-2025 (último dato disponible en la web del MIEM) y los comparamos con el mismo período cerrado a Set-2024, la caída es del 5.9%.

Es claro entonces que al usar promedios quinquenales sin ponderar tendencias recientes, se están subestimando costos unitarios del GLP y por tanto márgenes necesarios para la continuidad del servicio, con mayor impacto sobre agentes de menor escala.

B. No se consideran aspectos sustanciales del costo de clearing de envases

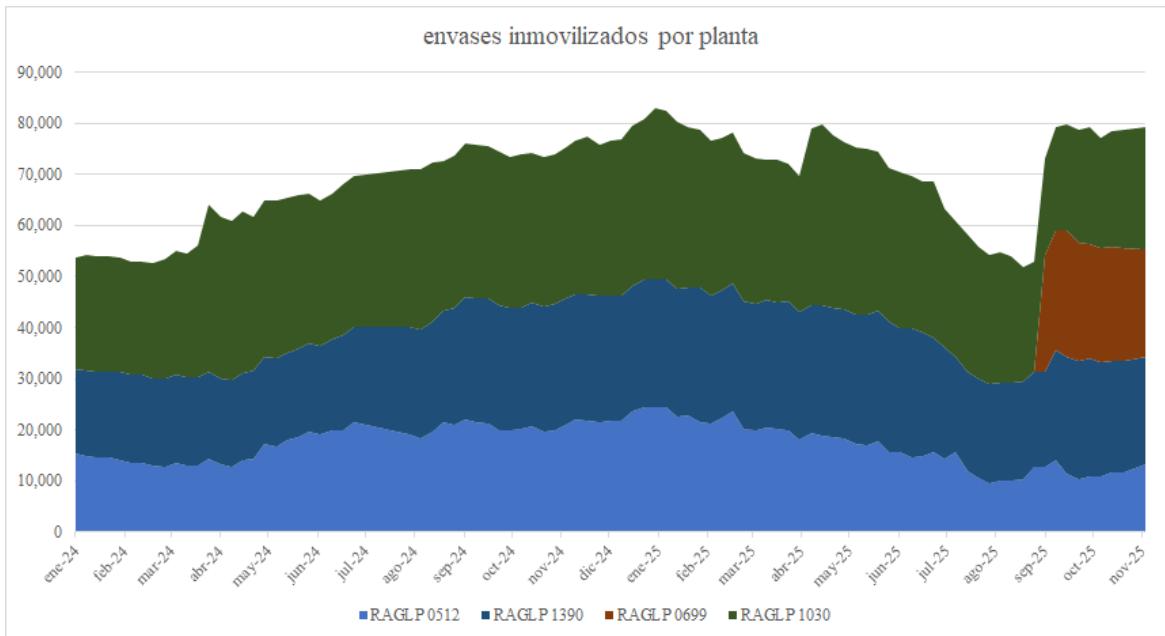
En si mismo, y tal como lo ha manifestado MEGAL en diversas oportunidades ante esta Unidad, de por sí el sistema de intercambio de envases vacíos es un sistema ineficiente desde su concepción.

Si bien surge de la Propuesta que la URSEA reconoce que es este un sistema ineficiente, con demoras y cuellos de botellas, entendemos no se llega a considerar la totalidad de los costos que ello implica.

En este sentido, no se considera que actualmente hay aproximadamente envases parados por un valor que supera los tres millones de dólares. Es decir, no se considera el costo financiero que implica mantener envases estacionados producto del sistema ineficiente de intercambio, aún cuando la flexibilización del sistema ha mejorado en algo la situación. Por otro lado, se refiere a la cercanía entre las Plantas pero no considera realísticamente los tiempos de espera de los camiones. Asimismo, no se consideran los costos de los préstamos de envases.

De acuerdo a los datos publicado sen la web de URSEA, se puede construir el siguiente gráfico parcial⁵ de evolución de envases inmovilizados:

⁵ Es parcial desde el momento en que Acodike no venía publicando el dato de envases blancos en la planta de envasado de Cº Lecocq 1031 hasta hace pocas semanas. En todo caso, el efecto que planteamos puede llegar a ser de mayor magnitud incluso.



Más allá de las críticas a la implementación del CAPM de Gandelman y Roldán que se adjunta al presente documento y se identifica como Anexo A, una opción para aproximarse al costo financiero de los envases parados, sería utilizar la Tasa de costo promedio del capital del informe de KPMG. Por lo tanto, se puede estimar de la siguiente forma:

Costo financiero (anual) = Valor del capital inmovilizado x Tasa de costo de capital = Cantidad de Envases Inmovilizados x Costo por Envase x Tasa de costo de capital.

Costo financiero (anual) = 80.000 envases x 40 USD/envase x 39,989⁶ \$/USD x 16,32% = 20.883.855 \$/año

C. Sobre la carga de envases llenos

En el Anexo A, referente al Proceso de Envasado, al detallar lo considerado en cuando al Subproceso 7: Gestión logística e intercambio de envases vacíos, al describir el punto d “Carga de envases llenos”, se expresa “*Una vez llenos, los envases son cargados en camiones, con apoyo de las cadenas de carga telescópicas.*”

Sin embargo, dicha práctica no se utiliza en todas las plantas ni resulta aplicable a la totalidad de la flota, ya sea por incompatibilidades, heterogeneidad de unidades (capacidades de flota, carrocerías, barandas, sistemas de sujeción) o restricciones económicas (CAPEX, mantenimiento, disponibilidad y tasas de utilización que justifican el equipo).

⁶ Tipo de cambio en el Banco Central del Uruguay, al viernes 28/06/24.

En consecuencia, los costos y productividades imputados bajo ese supuesto no son realistas ni alcanzables, y sesgan a la baja los costos eficientes estimados para la cadena logística.

II.3 Sobre el Costo Eficiente de Distribución (Sección 2.2)

A. Sobre el costo eficiente promedio del proceso de distribución hasta el expendio que entrega al consumidor final

En el marco del nivel de competitividad vigente en el mercado del GLP envasado, y a efectos de asegurar un servicio acorde a las necesidades del cliente final en cumplimiento de la regulación aplicable, es imprescindible sostener un nivel mínimo de flota disponible y en circulación en las distintas ciudades del país. Esta capacidad de cobertura —que incluye móviles en “stand-by”, reservas para picos de demanda, zonas de baja densidad y ventanas horarias comprometidas— genera costos fijos relevantes (personal, seguros, mantenimiento, amortización, GPS, etc.) que no dependen del número de viajes efectivamente realizados.

En consecuencia, por estacionalidad, dispersión geográfica de la demanda y obligaciones de calidad y continuidad del servicio, no todas las camionetas pueden cubrir íntegramente sus costos solamente con el cobro del flete de envío, como sostiene la propuesta de margen eficiente de distribución. Para preservar la disponibilidad, tiempos de respuesta y seguridad operativa exigidos, una porción del margen del agente de distribución debe destinarse a financiar esa capacidad mínima de servicio domiciliario, aun cuando la utilización de cada móvil sea inferior al 100%.

B. No se considera el costo logístico de la cobertura territorial obligatoria.

El artículo 59 del Reglamento de Prestación de Actividades de Comercialización Mayorista, Transporte, Envasado, Recarga y Distribución de GLP (en adelante “RPA”) establece que “*Los Distribuidores generales de GLP envasado con autorización nacional deberán establecer un sistema de Distribución de GLP que abarque todo el territorio de la República Oriental del Uruguay, que deberá cumplir los siguientes lineamientos mínimos:*

(...)

b) En localidades con más de 8.000 habitantes, todas las Distribuidoras deberán contar con al menos un Expendio.

c) Para las localidades de entre 1.500 y 8.000 habitantes, la URSEA implementará un sistema equitativo de cobertura geográfica, que asegure el suministro de GLP a las mismas, con al menos dos expendios de distintos Distribuidores Minoristas por localidad, procurando contemplar la preferencia y el acuerdo de los Distribuidores, y utilizando el sorteo para el caso de no lograrse dicho acuerdo, atendiendo a la situación actual del mercado.”

A nuestro entender, la Propuesta no considera a cabalidad los costos logísticos derivados de la obligatoriedad regulatoria de cobertura territorial, ni considera que es imposible ser eficiente en aquellos lugares en donde la URSEA obliga a tener un expendio cuando verdaderamente la demanda no lo justifica, por lo que no es redituable abrir un expendio.

Como es sabido cualquier actividad de distribución basa su eficiencia y rentabilidad en el volumen obtenido. En el caso de las localidades de pocos habitantes al distribuirse kilos muy por debajo al promedio de un expendio tipo, hace que el negocio no sea atractivo para ningún agente de la zona. En la medida que el servicio es obligatorio, de manera poder cumplir con el mismo las distribuidoras debemos ofrecer condiciones excepcionales a ser cobertura de costos fijos, seguros, habilitaciones y en algunos casos volumen mínimo asegurado

C. No se consideran los costos que implican otras exigencias regulatorias

Además de la exigencia regulatoria detallada anteriormente, el artículo 59 literal a) del Reglamento, establece la siguiente obligación “*a) En ciudades con más de 15.000 habitantes deberán contar con un servicio de distribución de urgencia, cuyo costo podrá ser a cargo del usuario, así como con un servicio de reparto gratuito, de frecuencia semanal en fechas prefijadas, previa agenda con el usuario, que deberá ser informado adecuadamente a los mismos.*”

A su vez, el artículo 62 del RPA establece que “*Los Distribuidores Minoristas deberán mantener en toda ciudad de más de 50.000 habitantes de su zona, un servicio de reclamos para atender deficiencias en los envases, válvulas, conexiones y accesorios. Cuando el envase haya sido entregado por el Distribuidor el servicio será sin cargo para el usuario, salvo que los desperfectos sean debidos a negligencia o mal uso imputables a éste.*”

Asimismo, el artículo 63 del RPA exige lo siguiente “*Los Distribuidores Minoristas mantendrán un servicio gratuito de asesoramiento para los usuarios e interesados en general, relativo a aspectos técnicos, comerciales y de seguridad en el uso de GLP. Deberán proporcionar información escrita sobre el uso del GLP y especialmente sobre normas de seguridad, incluyendo las providencias a adoptarse en casos de escapes o emergencias similares.*”

Estas son exigencias regulatorias cuyos costos entendemos no fueron considerados en la Propuesta, y ciertamente deben ser incluidos. Se debe destacar que las actividades arriba enumeradas implican un alto costo que actualmente erogan las empresas del sector y tiene carácter obligatorio

D. Sobre el modelo de distribución troncal y capilar, y la modelación de la flota.

En primer término, MEGAL entiende que el modelo de distribución troncal y capilar no es aplicable.

El modelo logístico descripto en la consulta es un modelo basado en esquemas ideales que podría ser aplicado parcialmente en algunas zonas, pero definitivamente no es posible en todas las zonas del país.

A su vez implicaría desarrollar nuevos puntos de acopio con nuevos costos en activos, así como flotas de camiones y costos extras en fletes capilares. Por lo tanto, dichos modelos no son aptos para la configuración actual de las distribuidoras

II.4 Sobre el impacto económico y operativo de la rebaja propuesta en los márgenes de envasado y distribución

Tomando como referencia los valores vigentes al 30 de junio de 2024, la propuesta de márgenes “eficientes” de envasado y distribución contenida en el documento técnico de URSEA implica una reducción global del orden del 8,33% respecto del margen combinado actual. En un sector de integración vertical operativa, donde las actividades de envasado, logística y distribución conforman un proceso continuo, esa rebaja no se distribuye de manera lineal ni neutra: se concentra sobre los componentes con mayor peso en la estructura de costos fijos, afectando directamente la rentabilidad operativa de las empresas.

El margen resultante, tal como surge de la aplicación del modelo propuesto, se ubica por debajo de los niveles mínimos necesarios para sostener la estructura de costos reales que exige la operación segura, redundante y conforme al marco regulatorio vigente.

En un escenario de reducción del 8,33% del margen combinado, la única forma de adecuar costos para sostener el equilibrio financiero sería recortar precisamente esas redundancias, disminuir la cobertura de seguridad o reducir dotaciones de personal, es decir, intervenir en las tres dimensiones que la regulación vigente considera esenciales para la seguridad industrial y la calidad del servicio. Esto coloca a las empresas ante un dilema técnico y normativo: cumplir plenamente con las exigencias regulatorias y de seguridad, o adecuarse a un esquema de márgenes que las vuelve financieramente inviables.

La propia naturaleza del negocio -basado en la continuidad del suministro, la atención de demanda invernal variable y poco predecible- impide trasladar mecánicamente reducciones de margen a eficiencia económica sin deterioro del nivel de seguridad. Por tanto, la rebaja planteada no debe interpretarse como un ajuste marginal o absorbible, sino como una modificación estructural que erosiona la base operativa del sector y pone en tensión la sostenibilidad del servicio de interés distribución de GLP envasado, declarado de interés general por la Ley N° 17.060.

Se solicita, en consecuencia, que URSEA reconsideré la magnitud y secuencia de la rebaja propuesta, incorporando escenarios de impacto operativo y validación empírica de costos reales por tipo de planta y red de distribución, de modo de evitar que el proceso de revisión tarifaria

derive, de hecho, en un incentivo a la reducción de la seguridad y del empleo en una actividad que, por definición, requiere altos estándares en ambos ámbitos.

Quedando a las órdenes por cualquier aclaración o ampliación, saludo a Ud. muy atentamente,



p/ MEGAL S.A.

Silvana Bucheli