



CONSULTA PÚBLICA N° 65

RESPUESTAS A LAS CONTRIBUCIONES REALIZADAS AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE SUMINISTRO DE INFORMACIÓN CONTABLE CON FINES REGULATORIOS DEL SECTOR IMPORTACIÓN, REFINACIÓN Y ACTIVIDADES PRIMARIAS DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO DE PETRÓLEO Y COMBUSTIBLES DERIVADOS REALIZADAS EN URUGUAY POR ANCAP

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) presenta a URSEA nota con sus consideraciones respecto al Anteproyecto de Reglamento de Suministro de Información Contable con Fines Regulatorios del Sector Importación, Refinación y Actividades Primarias de Transporte, Almacenamiento de Petróleo y Combustibles Derivados realizadas en Uruguay por ANCAP, el que fuera sometido a Consulta Pública N° 65.

Las contribuciones presentadas por ANCAP se orientan en dos aspectos: "...I. Aspectos sustanciales y de gestión de información en el sector..." y "...II. Aspectos Jurídicos...". Ambos temas fueron analizados con una visión multidisciplinaria por las áreas de Regulación Económica y Asesoría Jurídica de URSEA, según lo previsto en la Fase 3) del proceso de consultas públicas definidos por la Unidad.

A continuación se desarrollan cada uno de los aportes de ANCAP y las respuestas del equipo técnico de URSEA a los mismos.

2. ASPECTOS SUSTANCIALES Y DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR

2.1. Aporte de ANCAP: "...Cabe indicar que se entiende que la contabilidad regulatoria es aplicada a actividades correspondientes a "monopolios naturales" (trasmisión y distribución de energía eléctrica, distribución de gas natural, distribución de agua, otros) que por su naturaleza no resultaría eficiente la existencia de varios proveedores del bien o servicios y por tanto no es posible comparar precios diferentes.

No es el caso de los bienes producidos mediante el proceso industrial que compete a ANCAP. La refinación es una actividad en competencia internacional, los productos son transportados y vendidos en diferentes mercados y el mecanismo de control y comparación de precios utilizados en la paridad de importación de los productos, ampliamente utilizado en el mundo (Brasil, Chile, Perú, Nueva Zelanda, Australia, Canadá, otros) y en Uruguay...."

Respuesta: Más allá que la Contabilidad Regulatoria se aplique a situaciones de monopolios naturales, nada indica que no pueda aplicarse también a los monopolios legales. Es relevante que se trate de un monopolio que actúa actualmente en un mercado no desafiado por ninguna potencial competencia.

Si bien la refinación no es un monopolio natural en Uruguay, aun teniendo en cuenta el tamaño relativamente reducido del mercado nacional, es una actividad legalmente monopólica para nuestro mercado y sin competencia, considerando que hay un monopolio legal también de la importación de derivados.

2.2. Aporte ANCAP: "...Los márgenes de la actividad de refinación-según escalas de producción, capacidad de conversión, regiones, tipos de crudos procesados, etc.- se pueden conocer a través de agencias de reporte de precios (Platts, Argus, otros), permitiendo efectuar comparativa relativa con el margen obtenido por ANCAP en su refinería...."

Respuesta: La utilización de otras fuentes de información, como las mencionadas (Platts, Argus, etc.) es complementaria al uso de la Contabilidad Regulatoria propia de la

empresa que desarrolla las actividades en Uruguay. No son sustitutivos.

Paralelamente, si bien la paridad de importación es un mecanismo ampliamente utilizado, la información de Contabilidad Regulatoria es complementaria y no sustitutiva del mecanismo de comparación mediante por ejemplo el de los PPI.

La Contabilidad Regulatoria es una herramienta para tener información empírica de los costos reales de las actividades que se desarrollan en sectores regulados. No disponer de esa información es coartar una fuente de información relevante para distintos análisis a realizar por el Regulador, incluso a la hora de revisar y actualizar la propia metodología de los PPI.

2.3. Aporte ANCAP: “...ANCAP también participa en mercados en competencia, como, por ejemplo: combustibles aviación, lubricantes, asfalto, fuel oil zona franca (plantas de celulosa), fuel oil y gasoil bunker B/E, exportaciones, venta de gas natural y otros, en los cuales establece sus precios en función de la competencia local o regional. La información (mensual) desagregada de ventas (volumen/importe) revelaría los precios de venta que ANCAP tiene en los contratos con los clientes de estos productos, que requiere tomar los resguardos necesarios para salvaguardar la información confidencial contenido en los mismos (Ley 18.381), adicionalmente expondría la estrategia comercial a la competencia....”

Respuesta: Respecto al tema de preservar la información de servicios y productos en competencia, la Contabilidad Regulatoria no exige detalle de los mismos, solamente se establece que -en forma agregada- se separe de la información del segmento monopólico de servicios y productos con regulación económica o de precios. De esta forma no se expondría la estrategia comercial para productos en mercados en competencia.

Adicionalmente, la confidencialidad no es oponible a la Administración cuando sea para el cumplimiento de sus facultades, si URSEA solicita determinada información a un regulado en su calidad de regulador, éste no puede excusarse de entregarla indicando que es confidencial.

En este caso que se trata de datos de carácter contable, económico, comercial que pueden ser útiles para un competidor (por ejemplo estados contables y estados de situación patrimonial), URSEA debe resguardar el carácter confidencialidad y no entregar dichos datos a un tercero ante una solicitud.

2.4. Aporte ANCAP: “...La implementación de la contabilidad regulatoria implicaría un alto costo de recursos humanos dedicados por ANCAP y supone varios desafíos metodológicos y operativos, tales como: definir los criterios de asignación de costos e ingresos entre las diferentes actividades y productos, establecer el valor de los activos fijos y su amortización, determinar el costo del capital y la tasa de retorno regulatoria, entre otros....”

Respuesta: En consideración con la dificultad y/o los obstáculo de asignar costos específicos de refinación a los productos obtenidos de la misma, en la Contabilidad Regulatoria no se ha limitado el requerimiento a una metodología específica sino que se ha dejado abierto a que ANCAP establezca un criterio para la distribución de los costos conjuntos de la refinación que funcional a su estructura de costos.

2.5. Aporte ANCAP: “...La aplicación de la contabilidad regulatoria no asegura que se alcancen los objetivos planteados por URSEA de mejorar la transparencia, eficiencia y equidad en la fijación de precios de los combustibles. Como se ha señalado, los precios de los productos refinados están determinados por el mercado internacional y la paridad de importación, y no por los costos de producción de ANCAP. Por lo tanto, el hecho de que ANCAP presente información desagregada de sus costos e ingresos por actividad y producto no implica que estos sean los que se tomen en cuenta para establecer los

precios público....”

Respuesta: En su función de Regulador URSEA solicita información que apoya su tarea en el seguimiento de actividades sujetas a regulación de precios. ANCAP mantiene su independencia como operador del segmento monopólico y la transparencia de los costos de una actividad monopólica aportará, junto con otras herramientas en una mejora en la práctica de la regulación del sector.

2.6. Aporte ANCAP: “...Es importante destacar que ANCAP cumple con todas las obligaciones legales y normativas que le corresponden en materia de rendición de cuentas y auditoría externa, tanto ante el Poder Ejecutivo, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas y la Auditoría Interna de la Nación, como ante la propia URSEA. Asimismo, ANCAP publica anualmente su memoria y balance, donde se detallan los estados financieros consolidados y las principales cifras de gestión de la empresa. Estos mecanismos de control y transparencia son suficientes para garantizar el adecuado cumplimiento de los fines y funciones de ANCAP como empresa pública que opera en sectores estratégicos para el desarrollo nacional....”

Respuesta: Los Estados Financieros habituales para uso externo no son suficientes para la Regulación. Sobre esto hay abundante opinión de expertos. La Contabilidad Regulatoria es una contabilidad cuyo grado de detalle es intermedio entre la contabilidad de uso externo y la de uso interno de las empresas estando focalizada en la temática objeto de regulación.

La contabilidad regulatoria es la herramienta que permite contar con información homogénea sobre los ingresos, costos y gastos de cada uno de los servicios sujetos regulación, de manera permanente y estandarizada. Permite obtener información estructurada, de la cual el regulador puede conocer la estructura de costos de cada empresa regulada independientemente de la estructura del mercado en el que opera. Paralelamente, la Ley N° 17.598, por razones de interés general, sujetó a la actividad de distribución de combustibles líquidos a un régimen jurídico particular, confiriéndole a la Ursea, como órgano regulatorio, una diversidad de potestades jurídicas, en aras de que tal actividad se encauce según ciertos bienes jurídicos tutelados. El Reglamento tiene como objeto garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios comprendidos dentro de la esfera de actividad de esta Unidad, de conformidad con los objetivos que la ley prevé: adecuada protección de los derechos de consumidores y usuarios, eficiencia, entre otros.

2.7. Aporte ANCAP: “...A lo dicho cabe agregarle que el sistema de recopilación actual de ANCAP está pensado para cumplir con las obligaciones formales como Ente Autónomo y como Empresa que podría recurrir a los Mercados de Capitales, por lo que adaptar el Sistema de Información, para cumplir con lo establecido en los requerimientos planificados por el Regulador, implicaría un esfuerzo significativo, el cual sería concomitante con el cambio de Sistema de Información a SAP S4 Hana) e impediría el cumplimiento de ambos objetivos en forma eficiente. Cabe recordar que la Información Financiera que AnCap presenta es suficiente para la evaluación de la Empresa por parte de todos las Partes Interesadas y es presentada en tiempo y forma....”

Respuesta: Tal lo expresado en las respuestas a las contribuciones que se desarrollaron precedentemente, es importante recordar que la información elaborada por ANCAP y remitida a diversos actores nacionales y/o internacionales por otras vías no inhibe al Ente Autónomo de cumplir con las obligaciones de información que deba aportar a Ursea dentro de su rol de regulador. Respecto a la instrumentación/consolidación de sistemas de información empresarial entendemos que está dentro de la actividad de la empresa las definiciones sobre diagramar sus sistemas para cumplir con los requisitos de sus

obligaciones empresariales, legales y de la índole que se requiera.

3. ASPECTOS JURÍDICOS

La normativa que otorga facultades a URSEA debe analizarse en toda su extensión y particularmente deberá atenderse a las facultades establecidas en el artículo 2º de la Ley N° 17.598, literales A, B y E.

La ley de creación de URSEA, N° 17.598 prevé un amplio ámbito de cometidos y facultades al regulador, pudiendo el Poder Ejecutivo, como rector de las políticas nacionales, señalar o establecer directivas o lineamientos específicos, dentro del respeto de la legítima autonomía técnica. En esa línea, el artículo 1º de la ley orgánica declara expresamente “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”, y a tales efectos le asigna competencia al regulador en diversas actividades, entre ellas “Las referidas a la importación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, combustibles y otros derivados de hidrocarburos” (artículo 1º literal e).

Asimismo, nos remitimos a los artículos 2º y 15, que vienen a completar el ámbito competencial y de poderes jurídicos del regulador para el cumplimiento de sus cometidos. De las mencionadas normas surge que claramente la competencia de URSEA no se limita a la regulación de aspectos de seguridad y calidad, sino que se incluyen los aspectos económico-comerciales, por lo que es necesario que éste cuente con información contable de las empresas reguladas a efectos de poder cumplir cabalmente con sus cometidos, en un todo de acuerdo con la ley orgánica ya referida.

Adicionalmente, es de destacar que por el artículo 237 de la ley N° 19.889, del 9 de julio de 2020, se le encomendó al Poder Ejecutivo la realización de una reforma del mercado de petróleo crudo y derivados, y en aplicación de esa ley, por el decreto reglamentario N° 137/021, reglamentario de la ley N° 19.889 se exhortó a esta Unidad Reguladora a aprobar una regulación del sector de los combustibles, y expresamente prevé en su litera f) que la misma contemple: “Reglamento de información económica y operativa mínima que deberán proporcionar los actores del sector a los efectos de dotar a la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua de información sobre el mercado, y que sea de utilidad para la revisión de la regulación existente”.

Corresponde tener presente que recientemente y por sentencia N° 191 del 23 de mayo de 2023 el TCA se ha manifestado respecto a la competencia del regulador estableciendo: “Asimismo, dentro de sus competencias legalmente previstas, expresamente se indica como poder jurídico el de dictar reglas generales e instrucciones particulares que aseguren, en el marco de sus competencias específicas definidas, el funcionamiento adecuado de los servicios comprendidos en sus áreas de actividad, la que deberá basarse en determinados objetivos, dentro de los cuales se indican: la adecuada protección de los derechos de los usuarios y consumidores, la seguridad del suministro, la protección del medio ambiente y la prestación igualitaria, con regularidad, continuidad, calidad y eficiencia de los servicios (art.2º y 14 de la Ley N°17.598).”