

Memorando

Para: Cámara de Distribuidores de Combustibles del Uruguay

De: Equipo de EXANTE (Tamara Schandy, Alicia Corcoll y Alejandro Vallcorba)

Fecha: 28 de marzo de 2025

Asunto: **Análisis económico-financiero de los anteproyectos relacionados con la distribución de combustibles líquidos en Uruguay sometidos a Consulta Pública por parte de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua en diciembre de 2024**

Antecedentes

El 26 de diciembre de 2024 la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (en adelante URSEA) puso en Consulta Pública dos anteproyectos vinculados a la distribución mayorista de combustibles líquidos Uruguay. Se trata del Anteproyecto de Reglamento de la Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos y del Anteproyecto de Movilidad de Puestos de Venta de Combustibles Líquidos.

En este contexto, la Cámara de Distribuidores de Combustibles del Uruguay, integrada por la Distribuidora Industrial de Surtidores Americanos Montevideo S.A. (en adelante DISA) y por Nexzur S.A. (en adelante Nexzur), ha solicitado a EXANTE la elaboración de un informe profesional que analice los Anteproyectos desde una perspectiva económico-financiera.

Dejamos constancia de que este informe no aborda aspectos legales y que las referencias a experiencias internacionales que están aquí vertidas tienen un carácter meramente indicativo. Las mismas surgen de un análisis de muy alto nivel de otros marcos regulatorios, realizado con el objetivo de encontrar antecedentes y comparaciones con el caso uruguayo relevantes para este estudio.

El informe se estructura en los siguientes capítulos:

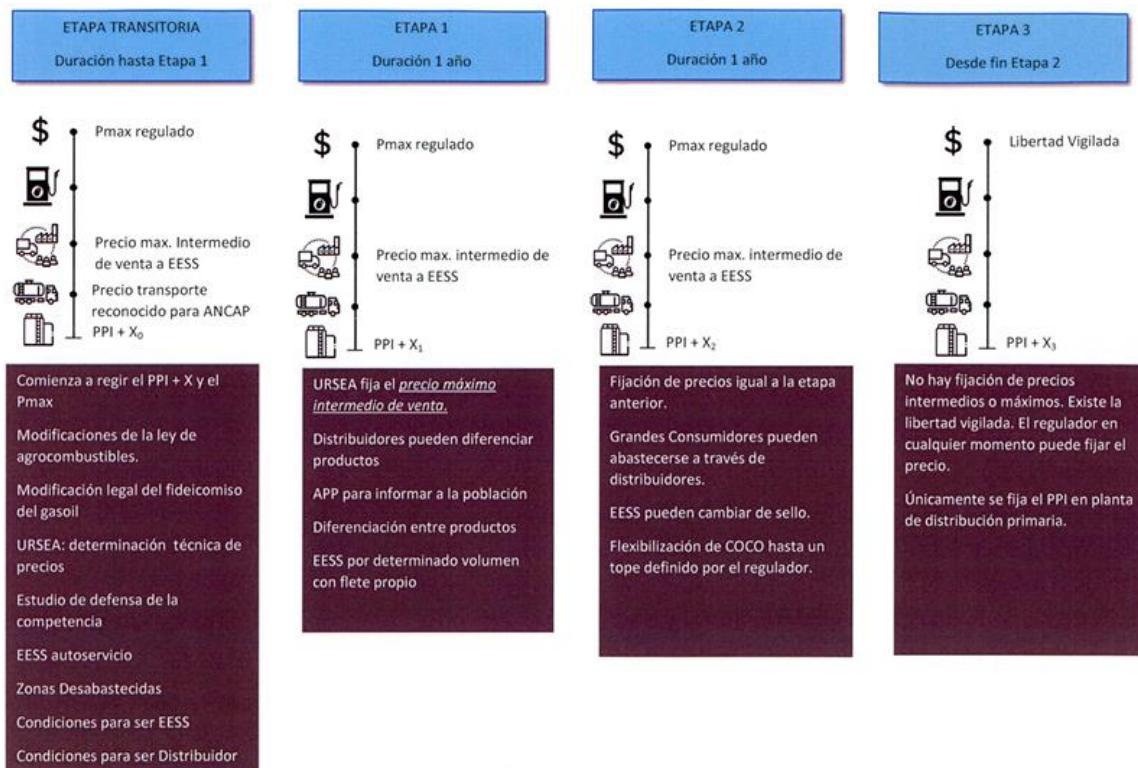
- Consideraciones de política que subyacen a los anteproyectos
- Ánalisis del contenido de los anteproyectos
- Reflexiones finales



1. Consideraciones de política que subyacen a los anteproyectos

Los dos anteproyectos objeto de este análisis se enmarcan en la propuesta de revisión del sector de combustibles líquidos que presentó el Poder Ejecutivo, liderado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería, al inicio de la anterior administración. En esa propuesta, se explicitó la visión del futuro sistema de combustibles líquidos y se divulgó una “Hoja de ruta” que contemplaba un proceso gradual, con cuatro fases, hacia un mercado menos regulado. En términos generales, se proyectaba una transición hacia un escenario final con ANCAP vendiendo combustible al precio de paridad de importación y un mercado secundario sin márgenes prefijados, operando en libre competencia (aunque igual se preveía un esquema de “libertad vigilada”)¹.

Hoja de Ruta del Poder Ejecutivo



Históricamente ANCAP había estado en el centro del proceso de regulación y fijación de precios de toda la cadena de combustibles líquidos, estando expuesto a varios frentes de negociación con los distintos actores. En particular, la regulación de la distribución secundaria había estado históricamente prevista en los contratos de ANCAP con los distintos distribuidores mayoristas.

Para modificar esa situación, la “Ley de Urgente Consideración” (Ley N° 19.889 de 2020) le dio una nueva institucionalidad a la URSEA y la organizó como servicio descentralizando, estableciendo que le compete la regulación de, entre otras, las actividades relacionadas con los recursos provenientes de los hidrocarburos en todas las etapas (desde la generación, importación, exportación, transporte, fraccionamiento, distribución y comercialización a los usuarios finales).

En la misma línea, el artículo 172 de la Ley de Rendición de Cuentas de 2020 (Ley N° 19.996 de 2021) modificó la ley de creación de la URSEA indicando que dentro de los cometidos y poderes jurídicos específicos del organismo se encuentra la regulación del mercado, incluyendo la posible fijación de precios máximos intermedios, posibles limitaciones de participación en más de una de las etapas

¹ https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2021/proyectos/02/miem_110_anexo.pdf (ver página 201).

de la distribución de combustibles, así como plazos máximos en las vinculaciones entre agentes, u otras condiciones “que razonablemente lo justifiquen conforme al interés público”.

A su vez, el Decreto N° 137 de 2021 exhortó a la URSEA a aprobar una regulación sobre múltiples aspectos del mercado de los combustibles. Concretamente, se instó a que dicha regulación incluyera, al menos, las siguientes áreas:

- a. Condiciones y requisitos que deben cumplir quienes pretendan desempeñar actividades de distribución de combustibles líquidos;
- b. Condiciones y requisitos que deben cumplir quienes estén interesados en realizar la apertura, instalación, operación, traslado y cierre de estaciones de expendio de combustibles líquidos;
- c. Condiciones y requisitos que deben cumplir quienes pretendan transportar combustibles líquidos;
- d. Metodología que aplicará la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua para determinar técnicamente un precio máximo de venta de combustibles líquidos de las empresas distribuidoras a las estaciones de expendio que integran su red;
- e. Plazo máximo en los contratos de distribución aplicable a los nuevos contratos que suscriban las empresas distribuidoras con los operadores de las estaciones de expendio de combustibles líquidos;
- f. 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;
- g. Determinación y declaración inicial de las zonas desabastecidas y su régimen.

Los dos anteproyectos analizados en este memorando refieren a los puntos a) y e) de ese listado (aunque como se detalla más adelante también contienen algunos elementos relativos al punto f).

El espíritu de ambos proyectos es el de propender a una mayor competencia en el mercado, explicitando criterios para el eventual ingreso de nuevos actores mayoristas al mercado y regulando las condiciones para el cambio de sello de las estaciones.

A nuestro juicio ambos son cambios deseables y necesarios para avanzar en la dirección delineada por la “Hoja de ruta”. En definitiva, Uruguay debe contar con definiciones claras respecto a qué tipo de empresas pueden “disputar” el mercado mayorista y en qué condiciones. Por otro lado, es preciso abordar la restricción que supone el tener una red de estaciones ya desplegada a lo largo del territorio. Según las cifras de cantidad y tamaño medio de las estaciones en Uruguay en comparación con otros países, nuestro país parece contar con una red bastante suficiente y capilar (ver gráficos de la página siguiente). Desde esa perspectiva, no es razonable suponer que la apertura de nuevos puntos de venta será un mecanismo “suficiente” de competencia entre los sellos. **Con un mercado de dimensiones reducidas y sin carencias relevantes de infraestructura, parece muy razonable que se busque asegurar la contestabilidad de las estaciones de servicio existentes entre los sellos y eventualmente por parte de nuevos distribuidores mayoristas que pudieran ingresar al mercado.** Naturalmente, lo anterior no quita que mecanismos fluidos de apertura de nuevas estaciones sean un elemento fundamental de competencia, sobre todo teniendo en cuenta que en algunas zonas del país y barrios de Montevideo existen puntos de venta con volúmenes individualmente muy elevados.

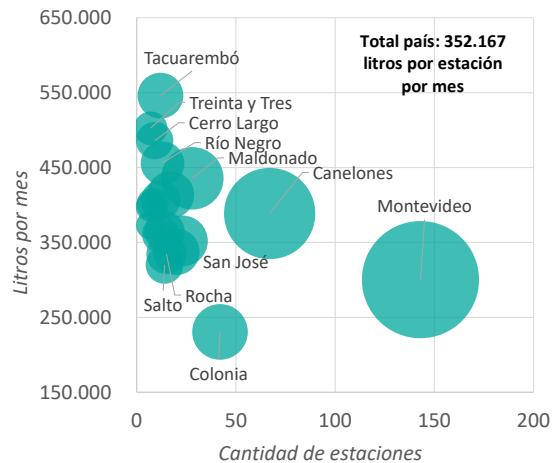
Estaciones de servicio según distribuidor mayorista

Por departamento - 2024

	DUCSA	NEXZUR	DISA	Total
Montevideo	64	51	28	143
Canelones	40	11	16	67
Colonia	27	8	7	42
Maldonado	18	4	6	28
San José	12	5	6	23
Paysandú	15	2	3	20
Soriano	13	1	3	17
Rocha	12	2	1	15
Salto	10	2	2	14
Florida	11	1	2	14
Río Negro	9	2	2	13
Durazno	8	2	2	12
Lavalleja	7	2	3	12
Tacuarembó	7	3	2	12
Cerro Largo	7	1	1	9
Rivera	7	0	1	8
Artigas	5	1	1	7
Treinta y Tres	6	0	1	7
Flores	4	2	1	7
Total	282	100	88	470

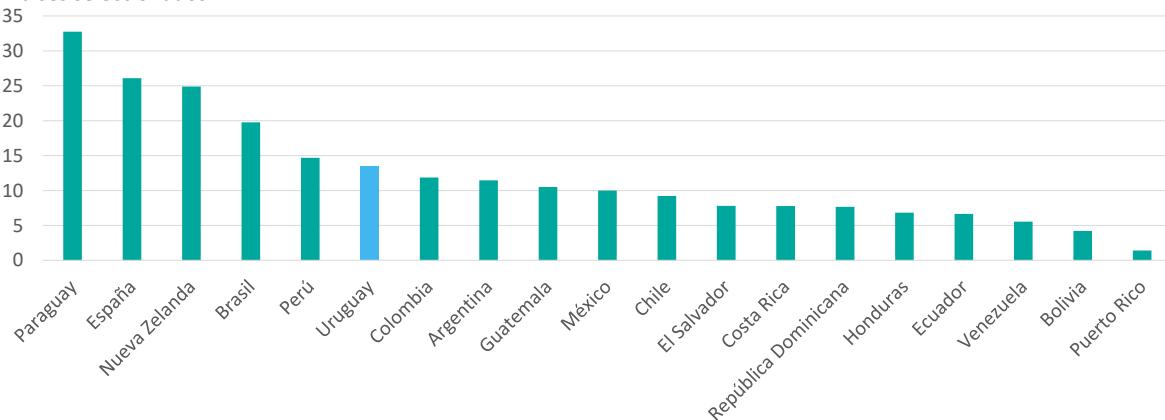
Ventas promedio de las estaciones de servicio

Por departamento - 2024



Cantidad de estaciones de servicio cada 100.000 habitantes

Países seleccionados



Nota: Es importante aclarar que, a diferencia de otros países, Uruguay no cuenta con un mercado mayorista desarrollado (lo que afecta la comparación de ventas vendidas por estación de servicio respecto a otros países).

Fuente: Comisión Latinoamericana de Empresarios de Combustibles (CLAEC), Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España (CNMC), Commerce Commission de Nueva Zelanda, URSEA y MIEM.

Sin embargo, es importante subrayar que los cambios que introducen estos anteproyectos solo cobran sentido en el marco de todos los demás ingredientes de la “Hoja de ruta” y si se avanza en forma conjunta y coordinada con los restantes aspectos relativos a la regulación del mercado que fueran exhortados por el Decreto N° 137/021, lo que no ha sucedido a la fecha. Nótese también que la “Hoja de ruta” pautaba un orden para ir introduciendo normas que modificaran el funcionamiento de la cadena de distribución secundaria de combustibles, puesto que la secuencia tiene implicancias respecto al equilibrio de fuerzas entre los distintos actores de la cadena y respecto a la posibilidad de que los cambios efectivamente generen mejoras de eficiencia y mayores beneficios para los consumidores.

Desde esa perspectiva, es importante subrayar que hasta el momento ha habido escasos avances en otras dimensiones de la “Hoja de ruta” y en relación a los exhortos del Decreto N°137/021.

Por ejemplo, en 2023 se estableció un precio máximo intermedio (PMI) de venta de combustibles por parte de las empresas distribuidoras a los operadores de estaciones de servicio de su red, lo que en la práctica implicaba el comienzo de una transición hacia un margen único de distribución gestionado por los mayoristas. Sin embargo, esta medida generó resistencia por parte de todos los actores de la cadena, lo que llevó a postergar su implementación.

Por otro lado, URSEA está publicando mensualmente un cálculo de PPI. Las decisiones de fijación de precio al público de los combustibles han tenido en cuenta la evolución de ese indicador, pero en ocasiones ha habido decisiones discretionales de apartarse de esa regla. **Aunque la regulación del margen único no considera si el PEP (precio ex - planta de ANCAP) sigue o no el PPI, es importante notar que la adhesión a las reglas de fijación de precios es valiosa para que existan condiciones de borde claras para ese margen único que, según la “Hoja de ruta”, debían gestionar los distribuidores mayoristas.**

A su vez, el Reglamento de Contabilidad Regulatoria que se propuso en el marco de los exhortos del Decreto N° 137/021 fue anulado recientemente por el TCA.

Tampoco ha habido cambios en relación a la remuneración y/o regulación del transporte (de forma de asegurar incentivos para la optimización de los costos logísticos del sistema), respecto a la definición de “grandes clientes” habilitados a abastecerse directamente de los distribuidores mayoristas (de forma de generar condiciones para que efectivamente pueda existir un mercado mayorista que aporte eficiencias en la cadena), respecto a la posibilidad de que los sellos puedan diferenciar productos (de forma de que puedan tener más atributos de competencia en la captación de clientes y en la negociación de condiciones con las estaciones de su red) y respecto a otros aspectos que deberían ir de la mano de los cambios propuestos en estos dos anteproyectos, como el levantamiento de la actual restricción de cuatro estaciones COCO por sello.

Es importante advertir que la explicitación de los requerimientos para operar como distribuidor mayorista pertenecía a la etapa transitoria inicial de la “Hoja de ruta”, pero lo relativo al cambio de sello estaba previsto una vez que estuvieran logrados los objetivos de esa etapa transitoria y los de la etapa 1. A su vez, la regulación en torno al cambio de sello entraría en vigencia en conjunto con otras modificaciones previstas para la etapa 2 (la última antes de la liberación de los precios máximos). Como se analiza más adelante en el informe, apartarse de esa secuencia supone una asimetría en el equilibrio de fuerzas entre los actores de la cadena que había sido concebido en la “Hoja de ruta”. Tampoco es de presumir que esta modificación genere un beneficio para los consumidores. Aumentará la competencia de las distribuidoras por las estaciones más atractivas, pero en ausencia de otros cambios en el marco regulatorio, éstas probablemente seguirán manteniendo el precio de venta al público minorista en el máximo regulatorio.

Por último, el apartamiento del orden y los tiempos preanunciados en la “Hoja de ruta”, así como la ausencia de informes técnicos que respalden algunas de las propuestas incluidas en los proyectos de regulación, también genera dificultades de gestión de expectativas y a nuestro juicio aumenta los riesgos de que el proceso sea permeable a intereses particulares de los distintos actores de la cadena. De hecho, hasta ahora las sucesivas resoluciones emitidas por la URSEA tras la exhortación a la regulación han sido calificadas en varias ocasiones por el propio regulador como “transitorias”, lo que sugiere que no forman parte de una regulación integral y definitiva. El Poder Ejecutivo también ha realizado “acuerdos transitorios” con las gremiales para postponer la implementación de iniciativas contempladas en la “Hoja de ruta”². Todo ello conspira contra la certeza jurídica de los integrantes de la cadena y también dificulta la evaluación de estos dos anteproyectos en forma individual.

² Por ejemplo, el acuerdo con la Asociación de Transportistas de Combustibles tiene una cláusula que indica que “regirá hasta el 30 de noviembre de 2025, renovándose a su vencimiento en forma automática por períodos de 2 años”. [Transportistas de combustible llegan a un acuerdo con el gobierno: situación se regularizará este martes - EL PAÍS Uruguay](#).

2. Análisis del contenido de los anteproyectos

A continuación, presentamos nuestra opinión sobre el contenido particular de ambos anteproyectos. Como se indicó previamente, el análisis se realizó desde una óptica económico-financiera, con el objetivo de identificar las modificaciones más significativas respecto al marco regulatorio vigente y al funcionamiento actual del sistema. Asimismo, se evaluaron los impactos en el balance de fuerzas entre los distintos actores de la distribución de combustibles líquidos, evaluando en particular las implicancias para los distribuidores mayoristas.

Cuando se entendió pertinente para el análisis y la disponibilidad de información lo permitió, se incorporaron referencias a experiencias internacionales. Dichas referencias deben entenderse exclusivamente a título indicativo, ya que el mercado de combustibles uruguayo cuenta con particularidades que lo distinguen de otros mercados (ej. monopolio en la importación y refinación, lo que determina que el proceso de fijación de precios de la cadena parte de un precio ex planta de ANCAP).

Anteproyecto de Movilidad de Puestos de Venta de Combustibles Líquidos

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 1.</u> La Distribución Minorista comprende la adquisición de Combustibles Líquidos a un Distribuidor Mayorista y su expendio al menudeo en Puestos de Venta.</p> <p><u>Artículo 2.</u> Los Distribuidores Minoristas necesariamente formarán parte de la Red de Puestos de Venta de un Distribuidor Mayorista, para lo cual las partes deberán celebrar los contratos respectivos.</p> <p>Los contratos señalados otorgarán el derecho de uso de las marcas, Sellos, emblemas, colores, logotipos, isotipos y demás elementos identificatorios del Distribuidor Mayorista a cuya Red de Puestos de Venta pertenece el Distribuidor Minorista.</p> <p>Los contratos no pueden establecer cláusulas que restrinjan la movilidad de los Agentes en el mercado, en particular, la posibilidad del cambio de Red de Puestos de Venta por parte de los Distribuidores Minoristas.</p>	<p>Notar que el anteproyecto de Reglamento de Distribución Mayorista señala en su artículo 5 que una misma persona puede ser titular de distintas autorizaciones e incluirse en los registros de URSEA para realizar actividades de Transporte, Distribución Mayorista y Distribución Minorista.</p> <p>En este anteproyecto eso no se explicita. En particular, no queda claro si un Distribuidor Minorista podría tener también licencia de Transporte, o si la posibilidad de ser titular de distintas autorizaciones está prevista solamente para actores mayoristas.</p> <p>Esta redacción impide el funcionamiento de estaciones de “bandera blanca”. Entendemos que esta restricción responde al interés por preservar estándares de calidad y seguridad.</p> <p>Este artículo y el siguiente dejan explícito una voluntad de que existan posibilidades efectivas de cambio de sello.</p> <p>Notar que se detallan los derechos de uso que deben otorgar los distribuidores mayoristas a los distribuidores minoristas, pero para estos últimos no quedan previstas obligaciones en esta regulación (y nuestra comprensión es que por el momento tampoco quedan previstas en otras regulaciones, en tanto no se ha divulgado aún normativa respecto a las condiciones para ser distribuidor minorista).</p> <p>Es importante tener en cuenta que las licencias de operación de las estaciones de servicio han sido históricamente otorgadas a los distribuidores mayoristas, quienes, en consecuencia, poseen la titularidad y el derecho de propiedad sobre el permiso de las bocas de expendio. Además, han sido ellos quienes, mayormente, han realizado las inversiones en la red de puestos de venta. Con la redacción de este anteproyecto, que busca establecer las condiciones para el cambio de sello, surge un problema imprevisto: la incertidumbre sobre la titularidad del derecho de propiedad de los permisos las bocas de expendio. En particular, surgen interrogantes respecto a cómo se justificará su afectación y si corresponde una indemnización a los sellos por la pérdida de este derecho (debiéndose evaluar, adicionalmente, si dicha compensación debería limitarse a los activos en cuestión o extenderse más allá de éstos).</p> <p>El análisis legal está fuera del alcance de nuestro trabajo, pero sugerimos analizar la consistencia con la normativa que actualmente rige el proceso de otorgamiento de permisos (resolución N° 377/022). La redacción no es del todo precisa, pero entendemos que las solicitudes se deben presentar en conjunto por parte de sello y operador. Nuestro cliente también nos ha indicado que, en los hechos, las autorizaciones se conceden a nombre del distribuidor mayorista.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 3.</u> Los Distribuidores Minoristas tendrán el derecho de cambio de Red de Puestos de Venta, bajo las condiciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) El Distribuidor Minorista deberá dar aviso al Distribuidor Mayorista de su decisión de no renovar el contrato con tres meses de anticipación a la fecha efectiva de terminación; ii) Los contratos deben incluir mecanismos equitativos de compensación por parte de los Distribuidores Minoristas que opten por el cambio de Red a los Distribuidores Mayoristas, cuando por la titularidad de los activos corresponda. 	<p>Se debe considerar en conjunto con el Artículo 18 del anteproyecto de Reglamento de Distribución Mayorista, que restringe el plazo de vigencia de los contratos a 5 años (aunque renovable sin limitación por acuerdo de partes) y establece algunas otras restricciones para dichos contratos.</p> <p>No es claro si se pretende que se firmen nuevos contratos entre distribuidores mayoristas y minoristas a partir de la eventual entrada en vigor de estos reglamentos, o si lo aquí indicado regiría para los nuevos contratos que se celebren de aquí en adelante. Si fuera el primer caso, el decreto o resolución que disponga la implementación de este reglamento debería establecer un plazo de adecuación respetando los contratos existentes.</p> <p>La redacción de este artículo no define con claridad el concepto de “mecanismos equitativos de compensación”. Al respecto, cabe recordar que, cuando el Poder Ejecutivo divulgó su “Hoja de Ruta”, se indicó que en la Etapa 2 “la URSEA aprobará una metodología para determinar el precio justo o mecanismo de compensación por los activos que las distribuidoras posean dentro de los recintos de las estaciones. Este precio justo regiría en subsidio de acuerdo de partes”. Ello no ha ocurrido.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, cabe notar que, en una revisión internacional de alto nivel, no hemos encontrado evidencia de que las normativas de otros países detallen explícitamente la metodología para calcular la compensación ni el mecanismo de valuación de los activos de propiedad de la distribuidora mayorista que no hayan sido amortizados.</p> <p>En relación al caso de no renovación, cabe preguntarse si la disposición sería bidireccional y el preaviso sería válido también para el distribuidor mayorista. Por ejemplo, podrían existir casos en los cuales el distribuidor mayorista ya no tenga interés de operar en determinado punto de venta (por ejemplo, en estaciones “sociales” de poco volumen).</p> <p>En relación al preaviso del distribuidor minorista, entendemos que la cláusula debe interpretarse como un preaviso con tres meses de anticipación a la fecha de terminación <u>del contrato</u>, no en cualquier momento de la vida del contrato. La redacción actual no lo explica, sino que refiere a “tres meses de anticipación a la fecha efectiva de terminación”. A nuestro juicio, eso induce a confusión.</p>

Anteproyecto de Reglamento de la Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 1.</u> El presente Reglamento tiene por objeto establecer las condiciones regulatorias bajo las cuales se deberán desarrollar, en todo el territorio del país, la Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos derivados del petróleo.</p> <p>No quedan comprendidas en el objeto de este Reglamento las actividades que se realicen con gas licuado de petróleo u otros combustibles no aptos para uso automotor.</p>	<p>Notar que esta redacción, junto a la definición de “Combustibles Líquidos” del Artículo 3, dejaría por fuera de esta regulación a los combustibles sintéticos derivados del hidrógeno verde. Ello parece razonable considerando que el desarrollo de esa industria aún es incipiente y que llevará tiempo antes de que impacte de forma significativa en el sector energético, pero es un aspecto a tener en cuenta.</p>
<p><u>Artículo 3. (...)</u></p> <p>Combustibles Líquidos: Mezclas de hidrocarburos líquidos y las mezclas de aquellas con agrocombustibles, con excepción del gas licuado de petróleo, utilizadas para generar energía por medio de combustión.</p> <p>(...)</p> <p>Distribución Mayorista: Actividad privada de interés público que se caracteriza por la adquisición de Combustibles Líquidos a granel en Planta de Despacho y la contratación y gestión logística de Transporte para la ulterior venta de dichos combustibles a Distribuidores Minoristas integrantes de su Red de Puestos de Venta o Consumidores Finales con Puestos de Autoconsumo.</p> <p>(...)</p> <p>Gran Cliente: Consumidor Final calificado para comprar combustible directamente en forma mayorista.</p> <p>(...)</p> <p>Puesto de Autoconsumo: Conjunto de instalaciones de un Consumidor Final ubicadas en un establecimiento, cuyo objeto es recibir, almacenar y suministrar Combustibles Líquidos exclusivamente para el consumo en vehículos propios o contratados.</p>	<p>Ver comentario sobre el Artículo 1 con relación a la exclusión de los combustibles sintéticos derivados del hidrógeno verde.</p> <p>La definición de “Distribución Mayorista” establece explícitamente que la venta debe realizarse a integrantes de “su” Red de Puestos de Venta o a Consumidores Finales con Puestos de Autoconsumo. Esto implica una relación de abastecimiento exclusivo para las estaciones del sello, sin contemplar una figura de Distribuidor Mayorista que eventualmente pueda proveer a distintos sellos. Esta restricción es consistente con lo dispuesto en el Anteproyecto de Movilidad de los Puestos de Venta de Combustibles Líquido, cuyo Artículo 2 prohíbe las “marcas blancas”. Entendemos que estas disposiciones responden a la intención de preservar ciertos estándares de seguridad y calidad.</p> <p>La definición de Gran Cliente es vaga, en ausencia de otra reglamentación de URSEA al respecto. A su vez, en la definición de Distribución Mayorista no se menciona la venta a Grandes Clientes, solo a los consumidores con Puestos de Autoconsumo.</p>
<p><u>Artículo 5.</u> Una misma persona podrá ser titular, de forma directa o indirecta, de distintas Autorizaciones e incluirse en los Registros de la Ursea para realizar las actividades de Transporte, Distribución Mayorista y Distribución Minorista de Combustibles Líquidos a que se refiere este Reglamento.</p>	<p>Notar que la redacción pareciera dejar espacio para operar más de una marca mayorista, al no impedir que una persona pueda ser titular de distintas autorizaciones (por ende, no se impediría el registrarse en más de una marca). A su vez, tampoco impide que un Distribuidor Mayorista posea también autorización para realizar actividades de transporte, las cuales hasta ahora estaban en manos únicamente de los “Transportistas”. De este modo, se habilitaría una total integración vertical a lo largo de la cadena y permitiría que los Distribuidores Mayoristas optimicen la logística de forma tal de capturar una mayor eficiencia en el transporte.</p> <p>Esto podría generar una situación de conflicto con los transportistas, quienes hasta ahora han operado en un segmento con fuertes barreras de entrada (y que, a su vez, en el pasado se han resistido al cambio propuesto por URSEA respecto a la implementación de un margen único gestionado por las distribuidoras mayoristas).</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 7. (...)</u></p> <p>Los solicitantes deberán incluir en su solicitud de Autorización lo siguiente:</p> <p>I. La documentación que acredite su capacidad técnica bajo alguno de los supuestos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La que acredite que el solicitante de la Autorización cuenta con experiencia no menor a 3 años en la realización de la actividad objeto de la Autorización o; b. La que acredite la suscripción de un contrato de operación y asistencia técnica con una empresa que cumpla con el requisito del literal anterior; <p>II. La documentación que acredite que cuenta con los conocimientos y el personal capacitado para que los Puestos de Venta que conformen su Red cumplan, desde su construcción, adecuaciones, modificaciones y operación, con el Reglamento de Seguridad de Instalaciones y Equipos Destinados al Expendio de Combustibles Líquidos.</p> <p>III. La documentación que permita acreditar la solvencia financiera del solicitante, ya sea a partir de los recursos propios que integran el patrimonio de la empresa o lo obtenido mediante financiamiento externo con respaldo bancario o en caso de ser una sociedad mediante el respaldo solidario de sus accionistas.</p> <p>(...)</p>	<p>Salvo la referencia a los 3 años de experiencia, no se definen umbrales o parámetros específicos para cada acreditación. Eso deja bastante espacio de discrecionalidad a URSEA.</p> <p>La exigencia de experiencia técnica parece razonable y está alineada con regulaciones de otros países, que también requieren experiencia previa para este tipo de actividades. Sin embargo, en el caso de empresas uruguayas que deseen ingresar al negocio de la distribución mayorista, el cumplimiento de este requisito implicaría necesariamente la suscripción de un contrato con un tercero extranjero, ya que, de lo contrario, no podrían acreditar experiencia en este sector específico.</p> <p>El uso del tiempo presente en el Inciso II (“cuenta”) sugiere que el solicitante ya dispone del personal calificado desde el momento de la solicitud. Sin embargo, está claro que la estructura de la organización se va definiendo progresivamente a medida que avanza el proyecto y que una interpretación razonable debería ser que no se está exigiendo el conocimiento y el personal capacitado al momento de solicitud de autorización, sino que como parte de un plan de negocios. Asumiendo que es mirando al futuro y dado que el distribuidor mayorista tiene responsabilidad técnica sobre la red minorista, el requisito de este inciso es comprensible. Sin perjuicio de eso, la redacción debiera ser ajustada para evitar confusiones en caso de los sellos nuevos.</p> <p>Promoviéndose que existan cambios de sello, carece de sentido que la responsabilidad de los mayoristas de conocer sobre la seguridad de los Puestos de Venta “desde su construcción”.</p> <p>El requisito de solvencia financiera establecido en el Inciso III también estaría línea con prácticas comunes en otras jurisdicciones, encontrándose casos con umbrales explícitos de recursos propios (como España, donde se explicita un umbral en millones de euros) o de redacciones abiertas con espíritu similar a la de esta propuesta (como Perú, donde los interesados para constituirse como distribuidor mayorista deben presentar un documento que “acredite que cuenta con recursos técnicos, económico financieros y humanos para participar en el mercado”). Cabe marcar, al respecto, que en nuestra revisión de alto nivel no encontramos evidencia de que se establezcan mínimos de solvencia en base a tamaño de la red, inversión o volúmenes estimados de venta.</p> <p>(sigue)</p>

Artículo	Comentario
<u>Artículo 7. (continuación)</u>	<p>De todos modos, es preciso marcar que la redacción implica dejar total discrecionalidad para que URSEA evalúe la solvencia financiera del solicitante. De hecho, el criterio ni siquiera diferencia entre recursos propios y recursos obtenidos a través de financiamiento externo.</p> <p>Ello puede interpretarse en el espíritu de generar condiciones favorables al ingreso de nuevos operadores en el sistema. Con un mercado chico como el uruguayo y donde es de presumir que los nuevos entrantes ingresarían con volúmenes de negocio acotado, parece desaconsejable requerir un respaldo patrimonial excesivamente elevado. Si se quiere promover la competencia y la aparición de modelos de negocio potencialmente innovadores, a nuestro juicio tampoco tendría sentido poner un umbral mínimo de puestos de venta de la red.</p> <p>Sin embargo, es importante notar que esta redacción también deja espacio para que se apruebe el ingreso al mercado a actores de características muy diferentes a los distribuidores mayoristas actuales.</p> <p>Por ejemplo, podría dar lugar a la aparición de distribuidores mayoristas con una cantidad de puntos de venta muy acotada, configuración que se asemeja más al concepto de "marca blanca" que al arreglo actual de mercado. De hecho, al no existir un mínimo de puntos de venta, podría darse el caso de esquina de que un nuevo distribuidor tenga una sola estación de su sello.</p> <p>Por último, es importante notar que no se establece nada respecto a las características de la red. Esto es razonable en la aspiración a un mercado que opere de manera "libre", pero en el actual esquema de márgenes fijados regulatoriamente puede llevar a situaciones en los que nuevos sellos operen solamente en zonas y tipos de Puestos de Venta donde existe un mejor arbitraje de la remuneración regulatoria. Tampoco se ha avanzado en la regulación de cómo se definirán y tratarán las "estaciones sociales". Si se pretende que sean objeto de regulación, un abordaje posible es que cada distribuidor mayorista deba hacerse cargo de algunas de ellas (¿en proporción al tamaño de su red?), pero ello sería inconsistente con las definiciones de este anteproyecto.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 8.</u> La Ursea mantendrá una evaluación de las condiciones en las que se desarrolle el mercado de Combustibles Líquidos a fin de analizar casos de integración horizontal o vertical, y en caso de identificar potenciales concentraciones que puedan resultar en la Reglamento de Distribución Mayorista de Combustibles Líquidos acumulación de poder sustancial de mercado en favor de determinado Sello, o personas físicas o jurídicas en particular, podrá establecer restricciones, tales como:</p> <p>I. Radios de distancia en los cuales la participación de Puestos de Venta del mismo Sello o persona física o jurídica solo podrá alcanzar un porcentaje determinado;</p> <p>II. Limitaciones al número de Puestos de Venta que podrán tener los Sellos titulares de Autorizaciones para la Distribución Mayorista;</p> <p>III. Otras medidas tendientes a evitar la concentración derivada de la integración vertical u horizontal que resulte en acumulación de poder sustancial de mercado en perjuicio de los Consumidores Finales.</p> <p>En cualquier caso, la Ursea pondrá en conocimiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia sobre las conductas o situaciones que identifique que pueden poner en riesgo el proceso de competencia y libre concurrencia, a fin de que dicha autoridad tome las acciones que correspondan conforme a sus atribuciones.</p>	<p>La Resolución N° 378/022 de URSEA impone un tope de hasta cuatro estaciones operadas directamente por cada sello (“COCOs”). Nuestra interpretación es que el espíritu de este reglamento es sustituir a esa norma, debido a que dicha resolución menciona varias veces su carácter transitorio. Si ello fuera así, al sustituirse las normas transitorias por este Reglamento dejaría de existir un límite de “COCOs”, aunque la URSEA se reserva el derecho a establecerlo en el futuro.</p> <p>Se recomienda modificar la redacción para dejar explícito ese asunto, especialmente dado que en el artículo 2 se refiere a la continuidad de la vigencia de las normas existentes al momento de la entrada en vigor del reglamento.</p> <p>Cabe recordar que la “Hoja de ruta” preveía que la flexibilización del número de COCOS ocurriría al mismo tiempo que se dispusiera que las estaciones pudieran cambiar de sello (etapa 2 de dicha “Hoja de ruta”). Ello tiene sentido para cuidar el equilibrio en el poder de negociación de actores mayoristas y minoristas.</p> <p>Notar también que la redacción del punto II es confusa, en el sentido de que no queda claro si se refiere específicamente a las estaciones “COCOs”. De hecho, una interpretación errónea de este pasaje podría llevar a pensar que la URSEA tiene la potestad de limitar directamente el tamaño de la red (más allá de la propiedad de las estaciones) de un sello.</p> <p>A su vez, no parece simétrico el trato respecto a potenciales concentraciones verticales y horizontales, en tanto la redacción del punto II guarda explícitamente la potestad de limitar el número de puestos de venta de los sellos y no de los distribuidores minoristas. Actualmente existen casos en los cuales un individuo, persona jurídica o sociedad controla varios puntos de ventas en una misma zona, incluso de diferentes sellos.</p> <p>Este artículo reserva un amplio margen a la URSEA para imponer regulación posterior, sin especificar los criterios concretos que fundamentarían sus decisiones. Si bien menciona la preocupación por la concentración y la afectación de la competencia, no define explícitamente las métricas que se utilizaran para objetivarlas. A modo de ejemplo, podría darse el escenario en el que, inmediatamente después de la aprobación de este Anteproyecto, la URSEA reintroduzca un límite a la cantidad de estaciones propias de los sellos, amparándose en la facultad que le otorga la expresión “podrá establecer restricciones”. (sigue)</p>

Artículo	Comentario
<u>Artículo 8.</u> (continuación)	<p>También existe el riesgo de que los radios de distancia utilizados para evaluar eventuales concentraciones resulten demasiado restrictivos, lo que en los hechos podría terminar operando en contra de que exista una competencia efectiva de los sellos por los puntos de venta (ej. sellos limitados a crecer en determinada zona y por ende con poco espacio de “disputar” a sus competidores los contratos con las estaciones de esa región).</p> <p>A su vez y en relación a los radios de distancia, parece conveniente distinguir entre compra o afiliación de estaciones ya existentes y apertura de nuevas estaciones. Desde el punto de vista de la competencia en una zona, no es lo mismo si el crecimiento de un sello / persona física / persona jurídica se da por compra o establecimiento de acuerdos con estaciones ya existentes que si se da por apertura de una nueva boca. A nuestro juicio, la apertura de nuevas estaciones debería ser libre y debería incluso revisarse la restricción de volumen mínimo que establece actualmente la Resolución N° 377/022. Al fin y al cabo, esa restricción se justifica en un arreglo en el que históricamente los márgenes minoristas se fijaron con un espíritu “bottom-up”, reconociendo los costos de las estaciones. Desde esa perspectiva, la lógica histórica era velar porque no existieran puestos “demasiado chicos”, donde la incidencia de los costos fijos fuera excesiva. En un juego más libre del mercado como se persigue en la “Hoja de ruta”, la escala de los puestos de venta debería ser un riesgo privado.</p>
<u>Artículo 9.</u> Aquellos actos de concentración económica en el mercado de Combustibles Líquidos, que se enmarquen en los supuestos previstos en la Ley 18.159 con sus modificativas y concordantes, deberán ser notificados previamente a la Ursea, para su examen, quien procederá a su autorización en caso de corresponder.	<p>En términos más generales, no es evidente que deban existir regulaciones específicas que limiten el principio de libre empresa más allá de lo que establece el marco general de promoción y defensa de la competencia en Uruguay. En última instancia, eventuales situaciones de abuso de posición dominante u otras situaciones potencialmente problemáticas para los consumidores siempre podrían ser sancionadas al amparo del marco legal ya existente.</p> <p>El control de concentraciones está previsto en ese marco legal. A nuestro juicio las decisiones de URSEA deberían basarse en los mismos criterios rectores, sin innovaciones.</p> <p>Vale notar que un elemento no abordado explícitamente aquí es si una operación de “cambio de sello” (sin cambio de propiedad de la estación) estaría sujeta al control previo de concentraciones que establece el marco legal de promoción y defensa de la competencia.</p> <p>Tampoco se explicita si la integración horizontal entre distribuidores minoristas será objeto de control previo. No debieran existir asimetrías en el tratamiento de los distintos segmentos de la cadena de distribución.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 13.</u> La Distribución Mayorista comprende:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. La adquisición de Combustibles Líquidos en las Plantas de Despacho conforme a la regulación aplicable; II. El almacenamiento intermedio, como guarda y custodia de Combustibles Líquidos; III. La gestión de los servicios de Transporte de los Combustibles Líquidos adquiridos desde Plantas de Despacho hasta los Puestos de Venta de la Red del Distribuidor Mayorista respectiva, o bien hasta las instalaciones de Puestos de Autoconsumo; IV. La enajenación y suministro de los Combustibles Líquidos a los Distribuidores Minoristas dentro de la Red de Puestos de Venta, o bien a los Consumidores Finales con Puestos de Autoconsumo. 	<p>Consideramos acertado explicitar que la gestión de los servicios de transporte forma parte de los cometidos de la actividad de distribución mayorista. No obstante, es importante señalar que, mientras no se avance hacia un “margen único” gestionado por los sellos, no existirán incentivos adecuados para la optimización de la logística.</p> <p>No se prevé la posibilidad de que se venda combustible a Grandes Clientes, lo que estaba previsto en la “Hoja de ruta” del Poder Ejecutivo. Solo se refiere a los Puestos de Autoconsumo.</p> <p>Se refiere al almacenamiento intermedio, lo cual parece una previsión adecuada. Sin embargo, nuestra comprensión es que ello no ha sido reglamentado aún por URSEA. Desde el punto de vista del funcionamiento eficiente del mercado, también parece importante analizar si es adecuado que haya almacenamiento intermedio por parte de la distribución mayorista considerando simultáneamente las condiciones de uso de las plantas de ANCAP.</p> <p>En cuanto al inciso III, es preciso notar que el artículo 235 de la Ley 19.889 y su Decreto Reglamentario (241/020) estableció que regirá el mismo precio en todas las plantas de despacho de combustibles de ANCAP. Esta premisa solo es razonable si ANCAP mantiene todas sus plantas correctamente abastecidas. Si ello no ocurriera, el costo del transporte de la refinería a la planta desabastecida debería ser reclamable a ANCAP.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 15.</u> Los Distribuidores Mayoristas serán responsables de definir las rutas de transporte, así como la contratación y gestión de dichos servicios que requieran para la realización de su actividad.</p>	<p>Ver el comentario relativo al Artículo 13 y notar que, hasta el momento, la URSEA tampoco ha avanzado en la regulación sobre la actividad del transporte.</p> <p>Es indispensable que la regulación se conciba de manera integral. Las condiciones para ser distribuidor mayorista, distribuidor minorista y transportista, así como sus remuneraciones, deben concebirse y formalizarse en simultáneo, de forma de garantizar la consistencia entre todos los elementos y evitar contradicciones a ser subsanadas posteriormente.</p> <p>De ser aprobado, lo establecido en este reglamento va en estricta contradicción con el acuerdo vigente actualmente.</p>
<p><u>Artículo 16.</u> La realización de la actividad de Distribución Mayorista requerirá de la celebración de contratos entre el Distribuidor Mayorista y los Distribuidores Minoristas que formen parte de su Red de Puestos de Venta.</p> <p>Los contratos que se celebren deberán contemplar los términos y condiciones, así como derechos y obligaciones, para el suministro de los Combustibles Líquidos, tales como la vigencia del contrato, condiciones para su terminación, responsabilidades en cuanto a la inversión en los Puestos de Venta, régimen de propiedad o uso de los bienes, uso del Sello, programación de pedidos, condiciones crediticias y plazos de crédito, etc.</p>	<p>Sin perjuicio de que este informe no se centra en asuntos legales, parece importante subrayar que los contratos deberían ser de libre negociación entre las partes y que el regulador no debería condicionarlos si no media una ley que lo ampare por razones de interés general.</p> <p>De hecho, varias de las condiciones listadas necesitan de cierta flexibilidad a lo largo de la vida del contrato, porque pueden ir cambiando según las condiciones del mercado o la propia realidad económica de las partes.</p> <p>En cualquier caso, nótese que la redacción sobre los contenidos de los contratos es liviana. Solo enumera de manera genérica algunos aspectos que deben incluirse en los acuerdos entre distribuidores mayoristas y minoristas. Esto puede ser visto de manera positiva si el objetivo es otorgar mayor flexibilidad a las partes y dejar un espacio amplio de negociación entre las partes. Sin embargo, nótese también que en otros artículos de este anteproyecto y en el anteproyecto referido a la movilidad de las estaciones se establecen varias restricciones para esos contratos.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 18.</u> Los contratos entre Distribuidores Mayoristas y Distribuidores Minoristas deben contemplar, como mínimo, las siguientes condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El plazo de vigencia debe limitarse a 5 años, el cual podrá renovarse sin limitación por acuerdo entre las partes; II. No pueden establecer cláusulas que sean restrictivas o limitantes de la libre competencia; III. No se podrá exigir a los Distribuidores Minoristas, para la celebración de los contratos, condiciones ajena a las actividades vinculadas al manejo y compraventa de Combustibles Líquidos, como la instalación de tiendas de conveniencia, lavaderos, entre otras. En todo caso, dichas condiciones podrán ser acordadas libre y equilibradamente entre las partes; IV. Deberán publicarse un resumen de las principales condiciones de vinculación vigente con los integrantes de su cadena, a fin de que los Distribuidores Mayoristas conozcan sus términos y estén en condiciones de ofrecer mejores condiciones a los Distribuidores Minoristas; V. La Ursea podrá revisar los contratos celebrados entre los Distribuidores Mayoristas y los Distribuidores Minoristas y establecer condiciones adicionales a las señaladas con anterioridad y adoptar las acciones pertinentes. 	<p>Como se señaló al analizar el Reglamento de Movilidad, no es claro si se pretende que se firmen nuevos contratos entre distribuidores mayoristas y minoristas a partir de la eventual entrada en vigor de estos reglamentos, o si lo aquí indicado regiría para los nuevos contratos que se celebren de aquí en adelante. Si fuera el primer caso, el decreto o resolución que disponga la implementación de este reglamento debería establecer un plazo de adecuación de los contratos existentes.</p> <p>La imposición de un plazo máximo para los contratos entre distribuidores mayoristas y minoristas del Inciso I parece alinearse con el objetivo de preservar la contestabilidad del mercado, ya sea para la entrada de nuevos sellos o para fomentar la competencia entre los existentes. Dado que la red de estaciones ya está desplegada en el territorio y no parece haber una necesidad apremiante de expandir los puntos de venta para garantizar el suministro, establecer una limitación temporal resulta una estrategia razonable para habilitar el ingreso de nuevos distribuidores mayoristas y una competencia efectiva entre los que operan en el mercado. Desde una perspectiva legal, no obstante, corresponde reiterar lo referido anteriormente respecto a la voluntad de las partes.</p> <p>En cualquier caso, nótese que (correctamente) no se restringe la posibilidad de renovar los contratos por sucesivos períodos.</p> <p>URSEA no ha comunicado el fundamento específico detrás de su elección de plazo, que por tanto podría considerarse arbitraria.</p> <p>Por otro lado, la combinación de un plazo corto para los contratos sin certidumbre respecto al tratamiento de los activos no amortizados en ocasión del cambio de sello puede terminar operando como una restricción a la inversión (lo que entendemos es contrario al espíritu de esta regulación).</p>

Artículo	Comentario
<u>Artículo 18.</u> (continuación)	<p>Podría ser razonable distinguir al menos entre estaciones nuevas y estaciones existentes, como se hacía en Argentina. Alternativamente, podrían preverse excepciones en los casos en los que haya que realizar inversiones de mantenimiento mayor o recambio de la infraestructura de tanques o surtidores. También podría ser razonable evaluar que exista una restricción de plazo relativamente corto como el planteado por un período ventana inicial, mientras el mercado esté en transición y para asegurar la contestabilidad de los puntos de venta. Sin embargo, ese plazo máximo podría irse extendiendo o incluso eliminarse una vez que el mercado esté operando con una plena implementación de la "Hoja de ruta".</p> <p>Por otro lado y como se señaló en el primer capítulo de este memorándum, este anteproyecto abre la posibilidad de cambio de sello sin que los operadores mayoristas tengan otros atributos de competencia (más allá del precio) que se consideraban deseables en la "Hoja de ruta", como podría ser por ejemplo la diferenciación de productos. Si se limita también el plazo de los contratos, la realización o financiación de inversiones tampoco será en los hechos un elemento de negociación razonable para los sellos.</p> <p>En relación al Inciso II, a nuestro juicio resulta redundante con la Ley N° 18.159 de Defensa de la Competencia y parece innecesaria su inclusión en el articulado.</p> <p>En relación con el Inciso III, limita la capacidad de los distribuidores mayoristas de gestionar su red en dimensiones que pueden considerarse valiosas para su posicionamiento de mercado (ej. buscar mantener estándares uniformes en cuanto a cartelería, presencia de tiendas de conveniencia u otros servicios). Resulta relevante también contar con una opinión legal acerca del riesgo de que, habiéndose acordado alguna de estas inversiones, los distribuidores minoristas aleguen posteriormente que la negociación no fue "libre y equilibrada".</p> <p>(sigue)</p>

Artículo	Comentario
<u>Artículo 18.</u> (continuación)	<p>En relación al Inciso IV, entendemos que vulnera el derecho de las partes a la confidencialidad de los contratos. Desde el punto de vista económico-financiero, cabe destacar que también podría terminar teniendo efectos adversos sobre la competencia, al facilitar la coordinación de exigencias entre los sellos. No hemos encontrado evidencia de que la divulgación de las condiciones de los contratos sea una práctica común en otras jurisdicciones, aunque sí es habitual que exista la obligación de reportar cierta información al regulador.</p> <p>Finalmente, con respecto al Inciso V, no queda claro a qué se refiere la expresión de que la URSEA podrá revisar los contratos, establecer condiciones adicionales y adoptar las acciones pertinentes. Podría interpretarse de forma tal que la URSEA estará informada para tomar como insumo en la elaboración de nueva regulación (por ejemplo, si detecta aspectos a su juicio atendibles desde el punto de vista del buen funcionamiento del mercado). Sin embargo, no parece adecuado dejar un espacio para que efectivamente pueda intervenir modificando contratos ya pactados.</p>
<u>Artículo 19.</u> Los Distribuidores Mayoristas deberán cumplir con las obligaciones establecidas en el Reglamento de Seguridad y en el resto de la normativa vigente. Cuando los Distribuidores Mayoristas enajenen Combustibles Líquidos a Consumidores Finales y gestionen la entrega de dichos productos en los Puestos de Autoconsumo de dichos usuarios, los distribuidores serán responsables de verificar que las instalaciones en las que se realiza la entrega estén en condiciones adecuadas para recibir la misma. También serán responsables de realizar los controles pertinentes a efectos de evitar la enajenación de productos a terceros, y en caso de constatarse desviaciones comunicarlo a Ursea.	<p>Dado que ya existe un Reglamento de Seguridad para Instalaciones y Equipos Destinados al Expendio de Combustibles Líquidos, sería redundante añadir normativa adicional por esta vía.</p> <p>A modo de referencia, vale notar que en otras jurisdicciones la normativa estipula que la responsabilidad por suministros a instalaciones “no aptas” corresponde al operador (por ejemplo, en España), estableciendo que el distribuidor mayorista podrá exigir los permisos y autorizaciones que acrediten que la instalación cumple la normativa de seguridad y de medioambiente aplicable).</p> <p>No parece apropiado que los distribuidores mayoristas asuman la responsabilidad de realizar los controles para evitar que los Consumidores Finales vendan a terceros. A nuestro juicio, esa tarea debería estar a cargo de URSEA.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 21.</u> En caso de producirse la interrupción del servicio de suministro a un Puesto de Venta o conjunto de Puestos de Venta, cualquiera fuera su causa, el Distribuidor Mayorista adoptará las medidas necesarias tendientes a asegurar la continuidad del abastecimiento. El Distribuidor Mayorista comunicará la situación a Ursea, quien evaluará si la interrupción del servicio afecta las mínimas garantías de suministro en la zona de influencia y adoptará las medidas necesarias.</p>	<p>Notar que este artículo impone a los distribuidores mayoristas la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la continuidad del abastecimiento, sin especificar cuáles serían consideradas por el regulador como las “necesarias”. No se establece de manera explícita la sanción en caso de incumplimiento y se otorga discrecionalidad a la URSEA para que sea ésta quien adopte las “medidas necesarias”.</p> <p>Tampoco se contempla el análisis de las causas que originan las interrupciones del servicio, lo cual sería relevante, ya que los distribuidores deberían tener la posibilidad de interrumpir el servicio en situaciones excepcionales, como problemas de seguridad en un punto de venta. Tampoco debieran ser responsables del suministro en caso de que el origen de las dificultades se aloje en la distribución primaria, o en el caso de insolvencia por parte del distribuidor minorista. Al fin y al cabo, no se trata de un servicio esencial. Para darle este tratamiento, habría que declarar la esencialidad del mismo.</p>
<p><u>Artículo 22.</u> Los Distribuidores Mayoristas deberán presentar a la Ursea, dentro de los primeros 5 (cinco) días hábiles de cada mes, un informe que contenga la siguiente información respecto del mes calendario inmediato anterior:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Los volúmenes de Combustibles Líquidos adquiridos, desglosando por punto de recepción (Planta de Despacho u otros orígenes) y por tipo de producto; II. Los volúmenes de Combustibles Líquidos vendidos a los Distribuidores Minoristas, desglosando por Puesto de Venta perteneciente a su red y por producto, así como, en su caso, por Puesto de Autoconsumo; III. Los precios semanales promedio aplicados, por Puesto de Venta y por producto. <p>La Ursea emitirá los formatos para la presentación de los informes a que se refiere este artículo.</p>	<p>La redacción del artículo no deja claro si la información será publicada. Entendemos que, a nivel internacional, existen casos en los que los reguladores solicitan a los distribuidores mayoristas este tipo de información, pero su uso se limita al conocimiento del regulador y no se divulga a terceros. Esa garantía debería ser explícita, ya que su publicación implicaría la divulgación de aspectos sensibles del negocio.</p> <p>Aunque nuestra opinión no es jurídica, parece es importante tener en cuenta que esta exigencia podría contravenir las cláusulas de confidencialidad establecidas en los contratos ya vigentes.</p>
<p><u>Artículo 23.</u> El Distribuidor Mayorista que provea los Combustibles Líquidos a Grandes Clientes deberá registrarlo ante la Ursea y mantener actualizada la información correspondiente.</p> <p>Los Distribuidores Mayoristas deberán presentar a la Ursea, un informe anual de los volúmenes de Combustibles Líquidos vendidos por mes a cada Puesto de Autoconsumo.</p>	<p>Aplica mismo comentario de que sería deseable que la regulación respecto a las condiciones para operar como distribuidor mayorista vengan acompañada también con avances en cuanto a la normativa aplicable sobre los Puestos de Autoconsumo y Grandes Clientes.</p> <p>No se explicita cual sería la exigencia de información. Valen los mismos comentarios previos respecto a la confidencialidad de la información de los contratos entre privados, especialmente en lo referido a condiciones económicas.</p>

Artículo	Comentario
<p><u>Artículo 24.</u> El presente Reglamento entrará en vigencia el XX.</p> <p>Se tiene por autorizado provisoriamente a los Distribuidores Mayoristas que, a la fecha de inicio de vigencia de este Reglamento, se encuentren realizando regularmente las actividades objeto del mismo, debiéndose realizar el trámite para la autorización definitiva.</p> <p>La autorización provisoria estará vigente hasta el pronunciamiento de la Ursea en relación con la solicitud de Autorización definitiva ante ella formulada.</p>	<p>Nuestra opinión no es jurídica, pero cabe advertir que esta redacción rebaja el status actual de las autorizaciones a provisionarias.</p>

3. Reflexiones finales

Como ya se comentó anteriormente, la regulación prevista en los anteproyectos objeto de análisis de este memorando se enmarca en los lineamientos planteados por el Poder Ejecutivo al inicio del anterior período de gobierno, que planteaba una serie de cambios en etapas sucesivas para migrar hacia un esquema de funcionamiento más libre del mercado. A su vez, siendo Uruguay un país chico sin indicios de insuficiencia de red, a nuestro juicio parece razonable que un cambio regulatorio integral procure asegurar la contestabilidad de las estaciones de servicio ya desplegadas en el territorio por parte de los sellos (tanto de los actuales como de los potenciales nuevos actores que ingresen al mercado).

No obstante, los cambios propuestos en estos dos anteproyectos están centrados esencialmente en la distribución mayorista y en su vínculo con la distribución minorista, sin abordarse simultáneamente a los demás eslabones de la cadena ni varios otros aspectos que la propia "Hoja de ruta" planteaba como necesarios. Se da el caso, incluso, de que estos anteproyectos plantean cambios que forman parte de las últimas etapas de la ruta, sin haberse avanzando en otros que se consideraban previos y/o que estaban previstos en forma simultánea.

Si bien es razonable anticipar que la migración hacia un sistema más libre será gradual y que, en algún momento, es necesario dar el primer paso para fomentar un entorno más competitivo en el mercado (en este caso, estableciendo las condiciones para operar como distribuidor mayorista y generando las condiciones para que efectivamente pueda darse el cambio de sello), **a nuestro juicio es importante señalar que las modificaciones propuestas en estos dos anteproyectos alteran el equilibrio de fuerzas entre los distintos actores de la cadena sin establecer "contrapesos" efectivos a esa asimetría. El encadenamiento de cambios previsto en la "Hoja de ruta", del que estos anteproyectos se apartan, respondía - justamente - a la necesidad de cuidar ese frente** (ej. margen único administrado por los sellos para generar mejores incentivos de eficiencia en la cadena, cambio de sello como mecanismo de protección de las estaciones, más estaciones COCOS y posibilidad de abastecimiento directo a Grandes Clientes como mecanismos favorables a los distribuidores, etc.). **A su vez y como ya se señaló al inicio de este documento, estos cambios aislados no necesariamente acarrearán beneficios para los consumidores finales. En definitiva, aumentará la competencia de las empresas distribuidoras por las estaciones más atractivas, pero en ausencia de otros cambios en el marco regulatorio, éstas probablemente seguirán manteniendo el precio de venta al público minorista en el máximo regulatorio.**

Por otro lado, si bien este estudio no tiene como objetivo realizar consideraciones legales, de nuestra lectura de los anteproyectos entendemos importante subrayar que **en algunos pasajes la URSEA se reserva un amplio margen de discrecionalidad.**

En ciertas dimensiones, esto puede resultar funcional al objetivo de brindar mayor flexibilidad a un mercado históricamente muy regulado y con escasos movimientos (por ejemplo, al no imponer requisitos muy estrictos para la autorización de nuevos distribuidores mayoristas sino dejar prevista una evaluación “caso a caso” bajo principios generales). Sin embargo, en otros casos, genera incertidumbre sobre las reglas de juego (por ejemplo, respecto a los espacios de integración vertical y horizontal dado que la URSEA podrá establecer restricciones sin que se hayan presentado estudios técnicos que lo justifiquen) e incluso deja espacios de injerencia en la operativa de las empresas (por ejemplo, al facultar a la URSEA a adoptar las “medidas necesarias” para garantizar el suministro, sin especificar debidamente los tipos de incumplimiento que podrían dar lugar a ello ni cuáles serían dichas medidas).

A su vez, también observamos que la redacción de los anteproyectos presenta ciertas redundancias con otra normativa vigente (por ejemplo, con la Ley de Defensa de la Competencia o con Reglamentos de Seguridad). En otros casos observamos poca claridad sobre si estos Anteproyectos

vienen a sustituir otras resoluciones de la URSEA que habían sido introducidas con carácter transitorio (por ejemplo, no es claro si quedaría sin efecto la resolución que actualmente limita el número de COCOs, dejándose solo una previsión de que la URSEA pueda limitarlas en el futuro).

Lo relativo a las reglas de apertura y traslado de estaciones, en particular, a nuestro juicio merece especial atención. En nuestra opinión, la apertura de nuevas estaciones debería ser libre y debería incluso revisarse la restricción de volumen mínimo que establece actualmente la Resolución N° 377/022, así como los límites de distancia. Al fin y al cabo, esa restricción se justifica en un arreglo en el que históricamente los márgenes minoristas se fijaron con un espíritu “bottom-up”, reconociendo los costos de las estaciones. Desde esa perspectiva, la lógica histórica era velar porque no existieran puestos “demasiado chicos”, donde la incidencia de los costos fijos fuera excesiva. **En un juego más libre del mercado como se persigue en la “Hoja de ruta”, la escala de los puestos de venta debería ser un riesgo privado.**

La posibilidad de abrir nuevos puntos de venta de manera más fluida es un elemento clave de cara a un futuro funcionamiento más libre del mercado. Que exista la “amenaza” de nuevas estaciones en determinada zona “disciplina” la negociación de los contratos entre distribuidores mayoristas y minoristas. En un escenario final con liberación de precios, también debería inhibir prácticas abusivas de fijación de precios minoristas cuando existe fuerte integración horizontal de puntos de venta en determinada zona (incluso abarcando estaciones de distintos sellos).

En términos más generales, a nuestro juicio no es evidente que deban existir regulaciones específicas que limiten el principio de libre empresa más allá de lo que establece el marco general de promoción y defensa de la competencia en Uruguay. En última instancia, eventuales situaciones de abuso de posición dominante u otras situaciones potencialmente problemáticas para los consumidores siempre podrían ser sancionadas al amparo del marco legal ya existente. El control de concentraciones también está previsto en ese marco legal. En nuestra opinión, las decisiones de URSEA deberían basarse en los mismos criterios rectores, sin innovaciones.

Desde la óptica legal, también sugerimos evaluar la eventual inconsistencia que existe entre la voluntad de generar condiciones para cambios de sello y la titularidad de los permisos de las bocas de expendio, que entendemos que hasta ahora ha estado asociada a los distribuidores mayoristas. En el texto de los anteproyectos no hay referencia a los permisos y se trata de un cambio que tendría implicancias significativas en materia económico-financiera, ya que dicha titularidad es actualmente considerada como parte de los activos que valorizan a las empresas de distribución mayorista.

Desde el punto de vista de los distribuidores mayoristas, **estos anteproyectos también limitan el espacio para gestionar su red en dimensiones que pueden considerarse importantes para cuidar su valor de marca** (ej. buscar mantener estándares uniformes en cuanto a cartelería, presencia de tiendas de conveniencia u otros servicios). Por otro lado, las disposiciones que hacen a la apertura de información sobre las condiciones comerciales con cada Puesto de Venta o en relación a los volúmenes de cada boca parecen **excesivas en cuanto a la divulgación de información sensible desde el punto de vista competitivo** (al margen de los eventuales problemas que generan desde el punto de vista de la confidencialidad de la información).

Más aún, entendemos que **estas disposiciones pueden terminar teniendo el efecto indeseado de resentir la competencia entre los sellos.** En un mercado pequeño y con pocos actores como el uruguayo, la divulgación de las condiciones de vinculación entre mayoristas y minoristas puede facilitar la coordinación de exigencias por parte de los sellos.

Por último, **a nuestro juicio es fundamental que las autoridades establezcan un plan de trabajo claro, con un calendario preanunciado y una explicitación detallada de las condiciones**

precedentes para cada ajuste sugerido. En particular, entendemos que es necesario que la URSEA y el Poder Ejecutivo definan si se continuará con la “Hoja de ruta” previa o, en su defecto, tracen y comuniquen con precisión una nueva estrategia de avance. Como señalamos al inicio de este documento, el apartamiento del orden y los tiempos preanunciados en la “Hoja de ruta” original, así como la ausencia de informes técnicos que respalden algunas de las propuestas incluidas en los proyectos de regulación, genera dificultades de gestión de expectativas y a nuestro juicio aumenta los riesgos de que el proceso sea permeable a intereses particulares de los distintos actores de la cadena.

Montevideo, 28 de marzo de 2025



Ec. Tamara Schandy
Socia, EXANTE