

Primera entrega proyecto OI

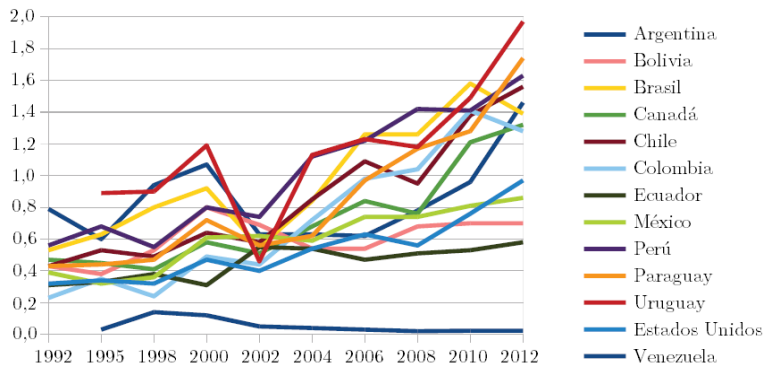
28 de mayo de 2017

Resumen

El precio del combustible uruguayo es el más caro de la región*. ANCAP regula tanto el precio intermedio como el final de los combustibles. La bonificación que obtienen las 447 estaciones de servicio (EESS) a lo largo del país se desprende de la paramétrica, esta pretende reflejar la estructura de costos de una estación tipo. La estación tipo se construyó a partir de una muestra aparentemente representativa de 52 EESS y sus respectivas estructuras de costos, no obstante, la estación tipo no se derivó directamente de la muestra sino luego de negociaciones entre la UNVENU (Unión de Vendedores de Nafta de Uruguay) y ANCAP. Intuitivamente la construcción de una paramétrica a partir de una estación tipo parece problemática por la heterogeneidad en la estructura de costos que se puede imaginar, estas presentan según sus propias características. A su vez, no está claramente definido cada cuánto se actualiza la paramétrica ni hay un protocolo definido si existen discrepancias entre la evolución de las variables que constituyen a la paramétrica y la paramétrica per se. De hecho, la paramétrica no se ha actualizado desde mediados del año pasado donde hubo un ajuste de los salarios de la rama. A fines del año 2016 desde ANCAP se propusieron dos medidas: i) construir tres franjas de bonificaciones según el 'litraje' vendido; ii) desregular el precio final de los combustibles. Es pertinente destacar que la desregulación del precio final presenta posibles problemáticas entre ellas: la integración vertical. DUCSA, distribuidora privada, propiedad de ANCAP, posee 2 EESS y a su vez, la propiedad de varias de estas. Pretendemos aportar evidencia para una discusión más rigurosa sobre si mejorar la regulación del sistema de bonificaciones que perciben las EESS o alternatively, proponer un sistema que se aproxime a la desregulación del precio.

*

Figura 1: Precio en dólares por litro del combustible para países de América



Fuente: Domingo, R.; Zipitría, L. (2015). Regulación de empresas públicas en Uruguay desafíos y perspectivas

Cuadro 1: Precio en dólares por litro del combustible (al 22/05/2017) para países de América

Argentina	Bolivia	Brasil	Canadá	Chile	Colombia	Ecuador	Estados Unidos	México	Perú	Paraguay	Uruguay	Venezuela
1.21	0.52	1.14	0.91	1.14	0.74	0.39	0.70	0.93	0.98	0.98	1.59	0.01

Fuente: http://www.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/

1. Agentes

Composición de la oferta:

- ANCAP: monopolio importador y refinador de petróleo.
- Distribuidoras: encargadas de transportar los productos desde ANCAP hacia las estaciones mediante la contratación de empresas de fletes.
 - DUCSA: distribuye combustible y lubricantes ANCAP y Chevron, es quien percibe el alquiler de las EESS que alquilan la propiedad, dueña de dos EESS, dueña de las franquicias 360
 - Petrobras: distribuye combustible, y lubricantes de su marca
 - Axion: distribuye combustible, y lubricantes de su marca
- Las estaciones de servicios (EESS): son las encargadas de realizar la venta al público, son operadas por empresas privadas bajo el sello de la distribuidora correspondiente. Pueden ser dueñas o no de la propiedad en la cual opera la estación. Existen 488 estaciones en el territorio nacional distribuidas según se muestran en el Cuadro 1 y Figura 1 del anexo.

Tal como se desprende del informe elaborado por CPA Ferrere para la UNVENU, en términos agregados, la venta de combustibles ha mostrado un patrón similar al del nivel de la actividad económica: mientras el PIB creció a una tasa promedio de 5,6 % entre 2005 y 2013, la venta de combustibles creció 5,0 % en el mismo período. Sin embargo, si se descompone la oferta por tipo de combustible, el patrón es disímil: la venta de gasoil tuvo incrementos moderados, creciendo en promedio menos de la mitad de lo que lo hizo la venta total de combustible (2,1 % en el período 2005-2013). Por su parte, la nafta presentó un crecimiento promedio superior al 10 % en el mismo período. De este modo, la nafta fue la que sustentó el dinamismo del negocio de venta de combustibles, pasando a representar en 2015 casi la mitad de las ventas totales.

Composición de la demanda:

- Familias y hogares.
- Empresas.
- Aeropuerto (este ítem no será tratado en nuestro trabajo).

La demanda se caracteriza por ser inelástica. Se distinguen dos categorías de demandantes. Por un lado están las familias y los hogares para quienes los combustibles son un bien de consumo. Por otro lado están las empresas, para quienes los combustibles es un insumo. Por lo tanto, se deben estimar dos curvas de demanda distintas.

2. Mercados conexos

ANCAP es un conglomerado que participa en varios mercados, incluyendo combustibles, gas, alcoholes, cemento, entre otros. En este trabajo nos enfocaremos en la integración vertical del mercado de producción y distribución de combustibles líquidos.

3. Dinámica del mercado de combustibles líquidos

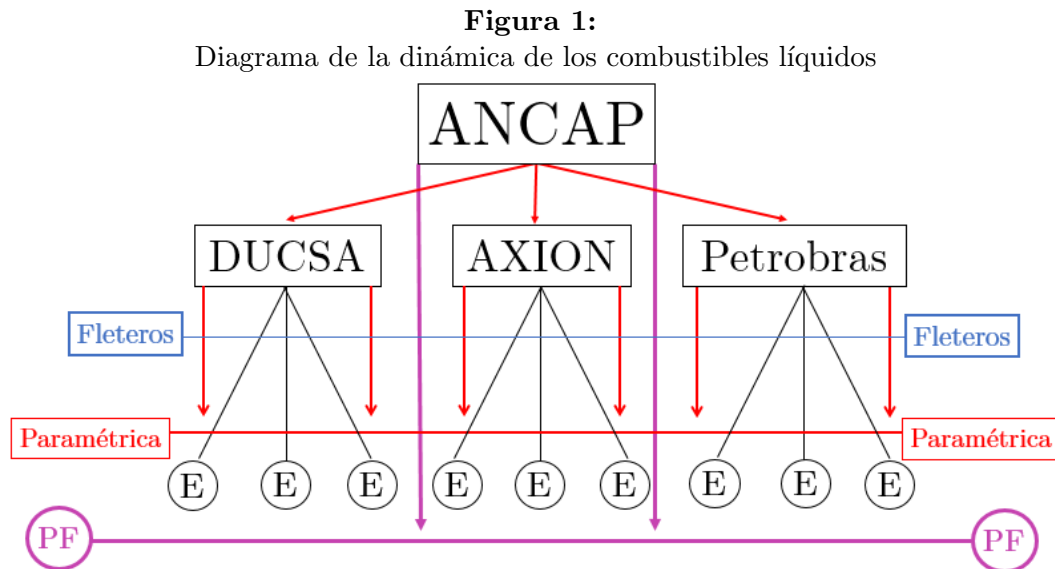
La cadena comienza cuando ANCAP importa el petróleo crudo. Este es entregado en la boya de Jos Ignacio, y transportado por oleoducto hasta la refinería de La Teja donde es convertido en sus distintos derivados: naftas, querosene, gasoil, lubricantes, entre otros.

Luego de refinado, el combustible es vendido a las distribuidoras: DUCSA, Petrobras, y Axion. DUCSA se encarga de vender al 59.22 % de las EESS, Petrobras se encarga de vender al 18.24 %, y Axion es

quien vende al restante 22.54 % de las EESS.

Las distribuidoras contratan empresas privadas de fletes, las cuales se encargan de transportar los productos a las EESS.

El último eslabón de la cadena lo componen las EESS, quienes se encargan de vender el producto al consumidor final (ver Figura 1).



4. Regulación

Dadas las características del mercado existe una fuerte regulación que podría dividirse en dos categorías: por un lado, la regulación que refiere a la operativa y seguridad, y por otro lado, la regulación comercial y económica. En este trabajo nos referiremos a esta última.

Dentro de la regulación comercial y económica, se destacan:

- Por la Ley número 8764 con fecha 15/10/1931, artículo 1, inciso b, ANCAP es un monopolio legal multiproducto con el derecho exclusivo a la “importación y refinación de petróleo crudo y sus derivados en todo el territorio de la República”, este mercado se encuentra bajo una fuerte regulación.
- El precio intermedio es fijado a través de la paramétrica. Esta es la regla mediante la cual se fija la rentabilidad bruta de la venta de combustibles de las EESS. La paramétrica pretende reflejar la estructura de costos de una estación tipo. La estación tipo se construyó a partir de una muestra de 52 EESS y sus respectivas estructuras de costos. No obstante, la estación tipo no se derivó directamente de la muestra sino luego de negociaciones entre la UNVENU y ANCAP.
- El precio final máximo es fijado por el Poder Ejecutivo mediante decretos ante solicitud del directorio de ANCAP.
- Existen amplios subsidios para el gasoil en ciertos sectores.
- El sector está sujeto a la regulación impositiva vigente en el país (IMESA, IVA, IRAE, etc.).

5. Anexo

Cuadro 1:

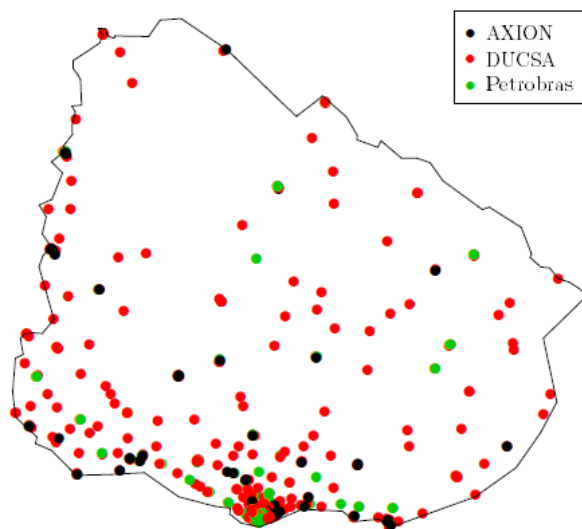
Cantidad y porcentaje de EESS, autos y vehículos por estación de servicio por departamento.

Departamento	EESS	EESS (%)	Vehículos	% del parque automotor	Vehículos por EESS
Artigas	8	1.64 %	488	1.39 %	61.00
Canelones	67	13.73 %	5173	14.76 %	77.21
Cerro Largo	10	2.05 %	1244	3.55 %	124.40
Colonia	42	8.61 %	1607	4.59 %	38.26
Durazno	12	2.46 %	819	2.34 %	68.25
Flores	7	1.43 %	308	0.88 %	44.00
Florida	15	3.07 %	666	1.90 %	44.40
Lavalleja	12	2.46 %	504	1.44 %	42.00
Maldonado	28	5.74 %	3535	10.09 %	126.25
Montevideo	153	31.35 %	12038	34.35 %	78.68
Paysandú	22	4.51 %	1234	3.52 %	56.09
Río Negro	13	2.66 %	567	1.62 %	43.62
Rivera	8	1.64 %	592	1.69 %	74.00
Rocha	15	3.07 %	774	2.21 %	51.60
Salto	13	2.66 %	1590	4.54 %	122.31
San José	23	4.71 %	1350	3.85 %	58.70
Soriano	19	3.89 %	968	2.76 %	50.95
Tacuarembó	13	2.66 %	1023	2.92 %	78.69
Treinta y Tres	8	1.64 %	568	1.62 %	71.00
Total	488	100.00 %	35048	100.00 %	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCI-VE) y la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

Figura 2:

Mapa de ubicación de las estaciones en el territorio nacional según la distribuidora proveedora



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).

1. Introducción


La bonificación la percibe el propietario de la estación de servicio cuando recibe el combustible de su respectiva distribuidora. Esta opera entonces como un descuento en la factura. El esquema de bonificaciones que reciben las estaciones de servicio (EESS) funciona de la siguiente manera:

- ANCAP determina el monto de la misma, fijando el máximo precio intermedio (al cual reciben el combustible las estaciones), y el máximo precio final (al cual lo venden). Para computar dicho precio, ANCAP extrajo la estructura de costos de una muestra de 52 estaciones (de las cerca de 500 que hay en el país). Con dicha muestra construyó una estación “tipo”, y luego, negoció en una segunda instancia con la UNVENU (Unión Nacional de Vendedores de Nafta) los costos de esta estación “tipo”.
- La paramétrica reconoce entonces los siguientes componentes: la variación de precios mediante el IPC, el salario de los pisteros, el alquiler del predio, la variación del tipo de cambio, el precio de la gasolina súper 95, el volumen de litros vendidos por la estación promedio y los costos totales de la estación “tipo”. La bonificación puede ser representada según CPA FERRERE (2016) por la siguiente ecuación:

$$B_1 = B_0 \cdot \frac{Vt_0 \cdot f(x)}{Vt_1 \cdot Ct_0}$$

siendo $f(x) = \frac{IPC_t}{IPC_0} \times 458616,2 + \frac{SP_t}{SP_0} \times 310736,8 + \frac{URA_t}{URA_0} \times 209952,4 + \frac{USD_t}{USD_0} \times 9531,3 + \frac{Pnafta_t}{Pnafta_0} \times 41484,3$
donde:

- B_1 : bonificación de gasolinas para el período de ajuste
 - B_0 : bonificación de gasolinas para el período de referencia
 - IPC_t : IPC correspondiente a tres meses antes del ajuste
 - IPC_0 : IPC correspondiente al mes inicial (octubre de 2013)
 - SP_t : salario mensual del pistero vigente al mes anterior
 - SP_0 : salario mensual del pistero vigente a partir del 1/12/2013
 - URA_t : URA (unidad reajutable de alquiler) de cuatro meses antes del ajuste
 - URA_0 : URA de setiembre 2013
 - USD_t : cotización del dólar interbancario promedio de dos meses antes del ajuste
 - USD_0 : cotización del dólar interbancario promedio de noviembre de 2013
 - $Pnafta_t$: precios gasolina súper 95 del mes anterior al ajuste
 - $Pnafta_0$: precios gasolina súper 95 vigente a noviembre 2013
 - VT_1 : volúmenes vendidos por la estación promedio, en base a los retiros de combustible del año móvil cerrado dos meses antes del ajuste dividido las EESS activas en el semestre móvil cerrado dos meses antes del ajuste
 - VT_0 : volúmenes vendidos por la estación promedio, en base a los retiros de combustible del año móvil cerrado a noviembre de 2013 dividido las EESS activas en el semestre móvil cerrado a noviembre de 2013
 - CT_0 : costos totales de EESS tipo a valores de enero de 2014
- Hasta junio de 2013, la paramétrica se actualizaba trimestralmente, a partir de esa fecha la actualización se vuelve mensual.

- En agosto de 2016, la paramétrica es congelada quedando fija la bonificación por litro vendido que reciben las EESS por tiempo indefinido.
- En enero de 2017, ANCAP y la UNVENU negocian un ajuste trimestral de la bonificación en base al IPC y al IMS, con tres meses de rezago. 
- Adicionalmente, a través del decreto 131/016 de mayo del 2016 se vuelve obligatorio el cobro a través de medios electrónicos en el horario de 22 a 6 horas. De 6 a 8 y de 20 a 22 horas, se permite un cobro máximo de \$800 (o su equivalente en moneda extranjera) en efectivo y de 8 a 20 horas se permite cualquier medio de pago. A partir del primero de septiembre del presente año la última disposición queda sin efecto y el cobro máximo en efectivo será el mismo que rige actualmente en las franjas de dos horas. Esta decisión del Poder Ejecutivo tiene un impacto directo en la rentabilidad de los estacioneros atado a la localización geográfica y al tamaño de la estación.

2. Hipótesis

Los propietarios de EESS han manifestado su descontento con la situación vigente de la paramétrica, lo cual a priori, no representaría una falla de mercado. Sin embargo, intuitivamente, la paramétrica y su posterior congelamiento abre las siguientes interrogantes: ¿qué regulación maximizaría el bienestar y procuraría la eficiencia en el mercado? ¿Se debe reformular la paramétrica para que esta se aproxime a la heterogeneidad de las estructuras de costos de las EESS (con franjas o grupos según características especiales)? ¿O se debe desregular el mercado para acercarlo a uno que funcione en competencia perfecta, con un régimen de subsidios para aquellas estaciones alejadas y con características peculiares (por ejemplo: estaciones fronterizas)? Para responder estas preguntas, es menester primero resolver ciertas cuestiones relacionadas a la pertinencia de la regulación en este mercado. A su vez, se debe estudiar el impacto que la concentración de EESS tiene en algunas zonas del país (especialmente en Montevideo y el Área Metropolitana). También se deben estudiar las consecuencias que las regulaciones que efectúa ANCAP sobre los costos y los precios de venta que enfrentan las EESS tienen en los incentivos de estas, dado que, por un lado, ANCAP fija el margen bruto de ganancia de las EESS regulando el precio intermedio (el costo por litro de combustible para las EESS). Simultáneamente, ANCAP fija el precio máximo al que las EESS pueden vender al público. La hipótesis de este trabajo es que dada la actual paramétrica, en su versión “congelada” y ajustada mediante el IPC y el IMS, existe margen para hacer una mejora en términos de eficiencia.