



PARTICULAR

Montevideo, 17 de Marzo de 2026

Señor Presidente de la Cámara de Representantes.

Sr. Rodrigo Goñi

De mi mayor consideración:

Al amparo de lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución de la República y la ley N°17673, solicito a Ud. tenga a bien cursar al Ministerio de Economía y Finanzas con destino a la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia el siguiente **pedido de informe**:

Relacionado con la eventual existencia de barreras de entrada, posición dominante o restricciones a la competencia vinculadas a la utilización del sistema GTIN/EAN en el mercado uruguayo.

- 1) Indique si la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ha recibido denuncias, consultas o actuaciones de oficio vinculadas a GS1 Uruguay, Asociación Civil EAN Uruguay, al sistema GTIN/EAN o a exigencias de codificación de productos por parte de grandes superficies comerciales.
- 2) En caso afirmativo, identifique expediente, fecha de inicio, estado de trámite y resolución recaída en cada caso.
- 3) Informe si la Comisión ha evaluado si la existencia de un único administrador local del sistema GS1 puede configurar una situación de posición dominante o monopolio de hecho.
- 4) Indique si la Comisión considera que la exigencia del estándar GS1 por parte de grandes cadenas comerciales podría constituir una práctica exclusoria o una barrera de entrada para competidores o proveedores más pequeños.
- 5) Precise si la Comisión ha analizado los costos de acceso, permanencia o mantenimiento del sistema GS1 y su impacto sobre distintos tamaños de empresa.
- 6) Informe si la Comisión ha emitido recomendaciones, observaciones o criterios generales sobre el uso de estándares privados que, en los hechos, devienen imprescindibles para operar en mercados relevantes.

2.
2

- 7) Señale si se ha considerado la incidencia de la adopción del GTIN por organismos públicos en el fortalecimiento de una posición exclusiva o cuasi exclusiva de una entidad privada.
- 8) Indique si la Comisión entiende que la articulación entre exigencias privadas de grandes operadores y exigencias técnicas estatales puede generar un cierre indirecto del mercado.
- 9) Informe si se ha evaluado la posibilidad de recomendar medidas correctivas, regulatorias o procompetitivas para asegurar alternativas razonables y no discriminatorias de identificación de productos.
- 10) En caso afirmativo, detalle dichas medidas.
- 11) En caso negativo, fundamente las razones técnicas y jurídicas.

Sin más saluda atentamente,



Nicolle Salle
Representante Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
DEPARTAMENTO ENTRADA Y TRAMITE	
RECIBIDO	
FECHA 17/03/26.	CARPETA N° 2068/026
HORA 13:01.	ASUNTO N° 5006.
REGISTRARIO	uf.



Ministerio de Economía y Finanzas
Dirección General de Secretaría

2026-5-1-0004262

Montevideo, 01 JUN 2026

Señor Presidente de la
Cámara de Representantes
Rodrigo Goñi Reyes

Presente.-

De mi consideración:

En respuesta al pedido de informes, Oficio N° 4866 de 17 de marzo de 2026, presentado por la Sra. Representante Nicolle Salle, se remite copia de lo informado por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

Atentamente,

Martín Vallcorba
Ministro Interino
Ministerio de Economía y Finanzas



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA - COPRODEC

Ref. Asunto: 2026-5-1-0004262

Montevideo, 27 de mayo 2026

Elévese las presentes actuaciones a la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas, a efectos de responder las consideraciones realizadas por Sra. Representante Nicolle Salle relacionado con la eventual existencia de barreras de entrada, posición dominante o restricciones a la competencia vinculadas a la utilización del sistema GTIN/EAN en el mercado uruguayo. A continuación, se procede a responder cada una de las preguntas realizadas.

- 1) Indique si la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ha recibido denuncias, consultas o actuaciones de oficio vinculadas a GS1 Uruguay, Asociación Civil EAN Uruguay, al sistema GTIN/EAN o a exigencias de codificación de productos por parte de grandes superficies comerciales.**

De acuerdo con el relevamiento realizado por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (en adelante, "COPRODEC" o "la Comisión"), no se identificaron, desde el año 2009 a la fecha, denuncias, consultas ni actuaciones de oficio relacionadas de forma directa con GS1 Uruguay, Asociación Civil EAN Uruguay, el sistema GTIN/EAN o exigencias de codificación de productos por parte de grandes superficies comerciales.

- 2) En caso afirmativo, identifique expediente, fecha de inicio, estado de trámite y resolución recaída en cada caso.**

De acuerdo con lo informado en la respuesta anterior, no se identificaron expedientes específicos vinculados a las materias consultadas.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

3) Informe si la Comisión ha evaluado si la existencia de un único administrador local del sistema GS1 puede configurar una situación de posición dominante o monopolio de hecho.

La Comisión no ha realizado hasta la fecha un análisis formal específico sobre la situación competitiva de GS1 Uruguay en su carácter de administrador local del sistema GS1 en Uruguay.

Sin perjuicio de ello, y únicamente a efectos descriptivos, corresponde señalar que GS1 es una organización internacional sin fines de lucro que administra estándares globales de identificación y trazabilidad de productos, entre ellos el sistema GTIN/EAN. Su modelo de funcionamiento prevé, a nivel internacional, la existencia de una única organización miembro autorizada por país para la asignación y administración de prefijos empresariales dentro del sistema.

En ese marco, GS1 Uruguay actúa como representante local del sistema en Uruguay, conforme a la estructura organizacional adoptada globalmente por GS1. La utilización de estándares GS1 presenta una amplia difusión internacional y es comúnmente utilizada en procesos logísticos, comerciales y de identificación de productos en distintos sectores económicos.

Asimismo, de acuerdo con la información institucional relevada, el Consejo Directivo de GS1 Uruguay se integra con representantes de distintos sectores económicos – incluyendo industria, comercio y servicios – así como de asociaciones empresariales y cámaras sectoriales vinculadas a dichas actividades.

Desde la perspectiva del análisis de competencia, la existencia de estándares ampliamente adoptados puede generar importantes eficiencias asociadas a interoperabilidad, compatibilidad técnica, reducción de costos de coordinación y efectos de red. Al mismo tiempo, en determinadas circunstancias, la amplia difusión de un estándar o la existencia de modelos de representación nacional única podrían también generar altos costos de sustitución o cierto grado de poder de mercado.



No obstante, la eventual configuración de una posición dominante o una situación de poder de mercado significativo requiere un análisis específico del mercado relevante, las condiciones de competencia, la existencia de alternativas efectivas y las condiciones de acceso al sistema, entre otros elementos.

En cualquier caso, corresponde señalar que la mera existencia de una posición dominante no constituye, por sí misma, una infracción a la normativa de competencia, siendo necesario analizar la eventual existencia de conductas abusivas o efectos restrictivos sobre la competencia.

4) Indique si la Comisión considera que la exigencia del estándar GS1 por parte de grandes cadenas comerciales podría constituir una práctica exclusoria o una barrera de entrada para competidores o proveedores más pequeños.

La Comisión no ha adoptado una posición formal sobre este punto, ni ha iniciado investigaciones específicas al respecto. Sin perjuicio de ello, y únicamente a efectos de aportar consideraciones generales de análisis económico de la competencia, corresponde señalar lo siguiente.

La utilización de estándares comunes de identificación de productos, como el sistema GS1, puede responder a necesidades legítimas de interoperabilidad, trazabilidad, automatización logística y coordinación entre proveedores y cadenas comerciales. En particular, la utilización de estándares uniformes puede contribuir a reducir costos operativos, facilitar procesos de inventario y mejorar la eficiencia en la gestión de cadenas de suministro.

Al mismo tiempo, cuando determinados estándares alcanzan una amplia difusión en ciertos canales comerciales, las condiciones de acceso a dichos sistemas podrían tener impactos económicos diferenciados según el tamaño o escala de los operadores económicos involucrados. En ese sentido, los costos de adopción o cumplimiento asociados a determinados estándares podrían representar una carga relativamente mayor para micro, pequeñas o nuevas empresas proveedoras.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

Desde la perspectiva de la política de competencia, la evaluación de si la exigencia de un estándar técnico por parte de grandes operadores comerciales puede configurar una barrera de entrada o generar efectos restrictivos sobre la competencia requiere un análisis específico de diversos elementos, incluyendo, entre otros, la existencia de alternativas efectivas viables, la razonabilidad y proporcionalidad de las exigencias, las condiciones de acceso al estándar y los efectos concretos sobre la dinámica competitiva del mercado.

En consecuencia, una conclusión fundada sobre la eventual configuración de efectos anticompetitivos requeriría un análisis técnico y empírico específico que la Comisión no ha realizado a la fecha.

5) *Precise si la Comisión ha analizado los costos de acceso, permanencia o mantenimiento del sistema GS1 y su impacto sobre distintos tamaños de empresa.*

La Comisión no ha realizado un análisis formal de la estructura de costos del sistema GS1 en Uruguay ni de su impacto diferencial sobre empresas de distinto tamaño. Sin perjuicio de ello, y en el marco del presente pedido, corresponde formular las siguientes consideraciones generales.

El modelo de financiamiento de las organizaciones miembros de GS1 suele basarse en una combinación de cuotas de adhesión y cargos periódicos de mantenimiento, cuyos montos pueden variar en función del tamaño de la empresa, el volumen de facturación o la cantidad de productos identificados. Este tipo de esquemas escalonados busca, en términos generales, adaptar los costos de acceso a empresas de distinta dimensión, aunque sus efectos concretos dependen del diseño específico adoptado por cada filial nacional.

Desde una perspectiva comparativa, una evaluación rigurosa de la razonabilidad y proporcionalidad de los costos aplicados en Uruguay requeriría contrastar la estructura tarifaria de GS1 Uruguay con la de organizaciones equivalentes en otros países,



particularmente en la región. Un análisis de este tipo podría considerar aspectos tales como los criterios de escalonamiento tarifario, la existencia de categorías diferenciadas según tamaño empresarial y los mecanismos de acceso aplicables a micro y pequeñas empresas.

Desde el punto de vista económico, los costos de adopción y mantenimiento de estándares técnicos pueden tener impactos relativos diferentes según la escala de los operadores involucrados. En particular, costos que representan una proporción reducida de la estructura operativa de empresas medianas o grandes podrían tener una incidencia relativamente mayor sobre micro o pequeñas empresas.

No obstante, la determinación de si dichos costos generan efectos significativos sobre las condiciones de acceso o permanencia en determinados canales comerciales requiere un análisis empírico específico, que considere, entre otros elementos, la relevancia del estándar en los distintos mercados involucrados, la existencia de alternativas comercialmente viables y la magnitud efectiva de los costos en relación con la actividad económica de los operadores.

En consecuencia, una evaluación concluyente sobre los eventuales impactos competitivos asociados a la estructura de costos del sistema GS1 requeriría un análisis técnico específico que la Comisión no ha realizado a la fecha.

6) Informe si la Comisión ha emitido recomendaciones, observaciones o criterios generales sobre el uso de estándares privados que, en los hechos, devienen imprescindibles para operar en mercados relevantes.

La Comisión no ha emitido a la fecha recomendaciones o criterios generales específicos sobre el uso de estándares privados en mercados determinados.

Sin perjuicio de ello, desde la perspectiva general de la política de competencia, corresponde señalar que los estándares técnicos o comerciales – incluidos los de carácter privado – pueden generar importantes eficiencias asociadas a interoperabilidad,



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

compatibilidad, reducción de costos de transacción y coordinación entre operadores económicos.

Al mismo tiempo, cuando dichos estándares alcanzan una amplia adopción o aceptación en determinados mercados o canales comerciales, las condiciones de acceso, utilización o permanencia asociadas a los mismos podrían adquirir relevancia desde el punto de vista competitivo, particularmente en relación con sus efectos sobre las condiciones de acceso al mercado, la participación de nuevos operadores y la proporcionalidad de los requisitos exigidos.

En cualquier caso, la evaluación de los efectos competitivos asociados al uso de estándares privados requiere un análisis específico de las características del mercado involucrado, las alternativas existentes, las eficiencias generadas y las condiciones efectivas de acceso al estándar correspondiente, sin que ello implique calificación alguna respecto del carácter indispensable o imprescindible de un estándar en particular.

7) Señale si se ha considerado la incidencia de la adopción del GTIN por organismos públicos en el fortalecimiento de una posición exclusiva o cuasi exclusiva de una entidad privada.

La Comisión no ha realizado análisis específicos ni emitido pronunciamientos formales respecto de la incidencia de la adopción del sistema GTIN por organismos públicos sobre la estructura competitiva del mercado correspondiente.

Sin perjuicio de ello, y únicamente a efectos de aportar consideraciones generales de análisis económico de la competencia, corresponde señalar que la adopción de estándares técnicos por parte de organismos públicos puede responder a objetivos legítimos de interoperabilidad, trazabilidad, eficiencia administrativa, compatibilidad de sistemas y simplificación de procesos logísticos o de contratación.

Al mismo tiempo, cuando determinados estándares privados alcanzan una amplia difusión tanto en el ámbito público como privado, su utilización puede contribuir a reforzar



efectos de red y a consolidar su adopción en determinados mercados o actividades económicas. La relevancia competitiva de dicha situación depende, entre otros factores, de las condiciones de acceso al estándar, la existencia de alternativas viables y los efectos concretos sobre la participación de operadores económicos.

En ese sentido, la evaluación de eventuales impactos competitivos asociados a la adopción de estándares privados por parte de organismos públicos requiere un análisis específico del contexto regulatorio, económico y tecnológico aplicable en cada caso concreto.

8) Indique si la Comisión entiende que la articulación entre exigencias privadas de grandes operadores y exigencias técnicas estatales puede generar un cierre indirecto del mercado.

La Comisión no ha adoptado una posición formal ni realizado análisis específicos sobre la eventual existencia de un cierre indirecto del mercado derivado de la articulación entre exigencias técnicas estatales y requerimientos privados vinculados al uso de determinados estándares.

Sin perjuicio de ello, y únicamente a efectos de aportar consideraciones generales de análisis económico de la competencia, corresponde señalar que la utilización concurrente de estándares técnicos por parte de organismos públicos y operadores privados puede responder a objetivos legítimos de interoperabilidad, trazabilidad, eficiencia operativa, simplificación logística y compatibilidad entre sistemas.

Al mismo tiempo, cuando un determinado estándar alcanza una amplia difusión tanto en el ámbito público como privado, su adopción generalizada puede reforzar efectos de red – asociados a eficiencias de interoperabilidad y coordinación – y, en determinadas circunstancias, aumentar los costos de sustitución o adaptación para ciertos operadores económicos, particularmente para empresas de menor escala o nuevos entrantes.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia

Desde el punto de vista del análisis de competencia, la evaluación de si dicha articulación puede generar efectos restrictivos sobre las condiciones de acceso o participación competitiva requiere considerar diversos elementos, entre ellos: la existencia de alternativas técnica y comercialmente viables, el grado de apertura y accesibilidad del estándar, la proporcionalidad de las exigencias aplicadas y los efectos concretos sobre la participación de operadores en los mercados involucrados.

En consecuencia, una conclusión fundada respecto de la eventual existencia de efectos anticompetitivos asociados a este tipo de situaciones requeriría un análisis técnico y empírico específico que la Comisión no ha realizado a la fecha.

9) Informe si se ha evaluado la posibilidad de recomendar medidas correctivas, regulatorias o procompetitivas para asegurar alternativas razonables y no discriminatorias de identificación de productos.

La Comisión no ha evaluado ni formulado a la fecha recomendaciones específicas de carácter correctivo, regulatorio o procompetitivo vinculadas al uso del sistema GS1 o a mecanismos alternativos de identificación de productos.

Sin perjuicio de ello, desde una perspectiva general de política de competencia, eventuales análisis sobre estándares técnicos ampliamente adoptados suelen considerar aspectos tales como las condiciones de acceso al sistema, la razonabilidad y proporcionalidad de los requisitos exigidos, la existencia de alternativas técnica y comercialmente viables y la existencia de condiciones de acceso objetivas, razonables y no discriminatorias entre operadores económicos.

10) En caso afirmativo, detalle dichas medidas.

De acuerdo con lo señalado en la respuesta anterior, la Comisión no ha definido ni considerado medidas específicas respecto de esta materia.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Comisión de
Promoción y
Defensa de la
Competencia


11) En caso negativo, fundamente las razones técnicas y jurídicas.

La ausencia de recomendaciones o medidas específicas responde a que la Comisión no ha realizado investigaciones ni análisis técnicos formales sobre eventuales efectos anticompetitivos asociados al uso del sistema GS1 o a la adopción de estándares de identificación de productos en los mercados involucrados.

Asimismo, desde la perspectiva de la política de competencia, la utilización de estándares técnicos ampliamente difundidos puede generar eficiencias relevantes asociadas a interoperabilidad, trazabilidad, automatización logística y reducción de costos de coordinación entre operadores económicos. En ese contexto, la eventual necesidad de medidas regulatorias o correctivas requiere un análisis específico y empírico que permita evaluar, entre otros elementos, las condiciones efectivas de acceso al sistema, la existencia de alternativas viables y los efectos concretos sobre la dinámica competitiva de los mercados involucrados.

Por último, corresponde señalar que, en la medida en que no se han recibido denuncias, consultas, solicitudes de información ni otras actuaciones vinculadas específicamente a la materia objeto de consulta, la temática no había constituido hasta el presente un área que hubiera motivado a la Comisión a focalizar recursos técnicos o desarrollar investigaciones de oficio específicas. Ello, sin perjuicio de las potestades legales de actuación e investigación conferidas a esta Comisión, las cuales podrán eventualmente ejercerse en el futuro en función de la evolución de las condiciones de mercado, la recepción de antecedentes concretos o la priorización institucional de recursos, en el contexto de un organismo de elevado volumen de actuaciones.


Ec. DANIEL FERRÉS
COMISIONADO
DEFENSA DE LA COMPETENCIA
M.E.F.


Mg. Ec. Martín Sequeira
Comisionado
Promoción y Defensa de la Competencia
Ministerio de Economía y Finanzas