



ACUSE



Oficio No. COFEME/16/0052

Asunto: Dictamen Total No Final, sobre el anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-070-SCFI-2015, "Bebidas Alcohólicas – Mezcal – Especificaciones."*

México, D.F., 8 de enero de 2015

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado "*Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-070-SCFI-2015, "Bebidas Alcohólicas – Mezcal – Especificaciones."*" (Anteproyecto), así como a su respectiva manifestación de impacto regulatorio (MIR), enviados por la Secretaría de Economía (SE) a través del portal de la MIR¹ y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 25 de noviembre de 2015.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), se tiene a bien expedir el siguiente²:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

La SE manifestó que con la Norma Oficial Mexicana propuesta se pretende actualizar los elementos normativos contenidos en la NOM-070-SCFI-1994, *Bebidas Alcohólicas – Mezcal – Especificaciones*³ (Norma vigente), que son aplicables al mezcal que se produce dentro de la zona de Denominación de Origen, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de noviembre de 1994. Lo anterior, con la finalidad de: *i)* disminuir la asimetría de información existente en el consumo del mezcal; *ii)* incrementar la formalidad en el sector, principalmente entre los productores de mezcal; *iii)* incentivar el desarrollo del mercado con mejores condiciones de competencia y de libre concurrencia; *iv)* promover el consumo racional de los recursos naturales utilizados en la producción y darle sustentabilidad a la actividad; y, *v)* disminuir los costos de cumplimiento de la regulación para los productores.

Asimismo, este órgano desconcentrado observa que la presente modificación se encuentra prevista en el Programa Nacional de Normalización 2015⁴ bajo el siguiente objetivo, justificación y fundamento legal:

"Objetivo y justificación: Es necesario actualizar las especificaciones del mezcal que se produce dentro de la zona de Denominación de Origen publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 1994. Derivado de problemáticas detectadas a partir de la evaluación de su cumplimiento y a propuesta

¹ www.cofemersimr.gob.mx

² Se tiene que mediante oficio COFEME/15/4394, de fecha 9 de diciembre de 2015, la COFEMER determinó procedente la emisión del Anteproyecto al tenor de lo señalado en el artículo 3, fracción II, del Acuerdo de Calidad Regulatoria y, en consecuencia, resolvió sujetar el Anteproyecto y su MIR correspondiente al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la LFPA.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1997.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2014.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

del organismo de certificación del producto, se han detectado la necesidad de realizar a la norma modificaciones a fin de actualizarla.

Fundamento Legal: Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 fracciones XIII y XXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 39 fracción V, 40 fracciones XII y XV, 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 33 de su Reglamento, 3 fracciones IV y V del Acuerdo de Calidad Regulatoria y 21 fracciones I, IX y XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía."

En opinión de la COFEMER, se considera adecuado que la SE promueva la actualización del marco regulatorio, al establecer las características que debe cumplir los productos que se denominen "Mezcal", en su producción, envasado y comercialización, con ello se evita que el consumidor tome decisiones de compra a partir de información engañosa sobre la autenticidad del producto.

II. Definición del problema y objetivos generales.

La SE, en la pregunta 2 de la MIR del documento 20151120112808_39184_ANEXO II MIR NOM-070.docx (Anexo II), ha identificado la problemática que hace necesaria la actuación gubernamental de la siguiente manera:

"En general, la problemática que se pretende resolver con la modificación (actualización de la actual NOM), está relacionada con los riesgos existentes para el consumidor por el consumo de una bebida alcohólica como lo es el Mezcal, por lo que se generan diversos costos sociales en materia de salud.

La prioridad relativa a estos problemas se enlista a continuación:

1. Adulteración

La creciente demanda y niveles de precio alcanzados por el producto durante los últimos años, ha generado que se incremente la imitación en el mercado, las cuales tratan de extraer rentas por la venta de alcohol de baja calidad a precios altos. Esto viene acompañado de los riesgos a la salud asociados al consumo de bebidas adulteradas y que pueden ser causantes de múltiples afecciones o padecimientos que se pueden materializar para una gran cantidad de consumidores.

La cadena de producción-consumo del mezcal, se ha visto cada vez más afectada por la aparición de productos apócrifos, que además de ser un riesgo para los consumidores, afectan la imagen y prestigio del producto original.

En una investigación del año 2009, se mostró que 9 de cada 10 entrevistados habían adquirido un producto de mala calidad. De éstos, la mitad los adquiere cada 15 o 30 días, el 36 % 1 o 2 veces al año y el 12 % diariamente o una vez a la semana. Las mujeres y los hombres compran en igual proporción. Según este estudio, en niveles medios y bajos el gasto es mayor. El sector socioeconómico C-/D gasta un 70 % de su ingreso en artículos de imitación (véase anexo A).

ANEXO A INVESTIGACIÓN ADULTERACIÓN

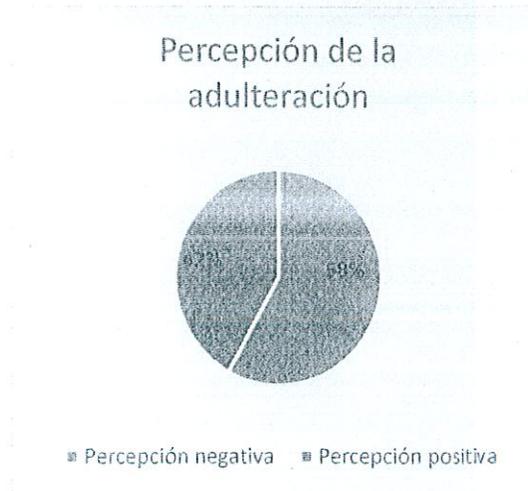


Figura 1 Porcentaje de la Percepción de la adulteración en México

Fuente: Cámara de Comercio Mexicana, 2009

Para el caso del mezcal, es un hecho que toda bebida debe cumplir con los requisitos de información comercial y especificaciones de las Normas que lo amparen. Desafortunadamente en el mercado se hallan bebidas de dudosa procedencia y calidad que causan serios daños a la salud a las personas que lo consumen. El bajo precio de estas bebidas es en muchos de los casos más atractivo tanto para los propietarios donde se vende y comercializa el mezcal como para los consumidores, por un lado siendo mayores las ganancias y por el otro mayor alcohol y satisfacción.

En los últimos años la industria mexicana del mezcal ha mantenido un nivel de crecimiento estable. El volumen del mezcal vendido se incrementa cuando se trata de bebidas más económicas; por lo que ha llevado a encender los semáforos rojos ante un incremento de producción y distribución ilegal de la bebida con denominación de origen: Mezcal.

Existen algunos aspectos básicos que deben ser valorados al momento de adquirir la bebida y que ayudan a identificar la mercancía adulterada. La apariencia y características generales del certificado y que no procede de los verdaderos fabricantes.

Así como que se designa o expide con nombre o calificativo distinto al que lo (sic) corresponde. Igualmente, se denomina como el producto aprobado, sin serlo. En el envase, empaque o rotulo contiene diseño o declaraciones que pueden inducir a engaño respecto a su composición u origen y que haya sido elaborado por un establecimiento que no haya sido autorizado para tal fin.

De acuerdo a la normatividad vigente y el comportamiento histórico de la bebida se han identificado los siguientes puntos críticos:

- *Fabricas: llevando a cabo el diagnóstico del establecimiento, muestras de todo tipo de bebidas que se elaboren en dicho establecimiento;*
- *Depósitos: Verificación de las condiciones técnicas – sanitarias, de higiene y dotación, conservación y almacenamiento de los productos el rotulado de los mismos y la procedencia;*
- *Expendios minoristas: En estos establecimientos se hace énfasis en la vigilancia de las bebidas, por lo que se debe verificar las características externas de las bebidas,*

SE

SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURIDICOS



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

estampillas, sellos, tapas y partículas en suspensión. Además de solicitar la factura de la fábrica o depósito de donde provienen.

La existencia de mercados paralelos no regulados con respecto a los que sí están, limita medidas adoptadas por el gobierno, a decir, hay que recordar que la implementación de políticas públicas para la regulación de precios por medio de impuestos, ha dado como resultado la creación de estos mercados, es por ello que es importante conocer la dimensión de la incorporación al mercado nacional.

Es importante distinguir dos tipos de bebidas ilegales: 1) las bebidas "paralelas" idénticas a las anteriores, pero ligeramente más baratas porque no pagan impuestos al introducirse al mercado; y 2) las de procedencia ilícita, ya sea una imitación de las originales que son muy similares en la presentación, pero que fueron rebajadas con químicos, conocidas popularmente como "imitaciones".

Es importante mencionar con respecto al punto 1 de bebidas indebidas, que con la implementación de la NOM que regula el mezcal muchos productores pequeños o medianos no se ajusten a la verificación y certificación del producto, por lo que muchos de esos productores quedaran fuera del mercado formal. Ese mercado paralelo, viene creciendo a medida que sigue mejorando las imitaciones las cuales en el mercado se puede encontrar bebidas que tienden a ser consumidos por la población sin darse cuenta de ello a simple vista.

Estas bebidas se pueden llegar a vender en los centros comerciales, vinaterías, bares, cantinas, centros nocturnos, tiendas, entre otros. Entre 60 y 40 % de las botellas que se ofrecen en establecimientos formales son adulterados, de acuerdo con datos de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y la Cámara Nacional de la Industria Tequilera y de la Industria de Vinos y Licores.

2. Acelerado consumo de los recursos

Dado que la materia prima del mezcal son magueyes que tienen un ciclo largo de reproducción, y ya que hay una creciente demanda por el producto, existe un riesgo de consumir más del que se genera, lo que puede llevar a un desequilibrio y crisis del mercado, afectando severamente tanto a productores como a consumidores.

Tal como se mencionó anteriormente, de los ocho estados en donde se tiene la denominación de origen de mezcal, también se ha presentado esta tendencia de crecimiento en la superficie cosechada de agave. De 2004 a la fecha, la superficie cosechada en estos estados ha aumentado de 2,445 hectáreas a 10,411, lo que equivale a un crecimiento de más del 300 %, con un crecimiento anual promedio del 17.5 %.

Los estados que más han aportado a este crecimiento han sido Zacatecas, Guanajuato y Tamaulipas, ya que, a partir de los últimos años, han comenzado a tener un papel más preponderante dentro de esta industria. Incluso en 2013, Guanajuato y Tamaulipas presentaron una mayor cosecha que Oaxaca, estado que ha visto su cosecha caer constantemente desde 2009 y que pasó de representar el 37 % de la cosecha nacional de agave en 2010 a sólo el 9 % en 2013.

La NOM propuesta es una regulación cuidadosa del medioambiente y de la sustentabilidad de los recursos para la elaboración del mezcal, ya que permitirá tener información confiable sobre la cantidad de recursos disponibles, así como de la tasa de consumo de los mismos. Incluso facilitará la identificación y trazabilidad de dichos recursos.

Protege los inventarios de las plantas también al vigilar la procedencia y estado de las mismas. Lo anterior es relevante para evitar que sean usadas plantas no aptas, incluso puede evitar o alertar



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

sobre enfermedades que afecten dichos recursos, lo que por sí solo pudiera provocar una crisis grave de disponibilidad de maguey. Sobre las afectaciones por enfermedades en las plantas, pueden ser generadas por una actividad agrícola intensa que descuide los procesos de calidad, tales como la fertilización y control de plagas⁵.

Lo anterior, puede tener afectaciones tanto como para la calidad del producto e impactar el precio a la alza, ambas son afectaciones graves al bienestar del consumidor.

3. *Altos costos de cumplimiento de la actual norma*

La actual norma describe un proceso productivo que no corresponde a la actualidad de gran parte de los productores, pero también impone altos costos de cumplimiento de la misma. Es decir, si algún pequeño productor (que es la mayoría) decidiera formalizarse y cumplir con la norma, tendría que destinar cuantiosos recursos para reconvertir sus procesos (equipamiento, instalaciones, materia prima y capacitación). Estos costos son tan altos para este tipo de productores que hacen prácticamente prohibitiva el cumplimiento de la regulación.

4. *Incompatibilidad entre la norma vigente y los procesos tradicionales de producción*

La elaboración de Mezcal se remonta a cientos de años atrás mediante procesos de elaboración que se han conservado a través del tiempo y que es causa de las características más apreciadas de la bebida. Sin embargo, la actual norma fue diseñada tomando como modelo la regulación del tequila, que si bien comparte algunas similitudes con el mezcal, sus diferencias son mayores, derivado principalmente por las formas de producción.

Al tener una regulación que incorpora las características tradicionales de la elaboración del mezcal y sus diferentes productos derivados, se genera en automático confianza entre lo que sucede en la realidad y lo que establece la norma. Lo anterior, es causa de que gran cantidad de productores se encuentren fabricando siguiendo las tradiciones de siempre."

Por otra parte la SE expone en la pregunta 1 del Anexo II de la MIR, que los objetivos regulatorios que persigue el Anteproyecto son los siguientes:

"El objetivo general de la modificación de la NOM de Mezcal, es mitigar los riesgos existentes para el consumidor por el uso de una bebida alcohólica, que no cuenta con especificaciones y control en su proceso, por lo que se generan diversos costos sociales en materia de salud, pero también en otros aspectos económicos y ambientales.

Los resultados que se esperan alcanzar son:

- *Disminuir la asimetría de información existente en el consumo del mezcal en la actualidad.*
- *Incremento de la formalidad en el sector, principalmente entre los productores de mezcal.*

⁵ A pesar de que el Maguey es una planta perenne, que puede reproducirse durante todo el año y que su cosecha puede ocurrir en cualquier momento, la calidad y cantidad del Mezcal en diversas regiones con denominación de origen, mantiene una estrecha relación con la dinámica de las lluvias. Esto se debe a que los azúcares que se acumulan en la cabeza del maguey lo hacen mejor en la época de secas, cuando las plantas están sujetas a mayor estrés, lo que coincide con una mayor floración de las mismas. Esta condición natural se ha adaptado a la estrategia de las unidades de producción para desarrollar una actividad productiva en el estiaje. Lo anterior, tiene efectos en la tasa de consumo del maguey, ya que debe ajustarse a ciertas épocas del año, limitando el proceso productivo de manera estacional en algunos meses del año. Esto puede inducir a que durante la temporada de producción se tienda a la sobreutilización de los recursos.



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

- *Incentivar el desarrollo del mercado con mejores condiciones de competencia y de libre competencia.*
- *Promover el consumo racional de los recursos naturales utilizados en la producción y darle sustentabilidad a la actividad.*
- *Disminuir los costos de cumplimiento de la regulación para los productores.*

Lo anterior con el fin de reducir el margen de error de los mismos en las transacciones comerciales que se realizan al interior del país, en beneficio de los consumidores y de la economía nacional."

En este orden de ideas, la COFEMER estima que las consideraciones expuestas evidencian que es necesario contar con un instrumento jurídico que permita atender la problemática planteada, en el cual se establezcan las características y especificaciones que debe cumplir el mezcal, por lo que hace a su producción, envasado y comercialización.

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En este sentido, la SE reconoció haber analizado y valorado otras alternativas a la emisión del Anteproyecto. Dichas alternativas son las siguientes:

"No emitir regulación alguna

La primera alternativa considerada fue el status, es decir, mantener la situación tal como se encuentra actualmente. Naturalmente se determinó que en el mejor de los casos los impactos y la problemática se mantendrían tal como se presentan hoy en día. Algunos de los principales impactos identificados son los siguientes:

Impactos a la salud humana por consumo de mezcal no apto para el consumo;

Depredación de los recursos naturales;

Desequilibrios en los mercados del producto;

Incentivo a la informalidad y la adulteración.

Se analizaron las tendencias de dichos impactos y se concluyó que estos son incrementales con el tiempo y que requieren de la adopción de medidas en el corto, mediano y largo plazo para ser erradicados y revertidos. El resultado de este ejercicio mostro inviable la alternativa.

Esquemas de autorregulación

El sistema privado de regulación o autorregulación es una alternativa que es digna de ser considerada en el presente estudio, ya que, bajo las condiciones correctas puede tener efectividad para mitigar los riesgos a un costo relativamente bajo.

Para el caso de Mezcal, existe tal cantidad de productores que no han sido formalizados o que no pueden ser identificados por los mismos integrantes de la industria, que se dificulta en primer momento, acordar los lineamientos y estándares básicos de la actividad, por otra parte, es complejo asegurar que los costos de no cumplir con el esquema de autorregulación serán más altos que los beneficios de no hacerlo.

La existencia de una gran asimetría de información entre el productor y el consumidor del mezcal, así como la naturaleza del bien en cuestión y su potencial riesgo para la salud humana, hace

SE



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

cuestionar fuertemente que la autorregulación de la actividad deba incluso considerarse como alternativa, ya que, este tipo de productos pueden considerarse de interés público, por lo que se debe regular desde el Estado para que exista una protección permanente y sólida del consumidor.

Esquemas voluntarios

La utilización de esquemas voluntarios de cumplimiento de reglas, se basa en la premisa de que el individuo es capaz de sopesar los pros y los contras del cumplimiento y que a partir de eso podrá siempre elegir la observancia de la norma de manera convencida de sus virtudes y beneficios. Desde el punto de vista teórico, la aplicación de un esquema voluntario de cumplimiento de la regulación sería idealmente la mejor manera de hacerlo, dado que los costos de implementación serían relativamente bajos dado que no existe un esquema de sanción.

Para que esta variante de regulación pueda tener éxito y reduzca los niveles de riesgo asociados a la producción de bebidas alcohólicas, se debería de tener información completa en todos los productores (incluso en los consumidores) sobre la naturaleza del producto y de sus potenciales impactos en los diversos ámbitos (salud, ambientales, económicos, etc.).

Incentivos económicos

Una estrategia de tratamiento fiscal para aquellos productores que se apeguen a los lineamientos podría llegar a tener cierta influencia en el comportamiento de los actores, siempre y cuando sean lo suficientemente fuertes para recondicionar las acciones. Estos incentivos se vinculan con un cierto costo fiscal para el Estado, mismos que requerirían alcanzar cierto nivel para poder ser significativos y efectivos.

Una exención fiscal, sea parcial, total, temporal, permanente, etc., podría ser efectiva para fortalecer el cumplimiento de regulaciones por parte de actores formales, y para incluso formalizar a aquellos que no lo son.

Otro tipo de regulación

Una de las alternativas regulatorias a esta propuesta de NOM y que podría considerarse con una mayor facilidad en la implementación sería la regulación del mezcal a través de una NMX. Por una parte se podría considerar que tendría menos costos de cumplimiento para los productores dado que su observancia sería voluntaria y sólo para aquellos que quisieran comercializar y exhibir su producto como uno elaborado con estándares de calidad atribuibles a la NMX. Otra ventaja sería que una NMX tiene las características para regular prácticamente todo el proceso de producción y comercialización del mezcal, y quizás lo más relevante sería una NMX que contemplará la actualización respecto de la vigente.

Pese a las ventajas anteriormente descritas, la alternativa tiene una debilidad de fondo frente a la NOM, y es que su cumplimiento voluntario le impide garantizar que mitigará los múltiples y significativos riesgos inherentes a una bebida consumida por seres humanos. Es decir, aquellos productores que no desearan aplicar la norma, podrían fabricar (o continuar fabricando) y/o comercializar (o continuar comercializando) mezcal con distintos métodos de elaboración y sin parámetros de calidad y sanidad. Esto último tiene una muy alta posibilidad de generar grandes costos sociales vinculados con el daño a la salud humana, entre otros.

Otras

No se considera que exista alguna otra alternativa viable para solucionar la problemática planteada. La inclusión de este tipo de disposiciones en Reglamentos o Leyes no es conveniente, ya que estos documentos no establecen las especificaciones metrológicas y técnicas que garanticen el



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

buen funcionamiento de estos. Adicionalmente cabe mencionar que en la emisión de en Reglamentos o Leyes, la participación de los diversos sectores involucrados es más reducida y limitada que en una Norma Oficial Mexicana, en la que hay un proceso de consenso y de consulta pública.”

En vista de lo anterior, la SE concluyó que “[s]obre las alternativas probables para alcanzar los mismos objetivos y resolver la problemática del sector, se encontró que si bien algunos cuentan con el potencial de ser efectivos, no garantizan que se tengan efectos sobre toda la problemática, sino solo de manera parcial. [...] La propia LFMN, consideran que entre las finalidades de las NOM se encuentran la regulación de productos o procesos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, etc.”

En relación a la revisión internacional que la SE llevo a cabo, concluyó que la emisión del Anteproyecto es la mejor opción para atender la problemática anteriormente señalada, ya que presentó la forma en que la problemática se encuentra regulada en otros países y/o las buenas prácticas internacionales en esa materia:

“Caso europeo

En diferentes países del mundo se mantienen regulaciones para proteger y fortalecer sus respectivas denominaciones de origen. En ese sentido, resulta importante presentar tres casos, siendo los que guardan mayor similitud al Mezcal:

Scotch Whisky

Coñac

Champagne

Los argumentos por los que las situaciones bebidas alcohólicas con denominación de origen son consideradas similares a la del Mezcal son las siguientes:

- 1. Se trata de bebidas alcohólicas comercialmente exitosas en el mundo y protegidas por denominaciones de origen;*
- 2. Sus respectivas regulaciones no conciben productos que no sean 100 %;*
- 3. Se consideran productos de lujo;*
- 4. En sus respectivas regulaciones, se describen los procesos y equipos permitidos para su elaboración;*
- 5. Respetan las formas de producción que dieron origen a la bebida, y no obstante que existen procesos tecnológicos modernos que le darían mayor eficiencia y significarían reducción de costos, se continúan produciendo de esa forma al conferirles prestigio, valor en el mercado y desarrollo social en las respectivas regiones;*
- 6. Poseen características organolépticas similares al Mezcal.*

Scotch Whisky

Se regula mediante la THE SCOTCH WHISKY REGULATION 2009 No. 2890, la cual es un instrumento jurídico administrado por el Departamento del Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales y presentada al Parlamento por el mandato de su Majestad de la Gran Bretaña⁶.

⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2009/2890/contents/made>.

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

Con respecto a dicha regulación, resulta muy importante hacer notar que es el propio gobierno quien mediante lo siguiente hace ver la importancia de regular de forma correcta esa bebida alcohólica, a efecto de proteger su reputación y a los consumidores:

“Scotch Whisky es un producto de alto valor y calidad con exportaciones anuales con un valor de 3 billones de Libras. En ese sentido, la protección de su reputación es muy importante para la economía del Reino Unido y es también importante para los consumidores en cuanto a que el producto que adquieren es el que dice ser.

La Regulación 2009 del Scotch Whisky tiene por objeto proteger a los consumidores de prácticas que lo induzcan al error y fomentar transparencia en el mercado y competencia leal.

Coñac

El Coñac se regula mediante decreto del 16 de junio 2011 homologant (sic) las especificaciones de la AOC Cognac, el cual se publicó en el Diario Oficial de Francia⁷. La Oficina Nacional Interprofesional del Cognac (Bureau National Interprofessionnel du Cognac) y el Instituto Nacional del Origen y la Calidad, son los organismos encargados de controlar el cumplimiento su regulación.

Champagne

La Champagne se regula mediante la Appellation d'Origine Contrôlée, la cual data de 1936 y es verificado su cumplimiento por el Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INAO), hoy llamado Instituto Nacional del Origen y la Calidad. (Véase la tabla 5 Anexo C).

Derivado de los casos exitosos revisados anteriormente, se puede constatar que aunque existen variaciones en cuanto a la forma y ejecución de las regulaciones existentes sobre productos con denominación de origen, respecto del caso del Mezcal, se pudieron identificar varias similitudes y que son recuperadas por la presente propuesta de NOM. Lo anterior, con la finalidad de incorporar al caso del mezcal las mejores prácticas internacionales. En conclusión se destacan los siguientes aspectos:

- La presente propuesta de NOM, al igual que las regulaciones revisadas, abarca las distintas etapas de producción y describen los procesos-equipos que pueden ser usados;*
- Tienen como objetivo común, al igual que la NOM propuesta, vigilar la calidad del producto (por ende, el bienestar del consumidor), así como mantener las mejores condiciones del mercado;*
- Consideran el uso de tecnologías y de procesos originales para garantizar productos de calidad y que preserven la identidad;*
- Existen organismos especializados en verificar el apego de los productores a la regulación.”*

En virtud de lo anterior, esta Comisión observa que esa Secretaría efectivamente analizó las distintas alternativas de política pública que pueden atender a la problemática y objetivos antes descritos, con lo que se garantiza la emisión de regulaciones que generen el máximo beneficio social, en concordancia con el mandato conferido a la COFEMER por el Título Tercero A de la LFPA.

⁷ [http://www.cognac.fr/cognac/fr/0_commun/actualite.aspx?media-url=/bases/actualites_bnic.nsf/db36e34958fb8821c125767000551e09/5f64835279d272a9c125768f00582cf8/\\$FILE/joe_20110618_0140_002513725.pdf](http://www.cognac.fr/cognac/fr/0_commun/actualite.aspx?media-url=/bases/actualites_bnic.nsf/db36e34958fb8821c125767000551e09/5f64835279d272a9c125768f00582cf8/$FILE/joe_20110618_0140_002513725.pdf).



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
 Coordinación General de Mejora Regulatoria de
 Servicios y de Asuntos Jurídicos

IV. Impacto de la Regulación.

a) Trámites

Respecto del presente apartado, a través de la MIR correspondiente la SE señaló que el Anteproyecto elimina trámites, no obstante omite señalar el mismo y la razón de la eliminación. Por lo anterior, esta Comisión, solicita a la SE proporcionar dicha información.

Aunado a lo anterior, se observa que el Anteproyecto prevé en el numeral 8.4 que el productor aprobado por el organismo de certificación debe obtener la autorización para el uso de la denominación de origen, por ello, la COFEMER estima que el trámite con homoclave IMPI-01-007 denominado "Autorización para el uso de una denominación de origen", podría sufrir modificaciones, por ello la SE deberá indicar si es que se modifica y la justificación correspondiente.

Por último, respecto a la inscripción de convenios que en su caso suscriban los envasadores y comercializadores cuando sean distintos al productor (considerar el trámite IMPI-01-014 Inscripción de convenio para uso de una denominación de origen), expresar si el Anteproyecto en efecto crea o no nuevos trámites, modifica o elimina los ya existentes, y que en caso de que se cumpla con alguno de los supuestos mencionados los señale y justifique.

b) Acciones regulatorias

Al respecto, la SE señaló en el Anexo II de la MIR las acciones regulatorias que considera se derivan de la implementación de esta norma, identificándolas como estándares técnicos.

No obstante lo anterior, la COFEMER observa que la SE no identificó las acciones regulatorias distintas que se estarían incorporando al marco normativo con la emisión del Anteproyecto, tales como aquellas que establecen requisitos, obligaciones, el procedimiento de evaluación de la conformidad. Por ello, se considera importante que la brinde la justificación para cada una de ellas, toda vez que se requiere analizar detalladamente el impacto de las mismas. Asimismo, se solicita explicar, como éstas contribuyen a resolver la problemática identificada, para el caso que nos ocupa.

c) Costos.

En relación a los costos del Anteproyecto, la SE describió en la pregunta 14 del Anexo II de la MIR los supuestos bajo los cuales obtuvo la estimación de los gastos que derivan de la regulación propuesta, los cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:

COSTO SOCIAL TOTAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE NOM	
i) Costos de cumplimiento	
▪ Carga Administrativa	\$ 121,556,604
▪ Ajuste a los procesos productivos	\$ 19,465,000
Subtotal	\$141,021,604
ii) Costos de arranque y facilitación	
▪ Aplicación de la estrategia	\$ 2,000,000
COSTO TOTAL	\$ 143,021,604

d) Beneficios.

Por lo que se refiere a los beneficios de la regulación, la SE detalló en el Anexo II de la MIR lo siguiente:



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
 Coordinación General de Mejora Regulatoria de
 Servicios y de Asuntos Jurídicos

“La propuesta de NOM contempla cambios que implican una reducción de costos de cumplimiento por menor carga administrativa, en comparación con los costos en que actualmente se incurre por la NOM vigente. A continuación el comparativo tomando en consideración los siguientes parámetros promedio:

- 12 lotes de Mezcal blanco (al ser el más común en producirse);
- Cada lote de 2000 litros;
- Envasados en botellas de 750 ml;
- Con un envasado de exportación mensual;
- Con un envasado nacional mensual.

REGISTRO DE PREDIOS DE MAGUEY	
Obligado: AGRICULTOR	
NOM vigente	Proyecto Modificación
\$ 20 por predio cultivado.	\$ 20 por predio cultivado.

VERIFICACIÓN EN PRODUCCIÓN	
Obligado: PRODUCTOR	
NOM vigente	Proyecto Modificación
1) Visita de inspección: 4 mensuales: \$ 200 cada una TOTAL ANUAL \$ 9,600	1) Visita de inspección: 4 mensuales: \$ 100 cada una TOTAL ANUAL \$ 4,800
2) Verificación por producción \$.60 por litro; TOTAL ANUAL \$ 14,400	2) Verificación por producción \$.40 por litro; TOTAL ANUAL \$ 9,600

PRUEBAS DE LABORATORIO EN PRODUCCIÓN	
Obligado: PRODUCTOR	
NOM vigente	Proyecto Modificación
Pruebas por lote: % Alc vol, Acidez, Extracto seco, Metanol y Alcoholes superiores Costo \$ 3,500 TOTAL ANUAL \$ 42,000	Pruebas por lote: SE ELIMINA PRUEBA DE ACIDEZ % Alc vol, Extracto seco, Metanol y Alcoholes superiores Costo \$ 2,800 TOTAL ANUALS 33,600

VERIFICACIÓN EN ENVASADO	
Obligado: PRODUCTOR	
NOM vigente	Proyecto Modificación
1) Visita de inspección: 4 mensuales: \$ 200 cada una TOTAL ANUAL \$ 9,600	1) Visita de inspección: 4 mensuales: \$ 100 cada una TOTAL ANUAL \$ 4,800
2) Verificación en envasado \$ 0.60 por litro: TOTAL ANUAL \$14,400	2) Verificación en envasado \$ 0.40 por litro; TOTAL ANUAL \$9,600



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
 Coordinación General de Mejora Regulatoria de
 Servicios y de Asuntos Jurídicos

PRUEBAS DE LABORATORIO EN ENVASADO	
Obligado: <i>ENVASADOR</i>	
NOM vigente	Proyecto Modificación
Pruebas por lote: % Alc vol, Acidez, Extracto seco, Metanol y Alcoholes superiores Costo \$ 3,500 TOTAL ANUAL \$ 42,000	% Alc vol Costo \$ 300 TOTAL ANUAL \$ 3,600

VERIFICACIÓN EN LA COMERCIALIZACIÓN	
Obligado: <i>COMERCIALIZADOR</i>	
NOM vigente	Proyecto Modificación
1) Sello de certificación \$ 0.60 por botella 2) Certificado en punto de venta \$ 700 3) Certificado para exportación \$ 700 32,004 botellas anuales TOTAL ANUAL \$ 36,602	1) Sello de certificación \$ 0.50 por botella 2) Certificado en punto de venta \$ 0 3) Certificado para exportación \$ 0 32,004 botellas anuales TOTAL ANUAL \$ 16,002

IMPRESIÓN DE NUEVO ETIQUETADO	
Obligado: <i>ENVASADOR y/o COMERCIALIZADOR</i>	
Actualmente	Proyecto Modificación
A efecto de no generarle mayores costos, el OEC habrá de autorizar se agote el inventario de etiquetas con que cuentan actualmente.	

ELABORACIÓN DE REPORTES	
Obligado: <i>PRODUCTOR, ENVASADOS Y COMERCIALIZACIÓN</i>	
NOM vigente	Proyecto Modificación
1) 60 reportes anuales que implican el uso de 2 horas/hombre de un salario aproximado de \$ 50 p/hora TOTAL ANUAL \$ 6,000	1) Los reportes son eliminados TOTAL ANUAL \$ 0

COSTO TOTAL ANUAL	
NOM vigente	Proyecto Modificación
\$ 174,622	\$ 82,022

...



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

La SE señaló que los beneficios de la regulación son superiores a los costos por lo siguiente:

"Para estimar el impacto global de esta liberación de recursos se multiplica la diferencia entre los costos de cumplimiento de la NOM vigente y los de la NOM propuesta, multiplicada por los productores que no la cumplen actualmente y los que no cumplirían la propuesta:

LIBERACIÓN DE RECURSOS TOTAL ANUAL (Reducción de costos Administrativos)	
(Costo NOM vigente X Actores fuera de Norma) – (Costo NOM propuesta X Actores fuera de Norma)	TOTAL
$(\$ 174,622) \times (1,482) - (\$ 82,022) \times (148) =$ $\$ 258,789,804 - \$12,139,256 =$	\$ 246,650,548

Por tales motivos, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento.

e) Competencia

Respecto al presente apartado, de conformidad con la información contenida en la MIR correspondiente, se observa que la SE manifestó que la propuesta regulatoria no contempla acción o mecanismo regulatorio que podría restringir o promover la competencia, puntualizando que: "[I]a Acción Regulatoria es establecer o modificar estándares técnicos o procedimentales".

Asimismo, a decir de la SE llevar a cabo dicha acción se justifica debido a que: "[E]s importante la intervención del Estado a través de esta acción ya que si el Estado no la implementara la problemática referenciada en el apartado II se incrementaría".

En ese tenor, el pasado 18 de diciembre de 2015 se recibió en esta Comisión la Opinión Institucional remitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante el oficio ST-CFE-2015-374, sobre el Anteproyecto de mérito, en la cual dicho órgano autónomo señala que el mismo no tendría efectos negativos en materia de competencia y libre concurrencia.

f) Riesgo

La SE realizó un análisis de riesgo relacionado a la problemática planteada, señalando en las preguntas 7 y 8 del Anexo II de la MIR las siguientes consideraciones:

Pregunta 7

"Tipos de riesgo que motivan la emisión de la regulación: Consumidores o Economía.

Población o industria potencialmente afectada: Consumidores de Mezcal e Industria Mezcalera general.

Origen y área geográfica del riesgo: El territorio que comprende los Estados Unidos Mexicanos.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo: Moderado.

Tipo de riesgo, afectación o daño probable (enfermedades, fallecimientos, accidentes, daños ambientales, daños materiales, afectaciones económicas, etc.) y su magnitud:

-Riesgo Sanitario

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

La evaluación que las autoridades dan al riesgo sanitario relativo al consumo de bebidas alcohólicas es prioritaria, ya que, entienden que tiene un gran potencial de generar impactos negativos en la población, y que pueden incluso traducirse en pérdidas humanas. Por lo anterior, es que la regulación de este tipo de productos trata de cubrir todos y cada uno de sus aspectos de cadena producción-consumo."

Pregunta 8

"Tipo de Riesgo: Enfermedades y Afectaciones económicas.

Grupo, sector o población sujeta al riesgo: Consumidores, Productores, Envasadores y Comercializadores.

Indicador de impacto: Estadísticas de la OMS y Secretaría de Salud y Estadísticas de COMERCAN.

Acción implementada: Modificación a la NOM.

Situación esperada con la implementación de la regulación: Reducción a los índices de enfermedades por bebidas alcohólicas adulteradas y Diminución de los costos de Mezcal.

Justificación de cómo se reduce, mitiga o atenúa el riesgo con la acción: De acuerdo a las estadísticas de las entidades u Organismos, se podrá reflejar la implementación de la NOM."

En este sentido, esta Comisión toma nota de la información presentada por la SE a efecto de dimensionar el riesgo latente para la salud.

Sin embargo esta Comisión considera, que es necesario que la SE evalúe el riesgo que pretende ser atendido por el Anteproyecto, para lo cual deberá presentar una estimación o evaluación de su magnitud en términos numéricos, precisando la evidencia empírica o científica que la soporta. Adicionalmente, de ser posible, la probabilidad de ocurrencia del riesgo, la cual deberá corresponder con la evidencia científica o académica, experiencia internacional, datos empíricos o un comparativo con alguna situación comparable que ya haya sido observada, entre otras posibles fuentes.

V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con respecto a la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la SE señaló lo siguiente:

"Según el tipo de actor se ha diseñado la siguiente estrategia de instrumentación de la NOM propuesta:

a. Sector Privado;

El sector privado habrá de implementar el anteproyecto de NOM de Mezcal que nos ocupa desde dos ámbitos:

Sector productivo:

Dando cumplimiento a las obligaciones de la misma.

Órgano Evaluador de la Conformidad:

Llevando a cabo las funciones para las cuales fue acreditado y aprobado, en particular, lo señalado en materia de evaluación de la conformidad, lo cual es congruente con la política regulatoria vigente de la Secretaría de Economía, sin que se generen requisitos adicionales y reduciendo los costos a los que actualmente se exigen

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COFEMER
Comisión Federal
de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

b. Sector Público;

Por parte del sector público la eventual implementación del anteproyecto de NOM sería mediante actos de verificación y vigilancia por parte de las autoridades competentes."

Por otro lado, respecto a la evaluación, la SE señaló lo siguiente:

"Para monitorear, dar seguimiento y evaluar el impacto de la propuesta de NOM, se ha diseñado una matriz de indicadores que permitirán identificar el cumplimiento de los objetivos o su progreso. Asimismo, se plantea la manera de calcular el indicador, la frecuencia de medición, así como las fuentes o medios de verificación. (Véase Anexo D)."

Sobre lo anterior, no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares diferentes a los analizados en el presente dictamen, por lo que la COFEMER no tiene comentario alguno al respecto.

VI. Consulta pública.

Con relación a si se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación propuesta la SE señaló en el Anexo II de la MIR que se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- I. Formación de grupo de trabajo/comité técnico para la elaboración conjunta del anteproyecto;*
- II. Circulación del borrador a grupos o personas interesadas y recepción de comentarios;*
- III. Consulta con autoridades internacionales o de otros países.*

Las primeras dos fueron Actividades Nacionales que se describen a continuación:

Con la finalidad de hacer del conocimiento público el contenido y naturaleza del Anteproyecto de la NOM de Mezcal, se implementó una estrategia de difusión amplia que incluyó la realización de eventos regionales de presentación, así como la utilización de medios electrónicos para difundirla, e incluso hacer públicas las propuestas recibidas, mismas que en fueron valoradas y atendidas.

Como parte de los trabajos para la elaboración del Proyecto de NOM Mezcal 2015, el Consejo Regulador del Mezcal, en donde confluyen más de 500 actores de la cadena productiva de maguey – mezcal, se constituyeron grupos de trabajo en todos los estados parte de la denominación de origen del Mezcal. En dichos grupos se discutió y enriqueció la propuesta, logrando con ello el diseño y consenso del anteproyecto de modificación a la NOM de Mezcal vigente, que fue aprobada en reunión plenaria con representantes de la cadena productiva y socios inscritos en el Consejo Regulador, el 27 de junio de 2014, en la Ciudad de Oaxaca, México.

Se constituyó un grupo de trabajo para la elaboración del proyecto NOM-010-SCFI, el cual contó con la participación de la AMMAC, de Normalización y Certificación Electrónica, S.C. (NYCE), de empresas relacionadas con la manufactura de instrumentos de pesaje, unidades de verificación acreditadas en la supervisión del cumplimiento de la NOM-010-SCFI-1994 y la representación de la Secretaría de Economía a través de la Dirección General de Normas y de la PROFECO. A partir del grupo de trabajo se generó la aportación y discusión de los diferentes numerales que comprenden el presente proyecto, originando un consenso de criterios entre los integrantes del grupo".



Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos

Adicionalmente, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, se manifiesta que el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 25 de noviembre de 2015, sin que a la fecha se haya recibido algún comentario de los particulares interesados en la propuesta regulatoria.

VII. Conclusiones.

Por lo anteriormente expresado, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente dictamen, en lo relativo al Apartado IV: Impacto de la Regulación, Secciones A, B, y D y, en su caso, realice los ajustes correspondientes al Anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II, 9 fracción XI y último párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁸.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

José Manuel Pliego Ramos
Coordinador General

CPR/BHV

⁸Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.