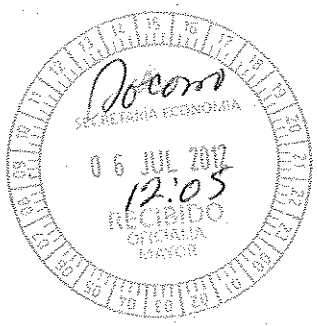
COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

ACUSE

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA DE SERVICIOS Y DE ASUNTOS JURÍDICOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA — SE



Oficio No. COFEME/12/1954

Asunto: Dictamen Total (No Final), sobre el anteproyecto denominado *"Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-190-SCFI-2012 "Mezcla de Leche con Grasa Vegetal – Denominaciones, Especificaciones Fisicoquímicas, Información Comercial y Métodos de Prueba"*.

México, D.F., a 6 de julio de 2012

Lic. Eduardo Seldner Ávila
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado ***"Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-190-SCFI-2012 "Mezcla de Leche con Grasa Vegetal – Denominaciones, Especificaciones Fisicoquímicas, Información Comercial y Métodos de Prueba"*** (**Anteproyecto**), así como a su manifestación de impacto regulatorio (**MIR**), mismos que fueron enviados por la Secretaría de Economía (**SE**) el 25 de mayo de 2012 mediante el portal de la MIR[1] y recibidos por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (**COFEMER**) en la misma fecha.

Sobre el particular, se tiene que mediante oficio COFEME/12/1550, de fecha 8 de junio de 2012, la COFEMER determinó procedente la emisión del Anteproyecto al tenor de lo señalado en el artículo 3, fracción II, del Acuerdo de Calidad Regulatoria[2] y, en consecuencia, resolvió sujetar el Anteproyecto y su MIR correspondiente al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**LFPA**). Por ello, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, y 69-J de la LFPA, se tiene a bien expedir el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

Actualmente, la Norma Oficial Mexicana NOM-155-SCFI-2003-*Leche, fórmula láctea y producto lácteo combinado-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba* es el instrumento vigente que regula el producto denominado como leche con grasa vegetal, al respecto, la SE consideró que dicha regulación debería ser modificada, para separar el objeto de la norma, derivándose de ello la emisión de tres instrumentos regulatorios distintos: i) NOM-155-SCFI-2012 (Leche), ii) NOM-183-SCFI-2012 (Producto lácteo y producto lácteo combinado) y iii) la NOM-155-SCFI-2012 (Mezcla de leche con grasa vegetal).

[1] www.cofemermir.gob.mx
[2] Expedido por el Titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2007.

Al respecto, es oportuno mencionar que la NOM-155-SCFI-2012 busca regular el producto denominado como leche con el objeto de elevar del 70% al 80% el nivel de proteína denominada caseína, y se elimina todo lo referente a la fórmula láctea y producto lácteo combinado, a esta regulación se emitió el Dictamen Total con efectos de Final mediante el oficio COFEME/11/2960 de fecha 24 de noviembre de 2011[3]. Por otro lado, la creación del instrumento denominado NOM-183-SCFI-2012 busca que exista una regulación que regule exclusivamente el producto lácteo y producto lácteo combinado, toda vez que pretende establecer dicha denominación, así como también brindar certidumbre a los consumidores respecto del producto que pretenden adquirir, al respecto se emitió Dictamen Total con efectos de Final mediante el oficio COFEME/11/2961 con fecha 24 de noviembre de 2011[4].

Cabe señalar, que la SE señaló que la mezcla de leche con grasa vegetal no fue incluida en las regulaciones NOM-155-SCFI-2012 y NOM-183-SCFI-2012, ya que presenta una alteración en su composición original, al ser extraída en su mayoría la grasa butírica y ser remplazada por grasa vegetal comestible en las cantidades necesarias para ajustar el producto a las especificaciones de composición y sensoriales de la leche con lo cual no cumple con los elementos fisicoquímicos para ser denominado leche, producto lácteo o producto lácteo combinado.

En este sentido, con la creación de esta norma se busca implementar una regulación técnica que establezca las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de mezcla de leche con grasa vegetal, que se comercializan dentro del país, así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen.

Derivado de lo anterior, la SE propone la emisión de una norma oficial mexicana con fundamento en los artículos 38, fracción II, 39, fracción V, y 40, fracción XII, de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización **(LFMN),** así como también en el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Al respecto, la COFEMER efectúa diversas recomendaciones en el presente Dictamen Total (no final) con el propósito de promover la transparencia en la elaboración de la regulación propuesta, incluyendo elementos adicionales derivados del proceso de mejora regulatoria al que está siendo sometido el Anteproyecto.

II. Definición del problema y objetivos generales.

Al responder a la pregunta 2 de la MIR (i.e. describa la problemática o situación que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta), la SE indicó lo siguiente:

> *"El proyecto norma propuesta se deriva de la modificación de la NOM-155-SCFI-2003, Leche, fórmula láctea y producto lácteo combinado-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba. La modificación de la NOM-155-SCFI-2003 tuvo como eje central atender el riesgo que representa para el consumidor la adquisición de productos*

[3] Disponible en el siguiente vincula electrónico: http://207.248.177.30/expediente/v99/_COFEME.11.2960.pdf
[4] Disponible en el siguiente vincula electrónico: http://207.248.177.30/expediente/v99/_COFEME.11.2961.pdf

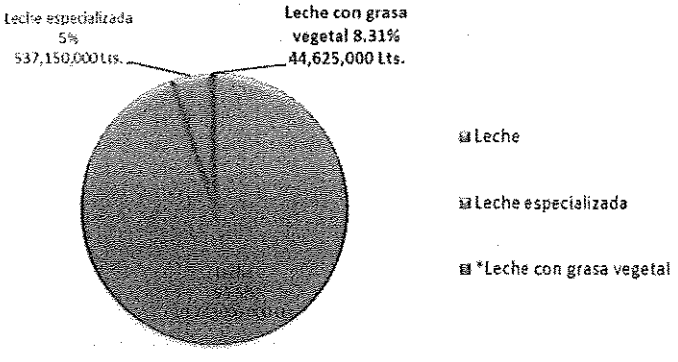
diferentes a la leche pensando que es leche. En este sentido, se llegó a la conclusión que era pertinente separar el objeto de la norma, derivándose de ello la emisión de tres instrumentos regulatorios distintos: NOM-155-SCFI-2012 (Leche), NOM-183-SCFI-2012 (Producto lácteo y producto lácteo combinado) y el que constituye el presente proyecto de norma (Mezcla de leche con grasa vegetal).

Es preciso apuntar que la mezcla de leche con grasa vegetal no fue incluida en las regulaciones NOM-155-SCFI-2012 y NOM-183-SCFI-2012, ya que si bien, es un producto que se elabora a partir de la leche, este presenta una alteración en su composición original, al ser extraída en su mayoría la grasa butírica y ser remplaza por grasa vegetal comestible en las cantidades necesarias para ajustar el producto a las especificaciones de composición y sensoriales de la leche, con lo cual no cumple con los elementos fisicoquímicos para ser denominado leche, producto lácteo o producto lácteo combinado. En consecuencia, de no ser emitido el instrumento propuesto, se dejaría de regular este tipo de productos, con el correspondiente riesgo que esta situación conlleva para el consumidor, ya que la NOM-155-SCFI-[2003], que es la norma que actualmente regula este tipo de productos, próximamente perderá vigencia ante la emisión de la NOM-155-SCFI-2012.

[...]

De acuerdo a la información disponible más reciente de la SAGARPA, la producción nacional de leche para el año 2011 fue aproximadamente de 10,743,000,000 litros (Anexo VII), mientras que de acuerdo al Índice Lácteo 2010 elaborado por la empresa Tetra Pack (Anexo VI) se estima que la producción de leche especializada en México es de aproximadamente el 5% de la producción total de leche, esto es, 537,150,000 litros. Con base en las cifras anteriores y considerando los datos reportados por el Comité Nacional del Sistema Producto Bovinos Leche (Anexo V), según los cuales se estima que la producción de la ahora llamada leche con grasa vegetal representa aproximadamente el 8% de la producción de leche especializada en México, se infiere que para el año 2011 la producción de leche con grasa vegetal fue de aproximadamente 44,625,000 litros (véase grafica 1).

Gráfica 1. Estructura del Mercado de la Leche en México 2011
(producción, Lts)



Fuente: SAGARPA, SIAP, Índice Lácteo de Tetra Pack y LACTODATA.
Nota: Porcentaje determinado respecto al total de producción de leche especializada

[...]

Con los argumentos expuestos, se evidencia la necesidad de expedir un nuevo régimen regulatorio mínimo y específico para la mezcla de leche con grasa vegetal, que establezca las especificaciones que deben reunir estos productos para ostentar dicha denominación, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de sus respectivos envases. Ello con el objetivo principal de permitir una regulación adecuada, pues con la entrada en vigor de la NOM-155-SCFI-2012, y de no emitirse la presente regulación propuesta, estos productos tendrían que regularse provisionalmente con la NOM-155-SCFI-2003, lo cual implicaría la vigencia de ambas normas y la confusión que ello generaría para los sujetos obligados del cumplimiento de la norma.

[…]"

Derivado de lo anterior, la SE pretende emitir el Anteproyecto con los siguientes objetivos:

a) Cambiar la denominación comercial de los productos llamados "leche con grasa vegetal" por 'mezcla de leche con grasa vegetal', toda vez que este último nombre es el establecido a nivel internacional; particularmente por ser el término señalado en la Norma General del Codex para uso de Término Lácteos, Codex STAN 206-1999;
b) Establecer las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de mezcla de leche con grasa vegetal, que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen, y

c) Que los productos denominados como mezcla de leche con grasa vegetal se comercialicen expresando claramente su condición, mediante su denominación comercial en la etiqueta, esta leyenda debe aparecer en el envase con un tamaño de por lo menos el 25% mayor del tamaño en que se exprese el contenido neto, de conformidad con lo establecido por la NOM-030-SCFI-2006.

Por lo anterior, la SE asegura lo siguiente:

"Bajo las anteriores consideraciones, se espera que una vez que la regulación propuesta entre en vigor, el mercado tendrá dos efectos claramente identificables: 1. El consumidor tendrá la certeza de que los productos que se ostentan como mezcla de leche con grasa vegetal cumplen con una normatividad en materia comercial, y por tanto, se espera que se fortalezca este mercado en crecimiento, debido a que todos los productos estarán obligados a proporcionar información completa y veraz; y 2. Los productos que actualmente se denominan como leche con grasa vegetal tendrán que cambiar su denominación comercial a la de mezcla de leche con grasa vegetal y cumplir con las especificaciones que les correspondan, y en consecuencia, el mercado de la "mezcla de leche con grasa vegetal" experimentará una mayor competencia interna, debido a que todos los productos deberán contener información uniforme, garantizando la igualdad en la competencia de estos productos."

Al respecto, la COFEMER observa que derivado de la información proporcionada por la SE, existe un fallo de mercado conocido como información asimétrica que consiste en que una de

las partes en una negociación no tiene la información completa sobre las características del producto que su contraparte pretende vender. Lo anterior, se ve reflejado en una pérdida en el bienestar social de los consumidores de la mezcla de leche con grasa vegetal, ya que dichos consumidores buscan comprar productos lácteos saludables bajos en grasa animal y terminan por comprar otro tipo de leche porque no cuentan con información completa y veraz para tomar una correcta decisión de compra. Al respecto, la teoría económica señala que este fenómeno de selección adversa fue identificado en 1970 por George Akerlof[5], asimismo, se justifica la intervención gubernamental mediante la emisión de regulaciones como ésta.

De este modo, considerando que mediante la emisión del Anteproyecto se disminuiría el riesgo de confusión de los consumidores de la mezcla de leche con grasa vegetal (mediante la desagregación de la NOM vigente en tres normas, una de las cuales es el Anteproyecto que, únicamente, regularía lo referente a la "mezcla de leche con grasa vegetal") la COFEMER estima que la regulación propuesta constituiría una alternativa adecuada para atender la problemática existente.

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:

> *"a) No emitir regulación alguna*
> *Esta alternativa no resulta viable, ya que implica que el total de producción de mezcla de leche con grasa vegetal que asciende a aproximadamente 44,625,000 litros al año, se comercialice con información comercial incompleta o sesgada, lo cual resulta en detrimento de los intereses de los consumidores que pueden adquirir el producto objeto de la regulación propuesta pensando que es leche.*
>
> *b) Esquemas voluntarios*
> *Se evaluó la alternativa de atender la problemática a través de esquemas voluntarios como los que se establecen mediante las Normas Mexicanas (NMXs), sin embargo, esta opción no resultó viable, ya que no se atendería la problemática planteada. De hecho, actualmente existen distintas normas mexicanas relacionadas con la leche, las cuales solamente describen distintos métodos de prueba que se aplican para determinar la cantidad presente de algún componente propio de la mezcla de leche con grasa vegetal, pero no atienden riesgos y son de carácter no obligatorio, por lo tanto no atienden la problemática planteada en la presente Manifestación de Impacto Regulatorio.*
>
> *c) Incentivos económicos*
> *Los incentivos económicos no representan una alternativa viable, debido a que la problemática planteada en la presente manifestación de impacto regulatorio, no se relaciona con la capacidad económica de los productores que elaboran mezcla de leche con grasa vegetal, ya que lo que se busca mediante una Norma Oficial Mexicana es atender un riesgo, para que el consumidor decida libremente con información completa, veraz y comprobable sobre los productos que adquiere y consume.*

[5] Akerlof, George, The market for lemons, Quality uncertainty and the market mechanism, The quarterly journal of economics. 1970.

d) Otro tipo de regulación
Se contemplo el diseño de propuestas enfocadas a la emisión de disposiciones jurídicas que permitieran que la mezcla de leche con grasa vegetal fuera ofrecida al consumidor en distintos anaqueles, sin embargo, lo anterior representa una barrera de entrada para aquellos productos elaborados con grasa vegetal, o incluso segregación de los mismos frente al consumidor; en este sentido, es necesario dejar asentado que el objetivo de esta y cualquier otra regulación concerniente a una norma oficial mexicana es la atención de un riesgo, no así la creación de barreras comerciales a los productos que compiten dentro de un mercado con características similares, como lo es el mercado de los productos lácteos; en donde el consumidor puede decidir libremente con información completa, veraz y comprobable sobre los productos que adquiere y consume.

e) Otras
Se analizó la alternativa de llevar a cabo una campaña de información dirigida a los consumidores con objeto de informar sobre las diferencias existentes entre la leche y la mezcla de leche con grasa vegetal, concluyendo que esta opción por sí sola no resuelve la problemática planteada, toda vez que en la actualidad existe una norma oficial mexicana vigente en la materia, cuyas especificaciones crean confusión al consumidor y se encuentran desalineadas respecto de las que se establecen en el ámbito internacional, motivo por el cual es imperativa la creación de la NOM propuesta. Aunque cabe mencionar que la alternativa planteada pudiera considerarse como medida complementaria a la emisión de la norma oficial mexicana.

f) Esquemas de autorregulación
Se evaluó la alternativa de desarrollar esquemas de autoregulación, se concluyó que la alternativa tampoco es viable ya que los programas de autorregulación y difusión por sí solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que sí son cubiertos a través de una Norma Oficial Mexicana."

Al respecto, tal y como la SE lo consideró en el inciso e) se recomienda a la SE que tome en consideración como una medida complementaria a la emisión del Anteproyecto el informar de manera adecuada y mediante la publicidad correspondiente a la población con respecto al contenido y las características del producto denominado como mezcla de leche con grasa vegetal, los usos y beneficios que se pueden obtener de su consumo y a qué tipo de población está dirigida esta leche especializada, de este modo, dicha recomendación se hace con el objeto de atender de mejor forma la problemática que da origen al Anteproyecto.

Asimismo, la SE menciona que revisó las disposiciones que contiene el Codex Alimentarius, así como la legislación del Reino Unido y de España, encontrando lo siguiente:

*"**A. Codex Alimentarius**: En lo relativo al codex alimentarius se hace referencia a la norma Codex Stan 250-2006 "Mezclas de leche evaporada desnatada (descremada) y grasa vegetal", en dicho instrumento se definen las denominaciones comerciales de los productos que conforman el mercado de la leche desnatada evaporada y de la mezcla de leche con grasa vegetal. Cabe resaltar que dicha normatividad establece que la etiqueta de los productos regulados, deberá asegurar un uso correcto de los términos aplicables a los productos que se comercializan en el mercado de la mezcla de leche con grasa vegetal, para que de esta manera se proteja al*

consumidor contra posibles confusiones o interpretaciones erróneas, garantizando a la par la instrumentación de practicas leales de comercio.
De igual forma, la norma Codex Stan 251-2006 "Mezclas de leche desnatada (descremada) y grasa vegetal en polvo" contempla que en las etiquetas del producto deberá aparecer una declaración con respecto a la presencia de grasa vegetal comestible y/o aceite vegetal comestible, esto con el propósito de que el consumidor pueda conocer en todo momento que el producto que va adquirir esta elaborado a partir de grasa vegetal.
Por ultimo, otra norma Codex, la Codex Stan 252-2006 "Mezclas de leche condensada edulcorada desnatada (descremada) y grasa vegetal", al igual que las dos regulaciones anteriores, establece la información comercial que deberá contener las etiquetas de los productos.

***B. Reino Unido.** El ordenamiento jurídico "Legislation for spreadable fats and other yellow fat spreads" tiene como objetivo, establecer los requisitos para el etiquetado y la comercialización de las grasas para untar y productos lácteos. De acuerdo con dicho ordenamiento, los productos cuyo componente principal sea leche deberán contener en su etiqueta el origen de la grasa con la cual fueron elaborados, el contenido total de porcentaje de grasa como parte de su denominación comercial y en caso de que el producto se elabore con grasa butírica y grasa vegetal, deberá contener el porcentaje de contenido de cada una de estas.*
Las medidas que refiere esta legislación en materia de información comercial se complementan con demás ordenamientos en materia de protección al consumidor e higiene en la elaboración de productos, esto con el objetivo de fortalecer el régimen jurídico que se encarga de vigilar la inocuidad y el otorgamiento de la información fidedigna y suficiente de los productos que son comercializados en el Reino Unido.

***C. España.** En cuanto a la regulación de los lácteos y sus derivados en España, el Código Alimentario publicado el 21 de septiembre de 1967, establece en su capítulo XV denominado "3.15.00. Leches y derivados", que la leche con alteraciones en cuanto a su contenido de grasa butírica se designa como leche desnatada. En dicho Código además se establece que para la comercialización de este tipo de leche es obligatorio que los envases lleven inscritos en colores distintivos la indicación de «Leche desnatada» o «Leche parcialmente desnatada», y en estos casos de debe señalar el correspondiente porcentaje graso, así como la cantidad de grasa vegetal que se le haya añadido.*
Así mismo, el ordenamiento jurídico en cuestión prohíbe cualquier manipulación en la que se pretenda sustituir total o parcialmente la grasa natural de la leche por otras grasas diferentes a ésta, siempre y cuando no se señale en la etiqueta el contenido total de grasa vegetal que se haya añadido. "

Ante tal situación, la SE concluyó que la emisión del Anteproyecto pretende evitar un vacío legal, asimismo, representa una opción viable para atender la problemática, toda vez que se pretende su instrumentación tendrá carácter obligatorio, evitará confusiones al momento de tomar la decisión en la compra, así como también eliminará el riesgo de adquirir determinado producto que, mediante error, se considere que cuenta con ciertas características de los productos lácteos objeto del presente Anteproyecto.

En virtud de lo anterior, la COFEMER observa que el cambio de denominación de "leche con grasa vegetal" por el de "mezcla de leche con grasa vegetal" se encuentra fundamentado en el *Codex Alimentarius*, por lo que, bajo estas condiciones se estima que la propuesta regulatoria podría constituir una medida efectiva y adecuada para erradicar la problemática identificada, particularmente porque adopta un carácter informativo, enfocado a proporcionar la información comercial con respecto a la calidad de los productos lácteos mezclados con grasa vegetal, con el fin de que los consumidores tomen una decisión de compra basada en información confiable y veraz.

IV. Impacto de la Regulación.

a) Acciones regulatorias

Al respecto, la SE señaló en la MIR las acciones regulatorias que a continuación se enlistan:

i) Las reformas a los numerales 4.1, 4.3, 4.4, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.17, 4.19, 4.21, 4.22, 4.24, 4.34, 4.36, 4.38, 4.40, y 4.43, que modificarían las definiciones de Aditivo, Alimento, Almacenamiento, Concentración, Consumidor, Contenido neto, Denominación, Deshidratación, Edulcorante, Embalaje, Envase, Evaporación, Fecha de caducidad, Filtración, Nutrimento, Pasteurización, Producto preenvasado, Sólidos lácteos, Ultrapasteurización, así como la inclusión de los numerales 4.25, 4.41 que establecen las definiciones de Grasa vegetal y Suero de leche, con el fin de i) armonizar las definiciones con aquellas que contempla la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, y ii) eliminar aquellas que se establecían en la NOM-155-SCFI-2003, toda vez que se utilizan en el cuerpo de la norma;

ii) La adecuación de los numerales 6.1.1.1 y 6.2 (Tablas 1 y 2) que especificaría las diversas denominaciones y clasificaciones de mezcla de leche con grasa vegetal con el objeto de que los productores designen sus productos en la denominación y clasificación correspondiente;

iii) La adecuación de los numerales 7.1.1 (Tabla 3), 7.2.2 (Tabla 4), 7.3.1 (Tabla 5), y 7.4.1 (Tabla 6, 7, 8 y 9) busca establecer las especificaciones con las que deben cumplir los siguientes tipos de mezcla de leche con grasa vegetal: pasteurizada, ultrapasteurizada, microfiltrada ultra, evaporada, condensada azucarada, en polvo o deshidratada, concentrada, rehidratada, reconstituida, deslactosada, pasteurizada con sabor, ultrapasteurizada con sabor, microfiltrada ultra con sabor, rehidratada con sabor, condensada azucarada con sabor, deslactosada con sabor, evaporada con sabor o concentrada con sabor;

iv) La modificación de los numerales 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8 y 8.9 establecería el método de prueba que se emplea para verificar las siguientes especificaciones: el índice crioscópico, la caseína, la acidez, los sólidos no grasos, proteínas por micro Kjeldahl, Fructosa, Glucosa, Lactosa, Maltosa y Sacarosa en la mezcla de leche con

grasa vegetal condensada azucarada y deslactosada, caracterización del perfil de ácidos grasos C-4 a C-22, densidad y grasa, y

v) La modificación de los numerales 9.1.2 y 9.2 relativos a la información comercial a efecto de armonizar su contenido con la NOM-030-SCFI-2006 y NOM-051-SCFI/SSA1-2010 con el objeto de establecer el tamaño en relación con el envase que debe tener la denominación comercial, así como la información que debe contener dicha declaración.

Al respecto, en el inciso iii) la SE menciona en el formulario de la MIR como una medida regulatoria la adecuación de los numerales 7.1.1, 7.2.2 y 7.3.1, en este sentido, la COFEMER observa que en el cuerpo del Anteproyecto no existen tales disposiciones por lo que se sugiere a dicha Dependencia revisar que las disposiciones señaladas en el formulario de MIR correspondan con las contenidas en el Anteproyecto.

Por otra parte, la COFEMER considera que las acciones regulatorias anteriormente descritas establecen de manera adecuada las reglas claras, transparentes y objetivas a los productores de la mezcla de leche con grasa vegetal, asimismo, se propicia certidumbre jurídica con respecto a los requerimientos que se deben cumplir.

Por otro lado, el análisis de impacto del Anteproyecto que realiza la COFEMER, tiene como finalidad verificar que los beneficios derivados de la regulación sean superiores a los costos.

Al respecto, la SE señaló respecto al impacto de la regulación lo siguiente:

"En el caso de los consumidores, podrán identificar en el producto, información veraz y completa que les permita tomar una adecuada decisión sobre el producto que están adquiriendo. Mientras que a los productores, distribuidores y comercializadores de este tipo de productos se les brinda certeza jurídica, pues contarían con una norma especifica y vigente que les permita conocer los elementos que deben cumplir la denominada mezcla de leche con grasa vegetal."

b) Costos.

Con respecto a los costos, la SE señaló:

> *"Los productores que actualmente comercializan leche con grasa vegetal, mismos que tendrán la necesidad de realizar nuevas etiquetas para los envases de sus productos, ya que en la actualidad el producto que comercializan se denomina "leche con grasa vegetal", y al entrar en vigor el ordenamiento propuesto cambiara su denominación a "Mezcla de leche con grasa vegetal."*

Así las cosas, la SE calcula que los costos de la regulación ascenderían a $6,366,750.00 pesos considerando lo siguiente:

i. "De acuerdo a la información disponible mas reciente de la SAGARPA la producción nacional de leche para 2011 fue aproximadamente de 10,743,000,000 litros, mientras que la producción de leche especializada de acuerdo al Índice Lácteo 2010 se estima en 5% de

la producción total de leche. Con base en estas cifras y datos del Comité Nacional del Sistema Productos Bovino Leche estima que la producción de la ahora llamada leche con grasa vegetal representa el 8% del total de la leche especializada en México, se estima que la producción de leche con grasa vegetal fue de aproximadamente 44,625,000 litros en el 2011";

ii. "Suponiendo que el consumo se mantiene constante, 44,625,000 litros sería la cantidad de producto que debería ser reetiquetado para cumplir con los requisitos que la regulación propuesta";

iii. "La presentación de producto más común en el mercado es de 1 litro, con lo que al ser 44,625,000 litros los que necesitarían ser reetiquetados para cumplir con las especificaciones de la presente norma";

iv. "El precio promedio de un millar de etiquetas, a precio de mayoreo de acuerdo con cotizaciones llevadas a cabo en el mercado, es de $142 pesos", y

v. "Para este cálculo de costos, no se consideró la afectación a la producción de leche a cargo de Liconsa, ya que dicha producción se distribuye a una población objetivo determinada por el Programa de Abasto Social de Leche y se encuentra ampliamente subsidiada, esto es, pertenece a un mercado cautivo, y por lo tanto, los costos en que incurra la paraestatal para el cumplimiento de la nueva norma no deben considerarse como afectación a particulares".

Costos	
Producción Total de Leche con grasa Vegetal (litros)	44,625,000
Total de envases a reetiquetar	44,625,000
Costo de Etiqueta (Unidad)	0.142
Costo de Reetiquetar el Producto	6,336,750
Costo total de la regulación	**$6,336,750**

Fuente: Secretaría de Economía[6]

[6] La tabla 1 correspondiente a la producción de leche con grasa vegetal se obtuvieron mediante una estimación tomando en cuenta tres particularidades. En primer instancia se consultó la producción nacional de leche para el año 2011, posteriormente se tomó como referencia el índice Lácteo para el año 2010 elaborado por la empresa Tetra Pack, el cual estima que la producción de leche especializada en México es aproximadamente el 5% de la producción total de leche. Por último se consideró la base de datos del Comité Nacional del Sistema Producto Bovinos Leche (SPBL), que estima que la producción de leche con grasa vegetal representa el .5% de la producción nacional de leche en México.

c) Beneficios.

La SE estimó los beneficios anuales de la regulación en $564,952,500 pesos bajo las siguientes condiciones:

i. Debido a la falta de datos sobre el consumo de leche con grasa vegetal o mezcla de leche con grasa vegetal, se supone que el consumo es igual a la oferta, y por tanto, se presume que el consumo de leche con grasa vegetal durante 2011 ascendió a 44,625,000 litros;

ii. Lo que ahora se conoce comercialmente como leche con grasa vegetal es de $12.66 (precio promedio por litro), de acuerdo a información reportada por PROFECO respecto las marcas más representativas de dicho producto.

iii. El beneficio se calculó como el valor comercial total de leche con grasa vegetal ubicada en el mercado abierto, el cual, con la información disponible más reciente, se ubica en $564,952,500 pesos.

Beneficios	
Producción Total de Leche con grasa Vegetal (litros)	44,625,000
Precio Promedio de la leche con grasa vegetal	12.66
Beneficio total de la regulación	**$564,952,500**

Fuente: Secretaría de Economía[7]

d) Valoración de la COFEMER

Al respecto, esta Comisión recomienda a la SE recalcular los beneficios pues: i) asumen que la oferta es igual al consumo y se calculan sobre el total de la producción y ii) toman el total del precio promedio por litro, como el beneficio por unidad que obtiene el consumidor. Se consideraría más aproximada, una estimación de los beneficios, de ser posible, basada en el volumen de ventas y no de producción, así como calcular el beneficio por unidad como el diferencial entre el precio promedio de la "mezcla de leche y grasa vegetal" en el mercado y el precio de otro tipo de producto lácteo con el que el consumidor pudiera confundirla, ya que el objeto de la norma es precisamente evitar la confusión del consumidor en la compra de este tipo de productos.

[7] Se desarrolló una estimación de los beneficios tomando en cuenta las siguientes particularidades: 1) A falta de datos sobre el consumo de leche con grasa vegetal o mezcla de leche con grasa vegetal, se supone que el consumo es igual a la oferta, y por tanto, se presume que el consumo de leche con grasa vegetal durante 2011 ascendió a 44,625,000 litros; y 2) El precio promedio de lo que ahora se conoce comercialmente como leche con grasa vegetal es de $12.66 por litro, ello, de acuerdo a información reportada por PROFECO respecto las marcas más representativas de dicho producto.

En este orden de ideas, no obstante que la COFEMER estima que la información presentada en la MIR es adecuada, y que, al parecer, los beneficios que se obtendrían con la emisión de la regulación serían mayores a los costos que ésta generaría, se solicita a la SE que presente una estimación más precisa de los costos y beneficios que dicha regulación generará, de forma que esta Comisión se encuentre en posibilidad de pronunciarse, de manera definitiva, sobre los costos y beneficios potenciales del Anteproyecto.

V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con respecto a la aplicación del presente Anteproyecto la SE señaló lo siguiente:

> *"La vigilancia del cumplimiento de lo establecido en este proyecto de norma se realizará a través de la Secretaría de Economía, y por conducto de la PROFECO. Las pruebas, verificación y certificación no son obligatorias para los particulares. Esto es, se deberá cumplir obligatoriamente con las especificaciones técnicas que marca la norma propuesta para poder comercializar un producto como mezcla de leche con grasa vegetal. Ahora bien, un particular podrá recurrir a una persona acreditada y aprobada, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para comprobar si el producto cumple con la norma. La PROFECO, a través de actos de verificación y vigilancia determinará si los productos cumplen con la norma, de no hacerlo procederá a sancionar o determinar otras medidas conforme al marco legal aplicable."*

Por otro lado, respecto a la verificación y vigilancia del Anteproyecto la SE señaló lo siguiente:

> *"El proyecto no establece un esquema de sanciones específico, sino que se enmarca en el sistema establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, su Reglamento y otros ordenamientos jurídicos vigentes y aplicables."*

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.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA[8], se manifiesta que el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 25 de mayo de 2012.

[8] Artículo 69-K.- La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto correspondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el **Diario Oficial de la Federación**; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

Asimismo, con fecha 20 de junio de 2012 se recibió el comentario del Ing. Jorge Luis Sainz Picos, Director de Producción de Liconsa. Por tal motivo, se hace del conocimiento de la SE, a efecto de que sea considerado como parte de la opiniones recibidas en el proceso de mejora regulatoria del Anteproyecto

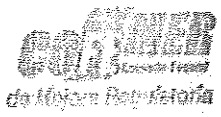
El presente dictamen **Total (No Final)** se emite con fundamento en los artículos 69-E fracción II, 69-G. 69-H y 69-J de la LFPA; 7 fracción II, 9 fracción XI y último párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican[9]

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

Atentamente
El Coordinador General

Paulo Esteban Alcaraz Arias

Exp. 03/2041/250512
CPR/LCL/ DCB

[9] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

Comisión Federal
de Mejora Regulatoria
RECIBIDO
2012 JUL -6 PM 9:04