



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

Oficio No. COFEME/14/0137

Asunto: Dictamen Total No Final, sobre el Anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-193-Scfi-2013, "Crema y Cremas Preparadas - Especificaciones y Métodos de Prueba"*.

México, D.F., a 21 de enero de 2014

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al Anteproyecto denominado **Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-193-Scfi-2013, "Crema y Cremas Preparadas - Especificaciones y Métodos de Prueba" (Anteproyecto)**, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR) con análisis de riesgos, enviados por la Secretaría de Economía (SE) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 26 de noviembre de 2013. Asimismo, se hace mención a la nueva versión de la MIR con análisis de impacto en la competencia y de riesgos, recibida el 6 de diciembre de 2013.

Sobre el particular, se tiene que mediante oficio COFEME/13/3589, de fecha 19 de diciembre de 2013, la COFEMER determinó procedente la emisión del Anteproyecto al tenor de lo señalado en el artículo 3, fracción II, del Acuerdo de Calidad Regulatoria¹ 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.

El 6 de diciembre de 2013, la SE remitió a la COFEMER el *Proyecto de Norma Oficial Mexicana Proy-Nom-193-Scfi-2013, "Crema y Cremas Preparadas - Especificaciones y Métodos de Prueba"* junto con una MIR de alto impacto con análisis de impacto en la competencia y análisis de riesgos. Al respecto, la SE manifestó que con la norma oficial mexicana propuesta pretende establecer las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de crema y cremas preparadas, 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

¹ Expedido por el Titular del Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2007.



de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen.

Asimismo, este órgano desconcentrado observa que la emisión del presente Anteproyecto se encuentra prevista en el Programa Nacional de Normalización 2013 bajo el siguiente objetivo, justificación y fundamento legal:

“Objetivo: Establecer las denominaciones comerciales, las especificaciones fisicoquímicas, la información comercial y los métodos de prueba que deben aplicarse a las cremas que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación: En el mercado nacional se comercializa una gran variedad de cremas, los cuales no siempre cumplen con las especificaciones mínimas necesarias que garanticen la autenticidad del producto, razón por la cual se propone la elaboración de esta Norma Oficial Mexicana, a fin de regular su denominación comercial, las especificaciones fisicoquímicas y la información comercial que debe exhibirse en los envases, a fin de homogeneizar los criterios de identificación de las cremas durante su comercialización.

Fundamento Legal: Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 fracciones II, XIII y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 39 fracción V, 40 fracción XII y XV, 47 fracción I 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.”

Por otra parte, el pasado 24 de diciembre de 2013 la SE publicó el presente Anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación, para dar cumplimiento al artículo 47, fracción I de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), a efecto de que los interesados presenten sus comentarios al “Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio”, durante los siguientes 60 días naturales.

En tal virtud, se observa que con la creación de esta norma se busca elevar la calidad y veracidad de este tipo de productos lácteos, toda vez que al implementar una regulación técnica que establezca las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de crema y cremas preparadas, así como las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir para ostentar dichas denominaciones, se garantizará la autenticidad y certeza sobre la información comercial de estos productos, para que los consumidores tomen decisiones de compra adecuadas.

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 LFMN, así como en el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC).

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.

La SE, en la pregunta 2 de la MIR ha identificado la problemática que hace necesaria la actuación gubernamental de la siguiente manera:



“Actualmente, la información comercial que ostentan los productos denominados crema o crema preparada es poco veraz, en razón de que un importante porcentaje de productos en el mercado se ostentan como tales; incumplen los requisitos mínimos de su composición fisicoquímica, lo cual constituye una falla de mercado y engaño al consumidor que adquiere un producto que considera que es crema cuando no lo es. Lo anterior quedó de manifiesto a través de un estudio publicado en la edición de diciembre de 2011 de la Revista del Consumidor (Ver Anexo III), a través del cual el Laboratorio de PROFECO encontró que de 25 marcas de cremas comestibles, que se ostentaban como crema preenvasada de marca reconocida, el 44% de los casos se ostentaban como tales sin serlo. Lo anterior, sin considerar otros problemas que se detectaron en el estudio de PROFECO, tales como: variación importante en los porcentajes en el contenido de grasa según el lote, las cremas light que adicionan almidón (lo que aporta mayor cantidad de calorías), las que utilizan publicidad engañosa en cuanto a la procedencia de la grasa (butírica vs vegetal). Es preciso mencionar que el estudio realizado por el Laboratorio de PROFECO, se analizó que las cremas contuvieran al menos 30% de grasa butírica., que las denominadas media crema contuvieran al menos 20% de dicha grasa propia de la leche y que las cremas light estuvieran en el rango de 15% de ese tipo de grasa. La medición de PROFECO tomó como base diversos elementos normativos, tales como la NOM-086-SSA1-1994, Bienes y servicios. Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición. Especificaciones nutrimentales; la NOM-002-SCFI-1993. Productos preenvasados, contenido neto, tolerancia y métodos de verificación; la NOM-051-SCFI/SSA1-2010. Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados. Información comercial y sanitaria; la NOM-243-SSA1-2010. Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba; y particularmente la NMX-F-731 COFOCALEC-2009, Sistema Producto Leche Alimentos-Lácteos-Crema y Crema con grasa vegetal-Denominaciones, especificaciones y métodos de prueba, misma que establece que para determinar si una crema entera cumple con su composición, ésta debe contar con un porcentaje mínimo de grasa butírica. El estudio demostró que cerca de la mitad del mercado ofrece productos que no cumplen con los criterios mínimos en su composición para ser considerados “crema”, siendo que el incumplimiento en este aspecto se presentó tanto en productos de marca no reconocida como de marca reconocida. El estudio también demostró que el 52% de los productos analizados ofrecen información incompleta o engañosa en su etiqueta, siendo que el 28% corresponde a crema de marca reconocida y 24% al de marca no reconocida. Los resultados anteriores tienen mayor relevancia cuando se observa el volumen y valor de las ventas de los productos lácteos preenvasados, particularmente los considerados como crema que se comercializaron en el periodo 2007 a 2012. De acuerdo a los datos reportados por en el Boletín de Leche del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y tomando datos de la Encuesta Industrial Mensual (EIM) que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI); el volumen y valor de producción de la Crema preenvasada para el año 2011 (año en la que se realizó el estudio de PROFECO) ascendió a 33,492 toneladas equivalentes a 978.3 millones de pesos. Cabe mencionar que el volumen de la producción de 2011 representó el 3% del valor de la producción de elaboración de productos derivados de la leche. Es preciso mencionar que entre 2008 y 2012, la producción ha presentado una evolución con tendencia creciente, luego de haber presentado una fuerte caída en 2008, misma que fue del 5.4%, lo cual contrasta con la evolución del resto de productos derivados lácteos, los cuales registraron en promedio una variación media anual de 3.4% de 2008 a 2012 (Véase Anexo IV). La caída de la producción de crema en el país y una balanza predominantemente deficitaria en esta materia ponen de manifiesto la necesidad de elevar la competitividad de este mercado, una medida



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

para ello es elevar la calidad y veracidad de estos productos, siendo que este último aspecto es el objetivo de la regulación propuesta en la presente manifestación de impacto regulatorio. Si bien calcular la dimensión nacional de los productos que actualmente se denominan crema y no lo son, es complejo, en un esfuerzo por dimensionar la problemática, se presenta a continuación una cifra estimada. Si al volumen total de la producción de crema para el año del 2011, año en que la Procuraduría General del Consumidor realizó el estudio, se aplica el porcentaje de violación que detectó la PROFECO, el volumen de producto susceptible a incumplimiento sería aproximadamente el siguiente: o 20,095.2 de toneladas que cumplen con las especificaciones para ostentarse como crema y que representa un 56% de la producción, misma que asciende a 586.9 millones de pesos del año 2011. o 13,396.8 de toneladas que no cumplen con las especificaciones de "crema" que representan el 44% de la producción del producto tratado y envasado como crema, misma que asciende a 391.3 millones de pesos del año 2011. Estos resultados ponen de manifiesto que en un alto porcentaje del mercado de "crema" preenvasados están ofreciendo productos que no cumplen con las especificaciones mínimas necesarias para denominarse como tales, de conformidad estándares internacionales. Dada esta problemática, se detecta la necesidad de expedir un régimen regulatorio mínimo y específico para este tipo de productos, a fin de establecer su autenticidad, y con ello evitar que el consumidor tome decisiones de compra a partir de información engañosa. Dicho régimen regulatorio no debe obligar a que los productores de crema modifiquen sus líneas, procesos o formulación de producto o bien que realicen alguna otra inversión, toda vez que podrán seguir ofertando su mismo producto, siempre y cuando la información en la etiqueta corresponda al producto que se ofrece. En este sentido, la regulación contiene obligaciones concretas sobre información comercial que brinde al consumidor certeza sobre el objeto de su compra, así como las especificaciones a cumplir y un método de prueba eficaz que apoye a los productores y a la autoridad verificadora a asegurar su cumplimiento." (Énfasis Añadido)

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

- a) Asegurar que la venta de los distintos productos que se ostenten como crema o cremas preparadas no presenten fallas en su formulación.
- b) Establecer las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de crema y cremas preparadas que se comercializan dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Establecer las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, como el porcentaje mínimo de grasa butírica ((la grasa propia de la leche) para la composición de crema y cremas preparadas, entre otras.
- d) Establecer los métodos de prueba para demostrar el cumplimiento de dicha Norma y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen.
- e) Permitir la utilización del término "PREMIUM" dentro ciertas denominaciones comerciales cuando el porcentaje de grasa butírica sea mayor a 30.0% y menor a 34.0%.



Por lo anterior, la SE asegura lo siguiente:

“A partir de la entrada en vigor del presente ordenamiento jurídico, se espera que los productos que se denominen crema, de acuerdo a su tipo cumplan con las especificaciones establecidas en la norma, garantizando que el consumidor adquiera lo convenido al realizar su compra, además con ello se espera que el mercado de crema comestible tenga incentivos para ofrecer información comercial fidedigna en relación a la composición del producto que se ofrece.”

En este orden de ideas, la COFEMER observa que la problemática asociada con este Anteproyecto, y que la SE pretende atender con el mismo, está relacionada con lo que se conoce en la literatura económica con el nombre del “problema de los limones”, el cual ha sido estudiado por George A. Akerlof². Este problema es un típico caso en el que se genera un fallo de mercado en razón que existe una *asimetría en la información* derivado de que los compradores y los vendedores no poseen los mismos conocimientos del producto (normalmente el oferente sabe más sobre el producto que ofrece, mientras que el comprador únicamente se puede fiar de lo que observa a simple vista), lo que ocasiona que, por ejemplo, cuando existen diferentes calidades de un producto, que ante la incertidumbre los consumidores prefieran pagar un precio inferior al que lo harían si tuvieran la certeza de que el bien fuera de “buena calidad”. Por ello, los productores que realmente estuvieran ofertando un “buen producto” serían afectados por los precios inferiores que los compradores estarían dispuestos a pagar, y de esta manera, el mercado tendería a llenarse principalmente de bienes de “baja calidad”.

Se considera que el problema de asimetría en la información resulta ser un caso particular del fenómeno conocido como *selección adversa*, el cual se caracteriza porque se induce a que los agentes utilicen en su favor la información que mantiene, generando así un perjuicio a su contraparte, quienes al no contar con los mismos conocimientos, no pueden realizar una decisión informada, lo cual los estaría induciendo al engaño o a la realización de compras equivocadas.

De esta forma el problema de los limones tiene similitudes con la producción de crema y cremas preparadas para consumo humano, ya que actualmente al adquirir estos productos los consumidores tienen información limitada sobre la composición de los mismos (i.e. principalmente sobre el contenido de grasa butírica) y por tanto no podrían orientar sus preferencias de consumo de manera óptima. Por esta razón, el riesgo que la SE pretende atender con la propuesta regulatoria, tiene que ver con establecer denominaciones de los productos, que garanticen que los consumidores tienen un menor riesgo de ser mal informados al momento de realizar su adquisición.

En virtud de lo expuesto con anterioridad, y en opinión de la COFEMER se justifica la emisión de un instrumento normativo que regule las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de crema y cremas preparadas que se comercializan dentro del territorio nacional. En consecuencia, esta Comisión considera que la SE ha justificado los objetivos y la situación que da origen a la regulación propuesta, y estima conveniente la emisión y formalización del Anteproyecto de mérito, a fin de que mediante su implementación se atienda la problemática antes descrita.

² George A. Akerlof, *The market for “lemons”: quality uncertainty and market mechanism*, the *Quarterly Journal of Economics*, 1970.

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

Esta alternativa no resulta viable porque implica que toda la sociedad siga consumiendo productos que no cuentan con información completa sobre sus características (44% del mercado), lo que implica que el consumidor no tenga decisión de compra y que los oferentes del mercado establezcan unilateralmente los patrones de consumo.

Esquemas de autorregulación

Este tipo de esquemas no son viables, ya que dichos mecanismos funcionan bajo mecanismos de adopción voluntaria y no vinculante, lo cual resulta insuficiente para garantizar a los consumidores que al adquirir un producto que se ostente como crema, este producto realmente lo sea. Además, los esquemas de autoregulación no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que si son cubiertos a través de una Norma Oficial Mexicana.

Esquemas voluntarios

A pesar de que el mercado de crema cuenta con una norma mexicana en la materia, dicha la especificación técnica voluntaria resulta insuficiente para garantizar la autenticidad de sus productos y/u ofrecer información comercial fidedigna en relación a la composición del producto que se ofrece.

La NMX-F-731-COFOCALEC-2009. Sistema Producto Leche Alimentos-Lácteos-Crema y Crema con grasa vegetal-Denominaciones, especificaciones y métodos de prueba, establece los mínimos necesarios de composición de la crema. La aplicación de los criterios de la NMX-F-731-COFOCALEC-2009 a los 25 productos denominados comercialmente crema prevalecientes en el mercado para noviembre de 2011 demostró que la existencia de una norma mexicana no elimina el problema de desviación importante en el cumplimiento con la composición de estos productos y de información incompleta que estos productos proporcionan al consumidor.

[...]

Otro tipo de regulación

No se consideró viable otro tipo de regulación con la que se pueda resolver la problemática planteada, toda vez que es indispensable contar con un mecanismo jurídico que permita garantizar a los consumidores que al adquirir un producto denominado crema, éste lo sea.

Otras

No se consideró viable otro tipo de regulación con la que se pueda resolver la problemática planteada, toda vez que es indispensable contar con un mecanismo jurídico que permita garantizar a los consumidores que al adquirir un producto denominado crema, éste lo sea." (sic)

Asimismo, la SE menciona que revisó las disposiciones que contiene el Codex Alimentarius, así como la legislación de la Comunidad Europea y Estados Unidos, encontrando lo siguiente:



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

***A. Codex Alimentarius:** En lo relativo al codex alimentarius se hace referencia a la norma Codex Stan 288-1976 "Norma para la Natas (Crema) y las Natas (Cremas) Preparadas", en dicho instrumento se definen las denominaciones comerciales de los productos que conforman el mercado de Natas (Crema) y las Natas (Cremas) Preparadas. 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 con tales denominaciones, para que de esta manera se proteja al consumidor contra posibles confusiones o interpretaciones erróneas, garantizando a la par la instrumentación de prácticas leales de comercio.*

***B. Europa.** El ordenamiento jurídico "Reglamento (CE) n° 2991/94 del Consejo de 5 de diciembre de 1994, por el que se aprueban las normas aplicables a las materias grasas para untar" tiene como objetivo, protege al consumidor de las posibles confusiones entre mantequilla y margarina y otras materias grasas para untar (margarina, crema, etc.), diferenciando las unas de las otras según su porcentaje en materia grasa y su origen animal o vegetal. De acuerdo con dicho ordenamiento, se presenta la definición de los productos que se denominen nata (crema natural), no obstante que el campo de aplicación se reduce a la crema para untar.*

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 la Comunidad Europea.

***C. Estados Unidos.** En cuanto a la regulación de la crema comestible en Estados Unidos, el Code of Federal Regulations (CFR) en el Título 21 –Alimentos y Drogas, Capítulo I, Parte 131 – Leche y crema, establece las especificaciones para diferentes tipos de crema (seis en total), incluyendo los ingredientes que están permitidos adicionar.*

Así mismo, el ordenamiento jurídico en cuestión incluye los métodos de prueba (análisis) aplicables para los tipos de crema considerados en la regulación."

Ante tal situación, la SE concluyó que la emisión del Anteproyecto pretende establecer una adecuada señalización de la denominación comercial de estos productos, asimismo, representa una opción viable para atender la problemática planteada, toda vez que se pretende establecer un referente normativo obligatorio, que solucionará significativamente la falta de información comercial que el consumidor pudiera tener con relación a la adquisición de crema y cremas preparadas, así como también eliminará el riesgo de adquirir los productos objetos del Anteproyecto que contengan información engañosa sobre su composición fisicoquímica.

En virtud de lo anterior, la COFEMER observa 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, con respecto a la calidad de la crema y cremas preparadas, la información comercial 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 se derivan de la implementación de esta norma, mismas que se enlistan a continuación:

- i) Se incorpora numeral 4 y la tabla 1 del Anteproyecto la definición “crema”. Esta acción tiene como objetivo definir con claridad lo que en adelante se entenderá por la denominación comercial para este producto. A decir de la SE, esta definición es relevante, porque sólo aquellos productos que cumplan con la composición descrita en la primer columna de la tabla 1 de la norma propuesta podrán denominarse “crema”, lo cual brindará información veraz al consumidor sobre las características del producto que está adquiriendo.
- ii) Se establece en el numeral 4 y la tabla 1 del Anteproyecto las nueve posibles clasificaciones que pueden tomar una “crema preparada”, esto es: 1) Media Crema; 2) Crema Extra Grasa; 3) Crema Cultivada; 4) Crema Acidificada; 5) Crema Ligera o Ligera para Café; 6) Crema para Pastelería; 7) Crema para Batir; 8) Crema Extra Grasa para Batir; y 9) Crema Dulce de Mantequilla en Polvo. De esta forma se otorga certeza al consumidor sobre el tipo de crema preparada que está adquiriendo.
- iii) Se establece en el numeral 5 y la tabla 2 del Anteproyecto las especificaciones en relación a la grasa butírica mínima de conformidad con las denominaciones de crema o de cremas preparadas a que refiere la tabla 1 de la norma propuesta y la forma en que Procuraduría Federal del Consumidor (**PROFECO**) comprobará dicha especificación, a través del método de prueba referenciado en la tabla 2 antes mencionada.

En ese sentido, la COFEMER considera que las acciones regulatorias anteriormente descritas establecen de manera adecuada las reglas claras, transparentes y objetivas a los productores de crema y cremas preparadas, asimismo, se propicia certidumbre jurídica con respecto a los requerimientos que se deben cumplir para ostentar la denominación correspondiente.

No obstante lo anterior, esta Comisión identificó en el Anteproyecto los numerales que contiene ciertas acciones regulatorias concretas, por lo que se solicita a esa Secretaría una justificación detallada de las razones por las que se considera que se requieren dichas acciones, así como señalar la manera en que éstas contribuyen a lograr los objetivos del Anteproyecto:

Establecen obligaciones

- Numeral 5.5. Contaminantes.
- Numeral 5.7. Especificaciones Sanitarias.
- Numeral 7. Información Comercial.

Asimismo, cabe señalar que, en relación a este rubro, la COFEMER recibió el día 13 de diciembre de 2013, los comentarios de parte del Lic. José Garza Gonzalez, Director General de la Cámara Nacional de Industriales (CANILEC), el cual solicita lo siguiente:



- 1) Con referencia al numeral 2. *REFERENCIAS* del Anteproyecto, se incluya la referencia de la Norma *NOM-086-SSA1-1994, Bienes y servicios. Alimentos y bebidas no alcohólicas con modificaciones en su composición*. Especificaciones nutrimentales; en adición a lo anterior, agregar una disposición en la que se establezca los productos que se encuentren en el alcance de este Anteproyecto con modificaciones en su composición, deben cumplir con lo establecido en la *NOM-086-SSA1-1994*.
- 2) En relación al numeral 3. *DEFINICIONES* de la norma propuesta, se incluya la definición de "crema preparada", ello, según manifiesta, para dar claridad a la industria.
- 3) Por lo que respecta a la *Tabla 1. Denominación Comercial*, a la *Tabla 2. Porcentaje de grasa butírica*, así como a la *NOTA* referida en el numeral 5.3 del Anteproyecto, se modifique la denominación comercial de "crema cultivada" dado que en el mercado se maneja también como crema fermentada, en la norma *CODEX STAN 288-1976* se considera como crema fermentada.
- 4) En lo tocante a los artículos transitorios del Anteproyecto, incluir el artículo tercero, para que los sujetos a la Norma propuesta puedan solicitar una prórroga para consumir los inventarios de empaque para adecuarse a los cambios del proyecto de norma.

En tal virtud, esta COFEMER solicita a la SE justificar las acciones regulatorias identificadas en los numerales del Anteproyecto mencionados, así como analizar los argumentos expuestos por la CANILEC y, en su caso realizar los ajustes que considere pertinentes a la propuesta regulatoria, o de lo contrario brindar una explicación puntual sobre las razones por las que considera que los anteriores comentarios no podrían ser considerados en la elaboración de la norma.

b) Costos.

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.

Con respecto a los costos, la SE señaló:

"Del análisis realizado por PROFECO, el 44% de los productos que incumplieron con las especificaciones tendrán que modificar su etiquetado, toda vez que se demostró que se ostentaban como crema preenvasada cuando sus especificaciones correspondían a otro tipo de productos. A pesar de que la determinación precisa del costo de cada etiqueta no resulta un asunto fácil debido a que dicho costo depende de la estrategia comercial que cada uno de los productores elija, no obstante, una estimación aproximada del costo de la regulación puede determinarse si se toman en cuenta tres particularidades:

- a) El número de productos que tendrían que cumplir con los cambios de su etiqueta; cabe señalar que aunque no todos los productos que actualmente se denominan crema deberán cambiar su etiquetado, la estimación de costos consideró que todos éstos tendrían que modificar su etiquetado debido a que con los resultados que arrojó el estudio de PROFECO no permiten estimar dicha cifra pues no se sabe cómo está segmentado el mercado entre las marcas de cremas que analizó PROFECO. Bajo las consideraciones mencionadas, para el año 2011 la producción de crema fue de 33,492 toneladas, por lo que ésta sería la cantidad de producto que debería ser reetiquetado para cumplir con los requisitos que la regulación propuesta menciona y poder expresar de forma clara que tipo de crema es o incluso si no lo es.*
- b) Se supone que la presentación de producto más común en el mercado es de 450 gramos, con lo que serían 74,426,667 envases los que necesitarían ser reetiquetados para cumplir con las especificaciones*



de la presente norma, c) El precio promedio de un millar de etiquetas, a precio de mayoreo de acuerdo con cotizaciones llevadas a cabo en el mercado, es de \$215.7 pesos. Para mayor detalle de la estimación, véase análisis en el Anexo V. Cabe mencionar que este costo no se efectuará inmediatamente a la entrada en vigor de la regulación sino gradualmente, toda vez que el anteproyecto establece un régimen transitorio para que en un periodo determinado se realice el cambio de etiquetas, considerando los inventarios que cada empresa maneja."

Así las cosas, la SE calcula que los costos de la regulación ascenderían a \$16,076,160.00 pesos considerando lo siguiente:

- a) El volumen y valor de producción de la crema preenvasada para el año 2011 (año en la PROFECO realizó el Estudio de Calidad de Cremas) ascendió a 33,492 toneladas, lo que equivale a 33,492,000 Kilogramos.
- b) La presentación de producto más común en el mercado es de 450 gramos, por lo que la SE calculó que se deben reetiquetar 74,426,667 envases en función del total de kilogramos de cremas producido en 2011.
- c) El precio promedio de un millar de etiquetas, a precio de mayoreo de acuerdo con cotizaciones llevadas a cabo en el mercado, es de \$215.7.
- d) El precio unitario de etiqueta es \$0.216.

De este modo, la SE presentó en el documento anexo a la MIR denominado 30631.177.59.1. Anexo V. análisis costo beneficio crema.xlsx (Anexo V) la tabla que refleja el cálculo de los costos que generaría la regulación propuesta:

Costos	
Producción Total de crema	33,492,000
Total de envases a reetiquetar	74,426,667
Costo de Etiqueta (Unidad)	0.216
Costo de Reetiquetar el Producto	16,076,160
Costo total de la regulación (pesos)	16,076,160

En este sentido, esta Comisión considera que la estimación presentada en la tabla anterior, es adecuada para cuantificar los costos que derivarían de la implementación de la propuesta regulatoria.

c) Beneficios.

La SE estimó los beneficios anuales de la regulación en \$184,875,840 pesos bajo las siguientes condiciones:



- a) Se asume que el volumen del consumo de crema en México para 2011, es igual al volumen de producción reportado en el Boletín de Leche de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, durante el periodo de enero a marzo de 2013 (Anexo 2, apartado 2, gráfica "Producción de crema en México 2007-2012").
- b) Se calculó el diferencial de precios con base en la información de PROFECO, que arrojó que el precio promedio de todos los productos del estudio que se denominan crema por cada 100 gramos era de alrededor de \$3.52 y el precio promedio de los productos que dicen llamarse crema, pero que no lo son, de \$2.50 por cada 100 gramos.

Lo anterior se muestra en la tabla presentada por la SE en el Anexo V:

Beneficios	
Consumo nacional de crema (Toneladas)	33,492.00
Diferencial entre el precio promedio de un producto que se ostenta como crema y no lo es y el precio promedio de uno que se ostenta como crema y si lo es (precio por tonelada)	5,520.00
Beneficio total de la regulación (pesos)	184,875,840

Al respecto, esta COFEMER infiere que el precio promedio de todos los productos que se denominan crema por cada 100 gramos para 2011, fue de hecho \$3.052, toda vez que con este dato se obtiene un diferencial de \$0.552, mismo que resulta consistente con el cálculo presentado en la tabla del Anexo V.

Una vez hecha esta precisión, esta Comisión considera validos los supuestos establecidos por la SE en la estimación de los beneficios toda vez que: *i)* por tratarse de productos perecederos es correcto asumir que el consumo es igual a la producción reportada en 2011, *ii)* que el diferencial es el precio promedio de la crema y el precio del producto que se denomina crema sin serlo (por sus características y composición).

En este orden de ideas, la COFEMER estima que la información presentada en la MIR es adecuada, y que los beneficios que se obtendrían con la emisión de la regulación serían mayores a los costos que ésta generaría, en razón de que los consumidores contarán con la información veraz sobre este tipo de productos, reduciendo el error en la decisión de compra por contar con información engañosa.

d) Competencia



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

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 *“La entrada en vigor de la presente norma define las denominaciones de las diferentes clases de crema existentes en el mercado, las cuales se encuentran clasificadas con relación al porcentaje de grasa butírica, es decir, todos los productos elaborados con los ingredientes especificados en el numeral 5.2.1 del presente proyecto van a seguir ostentando la denominación genérica “Crema”, por consiguiente, la diferencia entre un producto y otro se va a definir mediante el porcentaje de grasa butírica en su composición. En este sentido, a partir de dicho porcentaje, el producto deberá ostentar la denominación específica que se contempla en la “Tabla 2. Porcentaje de grasa butírica” del presente ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo anterior, la presente norma no provocará la salida del mercado de ningún producto que actualmente se ostente con la denominación de “Crema”, además, esta medida no debe ser considerada como una afectación a la libre competencia entre productores, toda vez que no genera barreras a la entrada de nuevas empresas a la industria o bien no se dificulta la operación de las que actualmente la integran dado que el conjunto de productores y comercializadores deberán cumplir con las mismas obligaciones que a nivel internacional ya aplican. En este sentido, el PROY-NOM-193-SCFI-2013 otorga certeza al consumidor sobre el producto que realmente está adquiriendo, en este sentido, es indispensable que las diferentes variedades de crema especifiquen de forma clara los porcentajes de composición y por ende ostenten la denominación correcta.”*

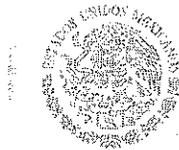
En ese tenor, el pasado 7 de enero de 2014 se recibió en esta Comisión la Opinión Institucional remitida por la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), mediante el oficio UPVAI-CFE-2014-001, sobre el Anteproyecto de mérito, en la cual la CFCE establece su posición a favor con ciertas observaciones, a saber:

“Al respecto, se considera que el anteproyecto podría dar mayor certeza al consumidor sobre el producto que está adquiriendo, pues no podrán ostentar la denominación “crema” aquellos productos que no cumplan con las especificaciones que señala el anteproyecto. Esto permitiría a los consumidores comparar los distintos productos que se ofrecen en el mercado y elegir de manera informada el que más se adapte a sus necesidades, gustos y preferencias, en términos de precio y calidad.

Sin embargo, se considera que es necesario evitar —por ejemplo, mediante la realización de estudios técnicos— que el anteproyecto imponga denominaciones distintas a productos finales que sean iguales o tengan las mismas características y efectos sobre la salud humana, independientemente de los insumos utilizados para su elaboración. Lo anterior, a fin de evitar que se desplace indebidamente del mercado a los productos que no cumplan con las especificaciones del anteproyecto y que, sin embargo, sean iguales o tengan las mismas características que la crema.”

En resumen la CFCE considera que:

“El anteproyecto podría favorecer la eficiencia del mercado porque permitiría a los consumidores elegir de manera informada los productos que más se adapten a sus necesidades, gustos y preferencias. Sin embargo, resulta necesario considerar los efectos que podría tener en el proceso de competencia y libre concurrencia señalados con anterioridad.” (Énfasis añadido)



Por lo anterior, se recomienda a esa Dependencia valorar la Opinión Institucional de la CFCE, a efecto de reducir al máximo el impacto en la competencia y libre concurrencia de los consumidores.

e) Riesgo

La SE realizó un análisis de riesgo relacionado a la problemática planteada, señalando lo siguiente:

“Al establecer un régimen regulatorio mínimo y obligatorio sobre la información comercial, especificaciones y método de prueba para los diferentes tipos de crema, se da certeza al consumidor en cuanto a las compras de producto que realice

Al mismo tiempo se asegura que los productos denominados como crema se comercialicen expresando claramente su condición, a través de su denominación comercial en la etiqueta, la cual será verificada por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Para ello, las características y especificaciones mínimas que contiene este anteproyecto se retoman de diversas normas internacionales y guías del Codex Alimentarius, principalmente de la CODEX STAN 288-1976 “Norma para la natas (Crema) y las natas (Cremas) preparadas”, y de la CAC/GL 21-1997 “Principios para el establecimiento y la aplicación de criterios microbiológicos a los alimentos.”

En este sentido, esta Comisión coincide con el análisis hecho por la Secretaría en relación al riesgo latente que existe para los consumidores de crema y cremas preparadas en caso de no llevarse a cabo la regulación, con respecto a la protección de sus decisiones de compra, a fin de evitar cualquier tipo confusión o perjuicio hacia este sector de la población.

Por último, y en virtud de lo expuesto en los incisos a) y d) del presente numeral, es necesario que la SE dé respuesta a las observaciones y comentarios correspondientes. Lo anterior a fin de que la COFEMER pueda tener una mejor aproximación del impacto de la creación de la norma y esté en posibilidad de concluir que la regulación planteada no generaría un impacto negativo en la competencia y libre concurrencia de los consumidores.

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:

“La vigilancia del cumplimiento de lo establecido en este anteproyecto 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 debe cumplir obligatoriamente con las especificaciones que marca la norma para poder comercializar un producto como “crema” preenvasada, a partir de la definición de lo que debe entenderse como éstas. 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. PROFECO, a través de actos de vigilancia e inspección determinará si los productos cumplen con la norma; de no hacerlo procederá a sancionar o determinar otras medidas conforme al marco legal aplicable.”



A ese respecto, la COFEMER se reserva su pronunciamiento a propósito de los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta, hasta que la SE dé respuesta a la sugerencia efectuada en el numeral VII del presente dictamen.

Por último cabe señalar que la SE afirma que el Anteproyecto no establece un esquema de sanciones específico, una vez que los esquemas de verificación y vigilancia se enmarcan en el sistema establecido en la LFPC, su Reglamento, la LFMN y su Reglamento.

VI. Consulta pública.

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA³, se manifiesta que el Proyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 26 de noviembre de 2013. Asimismo, como se mencionó anteriormente, se ha recibido hasta el día de hoy 1 comentario de los interesados en el Anteproyecto⁴.

Por tales motivos, se solicita a la SE valorar la conveniencia de efectuar las recomendaciones solicitadas al Anteproyecto en dichos comentarios⁵ o, en caso contrario, manifestar por escrito las razones por las que no estima procedente efectuarlas.

VII. Consideraciones particulares sobre el Anteproyecto.

Conforme a lo establecido en el artículo 69-E de la LFPA, a fin de coadyuvar con la SE en la formulación de regulaciones eficientes que generen el máximo beneficio para la sociedad y el mínimo costo de implementación para los particulares, esta Comisión sugiere valorar el siguiente comentario, previo a la publicación definitiva de la norma en trato.

El numeral 8 del Anteproyecto establece que:

“La evaluación de la conformidad se efectuará a través de los organismos de tercera parte debidamente acreditados y aprobados de acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. La certificación del cumplimiento de la misma, para los productos a importarse como para los de fabricación nacional.”

³ 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.

⁴ Se informa que los comentarios podrán ser consultados en la siguiente dirección electrónica:
http://207.248.177.30/regulaciones/scd_expediente_3.asp?ID=03/2269/261113

⁵ Así como a aquellos que, en su caso, se llegaran a recibir hasta la fecha en que dicha Secretaría envíe a la COFEMER su respuesta al presente dictamen.



La evaluación de la conformidad del producto objeto del presente proyecto de Norma Oficial Mexicana se debe llevar a cabo en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento. La veracidad de la información comercial no es certificable.

La certificación de las denominaciones de los productos contenidas en este proyecto de Norma Oficial Mexicana, se podrá llevar a cabo a través de un esquema voluntario, por las personas acreditadas y aprobadas por la Secretaría de Economía, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.”

No obstante, es importante señalar que no se ha incluido un procedimiento de evaluación de la conformidad (PEC) por lo que no se cuenta con un instrumento para medir el cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en la norma. Lo anterior, a efecto de contar con elementos necesarios que permitan evaluar de forma clara y sin discrecionalidad el cumplimiento de la norma en cuestión y dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 73 de la LFMN que establece que: “Las dependencias competentes establecerán, tratándose de las normas oficiales mexicanas, los procedimientos de evaluación de la conformidad cuando para fines oficiales se requieran comprobar el cumplimiento con las mismas”.

Bajo tales consideraciones se sugiere a la SE, incluir en la propuesta regulatoria un PEC con el que sea posible medir puntualmente el cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en la propuesta regulatoria.

Por lo anteriormente expresado, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente dictamen 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 indican⁶.

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

Atentamente
El Coordinador General

Paulo Esteban Alcaraz Arias

Exp. 03/2269/261113
CPR/MRS

⁶Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

