

010877

Of. No. COFEME/16/2695

Asunto: Se emite Dictamen Total, no final, sobre el anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-003-SAGARPA-2015, relativa a las características de sanidad, calidad, inocuidad, trazabilidad, etiquetado y evaluación de la conformidad del jarabe de agave.*

ACUSE
RECIBIDO
09 JUL 2016
S.A.G.A.R.P.A.
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS
MATERIALES, INMUEBLES Y SERVICIOS
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
OFICINA DE INGENIEROS DE
AV. CUAUHTEMÓC. NO. 1236 COL. STA. CRUZ ATOYAC

Ciudad de México, a 5 de julio de 2016

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO
Subsecretario de Alimentación y Competitividad
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-003-SAGARPA-2015, relativa a las características de sanidad, calidad, inocuidad, trazabilidad, etiquetado y evaluación de la conformidad del jarabe de agave*, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y recibidos por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el día 24 de mayo de 2016, a través del portal de la MIR; lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/16/1112 del 3 de marzo de 2016, mediante el cual esta Comisión solicitó ampliaciones y correcciones a la MIR recibida el 18 de febrero del mismo año. Asimismo, no se omite hacer mención de su versión anterior recibida el 9 de mayo de 2016, por el mismo medio.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto queda sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Asimismo, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II 69-H y 69-J de dicha Ley, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

México es considerado el centro de origen y biodiversidad de la planta conocida como agave, esto debido a que un gran número de especies se encuentran dentro de su territorio. En la primera década del siglo XXI, se reportaron hasta 136 especies dentro de nuestro país. En este sentido, es importante destacar que los principales usos que se le han dado a las plantas de agave, mismos que desempeñan un importante papel dentro de la economía mexicana, son la producción de bebidas alcohólicas como el tequila, mezcal, pulque y bacanora.

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx/>

2



Teniendo lo anterior en consideración, cabe mencionar que el principal producto fotosintético de este tipo de plantas son los fructanos, los cuales son polímeros de fructosa generalmente unidos a una molécula de glucosa terminal. Asimismo, tales sustancias en las plantas de agave, son sintetizadas y almacenadas en el tallo y su principal función es funcionar como carbohidratos de reserva, actuando también como osmo-protectores en ecosistemas que se caracterizan por las sequías, constituyendo otra posible adaptación fisiológica hacia climas extremos.

Bajo tales consideraciones, se advierte la importancia de los fructanos de agave (también conocidos como inulina), a través de los cuales también se obtiene el jarabe de agave, que es la sustancia de sabor dulce natural producida por hidrólisis de los fructanos antes mencionados.

En este sentido, con respecto a ese jarabe, se observa que tiene el doble de poder edulcorante que el azúcar común gracias a su composición, principalmente fructosa y dextrosa o glucosa, siendo esta la razón que hace que sea tan estimado como endulzante y que se considere un excelente potenciador del sabor y del aroma, al utilizarlo solo o en combinación con otros productos alimenticios de consumo humano.

Aunado a lo anterior, el uso de jarabe y sus derivados para cumplir funciones tecnológicas, simultáneamente aporta beneficios a la salud, como lo es su función de fibra dietética, con los efectos fisiológicos atribuibles a este tipo de compuestos y la disminución de los niveles lipídicos y de glucosa en sangre. Asimismo, otro beneficio comprobado ligado al anterior, es la capacidad de la inulina de modular la flora intestinal, debido a su efecto prebiótico.

A la luz de tales consideraciones, de acuerdo a la información proporcionada por esa Dependencia, México destaca por tener un mercado basto en la producción nacional de esta clase de mercancías, donde la cadena productiva de agave para tequila cuenta con 17,500 productores, integrando hasta 152 empresas, de las cuales un 69% están afiliadas a la Cámara Nacional de Industria Tequilera (CNIT), lo que equivale al 79% de la producción total; cuenta con una superficie sembrada de 76,600 hectáreas y 241,325,791 plantas de agave. De acuerdo a datos proporcionados por la SAGARPA, el Estado de Jalisco tiene una participación del 86% en relación al territorio demarcado como Denominación de Origen, con 181 municipios que conforman dicha región (Jalisco - 125 municipios, Guanajuato - 7 municipios, Michoacán - 30 municipios, Nayarit - 8 municipios y Tamaulipas - 11 municipios). De la producción de dichos territorios, esa Secretaría destacó que se registró una exportación a 120 países de alrededor de 152 millones de litros de Tequila, siendo Estados Unidos el país con más participación (79.3% de las ventas totales). Cabe señalar que la industria de agave en el año 2011 consumió la cantidad de 998 mil toneladas de ese producto. Por tales motivos, esta Comisión observa la importancia de dicho recurso agrícola, destacando a su vez que a la fecha, no existe un reglamento técnico en el cual se especifiquen las particularidades referentes a la elaboración, distribución, etiquetado y estándares de calidad para tal producto, por lo que se estima pertinente la emisión de la presente regulación.

Por otra parte, esta COFEMER observa que la SAGARPA anticipó la emisión de la norma en comento con el fin de establecer los lineamientos necesarios en el mercado de jarabe de agave. Específicamente, se advierte que la emisión de este instrumento normativo se encuentra contemplada en el Programa Nacional de Normalización 2016², estableciendo el objetivo, justificación y marco legal que se detalla a continuación:

² Publicado en el DOF el 18 de abril de 2016.

2



“Objetivo y Justificación: esta Norma Oficial Mexicana pretende establecer las especificaciones del producto denominado “Jarabe de Agave” elaborado a partir de agave, así como establecer las características de sanidad, calidad, inocuidad, trazabilidad, etiquetado y evaluación de la conformidad, del producto que se elabore, comercialice o importe en el territorio nacional.

Fundamento legal: Artículo 35 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción I, II, XI y XII del Artículo 40, 41 y 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 7 fracción XIII y 38 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, 29 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y 3 fracción II del Acuerdo de Calidad Regulatoria.

Fecha estimada de inicio y terminación: enero a diciembre de 2016”.

De acuerdo a lo anterior, esta Comisión observa que el mercado de los derivados del agave, como lo es el jarabe, presenta cambios relevantes en el sector en la producción de bebidas alcohólicas, así como en el sector salud, por lo que salvaguardar la calidad de dichos productos podría generar grandes beneficios a la economía. Siguiendo tales argumentos, esta COFEMER destaca que existen regulaciones que pudieran adecuarse a dichos fines, como lo son las enfocadas en materia de etiquetado, acondicionamiento, inocuidad, entre otras; sin embargo, tal normatividad vigente no contiene de manera específica, los lineamientos necesarios para garantizar que los usos de tal producto se lleven a cabo bajo las condiciones óptimas.

Derivado de lo expuesto con antelación, esta Comisión estima que la presente propuesta regulatoria, coadyuvará a solventar un vacío normativo sobre las particularidades referentes a la elaboración, distribución, etiquetado y estándares de calidad para el jarabe de agave, por lo que considera adecuada su emisión.

II. Objetivos regulatorios y problemática

Conforme a lo señalado por la SAGARPA en la MIR correspondiente, esa Dependencia destacó que el objetivo de la propuesta regulatoria reside en “establecer las especificaciones del producto jarabe de agave, así como establecer las características de sanidad, calidad, inocuidad, trazabilidad, etiquetado, denominaciones permitidas y procedimientos de evaluación de la conformidad del mismo, incluyendo la inspección y mecanismos de control”.

Por otra parte, de acuerdo a la información proporcionada por esa Secretaría como respuesta a la solicitud de ampliaciones y correcciones formulada por esta COFEMER mediante su oficio COFEME/16/1112, la necesidad de emitir la presente regulación, se desprende de los siguientes problemas identificados por la autoridad:

- Los métodos de medición de las características del jarabe de agave no están estandarizados.
- Detección de que existen productos en el mercado que se ostentan como jarabe de agave o de productos que supuestamente son elaborados a partir de dicho insumo, siendo el caso de que dicha información no siempre es veraz.

- Incertidumbre para los consumidores que están ante un producto con las propiedades de jarabe de agave, sin que este sea producto auténtico.
- Identificación de un mayor número de productores, importadores y comercializadores que elaboran y comercializan de buena fe, pero de acuerdo a sus propios criterios y metodologías, propiciando, en el mejor de los casos, la aparición de una oferta equívoca y carente de estandarización.
- Incremento del riesgo de que se vendan productos análogos o imitaciones que, incluso, pudieran no cumplir con las mínimas condiciones sanitarias y de inocuidad que resultan necesarias en el proceso de elaboración de cualquier producto de consumo, ocasionando riesgos a la salud de los consumidores en México y en el mundo.

En este sentido se observa que de conformidad con datos de Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquería (SIAP), de 2008 a 2010 el valor de la producción de la planta de agave presentó una importante disminución, equivalente al 47.6%; no obstante lo anterior, a partir del 2010, dicho valor presentó su punto de inflexión y contrarrestó la tendencia a la baja, registrando para el periodo de 2011 a 2014 un aumento del 525.4% ubicando el valor de la producción de agave en \$10,137,225.38 pesos, tal como se muestra en la tabla siguiente:

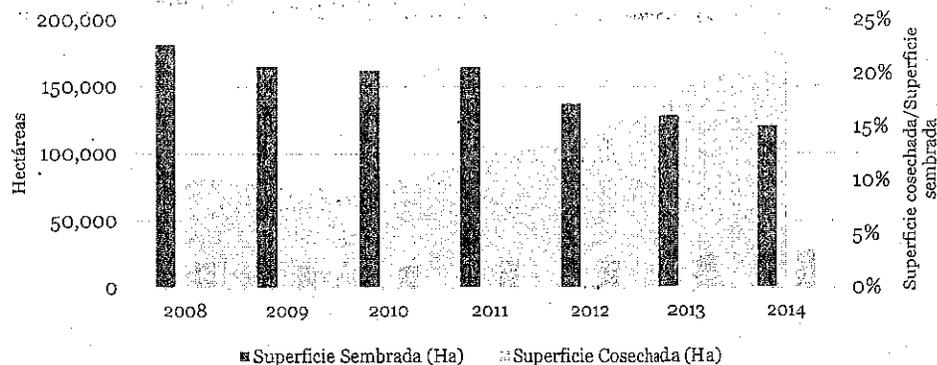
Tabla 1. Producción de agave 2008-2014

Año	Superficie Sembrada	Superficie Cosechada	Producción	Rendimiento	Precio medio rural	Valor Producción
	(Ha)	(Ha)	(Ton)	(Ton/Ha)	(\$/Ton)	(Miles de Pesos)
2008	181,575.15	19,032.14	1,795,078.2	94.32	\$1,476.05	\$2,649,631.35
2009	165,475.1	15,321.47	1,197,943.03	78.9	\$1,086.32	\$1,301,355.16
2010	162,310.38	15,880.2	1,246,790.13	78.51	\$1,013.3	\$1,263,266.44
2011	165,310.38	19,731.1	1,703,852.61	86.35	\$1,132.3	\$1,929,264.06
2012	137,625.27	19,876.07	1,686,337.41	84.84	\$1,258.54	\$2,122,317.95
2013	128,133.28	23,697.11	1,899,735.14	80.17	\$1,712.51	\$3,253,323.35
2014	120,339.51	27,689.34	2,408,884.28	87.00	\$4,208.27	\$10,137,225.38

Fuente: SIAP.

Asimismo, esta COFEMER considera que, a fin de contar con mayor información respecto al rendimiento y productividad de las hectáreas utilizadas en la producción de agave, conviene analizar el índice de aprovechamiento definido como la superficie cosechada entre la superficie sembrada; lo anterior, se describe en la gráfica 1:

Gráfica 1. Superficie sembrada vs. superficie cosechada



Fuente: SIAP.

De lo anterior, se observa que de 2008 a 2014, se ha seguido una tendencia creciente de la productividad de las hectáreas cosechadas con relación a aquellas sembradas, alcanzando para el 2014, 23% de rendimiento, mismo que representa el porcentaje más alto registrado.

Adicionalmente, tras la lectura de la información del documento *20160509133130_40406_ANEXOS MIR FINAL.zip*, anexo a la MIR del 24 de mayo de 2016, se observa que el mercado de agave ha sufrido cambios destacables en los últimos años. Al respecto, esa Secretaría resolvió que tras el crecimiento del mercado de agave surge la necesidad de establecer estándares de calidad, en este caso, sobre sus productos derivados; lo anterior, toda vez que, a decir de esa SAGARPA, existen productos que ostentan tener las características de esas plantas y no existe garantía de que dicha información sea veraz, por lo que de presentarse este problema se pudieran tener implicaciones relevantes en el mercado.

Por otra parte, en lo que respecta al contexto internacional, esa Secretaría incluyó información relevante para el comercio de estos productos en el ámbito internacional. De acuerdo a la información anexa a la MIR *“Corea del Sur es uno de los mercados más atractivos para las exportaciones mexicanas, toda vez que importa 70% de los alimentos que consume y porque es un país con más de 50 millones de habitantes con alto ingreso per cápita, además de que cuenta con altos estándares de calidad para sus insumos. Corea del Sur es un mercado de consumo que representa oportunidades constantes de negocios, que los emprendedores mexicanos pueden aprovechar”*. Además, de conformidad con una nota periodística de la SAGARPA correspondiente al 20 de diciembre de 2015, se reportaron ventas en las agroempresas mexicanas por \$425 millones de pesos.

Bajo tales consideraciones, según la SAGARPA, actualmente el mercado de jarabe de agave presenta alteraciones de carácter limitativo; es decir, el mercado en cuestión podría alojar productos que se presentan como jarabe sin que tales se apeguen a las especificaciones microbiológicas, físico-químicas, entre otras que lo definen como tal; por lo que, tales anomalías podrían resultar en perjuicio al desempeño del mercado, tanto en los consumidores como en los productores.

De conformidad con lo anterior, esa Secretaría ha considerado que con el actual anteproyecto regulatorio se pretende contravenir los daños que tal situación pudiera provocar al desempeño

2



económico de México. Particularmente, se observa que la regulación en comento tiene por objeto resolver un problema de información asimétrica y más específicamente de selección adversa, lo que finalmente se traduce en una pérdida del bienestar social.

Al respecto, la teoría económica establece la existencia de información asimétrica cuando en un mercado, uno de los agentes que intervienen en el mismo, no cuenta con la misma información que la otra sobre un producto o servicio en cuestión. Esta asimetría en la información conduce a un fallo de mercado conocido como selección adversa, que deriva en un resultado económico ineficiente; es decir, la cantidad y el precio de equilibrio que genera la oferta y la demanda del mercado no es óptima en el sentido de Pareto. Específicamente, un problema de selección adversa es aquel en el que, un individuo elige algo que puede resultar no adecuado para este sin saberlo. En el caso que nos ocupa, esta situación se presenta debido a que el productor tiene mayor información sobre la seguridad y salubridad de sus productos que el consumidor.

En este sentido, bajo este marco teórico se considera que el Estado debe intervenir para incentivar el correcto funcionamiento del mercado; para ello, puede hacer uso de diversas herramientas para reducir los efectos de este fallo y procurar la protección del interés público, como puede ser el establecimiento de contratos, incentivos, certificaciones, bancos de información, esquemas de reputación o, como es el presente caso, mecanismos de señalización.

Aunado a lo anterior, la teoría de señalización o "Signaling" (Spence, 1974) afirma que, en ausencia de información apropiada y completa, los agentes confían en factores observables o señales como sustitutos de esta. En el caso particular, dichas señales buscan mejorar la información disponible para los agentes que integran el mercado, permitiendo a los consumidores identificar las características particulares de los productos, a fin de que estas influyan en la calidad de la decisión del consumidor o en la eficiencia con la que la toma. En el caso que nos ocupa, la Dependencia busca que el etiquetado de los productos sirva para emitir señales que buscan mejorar la información disponible para los consumidores del mercado, rompiendo de esta forma el problema de información asimétrica y selección adversa.

Bajo tales consideraciones, a través de la señalización de los productos, los consumidores pueden modificar su comportamiento y tomar decisiones óptimas, lo que puede traducirse en una asignación de recursos más eficiente. Dicho logro permitirá promover mercados competitivos de jarabe de agave, donde se concreten de manera clara los intercambios comerciales, puesto que los consumidores podrán observar de manera clara y veraz, las características de los productos mediante sus etiquetas; lo anterior, con la finalidad de corregir el problema de asimetría de información ex ante, en el cual el comprador no tenía la garantía del contenido del producto. Por lo que, instrumentar acciones que coadyuven a la mitigación de riesgos en salud, como garantizar que la calidad de los productos que se intercambian en el mercado coincidan con la información comercial.

Asimismo, esa SAGARPA detalló que debido al *"alto crecimiento que está teniendo en el mercado el producto en cuestión y considerando la amplia aceptación que el mismo ha generado, tanto en consumidores nacionales como extranjeros, en fechas recientes se ha detectado que existen productos que se ostentan como jarabe de agave, siendo el caso de que dicha información no siempre es veraz, ya que estos productos se extraen a partir de otras plantas u otros productos distintos al agave, haciendo creer que se está consumiendo un producto con las propiedades y los beneficios del jarabe de agave sin ser un producto auténtico, lesionando los intereses de la población que lo consume y*

2

lesionando gravemente a aquellos productores y comercializadores de jarabe de agave que sí se preocupan por ofrecer productos inocuos, auténticos, trazables y de calidad". Aunado a lo anterior, esa Secretaría adicionó información relativa a Europa, donde Eurofins³ detalla que derivado del análisis de dominio público realizado en el mercado del agave, observó que existen productos de agave apócrifos en circulación. Particularmente, en Francia se realizaron pruebas científicas al contenido de agave, resultando que su composición no correspondía en todos los casos a la información comercial de estos. Al respecto de lo anterior, se advierte que la SAGARPA proporcionó evidencia sobre un problema identificado con una muestra de trece bebidas de las marcas de agave *Jean Hervé, Sunny bio, Sunny via, Allos, Auchan, Bjorg, Carrefour, Daddy, Ginko, Jardin bio, La Vie Claire, Priméal y Saverurs attitudes*, donde se observó que diez de estos productos no cumplen con los estándares suficientes para considerarse 100% productos provenientes de agave; sin embargo, este análisis realizado en el mercado francés no arroja evidencia suficiente para describir la situación actual en México, además de que esa Dependencia omitió identificar si los productos que componen la muestra fueron producidos y exportados por nuestro país evidenciando así que el problema radica en la producción nacional, o si dicha muestra resulta ser estadísticamente significativa en el mercado de bebidas destiladas de agave.

Por tales motivos, esta COFEMER considera que la información relativa a la detección de jarabe de agave apócrifo en el mercado mexicano no es suficiente para aclarar la problemática aludida por esa Dependencia, por lo que se solicita a la Secretaría incluir información relevante en la que se demuestre que en el mercado mexicano existe un problema sistemático y recurrente sobre la existencia de imitaciones de jarabe de agave. En esta tesitura, se recomienda a esa SAGARPA proporcionar estudios recientes que avalen la existencia de productos análogos al jarabe de agave que son vendidos como tal; lo anterior, a través de estudios científicos realizados a una muestra representativa de productos elaborados en México, donde se señale la existencia de dichas anomalías mediante pruebas biológicas que avalen la significancia estadística de la muestra.

III. Alternativas a la regulación

Respecto al presente apartado, con base en la información referida en la MIR del 24 de mayo de 2016, esa Secretaría analizó la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, dicha alternativa fue descartada en virtud de que *"implica que la sociedad siga consumiendo productos con insumos peligrosos o dañinos y que adicionalmente los obtengan con información engañosa, lo que puede resultar en confusiones al momento de adquirirlos y con ello se ponga en peligro su salud, su patrimonio y se dañe la cadena agroindustrial del jarabe de agave"*.

Adicionalmente, en lo que respecta a la posibilidad de instrumentar esquemas de cumplimiento voluntario, como sería a través de una Norma Mexicana (NMX), la SAGARPA descartó dicha alternativa debido a que *"ya que una de las múltiples características que identifican a una Norma Mexicana es el carácter voluntario de su aplicación; conforme a ello, si se procurara hacer cumplir las disposiciones obligatorias mediante un instrumento cuyo cumplimiento se realiza de manera voluntaria, se carecería de la fundamentación adecuada para su aplicación"*.

³ Es un grupo internacional de laboratorios líder a nivel global que ofrece una gama única de servicios analíticos y científico - técnicos a las industrias y a las autoridades que operan en el sector farmacéutico, agroalimentario, ambiental y de los bienes de consumo.

En este sentido, esa SAGARPA también valoró la implementación de esquemas de autorregulación para atender la problemática aludida; no obstante se consideró de dicha opción tampoco es viable *“ya que los programas de autorregulación y difusión por sí solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica a los destinatarios y a los beneficiarios de la NOM. Adicional a ello, a largo plazo, no existe garantía que se cumplan las condiciones establecidas en los esquemas de autorregulación, ya que los sujetos obligados (unidades económicas) podrían utilizar las disposiciones a conveniencia, lo que coloca en franco riesgo a los consumidores y a los productores del jarabe de agave”*.

Además, en lo referente a instaurar incentivos económicos esa Secretaría detalló que tal posibilidad resulta inviable, *“debido a que la problemática planteada en la presente manifestación de impacto regulatorio, no se liga con la capacidad económica de los productores que elaboran jarabe de agave. Lo que se busca es atender la problemática derivada de la falta de información comercial hacia los consumidores y las características propias del jarabe de agave, a efecto de evitar distorsiones en el mercado que afecten los intereses y patrimonio de los productores de agave, afectando gravemente la cadena agroindustrial del agave y la salud de los consumidores”*.

Finalmente, la SAGARPA consideró la posibilidad de implementar otro tipo de alternativa; no obstante, indicó que *“la inclusión de este tipo de disposiciones en otros ordenamientos jurídicos no es conveniente, ya que no es jurídicamente válido que éstos ordenamientos establezcan especificaciones fisicoquímicas y de información comercial de los productos ni los métodos de prueba que permitan determinar su autenticidad, o bien, los elementos mínimos que debe cubrir su etiquetado. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que establece que los criterios, reglas, instructivos, manuales, circulares, lineamientos, procedimientos u otras disposiciones de carácter obligatorio que requieran establecer las dependencias y se refieran a las materias y finalidades que se establecen en dicho artículo, sólo podrán expedirse como normas oficiales mexicanas conforme al procedimiento establecido en dicha Ley”*.

En consecuencia, para dicha Dependencia, la propuesta regulatoria en comento resulta ser la más adecuada para atender la problemática descrita en el apartado anterior, en virtud de que se considera que con la medida se *“integran tanto las características fisicoquímicas como de información comercial que todas aquellas unidades económicas relacionadas con este mercado deben de seguir”*. Además señaló que la regulación propuesta *“pretende disminuir los riesgos provocados por productos considerados como peligrosos o nocivos, así como de información falsa y engañosa, sin las especificaciones fisicoquímicas correctas o descripciones respecto a los riesgos que presentan”*.

En este sentido, la COFEMER observa que, esa Dependencia dio cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que dicha Secretaría respondió y justificó el presente apartado en la MIR correspondiente.

2



IV. Impacto de la regulación

- *Análisis de riesgo*

Respecto a la presente sección, por medio del documento 20160509120429_40404_MIR JARABE DE AGAVE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES 300316 FINAL limpio, anexo a la MIR recibida el día 24 de mayo de 2016, la SAGARPA señaló que con la aplicación de la regulación propuesta se busca “proteger a los consumidores de riesgos relacionados con la comercialización y/o información engañosa y desleal relativa al contenido y especificaciones (calidad, insumos, naturaleza, entre otros factores) del jarabe de agave”.

Al respecto, dichas acciones de prevención versan sobre la situación en la que, a saber de la SAGARPA, se podría encontrar el mercado de jarabe de agave, es decir “que existen en el mercado diversos productos y/o comercializados dentro del territorio nacional que son apócrifos, lo cual implica un riesgo latente y potencial en contra de los consumidores y en su patrimonio”. En este sentido, conforme a lo señalado en la MIR correspondiente, esa Dependencia detalló que “los estudios utilizados puntualizan la problemática de la producción de agave y las condiciones que han propiciado la escasez y encarecimiento del mismo, factores que repercuten en las intenciones de crear la norma en trato”.

Bajo esta perspectiva, esa Secretaría proporcionó información del mercado de remedios digestivos en México, toda vez que el uso de inulina para dichos fines desempeña un papel representativo. La siguiente tabla muestra el consumo relativo a tal mercado de 2015, así como el proyectado hasta 2018.

Tabla 2. Mercado de remedios digestivos
Valores en millones de pesos

	2015	2016	2017	2018
Productos digestivos pediátricos	744.6	758.7	773.5	789.2
Productos contra la diarrea	2,030.0	2,111.2	2,216.8	2,349.8
Productos contra el síndrome del intestino irritable	362.3	373.5	385.3	397.7
Productos contra indigestión y acidez	2,853.8	2,970.5	3,094.4	3,226.6
Laxantes	759.0	772.3	786.2	800.5
Productos contra mareo	136.8	139.2	141.7	144.3
Total	6,886.5	7,125.4	7,397.9	7,708.0

Fuente: SAGARPA con datos de Euromonitor.

Con base en lo anterior, esta Comisión observa que uno de los riesgos que se pretende mitigar es que los productos de jarabe de agave dedicados a remedios digestivos pudieran no contar con las especificaciones microbiológicas, químicas, físicas, entre otras necesarias para garantizar la calidad del producto.

Por otra parte, esa SAGARPA detalló que una vez implementada la regulación “se garantizará la seguridad y de los consumidores en cuanto a la comercialización y calidad de estos productos, es decir, se espera reducir el porcentaje de productos adulterados”.

Asimismo, esa Secretaría indicó que “la producción de agave en el Estado de Jalisco ha observado variaciones considerables sobre todo en el terreno de la superficie sembrada en donde ha tenido disminuciones conforme pasa cada año. Siendo esta una de las principales razones por las que las

2



variaciones de los precios en jarabe han sido amplias". Al respecto esa Dependencia, observó que derivado del impacto sobre la oferta en dicho mercado local, el precio ha aumentado, alcanzando para el año 2014, los \$4,881.32 pesos por tonelada, y con ello, un aumento respecto al 2013 de 267.8%.

A decir de esa SAGARPA, *"la reducción en hectáreas sembradas es un fenómeno presentado desde 2009 y que de continuar con la tendencia actual, podría reducir a menos de 120 mil las hectáreas sembradas para 2020. Inclusive los reportes de avance de siembra (que no contabilizan el total para cada año) reportan que en 2012 solo se sembraron 82 mil 649 hectáreas y para 2013 solo se llevan contabilizadas 79,077 lo que representa una baja aún mayor a la pronosticada"*. Conforme a lo indicado por la SAGARPA, *"ese fenómeno ha incidido de forma determinante en los costos de los fabricantes de alimentos derivados de agave por lo que, para ofrecer precios competitivos, algunas empresas han adulterado el producto en mercados nacionales e internacionales, sustituyendo el jarabe de agave por productos similares"*.

En esta tesitura, en la solicitud de ampliaciones y correcciones de fecha 3 de marzo de 2016, se requirió a la SAGARPA incluir una justificación de cómo las acciones regulatorias pretenden mitigar, atenuar o prevenir los riesgos existentes, mostrando **la causalidad entre la acción y la ocurrencia del riesgo probable y la argumentación que demuestre sus efectos**; es decir, proporcionar evidencia de que los riesgos causan alteraciones en el mercado del producto y que las acciones implementadas coadyuvan a una eficiencia de mercado, aminorando los factores identificados por el regulador. En síntesis, se sugiere a la Dependencia detallar explícitamente con fundamento en estudios y/o análisis las fluctuaciones en el mercado que han sido aludidas en este apartado; lo anterior, en razón de que a este órgano desconcentrado no le fue posible encontrar referencia a dicha información en la MIR recibida el 24 de mayo de 2016 y sus documentos anexos.

Finalmente, esa Dependencia detalló que *"al proponerse una NOM se emite una regulación técnica de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, donde el riesgo es el mismo para cada uno de los sectores y/o agentes económicos sujetos a esta"*; no obstante, esta COFEMER considera que derivado de la lectura de la regulación propuesta, así como de la MIR correspondiente y sus documentos anexos, podrían existir riesgos diferenciados, además de los relativos a la cadena productiva de jarabe de agave.

Particularmente, se requiere especificar si en la presente regulación existen riesgos que cambian bajo diferentes situaciones o en función de los sujetos a los que son aplicables, a fin de determinar si se considera viable establecer acciones regulatorias que varíen en función del nivel de riesgo que se pretende mitigar o atenuar. Además, en los casos en los que se manifiesten varios riesgos, por las cuestiones antes mencionadas esa Secretaría deberá ordenar de mayor a menor importancia los riesgos identificados.

Aunado a lo anterior, tal como se indicó en el oficio COFEME/16/1112 sobre la solicitud de ampliaciones y correcciones, es preciso indicar si surgen nuevos riesgos como resultado de las acciones implementadas para mitigar o evitar los riesgos de la problemática inicial, como por ejemplo, el riesgo de que las medidas que establece el anteproyecto resulten tan onerosas que desincentiven la producción de jarabe de agave, o bien, el riesgo de que la clasificación de los productos que se propone en la regulación ocasione confusiones para identificar tales productos respecto a lo que actualmente se maneja en el mercado.

2



En caso de presentarse, se deberán indicar dentro de la MIR cada uno de los riesgos identificados y el grupo, sector o población al que impactan, dichos riesgos, además de que se deberá brindar una justificación de las razones por las que se considera que estos serán menores o mayores que los que pretenden ser atendidos con la regulación.

Lo anterior, a fin de que la COFEMER pueda pronunciarse con respecto a su análisis de riesgos.

- *Análisis de cargas administrativas*

En lo que respecta al presente apartado, tal como se detalló en el oficio de ampliaciones y correcciones de fecha 3 de marzo de 2016 y tras la lectura de la MIR recibida el 24 de mayo de 2016, este órgano desconcentrado advirtió que la SAGARPA omitió proporcionar información sobre la creación, modificación y/o eliminación de trámites que se desprenderá de la emisión del anteproyecto de referencia. Sobre el particular, derivado de la revisión del anteproyecto, esta Comisión advierte que dentro del contenido de la propuesta regulatoria existen disposiciones que al instrumentarse constituirán trámites, en términos de lo previsto en el artículo 69-B, tercer párrafo, de la LFPA⁴, mismos que no han sido identificados ni justificados por la Secretaría.

En este sentido, esta COFEMER observa que las disposiciones contenidas en el apartado 11 del anteproyecto, relativo al procedimiento de evaluación de la conformidad constituyen un trámite, en términos de lo dispuesto en el artículo 69-B, tercer párrafo de la LFPA, cuando dicho procedimiento se solicite ante la autoridad. Al respecto, es necesario señalar que, la propuesta regulatoria no precisa los plazos de prevención y de respuesta, los requisitos, medios de presentación, vigencia y demás elementos a que se refiere el artículo 69-M de la Ley antes referida con respecto al trámite en comento, por lo que se sugiere a esa Dependencia valorar la pertinencia de incorporarlos al cuerpo del anteproyecto a fin de brindar certeza jurídica a los particulares sujetos a su cumplimiento.

- *Análisis de Cargas regulatorias*

Con relación al presente apartado, mediante su solicitud de ampliaciones y correcciones, esta Comisión solicitó a la SAGARPA proporcionar información con la que se justifique el establecimiento de las disposiciones y/o especificaciones contenidas en el anteproyecto.

En este sentido, la Dependencia ha proporcionado a través del documento *20160509120429_40404_MIR JARABE DE AGAVE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES 300316 FINAL limpio*, un desglose sobre las disposiciones de la propuesta regulatoria en comento, así como la justificación correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

- **Numeral 6. Clasificación:** por medio del cual se delinea la clasificación del jarabe de agave, misma que estará dada como sigue: jarabe de agave; jarabe de agave parcialmente hidrolizado y productos que contienen jarabe de agave. Sobre el particular, la SAGARPA argumentó que

⁴ **Artículo 69-B: (...)**

Para efectos de esta Ley, por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado".

2



con estas medidas se busca "dar mayor claridad al consumidor evitando crear confusión o error con lo cual se cumple el objetivo de la regulación de dar información veraz a los consumidores del producto".

- **Numeral 7. Especificaciones:** a través del cual se establecen las disposiciones que el productor de jarabe de agave, según la clasificación anterior, deberá cumplir a fin de garantizar que el producto que se está vendiendo emplea agave como materia prima esencial para la elaboración de los mismos. Al respecto, esa SAGARPA señaló que la inclusión de tales especificaciones es "con el fin de reducir el riesgo de la presencia en el mercado de productos análogos o de imitaciones que, incluso, pudieran no cumplir con las mínimas condiciones sanitarias y de inocuidad que resultan necesarias en el proceso de elaboración de cualquier producto de consumo humano y que pudieran causar un riesgo a la salud de los consumidores en México y en el mundo, poniendo en riesgo a la población y demeritando el prestigio de una cadena agroindustrial necesaria para nuestro país".
- **Numeral 8. Muestreo del producto a granel:** mismo que detalla el proceso que el evaluador y el fabricante deberán seguir cuando el producto sea muestreado. Al respecto, esa Secretaría mencionó que estas medidas eran requeridas a fin de que "las autoridades puedan verificar que el producto cumple con las especificaciones previstas en la NOM dando certeza a los productores de jarabe de agave".
- **Numeral 9. Métodos de prueba:** que se refiere a los métodos de prueba necesarios para demostrar que un producto cumple con las especificaciones previstas en el Proyecto de NOM. Sobre el particular, la autoridad advirtió que tales disposiciones son necesarias "con el fin de otorgar certeza jurídica a los productores de que el producto arrojará resultados confiables".
- **Numeral 10. Información comercial:** en el cual se enuncian los requisitos obligatorios de información comercial y sanitaria para diferentes secciones. En este sentido, esa Secretaría destacó que la implementación de los requerimientos relativos a la información comercial, tiene como objetivo "brindar al consumidor información veraz y completa sobre las características de los productos que está adquiriendo".
- **Numeral 11. Evaluación de la conformidad:** a través del cual se establecen los productos objeto del mismo son certificables y el cumplimiento con la veracidad de la información comercial de las etiquetas de los productos sujetos a regulación. Al respecto de este punto, se observa que la información que esa SAGARPA incluyó en el apartado de la justificación es de carácter descriptivo, por lo que se requiere que en la MIR que eventualmente se remita a esta Comisión como respuesta al presente escrito, se incluya en dicho apartado, el argumento que justifique la necesidad de establecer las acciones regulatorias descritas.

Sobre lo anterior, se advierte que por lo referente a las medidas contenidas en los numerales 12 y 13 de la norma en comento, esa Dependencia omitió brindar información alguna al respecto de la identificación y justificación de las mismas, por lo que esta COFEMER reitera la necesidad de proporcionar la información conducente en la MIR que se envíe como respuesta al presente oficio.

8

▪ *Análisis de impacto a la competencia*

Respecto del presente apartado, atento a lo previsto en el artículo 9 del *Acuerdo por el que se modifica el Anexo Único, Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*⁵, esta Comisión hizo el anteproyecto del conocimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) para que, en el ámbito de sus atribuciones, emitiera la opinión conducente. Al respecto, le informo que mediante oficio de número ST-CFCE-2016-067, de fecha 1 de abril de 2016, la COFECE manifestó sus consideraciones al respecto, señalando que:

“Después de haber realizado el análisis correspondiente, la COFECE considera que la aprobación del Anteproyecto no tendría efectos negativos en materia de competencia económica y libre concurrencia. Lo anterior, no constituye un pronunciamiento respecto de los efectos que se pudieran generar con motivo de su posterior implementación o aplicación”.

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera atendida la presente sección, entendiéndose que a través de la aplicación de las medidas previstas por la propuesta regulatoria, se pretende mitigar los riesgos de mercado relativos a la elaboración de productos jarabe de agave.

i. *Costos*

Por lo respectivo al presente apartado, se observa que de acuerdo con el documento *20160509120429_40404_MIR JARABE DE AGAVE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES 300316 FINAL limpio*, adjunto a la MIR recibida el día 24 de mayo de 2016, esa Dependencia brindó la información siguiente con respecto a los nuevos costos que pudieran afrontar los particulares como consecuencia de la implementación de la regulación:

- *Sobre los grupos de la población implicados tras la emisión de la regulación en trato: “En primer término se encuentran los consumidores, es decir aquellos particulares que buscan adquirir un jarabe de agave y que están dispuestos a pagar por ello por los beneficios que conlleva”. Al respecto, esa Secretaría consideró que hacia ese grupo de consumidores “no existen costos por esta regulación, ya que la misma no impactará ni en el precio ni en la disponibilidad del jarabe de agave que ellos demandan para los productos que son auténticos”.*

Además, agregó que “para los consumidores, la eventualidad de que ciertos productos sujetos a la regulación se vean obligados a hacer ajustes en sus precios, no representa un costo en sí mismo, sino un ordenamiento del mercado ya que dicho ajuste se debería a la necesidad de que los productores de jarabe de agave hagan corresponder la información de sus productos con su verdadera naturaleza”.

En este sentido, esa SAGARPA argumentó que “ante una economía abierta basada en la competitividad, los consumidores siempre podrán elegir productos alternativos si consideran que los ajustes en el precio de los productos, derivados de la implementación de la regulación, no corresponden con los beneficios obtenidos”.

⁵ Artículo 9.- La COFEMER deberá hacer de conocimiento, en el mismo día en que los recibe, y mediante correo electrónico, las Manifestaciones de Impacto Regulatorio con análisis de competencia, a fin de que esta emita opinión y análisis. Esta opinión análisis deberá ser integrada por COFEMER, a las resoluciones a las que se refiere el artículo 69-I de la LFPA.

2



Bajo tales consideraciones, este órgano desconcentrado considera que si bien los consumidores se desvinculen en una economía abierta y competitiva, la demanda está definida por ser la relación entre la cantidad consumida y el precio de un bien, y las variaciones se deben a cambios en variables distintas al precio vigente como lo son:

- Preferencias
- Expectativas racionales
- Bienes sustitutos
- Bienes complementarios
- Costo de los factores

En este sentido, si bien la Secretaría consideró que los cambios ocurren por una causalidad en el mercado, tales movimientos se darán por la implementación de la regulación; por lo que se sugiere a esa Dependencia, valorar la pertinencia de incluir en el análisis del impacto de la regulación estimaciones de dichos costos que pudieran asumir los consumidores.

- Por otra parte, el segundo grupo de particulares es el de los productores de jarabe de agave sujetos a la regulación. Al respecto, esa Secretaría detalló que los fabricantes deberán de incurrir en costos por certificación del producto, señalando que *“actualmente los productores de jarabe de agave ya cumplen con las especificaciones previstas en el Proyecto de NOM, ya que dichos lineamientos se obtuvieron de la información proporcionada por los diversos productores”*. Asimismo, esa Secretaría brindó información relativa a los costos que se desprenderían de la evaluación de la conformidad, a fin de avalar que los productos son auténticos y cumplen con las especificaciones contenidas en la NOM.

A efecto de lo anterior, el regulador comentó que respecto a las disposiciones detalladas en el capítulo 11 del anteproyecto en trato, *“el productor debe demostrar en todo momento, que el producto no ha sido adulterado durante su elaboración, envasado y comercialización”*. Al respecto, esa Secretaría estimó que *“el costo por llevar a cabo el proceso de certificación y autenticación de producto, se estima que será aproximadamente de \$9,500 por lote o embarque”*. Asimismo, comentó que tal evaluación incluye *“la toma de muestras, el análisis de las pruebas de laboratorio previstas en el Proyecto de NOM así como el proceso de certificación con el organismo de certificación de producto acreditado y aprobado”*.

En este tenor, esa Secretaría informó que derivado de ese proceso, el fabricante de jarabe de agave deberá de llevar a cabo un proceso de verificación, a fin de demostrar que los insumos utilizados para la obtención de dicho producto proviene de una plantación de agave; lo anterior, tendrá un costo de \$350 pesos por plantación al año, de acuerdo a lo reportado por la autoridad.

Además, derivado de la certificación del pasaporte o guía por camión o embarque de materia prima, para confirmar que el agave llegó a la planta productora de jarabe de agave, esa Secretaría estima que el costo podría ser de \$100 por camión.

A la luz de tales consideraciones, esa SAGARPA determinó que el costo por la certificación de un lote de jarabe pudiera ser del orden de los \$9,950 pesos por fabricante, por año, por camión. Con base en dicha estimación, esa Dependencia destacó que la producción anual de jarabe de agave es de 1,920 contenedores o embarques, con un contenido de 18,900 kilogramos cada uno,

2



por lo que el costo anual para la certificación de jarabe de agave podría ser del orden de \$19,104,000 de pesos al año para la industria objeto de la regulación.

- Por otro lado, derivado de la implementación de las disposiciones relativas al etiquetado al que deberán alinearse los fabricantes de agave, esa SAGARPA proporcionó información relativa a una metodología que permitirá estimar los costos de tal requerimiento, donde tales métodos fueron desarrollados por la *Food and Drug Administration (FDA)* de los Estados Unidos, que, a decir de la SAGARPA *“posee una metodología para medir el costo del reetiquetado de productos derivado de las regulaciones que se generen en la materia misma que se refiere a alimentos”*.

En este sentido, esa Dependencia detalló que *“la primera etapa de esta metodología indica que existe una gran heterogeneidad de condiciones en la producción de las mismas que impide estimar un solo costo para su cambio, siendo que hay que tomar en cuenta, entre otros aspectos, el material y la forma de impresión de la etiqueta, ya que estas pueden ser impresas directamente en el empaque o de manera individual”*. Asimismo, estimó que *“las etiquetas que son directamente impresas en el empaque incluyen aquellas que se graban en vidrio, en empaques de plástico, en plástico duro, en latas de metal, entre otras; mientras que las que se producen de manera independiente consideran las engomadas, las de transferencia mediante presión y transferencia mediante calor, entre otras variantes. Esta heterogeneidad implícita en el etiquetado de alimentos impide hacer un cálculo único del costo en que incurrirán los productores, pero esto solo representa la primera etapa del modelo”*.

De acuerdo a lo anterior, esa Secretaría señaló que *“existen una serie de costos que a ese nivel de detalle, solo el productor de manera individual puede calcular. A pesar de esto, la FDA ofrece una alternativa del cálculo de las erogaciones que se pueden realizar de acuerdo a los supuestos que consideren y la información disponible; no obstante, tratar de aplicar este modelo de manera generalizada para la industria alimentos no arrojaría el indicador adecuado para los fines de esta Manifestación de Impacto Regulatorio, siendo que es sumamente complicado, dadas las particularidades de cada producto y sector, el homologar los criterios de reetiquetado”*.

Sin menoscabo de las restricciones anteriormente detalladas, esa Dependencia indicó que con el fin de evitar que *“existan efectos económicos adversos para la MYPYMES, la NOM contemplará un artículo transitorio que otorga un periodo de 6 meses para cumplir con el etiquetado previsto en la NOM”*.

En ese sentido, si en promedio, el cambiar una etiqueta tiene un costo de \$3.00 pesos incluyendo el diseño de la etiqueta y el cambio en la botella y tomando en cuenta todos los factores previstos en el documento de la FDA citado, esa Secretaría ha considerado que únicamente 10% de la producción total de jarabe de agave se comercializa preenvasado en México, ya que según la SAGARPA, 90% del producto se exporta a otros países.

En ese sentido, tomando en cuenta la valoración realizada por la Secretaría, es decir una producción de 1,920 contenedores con 18,900 kilos cada uno, lo que da un total de 3,628,800 kilos para envasado; bajo el supuesto aludido por la Dependencia donde solo 10% de la producción total se deberá ajustar, solo se tendrán que considerar 216,000 kilos para su envasado en México.

2



Tomando en cuenta las consideraciones realizadas, el cambio de etiquetas pudiera representar un costo total anual único por el primer año de \$10,886,400 (por un total de 192 contenedores); lo anterior, a decir de la SAGARPA, *"incluyendo los costos para los productores, derivados de sus procesos de producción, etiquetado y contratación de servicios con terceros"*.

Por otra parte, a través de su oficio de solicitud de ampliaciones y correcciones de número COFEME/16/1112, esta Comisión solicitó proporcionar mayor información respecto de los costos derivados del cumplimiento de las siguientes disposiciones:

- A. Numeral 6 del anteproyecto en comento, que se refiere a la clasificación de los productos por su campo de aplicación (costos para la industria productora, etiquetadora y comercializadora al menudeo y mayoreo, por concepto de reorganizar sus procesos de clasificación y etiquetado). Específicamente, sobre los apartados *6.a jarabe de agave*, *6.b jarabe de agave parcialmente hidrolizado* y *6.c Productos que contienen jarabe de agave*.
- B. Números 7, 8 y 9 del anteproyecto de mérito, que establece las especificaciones que deberán tener los productos sujetos a regulación por la presente norma, así como los métodos de muestreo y de prueba (costos para los productores por reajuste de sus procesos productivos, contratación de servicios, compra de insumos, materiales e instrumentos, etcétera). Específicamente, sobre los apartados *7.a jarabe nativos de agave (base seca)*, *7.a.i Materia prima vegetal*, *7.a.ii Uso de aditivos*, *7.a.iii Valores físico químicos*, *Tabla 1. Especificaciones fisicoquímicas de jarabe nativos*, *7.a.iv Valores microbiológicos*, *7.a.v Inocuidad y buenas prácticas de manufactura*, *7.a.vi Materia extraña*, *7.a.vii Metales pesados (metaloides)*, *7.a.viii Productos orgánicos*, *7.b Jarabe Fructooligosacáridos (FOS) de agave*, *7.b.ii Uso de aditivos*, *7.b.iii Valores físicos químicos*, *Tabla 3. Especificaciones fisicoquímicas del jarabe de agave parcialmente hidrolizado*, *7.b.iv Valores microbiológicos*, *7.b.v Inocuidad y buenas prácticas de manufactura*, *7.b.vi Productos orgánicos*, *7.c Jarabe de agave de alto peso molecular*, *7.c.i. Materia prima vegetal*, *7.c.ii Uso de aditivos*, *7.c.iii Valores físico químicos*, *Tabla 4. Especificaciones fisicoquímicas de jarabe de agave de alto peso molecular (FAPM)*, *7.c.iv Valores microbiológicos*, *7.c.v Inocuidad y buenas prácticas de manufactura*, y *7.c.vi Productos orgánicos*.
- C. Numeral 11, incisos *a*, *b*, *c*, *c.i* y *c.ii* del anteproyecto en comento, que se refiere al PEC (conforme lo señalado previamente, costos derivados por los trámites no identificados en la MIR correspondiente, así como por el cumplimiento de las obligaciones por parte de los terceros que operen como certificadores, etcétera).
- D. Numeral 12 del anteproyecto de mérito, que se refiere al control de calidad (costos para los productores en caso de tener que implementar o renovar los sistemas de control de calidad).
- E. Numeral 13 de la regulación, referente a la comercialización y traslado de los productos (costos por contratación de personal específico que cumpla con las condiciones establecidas para movilizar las mercancías, así como por la entrega y mantenimiento de la información, tal y como se establece en los últimos párrafos de dicho apartado).

2



Con respecto a lo anterior, se solicita a esa Secretaría presentar información sobre los costos asociados al cumplimiento del anteproyecto conforme todo lo expresado en los párrafos anteriores del presente escrito, por medio de la cual se indiquen los efectos que tendrá la implementación de la propuesta regulatoria sobre la industria del agave y sus derivados en el país, así como sobre otras industrias que pudieran estar relacionadas comercialmente con esta; o en su defecto, proporcionar información documental con la que se demuestre que tras la emisión del anteproyecto únicamente será necesario incurrir en los costos reportados por esa Dependencia; ello, a fin de corroborar que la regulación será social y económicamente viable; es decir, costo-eficiente y costo-efectiva.

ii. *Beneficios*

Respecto del presente apartado, de conformidad con lo señalado en el documento 20160509120429_40404_MIR JARABE DE AGAVE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES 300316 FINAL limpio, anexo a la MIR recibida el 24 de mayo de 2016, la SAGARPA estimó los beneficios de la emisión del anteproyecto conforme lo siguiente:

- a) **Aquellos generados por la existencia de mejor información sanitaria y comercial para los consumidores.**- A lo que la Dependencia indicó que *“los consumidores actuales demandan etiquetas que contengan más y mejor información, y desean que esta sea clara, sencilla y completa. En atención a esta demanda, la norma que se propone incorporar al etiquetado como una herramienta de comunicación con el consumidor para informarle si los productos que adquiere pueden representar o no un riesgo a su salud; y conocer sus propiedades e ingredientes, entre otros aspectos”*.

En ese tenor, esta COFEMER observa que derivado de la existencia de etiquetas homologadas en el mercado de jarabe de agave se busca que los consumidores posean la información necesaria del producto; lo anterior, busca corregir el problema de información asimétrica que se detalló en el apartado de II. *Objetivos regulatorios y problemática* del presente escrito. En ese sentido, esa SAGARPA consideró que el etiquetado del jarabe de agave es un instrumento importante para informar a los consumidores sobre la composición del mismo y para ayudarlos a tomar una decisión con conocimiento de causa.

Además, dicha Secretaría indicó que *“los usuarios de la norma (consumidores e industria) percibirán que el establecimiento de disposiciones generales de etiquetado no frenará las innovaciones en la industria y promoverá la adaptabilidad del mercado, conforme a la demanda de los consumidores”*.

En resumen esa Secretaría señaló que la implementación de la regulación buscará *“reducir que proveedores, fabricantes e importadores de jarabe de agave adultere, engañe o modifique la naturaleza, características y calidad del mismo, y posibilite que exista un mayor beneficio para los consumidores, y la economía en general”*.

- b) **Respecto de aquellos generados por el aumento del valor agregado a la cadena agroindustrial.**- Sobre el particular, la autoridad comentó que *“a pesar de que se han generado esfuerzos gubernamentales por integrar a productores de agave con compradores de la industria de tequila estos han sido infructuosos y los cambios abruptos en el mercado han tenido diversas consecuencias nocivas tanto para productores como para tequileros.*

2



Esta problemática es perniciosa en este periodo histórico (que abarca desde 2012 hasta 2015 y probablemente hasta 2016) para productores de tequila, jarabe, inulina y jarabe al existir poca materia prima disponible, principalmente por poca cosecha de la planta”.

Aunado a lo anterior, esa Secretaría detalló que “*el método de varias empresas ha consistido en la adulteración mediante la combinación de con el jarabe de agave. Esta problemática empieza a afectar el sector en materia de credibilidad, por la posibilidad de que se le cierren canales de comercialización, por el potencial daño a la salud de los usuarios. Por esta razón se propone la generación de la presente regulación. En los últimos 10 años el Jarabe se ha consolidado como la segunda alternativa para la transformación agroindustrial del agave. Existen 17 plantas agro-industriales en los Estados de Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Tamaulipas y Oaxaca que en conjunto generan 1,300 empleos directos con un valor en activos de aproximadamente de dos mil trescientos millones de pesos”.*

Tras la implementación de la regulación en comento, esa Dependencia estimó que “*al darle un valor agregado a la cadena agroindustrial del agave se potencializa el valor competitivo entre las Empresas productoras y con ello se generarían nuevos empleos tanto directos como indirectos. Actualmente se tiene una gran oportunidad de crecimiento que beneficiará a la cadena agave-jarabe y mejorará las condiciones de vida de los productores y aumentará la competitividad de la industria frente a otros productos alimenticios, como consecuencia de la estandarización del proceso de producción y la composición del producto final, que con la norma será verificado”.*

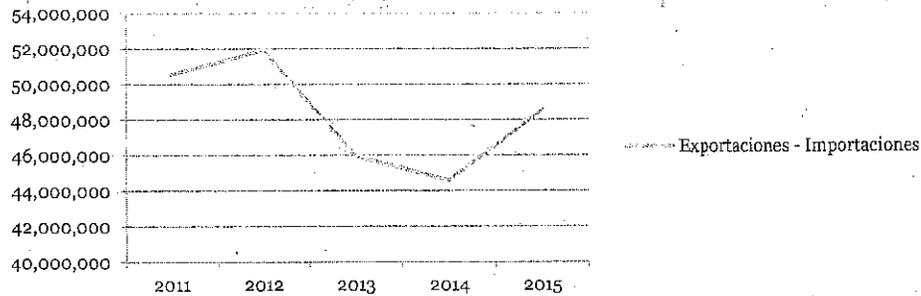
- c) **Relativo al fortalecimiento de la balanza comercial.-** Para tales fines, esa Secretaría detalló que se evitará que en otros países se rechace el producto nacional. En este sentido, “*México participa con cerca del 2.5% mundial de las exportaciones de inulina, estando por debajo de países como Bélgica, Holanda y Chile. Por otra parte Estados Unidos representa el 27.4% de las importaciones mundiales de este producto, por lo tanto es relevante la relación que existe entre México y Estados Unidos, más para México al ser Estados Unidos su principal socio comercial en inulina”.*

En este tenor, “*México muestra una balanza de comercio exterior negativa, aunque la tendencia es que esta se corrija conforme pasa el tiempo. Aún con las cifras del cierre de 2015 existía un déficit mayor a los 2 millones de dólares, mismo que ha venido ajustándose desde una cifra de 7 millones de dólares de 2011”.* Al respecto, esa Secretaría incluyó la siguiente gráfica:

2



Exportaciones - Importaciones



Fuente: SAGARPA con datos de SLAVI S.E. México 2016.

A la luz de tales consideraciones, esa Secretaría indicó que “por la parte de los precios de exportación estos se mantienen al alza permanente, desde 2011, donde el precio fue superior a los 2 dólares hasta 2015 en donde se alcanzaron los 2.80 dólares por kilo de producto” por lo que concluyó que “la tendencia es a obtener precios más altos”. Por su parte, “los precios de las importaciones observan un comportamiento muy irregular originado por la diversidad de materiales, calidades y orígenes de los productos importados, por lo que el precio fluctúa desde casi 14 dólares por kilo para 2011, con una caída estrepitosa en los años siguientes a 2 dólares por kilo hasta volver a subir a 8 dólares durante 2015”. En sentido, la SAGARPA comentó que “existen publicaciones de acceso masivo que señalan que la FDA ha negado el acceso a cargamentos de jarabe de agave mexicano pero por razones de excesos en residuos de pesticidas”; no obstante “a la fecha de elaboración de este documento no se ha encontrado información que haga del conocimiento público el rechazo de cargamentos mexicanos de derivados de agave; sin embargo, existe evidencia suficiente en el sistema denominado Sistema Administrativo y Operacional para Apoyo a las Importaciones (OASIS por sus siglas en inglés) sobre varias compañías mexicanas a las que se les ha negado la entrada de sus productos debido a la adulteración de los mismos”. De tal cuestión, mencionó que “se tiene registros de que la FDA negó el ingreso a 49,448 embarques de alimentos entre 1998 y 2004 (De cualquier tipo de alimento). Analizando esos datos, la autoridad concluyó que “a pesar de que parezcan pocos casos, la realidad del comercio exterior con Estados Unidos, es que han sido bastante nocivos”, acotando que “la fracción arancelaria 1702.60.02 en donde se encuentra clasificado el jarabe de agave, ha registrado una disminución notoria de exportaciones a este país”. Asimismo, “en 2012 el valor de exportaciones fue de 32.11 millones de dólares y, para 2013, este había bajado a 25.02 millones de dólares y en 2014 fue de solo 13.03 millones de dólares”.

Sin menoscabo de lo anterior, esta Comisión observa que en el análisis sobre el beneficio aportado tras la emisión de la regulación en trato, no se procedió a cuantificar los beneficios para los consumidores y el resto de la economía nacional, por lo que se solicita incluir el desglose pertinente, para aquellas acciones que representan un beneficio social; lo anterior, en virtud de robustecer el análisis aquí efectuado y brindar certeza sobre el posible impacto de la implementación del anteproyecto en trato.

Asimismo, se observa que se calculó un total de 44.06 millones de dólares que se evitarían por pérdidas derivadas de la suspensión de actividades de comercialización de jarabe de agave, tal cuestión,

2



basándose en los datos de 2014; no obstante, derivado del análisis realizado por esta Comisión, se advierte que conforme la información incluida en la MIR correspondiente, no resulta posible concluir que efectivamente se podrán evitar la totalidad de los eventos que generan pérdidas, por lo que los beneficios antes calculados pudieran ser menores. En consecuencia, se recomienda estimar un porcentaje de reducción de pérdidas como efecto de la implementación de la regulación, o bien, adjuntar evidencia mediante la cual se posible sustentar que se evitarán el 100% de las pérdidas consideradas.

V. Comentarios generales al anteproyecto

Conforme a lo establecido en el artículo 69-E de la LFPA, a fin de coadyuvar con esa Dependencia 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 a la SAGARPA valorar los siguientes comentarios:

1. De conformidad al contenido del numeral 12 del anteproyecto, relativo al control de calidad, se observa que será necesario contar con un control estadístico de la producción que objetivamente demuestre el cumplimiento de las especificaciones contenidas en la propuesta regulatoria; sin embargo, esta COFEMER considera que tal disposición no detalla la forma en que se podrá llevar a cabo el cumplimiento de tal obligación. Por lo que, este órgano desconcentrado sugiere a la SAGARPA valorar la pertinencia de incluir mayor información para que los productores y envasadores tengan mayor claridad sobre dicho requerimiento e, incorporarlo al PEC; lo anterior, a efecto de que no existan ambigüedades en el correcto apego al cumplimiento de la propuesta regulatoria.
2. Asimismo, en el anteproyecto de mérito establece en su numeral 11, que la evaluación de cumplimiento de la conformidad, será realizada por organismos evaluadores de la conformidad acreditados y, en su caso, aprobados, conforme a lo dispuesto por el marco normativo vigente; no obstante lo anterior, se observa que en el cuerpo del anteproyecto así como en sus apéndices, se omitió incluir una herramienta específica dentro del PEC a través de la cual se pueda medir el cumplimiento de los requisitos y obligaciones que establece la norma, así como tampoco un instrumento que establezca los procedimientos aplicables ni las consideraciones técnicas y administrativas que se tomarán en cuenta al momento de ejercer la facultad de verificación por parte de la autoridad correspondiente. Por tales motivos, a fin de evitar discrecionalidad en ese proceso y de que los particulares puedan cumplir con sus obligaciones cabalmente, esta Comisión recomienda incluir tales herramientas en el cuerpo del anteproyecto, sus apéndices, o bien, en otro ordenamiento normativo distinto al presente; lo anterior, de conformidad con

la lectura del el artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización⁶ y 80 de su Reglamento⁷.

VI. Consulta pública

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de la emisión del presente Dictamen se han recibido comentarios de particulares interesados en el anteproyecto, conforme lo siguiente:

Identificador	Remitente	Fecha
B000160603	Fabiola Cetto Padilla/Naturel West Corp	11/02/2016
B000160606	Alberto Vázquez Beltrán/Sistemas Alimenticios Naturales SAPI de CV	15/02/2016
B000160607	Arturo Armenta Vázquez/Industrializadora Integral del Agave	15/04/2016
B000160657	IIDEA SAPI DE CV / Arturo Armenta Vázquez	01/03/2016
B000160678	Gustavo Ramírez Robles/Sistemas Alimenticios Naturales SAPI de CV	01/03/2016
B000160681	IIDEA SAPI DE CV/ Arturo Armenta Vázquez	01/03/2016

Dichos comentarios se encuentran disponibles para su consulta en la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/18465>

Lo anterior se hace de su conocimiento, a fin de que esa Dependencia efectúe las adecuaciones que estime convenientes al anteproyecto o, de lo contrario, brinde una justificación puntual de las razones por las que no estimó conveniente su incorporación.

Por todo lo expresado con antelación, esta COFEMER queda en espera de que dicha Dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente **Dictamen Total**, manifestando su consideración respecto de los comentarios realizados por los particulares y por esta Comisión, y se realicen las modificaciones que correspondan a la MIR y/o al anteproyecto, o bien, conforme a lo señalado por el artículo 69-J de la LFPA, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su inclusión.

⁶ **Artículo 73.** Las dependencias competentes establecerán, tratándose de las normas oficiales mexicanas, los procedimientos para la evaluación de la conformidad cuando para fines oficiales requieran comprobar el cumplimiento con las mismas, lo que se hará según el nivel de riesgo o de protección necesarios para salvaguardar las finalidades a que se refiere el artículo 40, previa consulta con los sectores interesados, observando esta Ley, su reglamento y los lineamientos internacionales. Respecto de las normas mexicanas u otras especificaciones, prescripciones o características determinadas, establecerán dichos procedimientos cuando así se requiera. Los procedimientos referidos se publicarán para consulta pública en el **Diario Oficial de la Federación** antes de su publicación definitiva, salvo que los mismos estén contenidos en la norma oficial mexicana correspondiente, o exista una razón fundada en contrario. Cuando tales procedimientos impliquen trámites adicionales, se deberá turnar copia de los mismos a la Secretaría para su opinión, antes de que los mismos se publiquen en forma definitiva. Asimismo, si involucran operaciones de medición se deberá contar con trazabilidad a los patrones nacionales aprobados por la Secretaría o en su defecto, a patrones extranjeros o internacionales confiables a juicio de ésta”.

⁷ **Artículo 80.** Los procedimientos para la evaluación de la conformidad podrán elaborarse en forma general o para cada norma oficial mexicana en particular y, cuando se requiera, para normas mexicanas y podrán incluir la descripción de los requisitos que deben cumplir los usuarios, los procedimientos aplicables, consideraciones técnicas y administrativas, tiempo de respuesta, así como los formatos de solicitud del documento donde consten los resultados de la evaluación de la conformidad que deban aplicarse”.

2



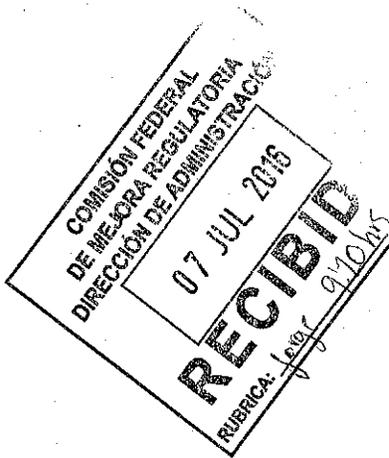
Lo anterior se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV y XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracción VI, XIX y XXI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria⁸, así como en el artículo Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

FIAR/LCF



⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.