

434; 553; 751; 1250/2016-CR

- COMISION AGRARIA



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 17 de julio de 2017

OFICIO N° 197 -2017 -PR

Señora

LUZ SALGADO RUBIANES

Presidenta del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a Ley que promueve el desarrollo de la ganadería lechera del país y garantiza el origen del producto lácteo. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. La Ley materia de comentario busca restringir la importación de leche en polvo y lactosueros utilizados en los procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración en la industria de la leche fluida, leche evaporada, yogur, queso y mantequilla, de consumo humano directo; y debe ser evaluada sobre la base de lo dispuesto en: 1) la Constitución Política del Perú y en la legislación vigente; 2) así como de los compromisos que el Perú ha suscrito dentro del marco multilateral y bilateral; 3) También se realiza una evaluación inicial del impacto que tendría en el mercado nacional de la leche.

Al respecto, la Constitución Política del Perú, dentro de los principios generales del régimen económico, establece una serie de disposiciones vinculadas al ejercicio de las libertades empresariales. En efecto, la Constitución, en su artículo 59 señala que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, no debiendo ser el ejercicio de estas libertades lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. Adicionalmente, el artículo 63 acota que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones y que la producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres.

En la misma línea, el Decreto Legislativo N° 668, en sus artículos 1 y 2, señala que el Estado garantiza la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para lograr el desarrollo del país, y por lo tanto asegura a los agentes económicos el libre acceso a la adquisición, transformación y comercialización de bienes, tanto finales como insumos y materias primas, y prestación de servicios. Adicionalmente, el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 668 refiere que el Estado garantiza el derecho de toda persona natural o jurídica a realizar operaciones de comercio exterior sin prohibiciones ni restricciones para-arancelarias de ningún tipo. Por último, el artículo 13 de la citada norma señala que el Estado garantiza que la adopción de normas técnicas y reglamentos de cualquier índole no constituirán obstáculos al libre flujo y uso de bienes, tanto finales como insumos y materias primas y servicios en el comercio exterior e interior; así como un tratamiento equitativo a los productos similares, sean de origen nacional u originarios de cualquier otro país.

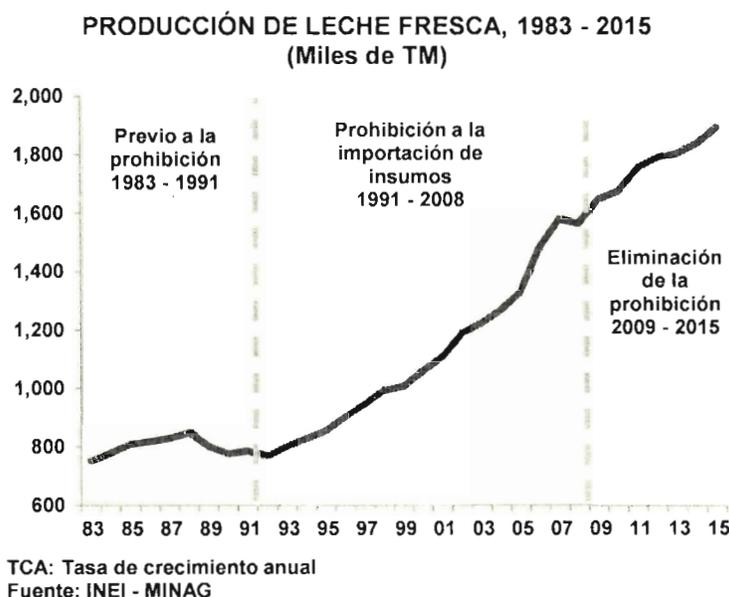
Sobre la base de dicho marco legal, se debe evaluar si la medida resulta proporcional y justificada, de tal manera que sea consistente con el desarrollo legal

antes señalado. Al respecto, como se ha señalado, uno de los objetivos de la Ley materia de comentario es el desarrollo de la ganadería lechera en el país. Para ello, en el numeral 2.2 del artículo 2, se prohíbe el uso de leche en polvo entera, en polvo descremada y lactosueros en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración en la industria de la leche fluida, leche evaporada, yogur, queso y mantequilla, de consumo humano directo.

A pesar de que, actualmente, se pueden utilizar dichos insumos en la producción de ciertos productos lácteos, la producción de leche fresca en el país ha crecido sostenidamente. En efecto, entre el 2009 y el 2015, la producción de leche fresca creció 21% (ver gráfico N° 1).

En tal sentido, no se encuentra relación entre restringir el uso de insumos lácteos para la producción de leche y sus derivados con la producción de leche fresca. Por ende, no es correcto fundamentar la restricción propuesta en función a la promoción del sector pecuario.

Gráfico N° 1



- b. Sobre la Protección al consumidor y a la salud poblacional, el *Codex Alimentarius* (*Codex*), institución creada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), es un instrumento útil para desarrollar normas alimentarias, reglamentos y otros textos relacionados, que tienen como fin proteger la salud de los consumidores, asegurar prácticas de comercio claras y promocionar la coordinación de todas las normas alimentarias entre países. Para el caso de Perú, son recogidas en las normas técnicas peruanas elaboradas por el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI y, de manera más reciente, en el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI.

En particular, el *Codex* es la compilación de todas las normas, Códigos de Comportamientos, Directrices y Recomendaciones de la Comisión del *Codex Alimentarius* y tiene por finalidad proteger la salud de los consumidores, garantizar

todos los trabajos internacionales sobre normas alimentarias. Dicha comisión es el más alto organismo internacional en materia de normas de alimentación. Asimismo, establece entre sus normas las definiciones de leche y diversos productos lácteos en la medida que estos pueden ser fabricados garantizando su inocuidad e idoneidad a fin de proteger la salud de los consumidores y facilitar el comercio¹.

En particular, dentro de la norma general del Codex para el uso de los términos lecheros², dicha institución estableció, entre otras, las siguientes definiciones:

“2. DEFINICIONES

1.1 *Leche es la secreción mamaria normal de animales lecheros obtenida mediante uno o más ordeños sin ningún tipo de adición o extracción, destinada al consumo en forma de leche líquida o a elaboración ulterior.*

(...)

2.4 *Producto lácteo reconstituido es el producto lácteo resultante de la adición de agua a la forma deshidratada o concentrada del producto en la cantidad necesaria para restablecer la proporción apropiada del agua respecto del extracto seco.*

2.5 *Producto lácteo recombinado es el producto resultante de la combinación de materia grasa de la leche y del extracto seco magro de la leche en sus formas conservadas, con o sin la adición de agua para obtener la composición apropiada del producto lácteo.(...)”*

Adicionalmente, el Codex considera dentro de sus normas técnicas para la elaboración de diversos productos lácteos³ (leche evaporada, yogurt, entre otros) la utilización de distintos insumos, como: leche, leche en polvo, entre otros. En este contexto, el Codex valida el uso del término leche en el siguiente escenario⁴:

“4. *Uso del término “Leche”(...)*

4.2.2. *La leche cuya composición se haya modificado mediante la adición y/o extracción de constituyentes de la leche podrá denominarse con un nombre que incluya el término ‘leche’, siempre que muy cerca de la denominación figure una descripción clara de la modificación a que se ha sometido la leche.”*

Por lo tanto, considerando que las normas técnicas del Codex buscan proteger la salud de los consumidores, la utilización de determinados insumos lácteos en la elaboración de productos lácteos, vía los procesos de reconstitución y recombinación resultan, en virtud a ello, técnicamente adecuadas para la salud. En consecuencia, la propuesta de restricción de la utilización de insumos en la elaboración de productos lácteos establecida en la Ley materia de comentario constituye una medida injustificada desde el punto de vista de protección a la salud.

- c. De otro lado, el artículo 2 de la Ley materia de comentario, con la finalidad de promover la ganadería lechera del país, se propone prohibir “llamar ‘leche’ a derivados de productos vegetales”. En concreto, se establece que no se puede hacer referencia al término leche para aludir a una característica de productos no lácteos. En este sentido, no podría emplearse el término “leche de soya” puesto que sería un producto derivado de productos vegetales.

En primer lugar, se debe señalar que el Codex previene el uso del término leche para esta clase de situaciones. De esta manera, luego de establecer el uso de términos lecheros solo para productos lácteos, menciona lo siguiente:

¹ CAC/RCP 57-2004, código de prácticas de higiene para la leche y los productos lácteos.

² Codex Stan 206-1999, norma general del Codex para el uso de términos lecheros.

³ Codex Stan 281-1971 (Norma del Codex para las Leches Evaporadas), 283-1978 (Norma General del Codex para el Queso), 243-2008 (Norma del Codex para las Leches Fermentadas), entre otras.

⁴ Codex Stan 1-1985, norma general para el etiquetado de alimentos preenvasados.

"4.6 *Uso de términos lecheros para otros alimentos*

4.6.1 *Los nombres a que se hace referencia en las secciones 4.2 a 4.5 podrán utilizarse únicamente como denominaciones o en el etiquetado de la leche, los productos lácteos o los productos lácteos compuestos.*

4.6.2 *No obstante, la disposición de la sección 4.6.1 no se aplicará a la denominación de productos cuya naturaleza exacta resulte clara por su utilización tradicional o cuando la denominación se utilice claramente para describir una cualidad característica del producto no lácteo."*

La idea detrás de este uso del término leche es que, en casos como el de la "leche de soya", el consumidor no compra este producto pensando que provienen de una vaca. En este caso, el consumidor es consciente que el producto proviene de un producto vegetal y que solo se utiliza el concepto leche para definir una característica del producto. Por ende, no se genera una situación en el que el consumidor se vea inducido a error y no existiría justificación para esta restricción.

- d. En los últimos años, el Perú ha puesto especial énfasis en cumplir los compromisos que derivan de los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, esto con la finalidad de hacer predecible su política comercial e incentivar el flujo de comercio desde y hacia el país. Este esfuerzo ha sido reconocido en diversas oportunidades por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en las revisiones de política que ha realizado al Perú.

Sin embargo, la aprobación de la Ley en cuestión violaría diversos compromisos que el Perú ha asumido en el marco multilateral y bilateral. En efecto, dentro del marco multilateral de la OMC, el Perú ha suscrito diversos acuerdos, dentro de los cuales se encuentran el Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (Acuerdo MIC), los cuales establecen una serie de compromisos de cumplimiento obligatorio por parte del Perú, así como de los demás países miembros.

En particular, el GATT de 1994 establece, en el artículo III, el principio de Trato Nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores; el cual establece que los países miembros (entre ellos el Perú) se comprometen, entre otros, a que *"las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional"*.

Asimismo, el artículo XI del GATT de 1994 dispone que ninguno de los países miembros (entre ellos el Perú) *"impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante (...)"*. Ahora bien, el artículo XX del GATT de 1994, a manera de excepción, establece, entre otros, que los países pueden imponer medidas que restrinjan la importación de mercancías con la finalidad de proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, supuestos que, como se evaluó previamente, no corresponden al contexto descrito.

Por otro lado, dado que la Ley busca restringir el uso de los insumos al interior del país (artículo 2), se generarían contingencias adicionales. Particularmente, el Acuerdo MIC establece que los países miembros -entre ellos el Perú- se comprometen a no aplicar ninguna medida en materia de inversiones relacionadas con el comercio de mercancías que sea incompatible con las disposiciones de los artículos III (Trato Nacional) y XI (Prohibición de las Restricciones Cuantitativas) del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio - GATT de 1994. Es decir, ninguno de los países miembros deberá establecer, mediante legislación nacional o resolución administrativa, medidas que busquen: i) obligar a las empresas nacionales a comprar o utilizar productos de origen nacional; y/o ii) restringir la importación de insumos utilizados por las empresas nacionales.

En vista de lo anterior, se debe señalar que la Ley, al prohibir el uso de ciertos productos lácteos que provienen únicamente de mercados externos, durante los procesos de reconstitución y recombinación, obligarían a las empresas nacionales a utilizar productos de origen nacional para la elaboración de leche fluida, leche evaporada, yogurt y quesos como productos finales para la venta al consumidor. Es decir, se reemplazarían insumos importados por insumos nacionales. En tal sentido, la Ley trasgrede el principio de trato nacional contemplado tanto en el artículo III del GATT de 1994 como en el Acuerdo MIC. Asimismo, establece una restricción cuantitativa al comercio que, tal como se señaló anteriormente, resulta injustificada y, por lo tanto, violatoria del artículo XI y XX del GATT de 1994. Esto se refuerza por la declaración explícita en la Ley sobre su objeto; “promover el desarrollo de la ganadería lechera del país...”⁵, mientras que establece prohibiciones en perjuicio del uso de insumos importados.

De esta manera, de aprobarse la Ley, cualquier país miembro de la OMC podría entablar una controversia internacional ante dicho foro en la que se alegue el incumplimiento del Estado Peruano de sus compromisos internacionales y, de demostrarse su incumplimiento, solicitar la derogatoria de tal medida. De no accederse a tal solicitud, el Perú podría ser objeto de sanciones comerciales que afecten a las exportaciones nacionales y/o se le solicite una determinada compensación por los daños sufridos.

Adicionalmente, cabe señalar que el principio de trato nacional así como la obligación de no imposición de restricción cuantitativas han sido contemplados por el Perú en los diversos acuerdos comerciales que ha suscrito⁶; por lo tanto, la aprobación de la mencionada Ley implicaría una violación de tales acuerdos, que podría llevar a la inaplicación parcial o total de los acuerdos y afectar a las exportaciones nacionales que se benefician de los mismos.

- e. De otro lado, debe tenerse en cuenta que la Ley materia de comentario constituiría un Reglamento Técnico. En efecto, el Anexo 1 del Acuerdo OTC de la OMC establece la definición de Reglamento Técnico:

⁵ Artículo 1. Objeto de la Ley

⁶ Chile (Capítulo 3, artículo 3.1, y Capítulo 17, artículo 17.1), México (Capítulo III, artículos 3.3 y 3.6, y Capítulo XVIII, artículo 18.1), EE.UU. (Capítulo Dos, artículos 2.2 y 2.8, y Capítulo Veintidós, artículo 22.1), Canadá (Capítulo Dos, artículos 202 y 207, y Capítulo Veintidós, artículo 2201), Singapur (Capítulo 2, artículos 2.3 y 2.13, y Capítulo 18, artículo 18.1), China (Capítulo 2, artículos 7 y 11, y Capítulo 16, artículo 193), EFTA – Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein (Capítulo 2, artículos 2.9, 2.11 y 2.19), Corea del Sur (Capítulo Dos, artículos 2.2 y 2.8, y Capítulo Veinticuatro, artículo 24.1), Tailandia (Anexo 1, artículos 2 y 9), Japón (Capítulo 2, artículos 20 y 22), Panamá (Capítulo 2, artículos 2.2 y 2.8, y Capítulo 21, artículo 21.1) y Unión Europea (Capítulo 1, sección 1, artículo 21 y sección 2, artículo 23).

"1. Reglamento técnico: Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas."

En el presente caso, se aprecia que la Ley estaría proponiendo regular las características para la producción de leche evaporada, yogurt, queso y mantequilla de consumo humano directo, prohibiendo la utilización de leche en polvo y lactosueros en la elaboración de dichos productos, así como estableciendo disposiciones de etiquetado para los productos lácteos. Por tal motivo, la medida calificaría como un reglamento técnico según la definición del Acuerdo OTC; y en consecuencia, debería regirse por las disposiciones establecidas en el mismo, así como en los acuerdos comerciales y de integración de los que el Perú es parte.

Dado que la Ley constituye un reglamento técnico, a continuación se procederá a realizar el análisis respecto a su compatibilidad con las principales obligaciones internacionales asumidas por el Perú en materia de obstáculos técnicos al comercio.

Al respecto, el artículo 2.1 del Acuerdo OTC de la OMC establece:

"2.1 Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país."

Conforme se desprende del citado artículo se prohíbe el establecimiento de reglamentos técnicos que discriminen un producto importado en comparación con un producto nacional (trato nacional), así como la discriminación entre productos importados de distintos miembros de la OMC (nación más favorecida).

En el caso de la Ley si bien "de iure" no se establece ningún tipo de discriminación, en la aplicación de la norma "de facto", podría llegar a presentarse una discriminación del producto importado en función del producto nacional. Esta discriminación se presentaría bajo cualquiera de los dos supuestos de interpretación mencionados en el punto "cuestión previa" del presente informe (el reglamento solo aplica para la fabricación del producto en territorio nacional, o prohíbe la comercialización e importación de productos lácteos que contengan leche en polvo y lactosuero).

En caso la Ley materia de comentario únicamente aplique a la fabricación de productos lácteos a nivel nacional, permitiendo la importación y comercialización de productos lácteos que contengan leche en polvo o lactosuero, se observa que el artículo 3 de la Ley que exige que todo producto lácteo, yogurt, queso, mantequilla, etc., tenga el rotulado "Elaborado al 100% con leche", podría ser discriminatorio. Así, los productos lácteos nacionales que a la entrada en vigor de la autógrafa de ley que no contengan leche en polvo o lactosuero deberán emplear el rotulado "Elaborado al 100% con leche", generándose en consecuencia una ventaja frente a los productos importados que, no obstante haber sido elaborados conforme a normas o estándares internacionales como el *Codex Alimentarius*, al no haber sido elaborados con 100% leche, estarán impedidos de utilizar dicho rotulado. En ese sentido, a los productos similares importados se les estaría otorgando un trato menos favorable que al producto nacional, dado que el rotulado que establece el

artículo 3 podría orientar la preferencia del consumidor hacia el producto nacional frente al importado, modificando las condiciones de competencia de dichos productos lácteos en el mercado peruano, en detrimento de los productos importados.

Al respecto, el Órgano de Apelación de la OMC en su informe de la diferencia Estados Unidos – ATÚN II (DS381) constató que la imposibilidad que tenían los productos mexicanos de acceder al uso del rotulado “dolphin safe” tenía un efecto perjudicial en las oportunidades de competencia de dichos productos en el mercado de los Estados Unidos.

“235. A nuestro juicio, las constataciones fácticas del Grupo Especial establecen claramente que el hecho de que los productos de atún que contienen atún capturado mediante lances sobre delfines no puedan tener acceso a la etiqueta “dolphin safe” tiene un efecto perjudicial en las oportunidades de competencia de los productos de atún de mexicanos en el mercado estadounidense.”

A mayor abundamiento, cabe señalar que el referido Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con el Grupo Especial que revisó en primera instancia esta diferencia en la OMC respecto a que si bien los consumidores eligen finalmente el producto que van a adquirir, es la medida (reglamento técnico) la que controla el acceso a la etiqueta o rotulado y permiten que los consumidores expresen sus preferencias. En ese sentido, los productos que utilizan la etiqueta o rotulado tienen una ventaja en relación a los que no pueden acceder a él.

Ahora bien, bajo la interpretación de que la Ley bajo comentario, al prohibir el uso de la leche en polvo y el lactosuero en la fabricación de productos lácteos a nivel nacional también estaría prohibiendo la comercialización e importación de dichos productos que contengan leche en polvo y lactosuero, también se podría cuestionar que existe discriminación, en contra del producto importado, en tanto que el objeto de la Ley es promover el consumo del producto nacional frente al importado. Al prohibir las importaciones de productos lácteos que contengan leche en polvo o lactosuero y a la vez prohibir la utilización de estos últimos en la elaboración nacional de productos lácteos, no solo se fomenta el consumo interno de leche fluida producida en el territorio nacional, sino también de sus productos derivados, máxime si se tiene en consideración los costos y dificultades que supondría importar leche fluida.

Al respecto, cabe tener presente que en la diferencia Estados Unidos - Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (DS384), el Órgano de Apelación de la OMC señaló en su informe que el hecho de que el reglamento técnico impuesto por Estados Unidos creara un incentivo para que se adquiriera el producto local de manera preferente al importado, hacía a dicho reglamento técnico discriminatorio de “facto”. Específicamente el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

“349. (...) ...Habida cuenta de que la forma menos costosa de cumplir esas prescripciones es recurrir exclusivamente a animales nacionales, la medida sobre el EPO crea un incentivo para que los productores estadounidenses utilicen exclusivamente animales nacionales y tiene, por tanto, un efecto perjudicial en las oportunidades de competencia de los animales importados. (...)”

- f. Cabe señalar que el Decreto Legislativo N° 1035 derogó una disposición que limitaba la importación de leche en polvo y otros insumos lácteos para ser usados en los procesos de reconstitución y recombinación en la industria lechera nacional.

Dicha modificación se hizo en el marco de la adecuación normativa para que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos TLC-EEUU entre en vigencia.

En particular, los literales 1 b), 1 c), 2 a) y 2 b) del artículo 10.9 del capítulo 10 de inversiones del TLC-EEUU señalan que ninguna parte podrá imponer o hacer cumplir requisitos orientados a alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional en ciertos productos; o a comprar, utilizar u otorgar preferencia a las mercancías producidas en su territorio, o comprar mercancías de personas en su territorio.

En este caso, la Ley plantea volver a limitar el uso de leche en polvo y lactosueros en los procesos de reconstitución y recombinación de productos lácteos. Al ser dichos insumos de origen externo y principalmente de Nueva Zelanda y de EEUU (el Perú no produce leche en polvo), lo que se está estableciendo es la exclusión de ciertos productos importados, de facto favoreciendo a los insumos de origen nacional.

Tal como se mencionó anteriormente, al no haber ningún objetivo legítimo ligado a salud o protección del consumidor, sino que, tal como consta en la Ley, son medidas para favorecer a un sector económico nacional en particular (i.e. el sector ganadero lechero), esta restricción al comercio supondría una violación al TLC-EEUU. Cabe señalar que Canadá aplicó ciertas medidas para salvaguardar su sector lechera y que dichas medidas vienen siendo objetadas por la actual administración de los EEUU.

- g. La restricción contemplada en la Ley no sólo hace mención a la prohibición del uso de ciertos insumos importados y a la imposibilidad de llamar "leche" a derivados de productos vegetales, sino que obliga a etiquetar a todos los productos lácteos, que provienen de leche, con el rotulo "ELABORADO AL 100% CON LECHE". Todos estos aspectos vulneran, entre otros, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (Acuerdo OTC).

El Acuerdo OTC dispone que los países miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional y no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos. Cabe señalar que dichas disposiciones han sido recogidas en diversos acuerdos comerciales que el Perú ha puesto en vigencia con diversos países⁷, como por ejemplo, con EEUU, uno de los dos países de donde importamos mayor cantidad de leche en polvo.

⁷ Chile (Capítulo 10), México (Capítulo VIII), EE.UU. (Capítulo Siete), Canadá (Capítulo Seis), Singapur (Capítulo 7), China (Capítulo 7), EFTA – Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein (Capítulo 2, artículo 2.14), Corea del Sur (Capítulo Siete), Tailandia (Anexo 4), Japón (Capítulo 6), Panamá (Capítulo 7) y Unión Europea (Capítulo 4).

Ahora bien, las restricciones reguladas por la Ley generarían la emisión de un reglamento técnico a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo OTC⁸. En tal sentido, tal como se señaló anteriormente, el *Codex Alimentarius* incluye dentro de sus normas técnicas a los productos lácteos elaborados a partir de insumos, como la leche en polvo, entre otros, vía los procesos de reconstitución y recombinación; los que según dicho código, no constituirían productos que vayan en desmedro de la salud o seguridad humana. Por lo tanto, una medida que limite la elaboración de productos lácteos a partir de dichos insumos o mediante dichos procesos o que añada costos a la comercialización a través del etiquetado no constituiría un medio para alcanzar un objetivo legítimo dispuesto en el Acuerdo OTC, por lo que se constituiría en un obstáculo técnico al comercio cuyo fin es restringir el comercio más de lo necesario y, por lo tanto, incompatible con los compromisos asumidos en el marco multilateral y bilateral.

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, tampoco es viable mantener el artículo 3 de la Ley referido al etiquetado de productos lácteos no solo porque no todos los productos lácteos son elaborados 100% con leche –yogur, leche condensada, entre otros– y una indicación de ese tipo podría mandar mensajes equivocados al consumidor, sino que esta medida impondría costos a los comercializadores de estos productos y, por ende, restringiría el comercio en mayor medida que lo permitido por el Acuerdo OTC. En particular, es necesario alinear la disposición a lo dispuesto en las normas del *Codex* que versan al respecto. En ese sentido, se debe revisar qué productos y en qué medida pueden incluir la denominación leche en sus etiquetas y cómo se deben etiquetar el resto de productos lácteos que no entran en dicha definición tal como se ha especificado en el Reglamento de la Leche y Productos Lácteos aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2017-MINAGRI.

- h. De entrar en vigencia la Ley se generarían impactos negativos en los consumidores, en los productores de productos de origen vegetal que utilizan la denominación “leche” de acuerdo a lo establecido en el *Codex*, y un impacto incierto en los ganaderos.

Actualmente, el Perú produce casi 2 millones de toneladas de leche, pero consume 2.6 millones de toneladas de leche de acuerdo a información del Ministerio de Agricultura y Riego; es decir, un 30% más que es suplido con, principalmente, importaciones de leche en polvo y que son utilizadas en la producción de distintos productos lácteos como la leche evaporada, por ejemplo.

Al restringir la posibilidad de utilizar los insumos importados en el proceso de producción de dichos productos lácteos, estos se presentarán de manera más escasa en el mercado, impulsando así un alza en su precio. Asimismo, para poder cerrar la brecha entre el consumo y la producción, se comenzará a consumir leche en polvo en mayor medida y a un menor precio. Como resultado, el mercado quedará segmentado con un producto lácteo líquido a mayor precio. Este resultado tendrá efectos negativos en los consumidores.

Por otro lado, los productores nacionales que producen alimentos como la “leche de soya” u otros derivados de productos vegetales que utilizan el término “leche”,

⁸ El Acuerdo OTC define reglamento técnico como el documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

evaluarán qué tan posible es invertir en reposicionar sus productos con otro nombre. Si dicho costo es muy elevado, la producción deberá ser detenida, generando un impacto negativo en parte de la población cuyos empleos dependen de dicha actividad.

Por último, los ganaderos no necesariamente tendrán mayores ganancias. Al haber menor consumo de productos lácteos en estado líquido por el incremento en el precio (incremento que estaría explicado por un aumento de los costos de los insumos, pero no del pago a los ganaderos), no existirían incentivos adicionales a los ya existentes actualmente para ampliar la producción. Esta es la razón de por qué, al comparar los escenarios con prohibición y sin prohibición de uso de leche en polvo importada revisada en el Gráfico N° 1, no hay cambios en la tendencia de producción lechera explicada por esta política.

- i. En síntesis, la evidencia empírica muestra que las restricciones propuestas no salvaguardarían aspectos ligados al desarrollo del sector pecuario o a la salud de los consumidores. Asimismo, se restringe la posibilidad de comercialización de productos derivados de productos vegetales que utilizan adecuadamente el término leche como “leche de soya”. En este contexto, una medida que prohíbe la utilización de productos de leche importados contraviene los artículos 59 y 63 de la Constitución Política del Perú.

Dado que no existe un objetivo legítimo para restringir el comercio de los insumos lácteos establecidos en la Ley, dicha restricción contravendría los compromisos asumidos por el Perú en el marco multilateral (Acuerdo MIC, Acuerdo OTC, entre otros) y bilateral (como el TLC con EEUU).

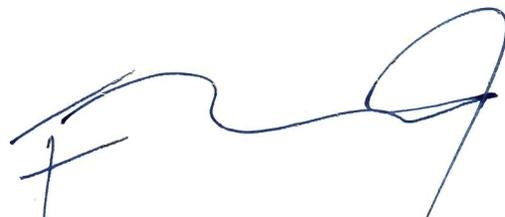
Finalmente, las medidas establecidas en la Ley aumentarían el precio de los productos lácteos en detrimento de los consumidores, generarían impactos negativos en la industria de “leches” derivadas de productos vegetales afectando distintos puestos de trabajo y no lograrían mejorar las condiciones del sector ganadero peruano a pesar de que esa es su finalidad.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

434, 553, 751;1250/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 de Julio de 2017.

Pase a la Comisión Agraria, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

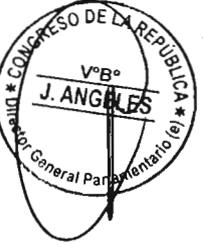
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



**LEY QUE PROMUEVE EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA
LECHERA DEL PAÍS Y GARANTIZA EL ORIGEN DEL PRODUCTO
LÁCTEO**



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto promover el desarrollo de la ganadería lechera del país y garantizar el origen del producto lácteo en sus derivados.

Artículo 2. Promoción de la ganadería lechera del país



2.1 *Establécese que el Ministerio de Agricultura y Riego fomenta programas e incentivos que promueven la producción ganadera y el desarrollo de la industria láctea, prioritariamente a la pequeña y mediana industria, para la producción de queso, mantequilla, yogur, leche pasteurizada, leche UHT y productos similares de consumo humano directo.*



2.2 *Establécese que la leche en polvo entera, en polvo descremada y lactosueros; solo serán utilizados como tales; no se pueden utilizar en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración en la industria de leche fluida, leche evaporada, yogur, queso y mantequilla, de consumo humano directo. Se prohíbe llamar “leche” a derivados de productos vegetales.*

Artículo 3. Garantía del origen de productos lácteos

Establécese la obligación del etiquetado en todo producto lácteo, que provenga de leche con un rótulo, con el siguiente texto: ELABORADO AL 100% CON LECHE.

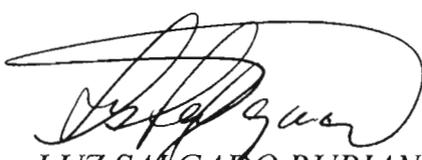
El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), será el responsable de sancionar a las entidades que incumplan con la presente norma.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

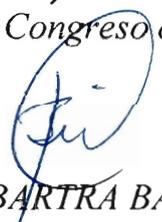
ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Agricultura y Riego, reglamenta la presente ley, dentro del plazo de sesenta días hábiles, contados desde su entrada en vigencia.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los veintiún días del mes de junio de dos mil diecisiete.



LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República



ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

