

PROYECTO DE LEY

1250/2016-CR



LEY QUE CAUTELA EL VALOR NUTRICIONAL DE ALIMENTOS DE ORIGEN LÁCTEO DE CONSUMO HUMANO DIRECTO Y PROMUEVE EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA LECHERA NACIONAL

La Congresista **MARITA HERRERA ARÉVALO**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE CAUTELA EL VALOR NUTRICIONAL DE ALIMENTOS DE ORIGEN LÁCTEO DE CONSUMO HUMANO DIRECTO Y PROMUEVE EL DESARROLLO DE LA GANADERÍA LECHERA NACIONAL

Artículo 1º. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es cautelar el valor nutricional de los alimentos de origen lácteo y promover el desarrollo de la ganadería lechera en el país.

Artículo 2º. De la nutrición y producción

Elimínese gradualmente, hasta quedar totalmente suprimida en un periodo de dos años, la utilización de leche en polvo, lactosueros, grasa anhidra y demás insumos lácteos en la elaboración industrial de leche fluida, leche evaporada, yogurt y quesos, como productos finales para la venta al consumidor. Su incumplimiento a lo dispuesto se entiende como delito de adulteración y falsificación.

Artículo 3º. Etiquetado de productos lácteos.

El etiquetado del producto final solo podrá contener la denominación leche para aquellos productos derivados de leche entera fresca.

Artículo 4º. Organismo responsable

El Ministerio de Agricultura es el organismo responsable de hacer cumplir lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5º. Reglamentación

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo refrendado por los Ministerios de Agricultura y de la Producción, dictará las normas reglamentarias que establezcan el

régimen de gradualidad en la eliminación de la utilización de leche en polvo, lactosueros, grasa anhidra y demás insumos lácteos establecido en el artículo 2, así como las demás normas reglamentarias para la aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. Etiquetado durante el régimen de eliminación gradual.

El etiquetado de la lecha fluida, leche evaporada, yogurt y quesos ofrecidos al consumidor durante los dos años del régimen de eliminación gradual indicado en el artículo 2 de la presente ley, contendrá las proporciones de leche en polvo, sueros de leche, grasa anhidra y demás insumos equivalentes utilizados en la reconstitución y/o recombinación del producto final.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Derogatoria

Deróguese el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1035 y cualquier norma que se oponga a la presente Ley.



[Firma manuscrita]
MARITA HERRERA ARÉVALO
Congresista de la República

Lima, 06 de abril de 2017

[Firma manuscrita]
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

BIENVENIDO P. R. 2

Leche y suero de leche

2017

PSM

Dr. Palacios

H. BECERRIL

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 20 de ABRIL del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1250 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de AGRARIA.

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Mediante la Décima Quinta Disposición Complementaria de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, dada por Decreto Legislativo N° 653, de fecha 30 de julio de 1991, se dispuso que *"Con fines de promoción y desarrollo de la ganadería lechera en el país y de protección al consumidor, la libre importación por cualquier persona natural o jurídica, de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos, queda sujeta a la única limitación de que dichos productos no podrán ser usados en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de leches en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo"*.

No obstante, al dictarse el Decreto Legislativo N° 1035, del 24 de junio del 2008, que Aprueba la Ley de Adecuación al "Acuerdo Sobre Las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio" de la Organización Mundial de Comercio – OMC, se incorporó el artículo 3° con el epígrafe: "De la mejora de la competitividad y promoción de la inversión privada en la industria láctea", estipulándose que *"Con la finalidad de promover la inversión privada, así como mejorar la competitividad de la industria láctea, deróguese la Décima Quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653"*.

Una norma que tenía un beneficio público y general (los consumidores y productores agropecuarios), se deroga con el único propósito de beneficiar a tres empresas importadoras de insumos lácteos, pero sólo una de ellas es la que tiene una participación en las importaciones de leche en polvo más del 50%, es decir, se convirtió la norma en un interés particular, que de por sí la descalifica.

En el Periodo Anual 2012-2013, se presentó el Proyecto de Ley N° 1744/2012-CR, Ley que Restablece la Vigencia de la Décima Quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653 que aprueba la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, sobre este Proyecto de Ley se generó dos Dictámenes contrapuestos, mientras que la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en su Sesión Ordinaria N° 17 del 8 de mayo de 2013, acordó la **No Aprobación del Proyecto de Ley y su envío al archivo**; la Comisión Agraria, en su Sesión Ordinaria N° 16 del 25 de junio de 2013, **Acordó APROBAR POR MAYORÍA la Ley N°1744/2012-CR**.

Es en ese sentido, la presente propuesta de Ley tiene por finalidad demostrar el daño que genera el Art. 3° del D.L. 1035, a los millones de consumidores por recibir un producto de baja calidad nutricional y que no tiene un correcto etiquetado de los derivados lácteos; asimismo afecta a las decenas de miles de productores y sus familias que son excluidas del crecimiento económico, porque mediante esta norma facilita a la industria láctea importar productos excedentes o sobrantes en otros países para recombinar y reconstituir Leche y derivados lácteos en perjuicio de los consumidores por ofrecer productos de menor calidad y productores por la competencia desleal a la producción de leche nacional.

El uso de la leche en polvo facilita a la gran industria a adulterar la leche y productos lácteos mezclando la leche con proteína y grasa vegetal, lo que desvirtúa al producto

de su calidad de leche. Sin embargo el público lo considera como un producto lácteo, cuando no lo es, adquiriendo un producto de menor calidad nutricional que afecta enormemente la salud e integridad futura de los niños.

Con la promulgación de la presente Ley, la información que se incluya en las etiquetas será muy clara, primero porque la leche y productos lácteos deberán ser producidos a partir de leche fresca sin adicionar otro tipo de productos, únicamente micronutrientes como vitaminas y ácidos grasos esenciales (DHA, ARA, EPA entre otros) y en segundo lugar porque los responsables de alterar los productos tendrán las sanciones que estipula el presente proyecto de Ley.

1. EFECTOS NEGATIVOS DE LA RECOMBINACIÓN Y RECONSTITUCIÓN EN:

La leche es una bebida amigable con el consumidor, por la facilidad con la que se puede consumir y transportar y de un alto contenido de nutrientes en relación con su bajo aporte calórico. Sin embargo, el procesamiento y sobre procesamiento añadido a políticas de comercialización engañosas que no le muestran al consumidor que es lo que está comprando con absoluta claridad, pueden reducir significativamente todo su potencial nutricional.

La leche y sus derivados son alimentos para satisfacer los momentos de mayor demanda nutricional del ser humano, en tal sentido, la leche ha sido adoptada como base de las guías alimentarias de todos los países del mundo lo cual es prueba de su importancia cotidiana para asegurar una adecuada alimentación y prevención de enfermedades como osteoporosis, hipertensión, obesidad además de servir como vehículo de nutrientes esenciales.

Para los **niños**, la Leche es un alimento que aporta el calcio para el crecimiento, proteínas de alta calidad y digestibilidad que contribuye a la construcción de los músculos, huesos y tejidos del cuerpo; asimismo, dada la alta calidad proteica, contribuye al desarrollo intelectual de los niños, tan necesaria en nuestro país.

1.1.- La Denominación.

La Norma General para el uso de términos lecheros del Codex Alimentarius establece una serie de términos relacionadas con la leche y otros productos asociados para evitar, de todas las formas posibles previstas en la ley de cada país, que el consumidor final pueda ser engañado o inducido al error al adquirir un producto lácteo. Esta norma define a la leche de la siguiente manera: "*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*" (CODEX STAN, 206 -1999, 1)¹

La Norma también enumera y define otros términos que suelen ser empleados en la comercialización de productos lácteos, sin embargo, obliga a que cualquier modificación a la cual haya sido sometida la leche debe estar CLARAMENTE indicada

¹ Norma General para el uso de términos lecheros. CODEX STAN 206-19991

sobre la etiqueta del producto final de modo que el consumidor sepa con absoluta precisión qué es lo que está comprando.

Otras denominaciones lecheras incluidas en el Codex Alimentarius:

- **Producto lácteo** es un producto obtenido mediante cualquier elaboración de la leche, que puede contener aditivos alimentarios y otros ingredientes funcionalmente necesarios para la elaboración.
- **Producto lácteo compuesto** es un producto en el cual la leche, productos lácteos o los constituyentes de la leche son una parte esencial en términos cuantitativos en el producto final tal como se consume, siempre y cuando los constituyentes no derivados de la leche no estén destinados a sustituir totalmente o en parte a cualquiera de los constituyentes de la leche.
- **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.
- **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.

1.2.- Aspectos Nutricionales de la Leche de Vaca

1.2.1.- Proteína de la leche de vaca

Nutricionalmente, tanto la proteína de la leche de vaca como la proteína del grano de soya son consideradas de alto valor biológico por su contenido de aminoácidos esenciales. Sin embargo, existen diferencias significativas a favor de la proteína de la leche de vaca en cuanto al contenido específico de aminoácidos esenciales (**tabla 1**).

Tabla 1. Contenido de aminoácidos esenciales de la leche de vaca y la leche de soya expresado en mg de aminoácido por 100 gr. de proteína (Informe Conjunta FAO/OMS/UNU, 1985, 71)² y (Vanegas Pérez y Otros, 2009, 2)³

² FAO/OMS/UNU. Necesidades de energía y proteínas. OMS. IT. 1985.

³ Vanegas L. Restrepo D, López J. REv.Fac.Nal.Agr.Medellin 62(2): 5165-5175. 2009

Cuadro N° 1

Aminoácidos esenciales	Leche de Vaca (2) mg/g	Soya (3) mg/ g
Isoleucina	47	35
Leucina	95	79
Lisina	78	62
Metionina y cisteína	33	21
Fenilalanina y tirosina	102	87
Treonina	44	41
Triptófano	14	n/a
Valina	64	37

Fuente: Referencia 2 y 3

Por otro lado, la proteína de la leche de vaca no solamente es rica en aminoácidos esenciales, lo cual la convierte en una proteína de alto valor biológico, sino que además, es una proteína de altísima digestibilidad.

El PDCAAS por sus siglas en inglés de Protein Digestibility Corrected Amino Acid Score, que en español significa Puntaje de Aminoácidos corregido por la Digestibilidad Proteica, es un índice moderno que sirve para valorar cuánto de la proteína que ingerimos realmente será absorbida, por tanto, utilizada por el organismo. Como se aprecia en la tabla 2, los lácteos poseen una digestibilidad elevadísima como todas las proteínas de origen animal (M. M. Suárez López y Otros, 2006, 50)⁴.

Cuadro 2. PDCAAS de diferentes grupos alimentarios

Grupo alimentario	Escore %	PDCAAS %	Primer aminoácido limitante
Lácteos	100	95	No tiene
Huevo	100	97	No tiene
Carnes	100	94	No tiene
Cereales y derivados	68	58	Lisina
Frutas	75	64	Lisina
Verduras	88	73	Histidina
Menestras	95-100	< 80%	Azufrados
Soya	100	86%	No tiene
Tubérculos	89	74	Histidina y azufrados

Fuente: Referencia 4

Ahora bien, la cuantificación del valor nutricional de una proteína se hace en función de dos aspectos: i) su aporte de aminoácidos esenciales (aquellos que nuestro cuerpo no puede producir); y ii) cuánto de estos aminoácidos realmente se puede absorber. La proteína de la leche cumple satisfactoriamente con ambas características. Es una proteína de elevado valor nutricional y como parte de una alimentación variada es

⁴ Suárez López M. M., Kizlansky A., López L. B. Evaluación de la calidad de las proteínas en los alimentos calculando el escore de aminoácidos corregido por digestibilidad. Nutr. Hosp. [revista en la Internet]. 2006 Feb [citado 2013 Jun 24] : 21(1): 47-51. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112006000100009&lng=es

fundamental para garantizar el crecimiento y desarrollo de los niños, la evolución adecuada del embarazo, la reducción de las afecciones producto del envejecimiento, una lucha adecuada frente a diferentes enfermedades entre otros aspectos.

1.2.2.- Contenido de grasa de la leche de vaca

La grasa de la leche de vaca es considerada como uno de los polímeros bioquímico-nutricionales más complejos que existen. *Recientemente, en la leche de vaca se han identificado hasta 406 ácidos grasos diferentes con propiedades benéficas para la salud que van desde el control de los lípidos plasmáticos hasta el control de peso corporal, sin embargo y en función de su concentración, sólo son 12 ácidos grasos los que normalmente son referenciados en la literatura científica (García, C.A.C y Otros 2014, 88)*⁵. La soya, por otro lado, posee un contenido mayor de ácidos grasos no saturados y menor de no saturados, lo cual, tiene efectos protectores a largo plazo sobre todo en relación con el control de dislipidemias, presenta una escasa variedad de ácidos grasos lo que a la larga reduce el impacto positivo para la salud de su contenido graso global, si se compara con aquel de la leche de vaca.

Tabla 3. Composición en ácidos grasos de fuentes vegetales y animales (Oscar Brunser, 2011, 6)⁶ (Expresado como porcentaje de la cantidad total)

Cuadro N° 3

Fuente	Ácidos Grasos (%)			
	Saturados	Oleico	Linoleico	Linolénico
Leche de Vaca	60	32	5,3	1,6
Soya	16	22	54	8
Palma	51	39	9,5	0,5
Canola	6	58	26,0	10
Oliva	18	70,0	11,2	0,8
Algodón	28,5	18,1	53,0	<0,4
Maíz	16	31,0	52	1,0
Coco	92,4	5,8	1,8	—

Fuente: Referencia 6

1.2.3.- Contenido de carbohidratos de la leche de vaca

La leche de vaca contiene alrededor de 5g/100ml de lactosa a diferencia del grano de soya que contiene 26g/100g de carbohidratos disponible, básicamente bajo la forma de almidón. La lactosa cumple un rol de suma importancia en la absorción de calcio dietario. Este mineral se absorbe mediante dos mecanismos: el más importante se lleva a cabo por difusión facilitada dependiente de diferentes factores entre ellos la presencia de lactosa; y el otro, menos importante en cuanto al volumen de calcio que se absorbe por día, pero sumamente eficiente, que está mediado por la presencia de vitamina D. *También ejercen un efecto favorable algunos hidratos de carbono, en especial la lactosa que en cantidades elevadas aumenta la absorción pasiva de calcio*

⁵ García C. Montiel R. Borderas T. Grasa y proteína de la leche de vaca: componentes, síntesis y modificación. Arch. Zootec. 63(R): 85-105. 2014

⁶ Oscar Brunser. Instituto Nacional de Tecnología de los Alimentos. Universidad de Chile. Visto en: http://www.pediatraldia.cl/01Nueva_carpeta/ácidos_grasos_esenciales_a.htm

en ausencia de vitamina D y por consiguiente, disminuye la concentración intestinal de proteína fijadora de calcio y el transporte activo de éste (Rosaura Farré, 2015, 12)⁷.

1.2.4.- Contenido de Micronutrientes

La leche de vaca contiene cantidades variadas calcio, magnesio, sodio, potasio, manganeso, hierro, cobalto, zinc y cobre. También posee vitaminas como la A, D, E, K, B1, B2, B6, B12, C (Agudelo Gómez, 2005, 41)⁸, aunque muchas de estas vitaminas se pierden debido al procesamiento.

Desde el punto de vista de los micronutrientes, la mayor ventaja nutricional de la leche es su contenido de calcio. Este calcio es de elevada biodisponibilidad, mejorada todavía más por la presencia de lactosa. El calcio cumple diversas funciones vitales para los seres humanos: es esencial para los huesos, dientes, la regulación de la contracción muscular, participa aunque no está claro en el mecanismo en la regulación de la presión arterial entre otras decenas de funciones. En Latinoamérica existe evidencia de un déficit marcado en el consumo de calcio asociado con una baja ingesta de productos lácteos, sobre todo en niños de entre 7 y 14 años. Esta situación es alarmante porque se ha detectado relación directa entre una ingesta pobre de calcio en edades tempranas con una mayor incidencia de osteoporosis durante la vida como adulto mayor.

Esta situación es delicada porque durante muchos años se ha promovido el consumo de bebidas elaboradas a partir de semillas como soya, ajonjolí, almendras entre otras, como fuentes importantes de calcio de alta biodisponibilidad cuando aquello no está demostrado con certeza. Estos granos no sólo contienen cantidades importantes de fitatos y grasa (quelantes reconocidos del calcio) sino que además no contienen lactosa, uno de los más importantes mejoradores de la absorción del mineral.

Los productos lácteos son las fuentes alimentarias más importantes de calcio para los seres humanos. Sin embargo, incluso entre los integrantes de este grupo existen variaciones en la biodisponibilidad. En teoría, la leche fresca es la que tendría la mayor tasa de absorción de calcio porque posee un contenido bajo de grasa y lactosa. La leche en polvo, aunque la información disponible no es contundente, la menor biodisponibilidad de calcio por elevada concentración de grasa.

1.3.- Efectos del procesamiento

Dependiendo del componente lácteo modificado (grasas, proteínas y/o carbohidratos), las leches al variar en su composición fisicoquímica o biológica **reducen** su calidad y valor nutricional en relación a la leche entera, toda vez que existe considerable variación en las concentraciones de ácidos grasos esenciales en la grasa de origen vegetal.

El procedimiento normal para la elaboración de Leche Evaporada es calentar la Leche a 95°C por aproximadamente 10 minutos, de esta manera se realiza la concentración para envasarlo y someter el producto a una temperatura entre 115 - 120°C por 20

⁷ Farré R. La leche y los productos lácteos: fuentes dietéticas de calcio. Nutr Hosp. 2015;31(Supl. 2):1-9

⁸ Gómez A, Divier A, Bedoya O. Composición nutricional de la leche de ganado vacuno. REVISTA LASALLISTA DE INVESTIGACIÓN - VOL. 2 No. 1,

minutos con la finalidad de esterilizar el producto; de esta manera se obtiene una relación de volumen inicial al final, que normalmente es 2 a 1. La leche en polvo para su fabricación se somete a una temperatura generalmente alta alrededor de 180°C.

Lamentablemente, contamos con muy poca investigación disponible sobre el impacto del procesamiento y sobre-procesamiento de la leche sobre el contenido nutricional del producto final. Sin embargo, algunos estudios confirman que sólo el procesamiento básico es capaz de introducir cambios significativos sobre el perfil mineral de la leche, por lo cual, es de esperarse que la deshidratación y reconstitución industrial posterior puedan generar cambios importantes en el contenido nutricional de los productos lácteos (ALAN v.53 set. 2003) (9)⁹.

La utilización de leche en polvo, grasa anhidra y sueros lácteos, para la elaboración de leche fluida, incluyendo las leches evaporadas, concentradas, yogurt y quesos, no sólo impide el desarrollo de la ganadería lechera nacional, sino que su utilización es altamente inconveniente, por el hecho que el doble procesamiento térmico que significa usar la leche en polvo para obtener la leche reconstituida o recombinada (que es ofrecida al público consumidor como leche evaporada o fluida), disminuye en gran medida su valor biológico como alimento, con ello las características nutricionales de la leche, afectando negativamente a los consumidores, sobre todo a los niños, madres gestantes y ancianos.

Además la industria láctea, ha ingresado al mercado "Leche modificada", término inexistente en las normas internacionales como el Codex Alimentarius. Este producto consiste en reemplazar la grasa y proteína de la leche por grasa hidrogenada (la más dañina a la salud humana) [como ya se describió líneas arriba, la proteína de soya no posee el mismo valor nutricional que la proteína de la leche] , para darle el color de leche y lo que agrava más el tema, en algunos productos en la etiqueta se coloca la foto de una vaca; toda vez que la grasa y proteína de la leche ha sido reemplazada, por productos de menor valor y calidad nutritiva, es imposible que lleven el nombre de Leche pero las autoridades locales con conocimiento o sin él dejan allanado el camino para que la comercialización de leche sea engañosa y abusiva por parte de la industria.

2. MEDIDAS DE GOBIERNO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y PRODUCCIÓN DE LECHE Y SU POSTERIOR DESARTICULACIÓN

En la década del noventa, el Perú realiza cambios estructurales con la finalidad de insertarse en el mercado mundial, dentro de una economía social de mercado, es decir, se eliminaban los sistemas de control de producción y precios, pero adicionalmente se implementaron mecanismos de corrección de las distorsiones internacionales como los subsidios y los aranceles, en tal sentido se adoptó como medidas para corregir éstas distorsiones la aplicación de aranceles a los productos lácteos como lo hacen todos los países del mundo hasta la actualidad, (XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653) y posteriormente la franja de precios.

⁹ Ciosa Sara Josefina, de Landeta María C, Andérica Daniel, Pighin Andrés, Cufre Juan A. Contenido de nutrientes minerales en leches de vaca y derivados de Argentina. ALAN [Internet]. 2003 Sep [citado 2016 Nov 11]; 53(3):320-324. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0004-06222003000300016&lng=es.

A la fecha TODOS estos mecanismos de corrección de fallas de mercado y promoción a la producción local como medida de seguridad alimentaria, que permitieron que la producción de leche se incremente a tasas importantes año a año, han sido desactivados mediante el D.L. N° 1035, es decir, ya no hay aranceles, franja de precio ni la norma que prohíbe la recombinación y reconstitución.

La situación más grave es que la industria que elabora leche evaporada en lata, no figura en su etiquetado las instrucciones de uso, como indica la Norma Técnica Peruana NTP 209.038 "***La etiqueta deberá contener las instrucciones que sean necesarias sobre el modo de empleo, incluida la reconstitución, si es el caso, para asegurar una correcta utilización del producto***", pero si menciona en la etiqueta " ***echar agua al gusto***"; evidentemente se está induciendo a engaño al consumidor violando las normas obligatorias de etiquetado, sin que el ente rector como el INDECOPI haga el mínimo esfuerzo en corregir ésta atrocidad.

Es por estas razones que la Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú - AGALEP, ha sostenido y reclamado que se reponga una norma para no permitir la recombinación y reconstitución, que estuvo vigente por 17 años, además de tener un Reglamento que norma las condiciones de producción y la calidad de los productos lácteos en el mercado, proponiendo que TODOS los productos lácteos como leche fluida, incluyendo las leches evaporadas, concentradas, yogurt y quesos, sean fabricados en base a leche fresca y no como se hace actualmente combinando insumos lácteos y no lácteos que deriva en engaño al consumidor.

3. EL DESARROLLO GANADERO

3.1.-Importancia del Subsector Pecuario en el Perú

Según la Dirección General de Negocios Agrarios DIGNA del MINAGRI, el sector Agropecuario contribuye con el 5.3% al PBI nacional, su participación está conformada por el 59% por el sector agrícola y el 41% por el sector pecuario, en el año 2013.

En el Cuadro N° 4, se muestra que los subsectores de vacuno y leche fresca de vaca representa el 28% del PBI pecuario y el sector subsector de leche fresca, en el año 2009 contribuyó con el 14.6% al PBI pecuario y en el año 2013 aportó con el 13.4% del PBI pecuario, reduciéndose en más de 1% en 4 años, este es un efecto negativo que viene produciendo la derogatoria de la XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653.

También se muestra en la misma Cuadro N° 4, que en el año 2012 fueron 881,920 productores, cada uno cuenta en promedio con seis (6) cabezas de ganado demostrando que este importante subsector está conformado por pequeños ganaderos que dependen de esta actividad, más de 3.5 millones de personas.

Cuadro N° 4

PERU : VBP PECUARIA SEGUN ESPECIES Y PRINCIPALES PRODUCTOS (Millones de soles a precios 2007)									
Subsector / Producto	2000	2009	2013	% Part 2013	Ranking	Crec % 00-13	Crec % 09-13	Población Animal 2012	N° Productores 2012
Subsector pecuario	5,906.6	9,383.6	11,200.2	100.0%		4.7%	3.6%		
Industria avícola	2,892.5	5,254.7	6,598.0	58.9%		6.1%	4.7%		
Ave	2,340.6	4,424.6	5,517.5	49.3%	1°	6.3%	4.5%	121,394,620	1,870 Granjas (manejan el 87% de la población animal)
Huevo	552.0	830.0	1,080.5	9.6%	4°	4.9%	5.4%		
Vacuno	1,114.1	1,408.9	1,630.1	14.6%	2°	2.8%	3.0%	5,156,044	881,920
Leche fresca vaca	750.6	1,372.9	1,502.3	13.4%	3°	5.1%	1.8%	2,224,300	598,363
Porcino	433.8	539.5	605.0	5.4%	5°	2.4%	2.3%	9,523,200	655,604
Ovino	378.9	407.8	425.5	3.8%		0.8%	0.9%		
Alpaca	138.8	181.4	216.6	1.9%	5°	3.2%	3.6%	3,685,516	82,459
Fibra Alpaca	57.0	80.4	81.0	0.7%	6°	2.5%	0.2%		
Caprino	57.6	56.7	59.2	0.5%		0.2%	0.9%	1,038,109	95,184

Fuente: MINAGRI - DGESEP - Dirección de Estadística Agraria
Elaboración: MINAGRI - DIGNA

3.2.- Consecuencias de la derogatoria de la XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653 en la Ganadería Nacional.

La derogatoria de la Décimo Quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653 tuvo como propósito darle competitividad a la industria láctea. No obstante, lo que se consigue con esa derogatoria es promover la mayor importación de leche en polvo y grasa anhidra para la elaboración de leche en estado líquido, quesos, yogurt y demás productos lácteos de consumo humano directo, pues son insumos que ingresan al país con precios distorsionados por la política de subsidios que afectan el mercado internacional y además acá gozan de la eliminación total de aranceles de importación, cuya eliminación progresiva se concretó mediante los D.S. 105-2007-EF, D.S. 158-2007-EF, D.S. 038-2008-EF y D.S. 279-2010-EF.

Este hecho queda demostrado en los datos de la Tabla N° 5, donde se puede apreciar que la medida ha beneficiado sólo a un eslabón de la cadena láctea, en el que participan las tres principales industrias lácteas (Gloria, Laive y Nestlé) las que han incrementado su uso, de 75% en el 2008 hasta 90% en el periodo Ene-Jun 2016.

Cuadro N° 5

IMPORTACIÓN DE LECHE EN POLVO ENTERA Y DESCREMADA

Año	Volumen (t)		%
	TOTAL	Industria Láctea	
2008	14.336,29	10.786,90	75%
2009	16.724,80	13.838,20	83%
2010	24.432,22	20.367,48	83%
2011	21.383,29	17.397,33	81%
2012	46.746,94	42.152,54	90%
2013	29.966,57	25.189,34	84%
2014	43.334,97	38.988,07	90%
2015	35.768,55	31.408,13	88%
Ene-Jun 2016	32.066,07	28.786,70	90%

Fuente: SUNAT ADUANAS

Con la derogatoria de la XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653, se ha promovido las importaciones de insumos para la industria láctea y su impacto de la norma es sumamente negativo para la ganadería lechera local que en su gran mayoría por pequeños productores, puesto que los industriales prefieren utilizar los insumos lácteos en vez de la leche fresca que producen de los ganaderos peruanos, con su consiguiente pérdida de producción, productividad y competitividad frente a dichos insumos importados. En este escenario, la ganadería lechera nacional se está descapitalizando y está condenada a vivir en la pobreza, en beneficio de los ganaderos internacionales y de la industria láctea, contradiciendo el mandato contenido en el artículo 88° de la Constitución Política del Perú, según el cual "El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario".

De otro lado en la Tabla N° 6 se muestra la evolución de producción nacional de leche vacuno en el periodo 2010 al 2015, en donde se aprecia que su crecimiento acumulado en seis (6) años fue de 13.8%, en promedio 2.3% anual, y por otro lado en el mismo periodo la industria láctea ha tenido un crecimiento acumulado de 37%, en promedio 6.17% anual, la industria creció e casi tres veces más que la producción de leche fresca; estos resultados demuestran que la normatividad está orientada para favorecer a tres empresas de la industria láctea en perjuicio de más de 800 mil familias ganaderas.

Cuadro N° 6

Perú: Producción Nacional de Leche de Vacuno

2010-2015							
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Total Nacional	1.678.372	1.723.886	1.793.818	1.807.806	1.840.226	1.893.271	
Variación %	1,6%	2,7%	4,1%	0,8%	1,8%	2,9%	13,8%

Producción acumulada de los principales derivados lácteos

2010-2015							
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
Total Nacional	703.156	726.303	774.833	814.583	839.282	888.292	
Variación %	13,0%	3,3%	6,7%	5,1%	3,0%	5,8%	37,0%

Fuente: Minagri

4. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE LECHE EN POLVO

Según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (reporte de Leche Jul.2011), el comercio mundial de Leche en polvo tanto entera como descremada (año 2010), se sustenta en la comercialización de excedentes, liderado por la Unión Europea y por Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), con una participación de 26% y 51%, respectivamente.

Para la UE, su participación en este comercio representa tan sólo el 5% de su producción total de leche, de manera que al no ser un volumen significativo, se permite fijar precios distorsionados por debajo de sus costos de producción, que arrastra a los otros países productores, afectando a países importadores, como el caso peruano. El impacto negativo de esta distorsión en nuestro país se puede corregir con la presente propuesta normativa.

La recombinación y reconstitución de la leche permite a la industria someter al ganadero, condicionando la compra a precios menores al costo de producción, actualmente la industria láctea paga S/ 0.90 soles por kilo de leche fresca y el costo de producción está alrededor de S/1.30 soles y sumándose la condición de que la leche es un producto altamente perecible afectando a miles de pequeños productores de Leche (y sus familias) quienes son los que abastecen en mayor número a la Industria.

5. PROBLEMA:

LA COMPETENCIA DESDEAL DE LA INDUSTRIA LÁCTEA LIMITA AL DESARROLLO DE LA GANADERÍA LECHERA EN EL PERÚ

La utilización de leche en polvo, grasa anhidra y sueros lácteos, para la elaboración de leche fluida, incluyendo las leches evaporadas, concentradas, yogurt y quesos, no sólo impide el desarrollo de la ganadería lechera nacional, sino que su utilización es

altamente inconveniente, por el hecho que el doble procesamiento térmico que significa usar la leche en polvo para obtener la leche reconstituida o re combinada (que es ofrecida al público consumidor como leche evaporada o fluida), disminuye en gran medida su valor biológico como alimento, con ello las características nutricionales de la leche, afectando negativamente a los consumidores, sobre todo a los niños, madres gestantes y ancianos del Perú.

La derogatoria de la Décimo Quinta Disposición Complementaria del D.L. N° 653, ha generado:

Primero aumento de los volúmenes de importación de productos subsidiados y con precios distorsionados en el mercado mundial;

Segundo competencia desleal contra los productores locales que no gozan de subsidios, protección arancelaria y para arancelaria de las que sí gozan los productores de donde provienen los insumos lácteos;

Tercero, proliferación en el mercado local de productos lácteos que en otros países no serían llamados como tal porque han sido elaborados en base a mezclas de leche con grasa y proteína vegetal como la mal llamada "Leche modificada", leches fluidas y derivados lácteos hechos en base a insumos, estabilizantes, conservantes y otros que van contra la salud y nutrición de los consumidores;

Cuarto, desalienta la inversión en ganadería de leche y descapitaliza al ganadero, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país;

Quinto, se está incrementando la dependencia alimentaria en productos lácteos y se favorece al mercado oligopólico de pocos grupos económicos en los derivados lácteos;

Sexto, no permite incrementar el consumo per cápita de leche (70 kilos actualmente) a 120 kilos como recomienda la FAO y que contribuye en la reducción de la desnutrición crónica infantil y la anemia.

6. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Por tanto, con el objeto de promover el desarrollo de la ganadería lechera nacional, acorde con la política de revolución social que promueve el gobierno en favor de los sectores más excluidos y es deber del Estado velar por la calidad nutricional de los alimentos destinados a su población, se propone el proyecto de ley adjunto para que todos los productos lácteos como la elaboración de leche fluida, incluyendo las leches evaporadas, concentradas, yogurt y quesos se elaborarán en base a leche fresca.

SUSTENTO LEGAL

El 30 de Julio del 1991 se publica el D.L. N° 653 "Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario", que comprendía, entre otros aspecto, una Disposición Complementaria específica relacionada al sector productor de Leche que decía:

"DECIMA QUINTA: Con fines de promoción y desarrollo de la Ganadería Lechera en el país y de protección al consumidor, la libre importación por cualquier persona natural o jurídica, de leche en polvo, grasa anhidra y demás insumos lácteos, queda sujeto a la única limitación de que dichos productos lácteos no podrán ser usados en procesos de reconstitución y recombinación para la elaboración de leches en estado líquido, quesos, mantequilla y productos similares de consumo humano directo."

En consecuencia, esta norma tenía un evidente sentido de fomentar la producción de Leche en el Perú contrarrestando las distorsiones del mercado mundial, sobre todo de los subsidios, ayudas internas, medidas sanitarias - fitosanitarias, y aranceles que son aplicados principalmente en países exportadores de Leche en Polvo.

Es importante notar que esta medida no limitaba de ninguna manera la libre e irrestricta importación de Leche en polvo y otros insumos lácteos, la limitación sólo se centraba en que industrialmente no se podría recombinar o reconstituir generando una competencia desleal con la Producción nacional en perjuicio de miles de ganaderos y ofreciendo un producto de menor calidad en perjuicio de millones de consumidores.

Luego de 17 años de vigencia de esta norma, se promulga el 24 de Junio del 2008, el D.L. N° 1035 "Ley de adecuación al acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, de la OMC" en el que su artículo 3° dice:

"Artículo 3° - De la mejora de la competitividad y promoción de la inversión privada en la industria láctea.

Con la finalidad de promover la inversión privada, así como mejorar la competitividad de la industria láctea, deróguese la Décimo Quinta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 653."

Sobre este artículo observamos lo siguiente:

1. Se deroga el artículo de una norma del sector agrario (D.L. 653) para promover la inversión privada en la INDUSTRIA láctea; resulta contraproducente y discriminatorio eliminar una norma que promovía también las inversiones pero en el sector pecuario, para promover a un pequeño número de industrias lácteas. Si se hubiese querido promover la competitividad e inversiones en la industria láctea, éste se hubiese instrumentado con otra norma adicional, de tal manera que las normas de promoción se ampliaban a TODA la cadena láctea.

2. El artículo 3° del D.L. N° 1035 deviene en una norma de interés particular y no colectivo como era la XV disposición complementaria del D.L. N° 653; decimos esto porque después de la publicación del D.L. N° 1035 más del 80% de las importaciones de Leche en Polvo las concentran tres plantas procesadoras.
3. No existe una relación entre flexibilizar la importación de insumos lácteos para promover la inversión privada; la inversión privada se fomenta con tener un mercado transparente, sin distorsiones, con mejoras en la competitividad empresarial y productiva, con el comportamiento de la demanda interna, las condiciones de crecimiento como país, además esta norma genera desempleo en el campo porque se importa mayor cantidad de insumos lácteos (no hay inclusión, se crea mayor dependencia alimentaria que va contra el principio de Seguridad e Independencia Alimentaria que propugna actualmente el Estado y destruye la agricultura familiar).
4. **La XV Disposición Complementaria del El D.L. N° 653, se encontraba dentro de los acuerdos en materia de inversiones de la Organización Mundial del Comercio - OMC y del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) toda vez que la base de negociaciones bilaterales y multilaterales para la firma de tratados de libre comercio ha sido de acuerdo a las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, en concordancia al acuerdo del GATT de 1994. En resumen, existen tres aspectos en la medida relacionados con el comercio (MIC) en lo que si un país se excede pueden interpretarse como un obstáculo al Comercio; a continuación se nombra cada uno y se aprecia que ninguno deviene en ser un obstáculo al Comercio:**

Aranceles: No existen en todo el capítulo de lácteos.

- Trato Nacional, el D.L. N° 653, en el numeral c) del Artículo 2° establece que "*La inversión extranjera en la actividad agraria tiene el mismo tratamiento que la inversión nacional*". Este acápite se refiere básicamente a las restricciones cuantitativas, como un requisito de desempeño que afecten el comercio.
- La importación y exportación de Leche y productos lácteos es irrestricta y no se hacen restricciones en términos de valor y volumen. En tal sentido la propuesta legislativa no es incompatible con el acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC.
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF): No existen restricciones, salvo las mínimas requeridas por la autoridad nacional (SENASA/DIGESA).

7. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

El Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, del 8 de mayo de 2013, acordó la **No Aprobación del Proyecto de Ley y su envío al archivo**, que en su análisis, hace referencia a los Artículos: 55°, 58°, 59° y 63° de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, analizaremos cada uno de ellos:

Artículo 55°.- Tratados, Los tratados firmados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Como hemos explicado en lo que respecta al trato nacional y restricciones al comercio, el proyecto de Ley N° 434 no contraviene a ninguno de los tratados comerciales y acuerdos firmados por el Perú porque no restringe el comercio con los demás países ni por volumen ni por precio; por otra parte no hace discriminación entre producto nacional o producto extranjero, lo único que establece es que los insumos en polvo sean comercializados como tal sin discriminar nacionales o extranjeros.

***Artículo 58°.- Economía Social de Mercado
La iniciativa privada es libre. Se ejerce una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.***

Este concepto implica que el crecimiento económico se basa en el libre mercado, en libre competencia que implique un progreso social; sin embargo el resultado del D.L. N° 1035 ha sido el de incrementar la concentración, limitando la libre competencia y sin un progreso social (sólo de un pequeño número de industrias) contrario a lo estipulado en la constitución. No ha generado competencia con nuevas industrias y tampoco en el sector primario.

***Artículo 59°.- Rol Económico del Estado
El estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.***

Es evidente que el D.L. N° 1035 no ha cumplido, es más ha violado lo estipulado en el último párrafo del Art. 59° de la Constitución Política del Perú en el sentido que no ha dado oportunidad a sectores que sufren desigualdad y menos aún promover pequeñas empresas, todo lo contrario, como indicamos ha beneficiado sólo a un pequeño grupo

de industrias.

Artículo 63.- Inversión nacional y extranjera

La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.

En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.

El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley.

Son mundialmente conocidos los subsidios que por décadas han otorgado muchos países a los productores de leche y hasta ahora lo vienen haciendo. Sin embargo en el primer párrafo del Art. N° 63° indica que si otros países aplican medidas proteccionistas, el Perú también puede realizarlos, **es más la medida que se estipulaba en la XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653** era una medida que no implicaba gasto al Estado, no contravenía a los tratados internacionales firmado por el Perú e "*incentivaba el desarrollo de la ganadería lechera en el país y la protección al consumidor*".

Asimismo queremos indicar que se omitió considerar otros artículos Constitucionales que tienen alcance con la referida norma, dada las razones y hechos que en la actualidad vienen afectando a la producción de leche local por la aplicación del Art. 3 del D.L. N° 1035, que esta medida es contraria a los siguientes principios constitucionales:

Artículo 61°.- Libre Competencia

El Estado facilita y vigila la Libre Competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna Ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

Artículo 88.- Régimen Agrario

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en

cualquiera otra forma asociativa. La Ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan a dominio del Estado para su adjudicación en venta.

El **Artículo 61°** de la Constitución Política señala que el Estado debe combatir toda práctica que limite la libre competencia y el abuso de posiciones dominantes, en ese orden de ideas, se infiere que el D.L. 1035 ha sido promulgado para favorecer exclusivamente a tres industrias de leche que concentran el 90% del total de las importaciones de Leche en Polvo y esa ventaja le permite aumentar su poder de negociación sobre los productores de leche quienes compiten deslealmente con un producto que es de excedentes como la Leche en Polvo. En ese sentido, la derogación del D.L. 1035 y la aprobación del Proyecto de Ley permitirán combatir (prevenir) posiciones de dominio que afectan la libre competencia en el mercado lácteo.

El **Artículo 88°** sobre el Régimen Agrario, es otro que justifica la necesidad de aplicar la presente iniciativa legislativa, toda vez que este artículo indica que el Estado apoya preferentemente el Desarrollo Agrario, sector donde se encuentra incluida la actividad de producción de Leche y que promueve la iniciativa legislativa.

8. ASPECTOS RELACIONADOS A LOS ACUERDOS COMERCIALES

La OMC define lo que es "distorsión" (Fuente: página web OMC – Agricultura) como:

"¿Qué es "distorsión"? Se trata de una cuestión fundamental. Hay distorsión del comercio cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo..."

Los Gobiernos suelen dar tres razones para explicar el apoyo y la protección que conceden a sus agricultores, aunque ello produzca distorsiones del comercio de productos agropecuarios:

- Asegurar que se producen alimentos suficientes para satisfacer las necesidades del país.
 - Proteger a los agricultores de los efectos de condiciones meteorológicas desfavorables y de las fluctuaciones de los precios mundiales.
- Preservar la sociedad rural. Lo que se debate en las negociaciones es si esos objetivos pueden lograrse sin provocar distorsiones del comercio".*

Analizando lo que define la OMC como distorsión al comercio claramente podemos apreciar que dichas distorsiones que tendría, tiene o ha tenido el D.L. N° 653 ha sido nula, es decir, la OMC vela para que existan menos distorsiones en el comercio internacional de mercancías y su explicación indica que para que exista distorsión las medidas aplicadas por los países tendrían un efecto en sobreproducción o escasez o precios bajos, que obliguen a vender a precios dumping.

La OMC en el caso de las ayudas internas dice "Las medidas que tienen efectos mínimos en el comercio se pueden aplicar libremente: están incluidas en el

compartimiento verde. Entre estas medidas figuran los servicios comprendidos en programas gubernamentales, por ejemplo, mejorar la nutrición infantil, la seguridad alimentaria y reducir la desnutrición crónica infantil; asimismo existen otro tipo de ayudas que van al compartimiento azul, como algunos programas oficiales de ayuda destinados al fomento del desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo, y otras formas de ayuda en pequeña escala ("de mínimos") en comparación con el valor total del producto o de los productos que reciben la ayuda.

Sin embargo hay que analizar en primer lugar, lo que indica la lista ilustrativa de las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio - MIC incompatibles, en las que la OMC establece dos puntos:

1. Las MIC incompatibles con la obligación de trato nacional establecida en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994 comprenden las que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que prescriban:

- a) La compra o la utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, ya sea que se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos, o como proporción del volumen o del valor de su producción local; o
- b) Que las compras o la utilización de productos de importación por una empresa se limite a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de los productos locales que la empresa exporte.

En este punto el D.L. N° 653, no tiene ninguna incompatibilidad porque no se busca obtener alguna ventaja (en el subrayado), lo único que se busca es promover la producción de leche nacional (cuyo consumo está por debajo de los estándares mínimos internacionales), asimismo no hace referencia o está sujeta su aplicación a determinados volúmenes o valor o proporciones.

2. Las MIC incompatibles con la obligación de eliminación general de las restricciones cuantitativas establecida en el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994 comprenden las que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que restrinjan:

- a) La importación por una empresa de los productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, en general o a una cantidad relacionada con el volumen o el valor de la producción local que la empresa exporte;
- b) La importación por una empresa de productos utilizados en su producción local o relacionados con ésta, limitando el acceso de la empresa a las divisas, a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o

- c) La exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos o como proporción del volumen o valor de su producción local.

En este punto la MIC 653 no es incompatible con el acuerdo, toda vez que la libre importación y comercialización como tal, es decir, como leche en polvo, de los productos es libre y no establece volúmenes o proporciones a las empresas que lo utilicen, como que efectivamente lo hacen algunas empresas del mercado local que venden la leche en polvo como tal y no tienen impedimentos, gravámenes u otros aspectos tributarios que marquen diferencias.

Es importante demostrar que la MIC 653 no es incompatible con los acuerdos en la OMC, consideramos un error el haber calificado al D.L. N° 653 como una MIC incompatible con los acuerdos, cuando ni la misma OMC lo hizo durante la vigencia de la XV disposición complementaria del D.L. N° 653.

Por otra parte, en el supuesto negado de que la aprobación del presente Proyecto de Ley signifique una medida de protección, ésta sería totalmente lícita en razón al Artículo 63° de la Constitución Política del Perú que establece que el Perú puede tomar medidas análogas cuando un país aplica medidas proteccionistas; este es el caso de la Leche en el que países como EEUU, la UE, Nueva Zelanda, mantienen subsidios, ayudas internas y otras medidas que se reflejan en sus leyes y normas internas.

9. EL D.L. N° 1035 DEVIENE EN UN BENEFICIO PARTICULAR Y NO GENERAL

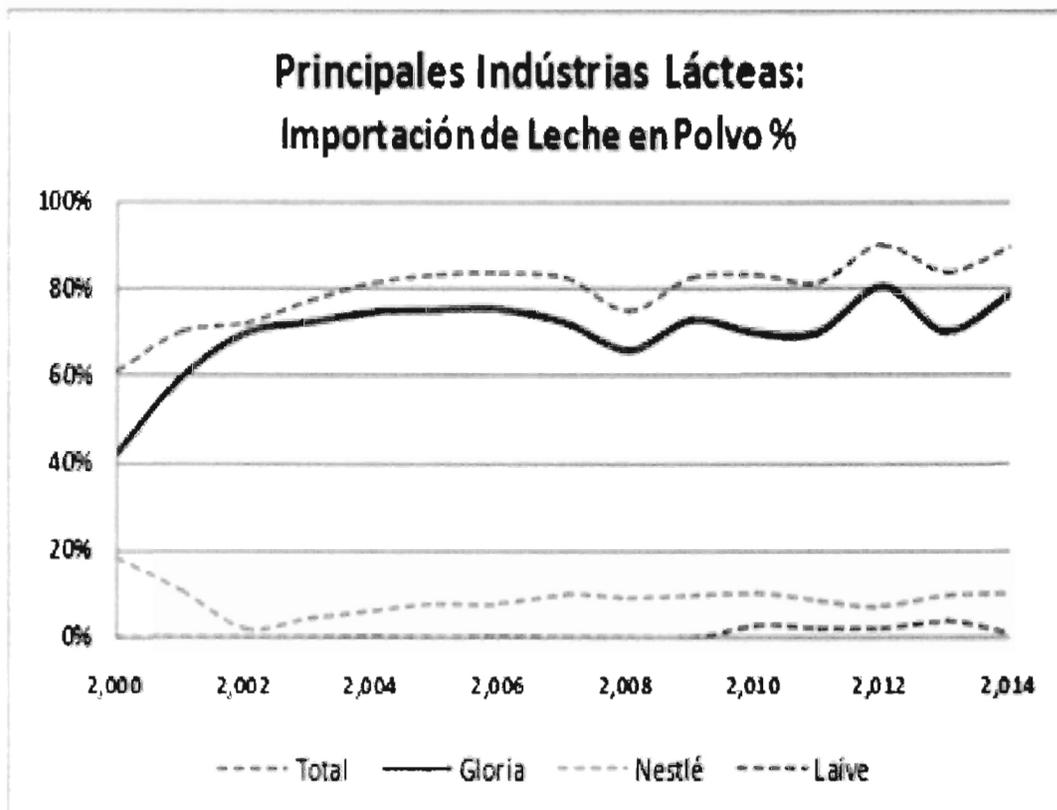
Como mencionamos líneas arriba, el D.L. N° 1035 que deroga sólo la XV Disposición Complementaria del D.L. N° 653, menciona que se hace con la finalidad de promocionar, de mejorar la competitividad y promoción de la inversión en la Industria Láctea.

Es importante mencionar que en términos de volumen, poco más del 60% del total de leche y productos lácteos que importa el Perú corresponden a la Leche entera y descremada en polvo como insumo principal en la industria láctea; por otra parte es grave que el ritmo de las importaciones en términos de volumen desde el año 2007 ha tenido un punto de inflexión mostrando una cada vez mayor cantidad de importaciones, incentivada por el D.L. N° 1035.

En el gráfico N° 1, se analiza el comportamiento de la participación de las importaciones de Leche en Polvo Entera y Descremada, de las tres principales industrias lácteas en el Perú y se aprecia claramente que una sola empresa concentra casi el 80% de las importaciones, seguida por las otras dos plantas industriales que no son muy significativas; entre las tres principales industrias se alcanza el 90% del total de las importaciones de leche en polvo que se destina para la recombinación y reconstitución.

Según lo indicado en el Art. 3 del D.L. N° 1035, se buscaba la mejora en la competitividad de la industria láctea, considerando muy extraño que se alcance competitividad sólo con la recombinación y reconstitución de Leche en polvo; luego de siete años de vigencia de dicha norma lo que ha generado y afianzado es una mayor concentración de mercado, en perjuicio de los millones de consumidores y miles de productores a nivel nacional.

Gráfico N° 1



Fuente: SUNAT – ADUANAS
Elaboración: AGALEP

Es más no ha generado mayor competencia en el mercado de la industria láctea, no ha contribuido al incremento de la productividad en la producción de leche, no ha mejorado el consumo per cápita de los consumidores, es más ha logrado un efecto inverso en ambos índices, por lo que es imperativo la derogación de dicho instrumento.

II. EFECTOS DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN EXISTENTE

El presente proyecto de Ley, busca contribuir en cautelar el valor nutricional de los alimentos de origen lácteo de calidad correctamente etiquetados, lo que beneficiará a más de 30 millones de consumidores y en especial de los niños, mujeres y ancianos;

asimismo promoverá el desarrollo de la ganadería lechera en el país que involucra a más 800 mil familias que en su gran mayoría son pequeños ganaderos que producen menos de 200 litro/kilo por día.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Costo:

- La presente iniciativa legislativa no irrogará gasto al Estado.

Beneficio:

- Se mejorará la generación de empleo familiar y con la formalizará las unidades productivas; la industria al demandar una cantidad mayor de Leche fresca estimulará una mayor producción, por lo que los establos tendrán que ampliarse con la necesidad de una mayor demanda de mano de obra. Se necesitará producir al menos **350** mil TM de Leche fresca, que es el equivalente a la leche en polvo empleada actualmente.
- El crecimiento de la producción de leche genera un efecto multiplicador positivo en los negocios relacionados con la ganadería (agricultura para la alimentación, laboratorios que abastecen la medicina, el transporte, entre los principales), además contribuye a procesar y dar valor agregado a los residuos de la agricultura e industria, como la producción de materia orgánica para la agricultura, el consumo residuos industriales para producir leche como el orujo en la cervecería, la cáscara de trigo de las molineras, la panca de maíz, la broza de espárrago de las procesadoras y exportadoras de este producto, el residuo de alcachofa también de plantas exportadoras, etc.
- Contribuirá a incrementar el PBI agropecuario en por lo menos S/. 547 millones de Nuevos Soles que es lo que ha costado las importaciones de insumos en el año 2012 para recombinar y reconstituir Leche.
- El valor agregado de una mayor producción generará una mayor contribución fiscal.
- Impulsará la mejora la situación de deficiencia productiva y económica de más de 800 mil productores de Leche que en su mayoría son pequeños productores de las zonas rurales; un efecto social directamente inclusivo.
- Contribuirá a incrementar el consumo per cápita de Leche en el Perú que históricamente no pasa de los 70 Kg. por persona al año, uno de los más bajos en Sudamérica y el Mundo.

- Contribuye con la Seguridad e Independencia Alimentaria.
- Impulsa la mejora de las condiciones de la Agricultura Familiar y el consumo de los derivados lácteos de calidad.