

DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE ETIQUETADO Y VERIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS DE LOS PRODUCTOS INDUSTRIALES MANUFACTURADOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La modificación de la regulación en materia de etiquetado de productos

La Ley N° 28405, Ley de rotulado de productos industriales manufacturados se promulgó con la finalidad de establecer la obligatoriedad en el uso del rotulado para los productos industriales manufacturados para uso o consumo final, que sean comercializados en el territorio nacional, a fin de proteger la salud humana, la seguridad de la población, el medio ambiente y salvaguardar el derecho a la información de los consumidores y usuarios.

Conforme a dicha Ley, el rotulado o etiquetado de los productos industriales manufacturados debe incluir la información establecida en su artículo 3. En el caso de productos industriales manufacturados en el extranjero se estableció que, para que los productos puedan ser nacionalizados, previamente la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT debe verificar el cumplimiento de la información del rotulado durante el reconocimiento físico de la mercancía, específicamente, la información sobre país de fabricación, fecha de vencimiento y condiciones de conservación.

La protección de los consumidores a través de la información que les es proporcionada en las etiquetas de los productos industriales manufacturados tiene como objetivo final otorgar mayor conocimiento a dichos consumidores sobre determinados bienes. Como ha señalado Jansen y Lince de Faria (2002), los gobiernos pueden obligar a los productores a proveer sus productos con una etiqueta que otorgue información sobre ciertos aspectos del producto. Por un lado, pueden proporcionar información sobre los principales componentes, pero también ser empleadas para garantizar un mínimo de calidad del producto.

El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio referidas a productos industriales manufacturados para uso o consumo final, ratificado por la Resolución Legislativa N° 26407, Aprueban Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, en adelante Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, reconoce la facultad que tienen los países para adoptar medidas necesarias para asegurar la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales, la protección del medio ambiente o la prevención de prácticas que puedan inducir a error; sin embargo, también reconoce que estas medidas no pueden constituir un medio de discriminación arbitrario o una restricción encubierta del comercio internacional.

El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio no ha establecido un orden de prelación o importancia de cada uno de estos objetivos de protección legítimos, entre otras, ha establecido que la protección a la salud merece un nivel de protección distinto y más elevado que la protección ambiental o de aquellas prácticas que pueden inducir a error. Corresponde a cada país, de manera soberana, disponer cuál objetivo de protección requiere de un nivel de restricción comercial mayor que otro para alcanzar dicho objetivo.



En el caso de la protección de los consumidores a través de la información brindada en las etiquetas, esta puede ser alcanzada hasta en momentos previos a la generación de la relación de consumo, por lo que se ha evaluado la razonabilidad del mecanismo de control actualmente dispuesto en la Ley N° 28405, esto es, la verificación de la información sobre país de fabricación, fecha de vencimiento y condiciones de conservación en el etiquetado de productos importados al país antes de su nacionalización.

Como se advierte, este mecanismo solo afecta a aquellos productos importados, siendo que en el caso de productos manufacturados en el territorio nacional el único mecanismo de control previsto por la Ley N° 28405, es la fiscalización que se realiza en el mercado interno y cuyas competencias fueron otorgadas al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Como destaca Baldwin (2001) la liberalización de los mercados exige eliminar las diferencias entre los costos de las empresas extranjeras y las nacionales. Para lo cual, uno de los mecanismos es la liberalización del contenido de la normativa que supone hacer que las reglas aplicables a los productos tengan un carácter más universal. En esa misma línea, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio recomienda que los países miembros basen sus medidas en normas internacionales como medio para facilitar el comercio.

Adicionalmente, la norma actual prevé el control de tres aspectos en el etiquetado (país de procedencia, fecha de vencimiento y condiciones de comercialización); para la verificación de la información contenida en el etiquetado de los productos importados no se realiza en aduanas sino en el mercado. En ese sentido, la Ley vigente considera este razonamiento regulatorio.

Considerando lo expuesto, se propone aprobar una nueva regulación en materia de etiquetado de productos industriales manufacturados para consumo y uso final. Por un lado, se busca eliminar el control previo (ex ante) del etiquetado actualmente dispuesto en la norma y que afecta únicamente a los productos importados; y, por otro lado, fortalecer el control posterior (ex post) de la información contenida en el etiquetado de todos los productos que son comercializados en el mercado interno, a fin de salvaguardar el derecho a la información que poseen los consumidores.

Cabe señalar que la propuesta normativa hace referencia al término etiquetado y deja de lado el término rotulado. Este cambio responde a la necesidad de uniformizar nuestra legislación con las disposiciones establecidas a nivel internacional, en particular, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, las cuales han reconocido al etiquetado como la herramienta a través de la cual se consigna información de los productos.

La eliminación del control ex ante de la información contenida en el etiquetado de productos industriales manufacturados importados

Con relación a la primera medida, se propone eliminar el control previo que realiza Aduanas antes de la nacionalización de los productos industriales manufacturados, es decir, la verificación de la información del etiquetado referido al país de fabricación, fecha de vencimiento y condiciones de comercialización. Ello, sin embargo, no implica la eliminación de la obligación de cumplir con el contenido del etiquetado, el cual se regula en el artículo 3 del Decreto Legislativo.



La eliminación de este mecanismo de control introducirá mejoras en los procedimientos aduaneros de despacho de mercancías, lo que constituye uno de los objetivos a los que el Perú se ha comprometido en el marco de los acuerdos comerciales suscritos. Así, por ejemplo, en el Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos el Perú se comprometió a adoptar o mantener procedimientos aduaneros simplificados para el despacho eficiente de las mercancías, con el fin de facilitar el comercio entre las partes.

Fortalecimiento de las acciones de control ex post en materia de etiquetado de productos industriales manufacturados

Como ha sido señalado, la propuesta normativa aprueba una nueva regulación del etiquetado de productos industriales manufacturados para uso o consumo final, de modo que se elimina el control previo que realiza Aduanas antes de la nacionalización de dichos productos.

Sin embargo, tal modificación implica, necesariamente, reforzar la verificación ex post del cumplimiento de las normas de etiquetado. En efecto, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, mientras que la adopción y la comunicación de una norma establecen el marco para alcanzar un objetivo de política, la aplicación efectiva, el cumplimiento y el enforcement² son esenciales para cumplir con el objetivo. En tal sentido, se requiere asegurar un mecanismo regulatorio ex post para que lo que ya no será verificado por Aduanas (información del etiquetado, específicamente, país de fabricación, fecha de vencimiento y condiciones de comercialización) pueda efectivamente ser supervisado en el mercado interno, junto con las otras obligaciones que señala el artículo 3 del Decreto Legislativo.

La propuesta normativa mantiene las competencias del INDECOPI para realizar las acciones de supervisión, fiscalización y sanción, tal como estaba previsto en la Ley N° 28405, Ley de rotulado de productos industriales manufacturados, esto considerando que el INDECOPI es la entidad competente para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones referidas otorgamiento de información a los consumidores sobre productos envasados, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29571, por la que se aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor³.

Asimismo, se ha tomado en consideración que dicha entidad cuenta con experiencia en fiscalización en materia de etiquetado, además del soporte técnico para realizar



¹ Reducing the risk of policy failure: Challenges for regulatory compliance. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2000.

² Cubre aquellas actividades destinadas a fomentar el cumplimiento de las regulaciones y alcanzar los objetivos de las mismas. Una estrategia de enforcement correctamente formulada proporciona los incentivos adecuados para los agentes regulados así como las guías apropiadas para el personal responsable de verificar el cumplimiento. Asimismo, minimiza tanto los esfuerzos de fiscalización, los costos para los agentes administrados y para el sector público.

³ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo 10.- Información acerca de los productos envasados

10.1 Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 2, los productos envasados ofrecidos al consumidor deben tener de manera visible y legible la información establecida en la norma sectorial de rotulado correspondiente. En el caso de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes.

10.2 Es competencia del Indecopi fiscalizar el cumplimiento de los artículos 8 y 10, así como sancionar las infracciones, únicamente si el producto se encuentra a disposición del consumidor o expedito para su distribución en los puntos finales de venta, sin perjuicio de las competencias sectoriales que correspondan. Su competencia no se restringe a las listas de productos que pudieran contemplar normas sectoriales de rotulado, resultando aplicables las exigencias establecidas en la presente norma a todos los productos destinados a los consumidores.



acciones de supervisión y tramitar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan cuando se verifiquen incumplimientos a las disposiciones sobre etiquetado.

Cabe señalar que actualmente el INDECOPi lleva a cabo actividades de supervisión y fiscalización dentro de los diversos ámbitos de actuación en los que tiene competencia, dentro de las cuales se encuentra la verificación del cumplimiento de disposiciones en materia de etiquetado, teniendo un conocimiento especializado sobre la planificación y ejecución de acciones de fiscalización destinadas a la protección del derecho de los consumidores de recibir información acerca de los productos que adquiere en el mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, en la medida que mediante el Decreto Legislativo se elimina las acciones de control previo (*ex ante*) en el etiquetado de los productos industriales manufacturados, el INDECOPi requiere planificar sus actividades de fiscalización a nivel nacional y ejecutarlas de manera oportuna y eficaz, con el objeto de lograr un adecuado control de la información que es brindada a los consumidores en las etiquetas de los productos industriales manufacturados para uso o consumo final; además de complementar dichas acciones con actividades de difusión en beneficio de los consumidores.

En el mismo sentido, el proyecto de Decreto Legislativo establece la obligación por parte del INDECOPi de incluir en su Plan Anual de Supervisiones las acciones de supervisión y fiscalización al etiquetado de productos industriales manufacturados para uso o consumo final y remitir a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de la Producción un informe anual sobre dichas acciones y sus resultados.

El objetivo de dicha disposición radica en efectuar un seguimiento de la fiscalización *ex post* que realiza dicha entidad en materia de etiquetado a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de etiquetado de los productos industriales manufacturados para uso o consumo final.

Competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la regulación de los reglamentos técnicos

El artículo 3 Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, establece que el Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas⁴. Asimismo, en el artículo 12.1 de dicho Decreto Legislativo se menciona que una de las funciones del Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción es la de formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo del subsector industria y comercio interno, de conformidad con la respectiva política nacional.

De otro lado, el literal a) del artículo 91 de la Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE señala como funciones de la Dirección de Regulación del Ministerio de la

⁴ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Legislativo N° 1047

Artículo 3°.- AMBITO DE COMPETENCIA

El Ministerio de la Producción es competente en industria y comercio interno. Es competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados. Es competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.

Producción la formulación de lineamientos de política en reglamentos técnicos y regulación industrial, en coordinación con los sectores vinculados y otros niveles de gobierno.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio define al reglamento técnico como el "[d]ocumento 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 marco de estas facultades del Ministerio de la Producción se han emitido los siguientes reglamentos técnicos:

- Decreto Supremo N° 017-2004-PRODUCE, Reglamento Técnico de Etiquetado de Calzado.
- Decreto Supremo N° 018-2005-PRODUCE, Reglamento Técnico para pilas y Baterías de Zinc Carbón.
- Decreto Supremo N° 019-2005-PRODUCE, Reglamento Técnico para Neumáticos de automóvil camión ligero, buses y camión.
- Decreto Supremo N° 020-2005-PRODUCE, Reglamento Técnico de Rotulado de Productos Industriales.
- Decreto Supremo N° 013-2016-PRODUCE, Reglamento Técnico sobre Conductores Eléctricos de cobre de baja tensión de uso en edificaciones domiciliarias, comerciales y usos similares.

Si bien el Ministerio de la Producción cuenta con competencias para emitir reglamentos técnicos y realizar acciones de supervisión vinculadas al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los mismos, carece de competencias para sancionar en caso verifique incumplimientos a dichas disposiciones.

En ese sentido, la propuesta normativa tiene por finalidad dotar con facultades al Ministerio de la Producción para ejecutar las acciones de supervisión, fiscalización y sanción de las disposiciones contenidas en los reglamentos técnicos antes indicados y sus modificaciones, así como en los reglamentos técnicos en materia industrial que se aprueben posteriormente. Cabe señalar que estas facultades no incluyen la competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las disposiciones en materia de etiquetado las que, como ha sido señalado, se mantienen a cargo del INDECOPI.

Otras disposiciones

Los siguientes productos se rigen por disposiciones contenidas en reglamentos técnicos que correspondan: (i) cosméticos, (ii) productos de higiene doméstica y productos absorbentes de higiene personal, (iii) alimentos y bebidas, (iv) farmacéuticos y dispositivos médicos, (v) agroquímicos, (vi) explosivos y (vii) otros que mediante Decreto Supremo debidamente sustentado se disponga.

Asimismo, cabe señalar que la propuesta normativa reconoce las competencias otorgadas a otros sectores para la emisión de sus reglamentos técnicos, lo que no enerva las facultades que son otorgadas al Ministerio de la Producción para la supervisión, fiscalización y sanción de las disposiciones contenidas en dichas normas, con excepción del etiquetado.

De otro lado, considerando las potestades sancionadoras que se otorgan al Ministerio de la Producción mediante la presente norma respecto al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los reglamentos técnicos, con excepción del etiquetado, se deberá tipificar las infracciones y establecer la escala de sanciones aplicable a los administrados bajo su ámbito de competencia, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Decreto Legislativo, su reglamento y en los reglamentos técnicos.

Las infracciones, de acuerdo a los criterios que se establezcan vía reglamentaria se clasifican en leves, graves y muy graves y pueden consistir en una amonestación o en la aplicación de multas (de 1 a 500 UIT). La cuantía de las multas guarda sustento en lo determinado para las infracciones contra el Código de Protección y Defensa del Consumidor, entre las que se encuentra las infracciones al derecho de información. Asimismo, por vía reglamentaria se establecerán las disposiciones correspondientes a la graduación de sanciones para cada infracción en concreto, con la finalidad de respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad que exige la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y la Constitución Política del Perú.

Asimismo, la propuesta normativa dispone que la implementación de lo establecido en el Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Al respecto, debe considerarse que el costo estimado para la implementación de las facultades de fiscalización y sanción del Ministerio de la Producción en materia de reglamentos técnicos en el año fiscal 2017 asciende a S/. 1'251,320, conforme al detalle siguiente:

Concepto	Importe (S/.)
Personal (CAS) ⁵	756,000.00
Equipamiento	140,400.00
Materiales	2,720.00
Transporte	6,000.00
Toma de muestras y ensayo	346,200.00
Total	1,251,320.00

El Pliego 038 del Ministerio de la Producción para el año fiscal 2017 cuenta con un presupuesto institucional de apertura de S/. 354 millones los cuales, respecto del costo de implementación de la propuesta normativa (S/. 1'251,320 millones) representa menos del 1% del PIA total. Asimismo, si comparamos el costo calculado con la asignación aprobada en la Genérica de Gasto Bienes y Servicios (S/. 179,9 millones) la implementación de la propuesta normativa para el Ministerio de la Producción representaría menos del 2% del total, por lo que no afectaría la operatividad del pliego.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Como ha sido señalado, la propuesta normativa tiene por finalidad eliminar el mecanismo de verificación del etiquetado de productos industriales manufacturados

⁵ Cabe señalar que el personal a contratar sería bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en el marco del Decreto Legislativo N°1057 que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.

para uso o consumo final que no cumple con el criterio de razonabilidad, de modo que se facilite el comercio externo; y, adicionalmente, incluir disposiciones que fortalezcan el control de la información del etiquetado de los productos industriales manufacturados en el mercado interno.

Con relación a la primera medida, mediante el Decreto Supremo N° 020-2005-PRODUCE se aprobaron las subpartidas arancelarias que se encuentran bajo el alcance de la Ley N° 28405 cuyo número a la fecha, por cambios en la nomenclatura arancelaria, asciende a 700 subpartidas arancelarias. Ello constituye una cantidad muy importante de productos que ingresarían libremente al mercado peruano, aumentando significativamente el flujo de producto al interior del país.

Cabe señalar que el valor de las importaciones de productos que se encontraban dentro del alcance de la Ley N° 28405 fue de US\$ 3 371,9 millones, lo cual representa el 8.8% del valor total de las importaciones al Perú realizadas en dicho año. De esta manera, la nueva propuesta de regulación tendrá un efecto directo y positivo en las importaciones, las que tendrían un efecto dinamizador para la competencia interna, al garantizarse un comercio libre de obstáculos.

De otro lado, se debe considerar el beneficio que la medida propuesta supone respecto a la verificación del cumplimiento de las obligaciones en materia de etiquetado de productos industriales manufacturados en el mercado interno, en beneficio de los consumidores.

Sobre el particular, la propuesta normativa permite fortalecer el mecanismo de control posterior de la información del etiquetado de productos industriales manufacturados para uso o consumo final en el mercado interno. Ello refuerza la aplicación de las medidas establecidas en las normas de defensa del consumidor, que tienen por finalidad resguardar el derecho que estos tienen a obtener información adecuada sobre los productos que adquieren.

En efecto, una mayor fiscalización de la información que es proporcionada en el etiquetado de los productos industriales manufacturados para consumo o uso final incide favorablemente en la detección del cumplimiento de la norma. Así, el fin último de esta norma es lograr la prevención de la inducción al error de los consumidores, la cual se origina en la asimetría de información.

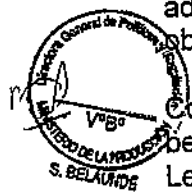
Estos beneficios exceden ampliamente los costos que supone la implementación de la propuesta normativa, los cuales están vinculados a los costos de fiscalización que asume el INDECOPI a fin de que lleve a cabo la supervisión, fiscalización y sanción de las disposiciones en materia del etiquetado de productos industriales manufacturados de uso o consumo final, en la medida que corresponden a las acciones que vienen siendo planificadas y ejecutadas por dicha entidad.

Adicionalmente, en el caso particular de reglamentos técnicos, la ejecución de las acciones de supervisión y fiscalización del etiquetado no implicaría costo alguno pues actualmente el Ministerio de la Producción supervisa y fiscaliza las disposiciones contenidas en los reglamentos técnicos, con excepción del etiquetado. La incorporación de las facultades de sanción al Ministerio de la Producción, en caso verifique un incumplimiento a lo dispuesto en los reglamentos técnicos, constituye un costo marginal que puede ser asumido por dicha entidad, sin necesidad de dotarla de mayores recursos presupuestales.

Como se puede apreciar, los costos derivados del proyecto de Decreto Legislativo implican los gastos que serían necesarios para asegurar su aplicación, como los



derivados del personal que se encargaría de tramitar los procedimientos administrativos sancionadores en contra de los administrados que incumplan las obligaciones que se establecen en los reglamentos técnicos.



Considerando lo expuesto, en términos de beneficio social neto, se concluye que los beneficios cualitativos que se derivan de la vigencia del Proyecto de Decreto Legislativo son mayores que los costos cualitativos que ocasiona su implementación, por lo que resulta viable su aprobación y aplicación.



ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa deroga la Ley N° 28405, Ley de rotulado de productos industriales manufacturados.

