

PF6M - CPR - BCOO200533



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

Dr. César Emiliano Hernández Ochoa

Titular de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Blvd. Adolfo López Mateos 3025,
San Jerónimo Aculco,
Ciudad de México.
C.P. 10400
Presente.

Asunto: se presentan comentarios al

Análisis de Impacto Regulatorio de Alto Impacto con Análisis de Impacto en la Competencia y Análisis de Riesgos, respecto del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba.

SANDRA BENSON, Vicepresidenta de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados, y **OSCAR FERRARA**, Director de Asuntos Regulatorios y Acceso a Mercados del Consejo de Exportación de Lácteos de los Estados Unidos de América ("USDEC", por sus siglas en inglés), con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8° Constitucional; 15, 15-A y 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 27 y 73 de la Ley General de Mejora Regulatoria (LGMR), señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo Ruíz Cortines 3720, piso 9, torre 3, col. Jardines del Pedregal, demarcación territorial Álvaro Obregón, C. P. 01900, en la Ciudad de México y autorizando para todos los efectos legales conducentes a los señores Rodrigo Arturo Fernández González, Juan Antonio Dorantes Sánchez, Xóchitl Yazmín Martínez Mezquita, Vanessa Rodríguez Camarillo, Adrián Martínez Hernández José Alfredo Tello Dávila, Andrés Hernández Barrera y Karen Badillo Medina, comparezco para

EXPONER

Que por este medio presento, en debido tiempo y forma, comentarios respecto del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicado en el portal de anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 13 de enero del presente año.





**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

ANTECEDENTES

- I. El 31 de enero de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (NOM-223).
- II. El 13 de enero de 2020, se publicó en el portal de anteproyectos de la CONAMER, el AIR del Proyecto de Procedimiento para la Evaluación de la Conformidad de la Norma Oficial Mexicana NOM-223-SCFI/SAGARPA-2018, Quesos – Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba (PEC).
- III. El 27 de enero de 2020, se publicó en el portal de anteproyectos de la CONAMER, Información adicional al Análisis de Impacto Regulatorio aportada por la Dirección General de Normas (DGN).
- IV. El 11 de febrero de 2020, se publicó en el portal de anteproyectos de la CONAMER, la versión final del AIR del PEC.

COMENTARIOS

1. **El AIR no explica de manera concluyente la problemática que da origen a la necesidad de intervención gubernamental a través del proyecto de PEC.**
 - El AIR establece que el procedimiento para la evaluación de la conformidad (PEC) es necesario para verificar las especificaciones fisicoquímicas a través de métodos de prueba, con el objetivo de determinar si el producto cumple con los parámetros establecidos en la NOM en cuestión¹. Sin embargo, si bien puede ser apropiado y legítimo establecer especificaciones fisicoquímicas para el queso con el fin de garantizar la regulación de la denominación comercial del producto, ello no hace necesario automáticamente el imponer requisitos de demostración obligatoria del cumplimiento de la NOM, a través de la expedición de un PEC.
 - La preocupación respecto del etiquetado engañoso y la venta de productos “imitación de queso” o “quesos análogos” como “quesos” se atenderá precisamente a través de la expedición de la NOM-223, al regular ya las especificaciones fisicoquímicas para la producción de queso y establecer los requisitos para su etiquetado, siendo precisamente la etiqueta el vehículo para demostrar el cumplimiento con la NOM.

¹ Página 4 del AIR del PEC-NOM-223.



- En la sección 3 del AIR, el Sujeto Obligado omite enlistar las siguientes regulaciones actualmente aplicables al queso (incluyendo su denominación) y tampoco explica por qué la vigilancia y actividades de observancia de esas regulaciones no son suficientes para atender la problemática planteada: Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, NOM-051-SCFI/SSA1-2010 “Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria”, y la NOM-243-SSA1-2010 “Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba”.
- Si las empresas no etiquetan correctamente los ingredientes en sus quesos, quedan sujetas a las sanciones derivadas del incumplimiento de la Ley Federal de Protección al Consumidor sobre información engañosa, o bien, las previstas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, por la contravención de las disposiciones contenidas en normas oficiales mexicanas (v.gr., NOM-051-SCFI), lo que nuevamente no parece justificarla expedición del PEC y hacerlo un requisito reglamentario redundante.
- Si la razón para que se implemente un PEC para la NOM-223-SCFI/SAGARPA es en efecto asegurar que el queso es debidamente etiquetado de manera que los consumidores no sean engañados, y puedan ser capaces fácilmente de identificar queso elaborado con grasa láctea como “queso”, y la imitación de queso elaborado con grasa vegetal como “queso imitación”, no hay información en el AIR que indique porqué el gobierno mexicano considera apropiado aplicar el PEC al queso comercializado a granel, no destinado al consumidor final y utilizado por los hoteles y restaurantes para procesamiento posterior, el cual, el consumidor nunca verá.
- El USDEC nota que en el texto del AIR del PEC-NOM-223, la DGN señala que el origen y área geográfica del riesgo es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos², indicando que la problemática consiste en que siguiente³:

“Anteriormente en el mercado de productos de quesos no se apegaba a la normatividad internacional para la obtención de denominación, es decir, las inconsistencias eran las siguientes:

- *La elaboración de quesos no es a base de leche, sino es de grasas vegetales y otros aditivos, utilizando un método económico para su fabricación.*
- *Las etiquetas de información comercial presentan información incompleta y el contenido de ingredientes no corresponde declarado.”*

² Página 7 del AIR del PEC-NOM-223.

³ Página 2 del AIR del PEC-NOM-223.

- Para demostrar el uso de la grasa vegetal en quesos en el mercado de México, la DGN cita un artículo de la Revista del Consumidor⁴, el cual solamente analiza muestras de quesos panela elaborados en Mexico. Ello limita *de facto* la aplicabilidad e interpretación del estudio a productos elaborados fuera del territorio mexicano y hace cuestionable que un solo estudio comparativo pueda ser considerado la “mejor información disponible” en los términos del artículo 67 de la LGMR y, consecuentemente, no debería constituir la base definitiva para considerar demostrada la existencia de un problema a gran escala derivado del supuesto etiquetado engañoso.
- Con independencia de lo anterior, el carácter domestico de esta problemática es reforzado en el mismo AIR, ya que en ningún momento refiere algún problema que derive del etiquetado indebido del queso de origen extranjero. En este sentido, notamos que, en otros estudios de la Revista del Consumidor, no se ha detectado grasa vegetal en quesos importados desde los Estados Unidos⁵.

2. El AIR analiza deficientemente alternativas regulatorias y no regulatorias y no justifica por qué el PEC es la mejor opción para atender la problemática señalada.

- En cuanto a la opción de no emitir regulación alguna, el USDEC desea señalar que, aunque el artículo segundo transitorio de la NOM-223 establezca que, dentro de los 60 días naturales siguientes contados a partir de la publicación de la misma en el DOF, iniciarán los trabajos para elaborar el PEC específico para el reglamento técnico en cuestión, esta disposición no debe de considerarse como un mandato para emitir un PEC que establezca un procedimiento obligatorio, pudiendo perfectamente establecer en el PEC mecanismos voluntarios de evaluación de la conformidad, o esquemas de autorregulación, como la declaración de conformidad del proveedor.
- En este sentido, aunque todas las normas oficiales mexicanas (NOMs) sean susceptibles de una evaluación de la conformidad, no todas las NOMs requieren un PEC, ya que en los términos del artículo 73 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), las dependencias establecerán los PECs cuando para fines oficiales se requiera comprobar el cumplimiento de las NOMs, lo que debe hacerse según el riesgo o de protección necesario para salvaguardar las finalidades del artículo 40 de la LFMN (el subrayado es nuestro). En el presente caso, sigue estando pendiente la demostración de que el riesgo asociado al incumplimiento de la NOM-223 hace necesaria la expedición de un PEC que establezca un requisito obligatorio de evaluación de la conformidad.

⁴ Disponible en https://issuu.com/profecoco/docs/edicio_n_nu_mero_484_junio_2017

⁵ Ver “Quesos Chihuahua y Tipo Manchego”, Revista del Consumidor, diciembre 2014, y “Calidad de quesos”, Revista del Consumidor, abril 2000.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

- El AIR indica que un PEC es necesario para afrontar la asimetría de información que genera confusión en los consumidores, toda vez que los productos denominados “queso” pueden, en realidad, ser imitaciones de queso elaborados con grasa vegetal⁶:

El costo por no existir regulación está ligado a la incertidumbre el consumidor sobre la denominación de queso, es decir, el estudio PROFECO aclara que los productos no tienen la certeza de ser auténticos en contenidos ya que existen productos que no poseen las especificaciones declaradas, en particular en grasas y almidones.

- Nuevamente, el USDEC cuestiona si es necesario implementar un PEC para enfrentar el engaño al consumidor, o si es suficiente con los requisitos obligatorios para elaborar y denominar al queso como tal, que ya son establecidos por la NOM-223. En este sentido, no existe ninguna información en esta sección del AIR indicando cuál sería el impacto previsto derivado de la vigilancia del cumplimiento de la NOM-223-SCFI/SAGARPA sin un PEC que establezca un esquema de evaluación de la conformidad obligatoria como el propuesto.
- En cuanto a las alternativas de esquemas de autorregulación o esquemas voluntarios, el AIR declara que un enfoque voluntario de evaluación de la conformidad no es viable, ya que no resolverá las incertidumbres del mercado debido a que el cumplimiento de la NOM sería de carácter voluntario, lo cual es incompatible con la naturaleza y el alcance de la propia NOM-223⁷:

Esta alternativa tampoco resulta viable, toda vez que el cumplimiento de la NOM se dejaría en el terreno voluntario, lo cual es incompatible con la naturaleza y alcance de la propia NOM. Tampoco se podría garantizar que con un esquema de este tipo se puedan resolver los fallos de mercado y garantizar que en el mercado se comercialicen productos auténticos, que se promueva la competencia y se mejore la eficiencia del mercado.

- En primer término, es preciso diferenciar la obligatoriedad de la NOM de la obligatoriedad de su cumplimiento, pues el Sujeto Obligado parece confundir ambos conceptos. En efecto, resulta totalmente erróneo argumentar que un esquema de autorregulación “dejaría en el terreno voluntario” el cumplimiento de la NOM, pues ésta será siempre obligatoria, con independencia del procedimiento de evaluación de la conformidad que se determine aplicable, como puede claramente atestigüarse de una simple lectura de otras normas oficiales mexicanas como la NOM-181-SCFI/SAGARPA “Yogurt-Denominación, especificaciones fisicoquímicas y microbiológicas, información comercial y métodos de prueba”, o bien, NOM-051-SCFI/SSA1-2010, “Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria”. En ambos casos, si bien la evaluación de la conformidad tiene un carácter voluntario, ambas NOMs no pierden su carácter obligatorio y, consecuentemente, están sujetas a las

⁶ Páginas 5 y 6 del AIR del PEC-NOM-223.

⁷ Página 6 del AIR del PEC-NOM-223.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

facultades de verificación y vigilancia de las autoridades competentes y las sanciones correspondientes.

- Con independencia de lo anterior, vale la pena recordar que el proyecto de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, publicado en el DOF para consulta pública el 19 de febrero del 2018, consideraba que los esquemas de evaluación de la conformidad tendrían un carácter voluntario. En efecto, el Capítulo 8 del proyecto de NOM establecía lo siguiente⁸:

8. Evaluación de la conformidad

La evaluación de la conformidad de los productos objeto de este Proyecto de Norma Oficial Mexicana se deben llevar en términos de lo dispuesto por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento.

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

- Cabe señalar que este enfoque, siguió siendo considerado viable incluso cuando la versión final del reglamento técnico fue publicada en el portal de anteproyectos de la CONAMER⁹. Con independencia de que, inexplicablemente, la versión final de la NOM-223-SCFI/SAGARPA publicada el 31 de enero de 2019 en el DOF, eliminó el término “voluntario”, pareciera que el Sujeto Obligado consideró un “esquema de autorregulación” o un “esquema voluntario” como apropiado durante la elaboración de la NOM-223, por lo que convendría que el AIR contuviera una explicación detallada sobre las razones que llevaron al Sujeto Obligado a cambiar de opinión de último momento sobre la alternativa de un esquema voluntario de evaluación de la conformidad.
- El AIR establece que la NOM-223-SCFI/SAGARPA era necesaria para garantizar que los consumidores en el mercado tengan la información necesaria para comprender los productos que compran¹⁰:

Debido a los resultados arrojados en el estudio de PROFECO, el esquema de cumplimiento voluntario de las Normas Mexicanas existentes para quesos, no ha sido suficiente para garantizar la autenticidad de los productos comercializados en el mercado.

Es por esta razón que resulta inviable dejar en manos de los productores el cumplimiento voluntario para corregir tales fallos de mercado identificados. Además de inviable, ha resultado, a todas luces, insuficiente el esquema (sic) voluntario.

⁸ Ver Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-223-SCFI/SAGARPA-2017, Queso-Denominación, especificaciones, información comercial y métodos de prueba, publicado el 19 de febrero de 2018 en el DOF. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513601&fecha=19/02/2018.

⁹ Ver expediente 03/0105/151117 en el Portal de Anteproyectos de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

¹⁰ Página 6 del AIR del PEC-NOM-223.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

- Como es posible observar, el AIR parece solo proporcionar una justificación para desarrollar una NOM para queso, pero no un procedimiento para la evaluación de la conformidad para demostrar su cumplimiento. En este sentido, solicitamos que el Sujeto Obligado explique en el AIR el por qué, si el objetivo de la NOM-223 es garantizar que el consumidor final reciba información adecuada, el queso a granel destinado al sector institucional y de procesamiento posterior no está exento de los requisitos de la evaluación de la conformidad.

- El AIR establece que no existe alguna otra alternativa a las medidas presentadas para abordar el problema señalado. El USDEC considera que las siguientes alternativas de evaluación de la conformidad permitirían la consecución del objetivo que persigue el gobierno mexicano con la expedición de la NOM-223, de una manera menos restrictiva al comercio, sobre todo, considerando que el riesgo asociado al incumplimiento de esta reglamentación es de bajo impacto y que, al tratarse de una NOM de composición, denominación comercial y etiquetado, el cumplimiento de los requisitos de denominación del producto se asegura primaria y principalmente, a través de la obligación de declarar obligatoriamente la información en la etiqueta, incluyendo, por supuesto, la denominación del producto:
 - a) Declaración de conformidad del productor: añadiría certidumbre sobre el cumplimiento de la NOM a un bajo costo y siempre sujeta a la vigilancia en el mercado por parte de las autoridades;

 - b) Reconocimiento de documentación ya entregada o a disposición de las autoridades: en lugar de requerir un nuevo informe de pruebas, se podría simplemente confiar en que la importación y comercialización de queso en México ya está sujeta a la entrega o disponibilidad de cierta documentación, como es el registro sanitario para los productos nacionales, así como el certificado de Libre Venta (que confirma que el producto se vende libremente en el país de origen), el certificado zoonosanitario (que indica que el producto se procesó en un establecimiento bajo control oficial). o bien, el certificado de análisis (necesario para obtener los permisos de importación por parte de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios) para los importados, en los cuales ya se refleja el contenido de grasa y humedad del queso;

 - c) Vigilancia en el mercado: PROFECO cuenta con atribuciones para tomar muestras de producto en el mercado y sancionar cualquier adulteración, sobre todo considerando que, por primera vez en la historia, el queso que se comercialice en México será sujeto a un reglamento técnico de carácter obligatorio que determina los requisitos a cumplir para ostentar la denominación “queso”, es decir, la NOM-223. En este sentido, el AIR no considera la posibilidad de reforzar la política de verificación y vigilancia de la autoridad,



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

opción que solamente implicaría un aumento a las partidas presupuestales de las autoridades en comento, sin necesidad de crear un costo a los particulares;

- d) Elaborar y expedir una NOM específica para los productos que se elaboren con grasa vegetal: Si la intención del gobierno mexicano es prevenir que productos elaborados con grasa vegetal sean falsamente denominados como “quesos”, antes que ahogar con excesivas regulaciones a los productores que siguen las normas ya establecidas, se debería recurrir a establecer una NOM que rijas estos productos, así como un esquema de vigilancia que asegure su cumplimiento, y
- e) Regresar al esquema voluntario del PEC original: según el capítulo 8 del proyecto de NOM-223 publicado el 19 de febrero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, la evaluación de la conformidad de los productos con la norma y la certificación de las denominaciones se realizaría con base en un esquema voluntario sujeto a las disposiciones de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento, por lo que se podría considerar que el PEC-NOM-223 simplemente describiera las especificaciones y requisitos para llevar a cabo ese proceso, en caso de que los destinatarios de la NOM desearan solicitar voluntariamente una evaluación de la conformidad del producto nacional o importado, y

3. El AIR no refleja una revisión de la manera en la que la problemática que origina el proyecto de PEC se regula en otros países.

- En esta sección, el AIR debería contener un análisis de: i) Los procedimientos de evaluación de la conformidad recomendados en normas internacionales pertinentes (tal y como se definen en recientes acuerdos comerciales internacionales de los que México es parte); ii) Otros procedimientos para la evaluación de la conformidad aplicables al queso en otros países del mundo (principalmente, en socios comerciales de México) y, sobre todo, aquéllos de carácter obligatorio, iii) Esquemas de vigilancia en el mercado (verificación y vigilancia) aplicables en otros países del mundo, sobre todo en socios comerciales de México. En todo caso, la DGN debió analizar la conveniencia de confiar en la información derivada de requisitos actualmente vigentes, como los certificados de análisis requeridos por COFEPRIS.
- Con independencia de lo anterior, en el apartado 6 del AIR, la DGN revisó algunos documentos, aunque arribando a conclusiones incorrectas o falsas, tal como se demuestra a continuación:



- a) Norma CODEX STAN 283-1978, Norma General del Codex para el Queso¹¹: El AIR establece: “La norma Codex y la NOM se encuentran perfectamente armonizadas, por lo que, se evita incurrir en un obstáculo técnico al comercio”¹². Estamos en desacuerdo con esta conclusión. Aunque algunas secciones de la NOM-223-SCFI/SAGARPA están alineadas con la norma del Codex, dicho reglamento técnico no está alineado en su totalidad, notablemente respecto de las materias primas susceptibles de ser utilizadas en la elaboración de quesos (inciso 6.1 de la NOM-223). Sin embargo, el AIR debería determinar si el proyecto de PEC está armonizado con las normas internacionales del Codex Alimentarius, y no con la NOM-223 en sí. Cabe señalar que no existen requisitos de evaluación de la conformidad incluidos en las normas sobre queso del Codex. Por lo tanto, no estamos de acuerdo con la conclusión de que la NOM-223 está totalmente armonizada con el Codex y que no implicará un obstáculo técnico al comercio, pues ello carece de toda base y es simplemente falsa.
- b) Reglamento del Parlamento Europeo número 1333/2008¹³, el cual establece normas sobre los aditivos alimentarios: Estamos confundidos respecto de la razón por la que se incluye la regulación de aditivos alimentarios de la Unión Europea (UE) en esta sección, y solicitamos atentamente que el Sujeto Obligado aclare en el AIR por qué esta regulación se incluyó como referencia en esta sección, especialmente dado que en México ya existe una regulación sobre aditivos. También debería mencionarse que ni la regulación de la UE o la de México sobre aditivos incluyen procedimientos para la evaluación de la conformidad.
- c) Reglamento Técnico 1308/2013¹⁴ por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios. Nuevamente, esta reglamentación no está relacionada con evaluación de la conformidad y, consecuentemente, estamos confundidos sobre su relevancia para el AIR y esta sección en particular. Consecuentemente, solicitamos que el Sujeto Obligado brinde información sobre la razón por la cual esta regulación se incluyó como referencia en esta sección.
- d) Reglamento Técnico General MERCOSUR de Identidad y Calidad de Quesos¹⁵, el cual fija la identidad y los requisitos mínimos de calidad que deberán cumplir los quesos, con excepción de los quesos fundidos, rallados, en polvo y

¹¹ http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXS%2B283-1978%252FCXS_283s.pdf

¹² Página 7 del AIR del PEC

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R1333-20191028&qid=1581525760791&from=EN>

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1308-20190101&qid=1581525832754&from=EN>

¹⁵ http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_79-94.pdf



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

requesón. El Reglamento Técnico de Mercosur no incluye ningún requisito para la evaluación de la conformidad; es solo un estándar de composición para el queso, por lo que su inclusión en esta sección solo abona a demostrar que México no sigue buenas prácticas regulatorias internacionalmente aceptadas al pretender emitir este PEC.

- Notamos que, para verificar el cumplimiento de las características composicionales del queso importado, otros países se basan en el certificado de análisis para confirmar que los parámetros de composición del alimento se ajustan a los requisitos nacionales, y que la etiqueta también los cumple. En todo caso, las importaciones se someten a un muestreo aleatorio para verificar el cumplimiento.
- De los 90 países que el USDEC monitorea, incluyendo los principales mercados de exportación de lácteos de los EE.UU., ningún país exige para el queso:
 - a) El registro de laboratorios extranjeros.
 - b) Un análisis de productos mediante el empleo de métodos de prueba específicos. Otros países aceptan cualquier método de prueba, en el entendimiento de que, si un producto es sometido a análisis en el momento de su importación, la autoridad competente empleará los métodos de prueba previstos en el reglamento técnico para verificar que el producto cumple con las especificaciones requeridas.
 - c) Análisis del perfil de ácidos grasos.

4. El AIR no hace un adecuado análisis de las cargas administrativas derivadas del proyecto de PEC.

- En la sección 7 la DGN expresa que el riesgo que motiva el proyecto de PEC son fallos del mercado por asimetrías de la información, aunque no ofrece mayor explicación al respecto. Notamos que el riesgo al que se refiere el Sujeto Obligado en el AIR es ambiguo y carece de correlación con los objetivos legítimos a que se refiere el artículo 40 de la LFMN, lo que consideramos debe aclararse debidamente en el AIR.
- De igual manera, es notorio que la DGN señale que el riesgo de que se trata es “alto”, aunque falle en ofrecer parámetro alguno para poder sustentar esta determinación. Por ello, solicitamos que el Sujeto Obligado explique en detalle las razones para considerar que el riesgo que pretende mitigarse es alto, así como la manera en que el PEC cumple con los requisitos de la LFMN y su Reglamento que, en su conjunto, indican que las dependencias competentes establecerán procedimientos para la evaluación de la conformidad según el nivel de riesgo o de

protección necesarios para salvaguardar el objetivo legítimo correspondiente que, en la especie es evitar engaños en el público consumidor.

- De igual manera, resulta notorio que, para determinar la probabilidad de ocurrencia del riesgo a que se refiere la sección 8 del AIR solamente se tenga en cuenta un estudio de PROFECO que analiza la variedad de queso panela (la cual es producida en su totalidad en Mexico), por lo que resulta por lo menos cuestionable, que se generalice el problema de la imitación de quesos a partir de ese estudio. En opinión del USDEC, el Sujeto Obligado debería proporcionar en el AIR datos estadísticos o fácticos objetivos que sustenten el supuesto riesgo asociado al PEC, como por ejemplo el número de productos inmovilizados por PROFECO por etiquetado incorrecto en un determinado periodo de tiempo y el origen de estos.

5. El AIR no hace un adecuado análisis sobre la creación, modificación o eliminación de trámites.

- En el apartado 11 del AIR, la DGN afirma de manera inverosímil que “la propuesta regulatoria no crea, modifica o elimina trámites”. Al respecto, consideramos que la obligación prevista en los numerales 4, 1.1, 4.1.2, 4.1.2.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, y 4.2.4 del PEC establecen obligaciones para productores nacionales e importadores que no existen en este momento y que, por sí mismo, la ausencia de este análisis vicia totalmente el AIR y la justificación que pretende hacerse del PEC.
- Al respecto, es importante reconocer que el informe de resultados actualiza el concepto de “Trámite” previsto en la fracción XXI del artículo 3 de la LGMR y por ello, solicitamos respetuosamente que, en el AIR, el Sujeto Obligado considere como tramites los nuevos requisitos para: (i) Registrar los laboratorios de pruebas a través del SINEC; (ii) crear un informe de resultados que confirme las especificaciones del queso y el perfil de ácidos grasos, y; (iii) que la certificación del fabricante sobre el uso de concentrados de proteína de leche, caseína y caseinatos. Lo anterior, hará imprescindible modificar varias secciones del AIR y rehacer necesariamente secciones enteras del AIR, como la relacionada con el costo-beneficio de la regulación.

6. El AIR no hace un análisis adecuado de las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites y a aquellas que restrinjan la competencia o promuevan la eficiencia en el mercado que correspondan a la propuesta regulatoria, ni justifica adecuadamente las acciones que restringen o promueven la competencia.

- La sección 13 del AIR señala que la regulación asegurará que el cumplimiento de la NOM sea eficiente, dado que requerirá que las pruebas de laboratorio se lleven



a cabo solamente una vez. Consideramos que, dada la diferencia de trato entre los productos nacionales y los importados, el Sujeto Obligado debe explicar en el AIR cómo esta aseveración es cierta respecto de los productos importados, que deberán ser sometidos a pruebas de laboratorio por cada lote y también considerando el parámetro de ácidos grasos.

- Mientras tanto, la siguiente sección asegura que la implementación de la regulación eliminará el riesgo de que entren en circulación productos que no cumplan con las especificaciones establecidas y que el PEC asegurará también medidas homogéneas para todos los participantes. A este respecto, consideramos que el AIR deberá abundar en la explicación de cómo la distinción entre la frecuencia y alcance de las pruebas para productos nacionales e importados asegura medidas homogéneas para los responsables de los productos.
- En el anexo 1, se comparten argumentos que, en opinión del USDEC demuestran que el PEC podría tener efectos negativos sobre el proceso de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de quesos de México.
- Con independencia de lo anterior, el USDEC expresa las siguientes dudas:
 - a) En la sección en la cual se incluye la justificación al numeral 4.1 del proyecto de PEC-NOM-223-SCFI, la DGN ha señalado que es necesario un medio para confirmar que el queso que no es “premium”, sea verificado. El término “premium” no se incluye ni en las normas del Codex, o la NOM-223-SCFI/SAGARPA, ni en los reglamentos técnicos de otros países. Solicitamos atentamente a la DGN que explique el significado del término queso “premium” o en su defecto elimine este término.
 - b) En la respuesta al numeral 4.3, Actividades de verificación e informe de resultados, la justificación dice: “Para la comprobación de que se está cumpliendo con los parámetros estrictamente necesarios que establece la NOM-223, se requiere realizar un muestreo, verificación en planta, acta circunstanciada y dictamen de cumplimiento en comprobación aleatoria de que todo el lote y demás producción está en condiciones para su comercialización”¹⁶. Sin embargo, el numeral 4.3 del proyecto indica que la verificación en la planta es voluntaria: “La UV puede a solicitud del productor, realizar una verificación en planta para obtener un dictamen de cumplimiento.” Consecuentemente, la justificación proporcionada en el AIR parece ser inconsistente con lo que se contiene en la propuesta regulatoria de que se trata.

¹⁶ Página 12 del AIR del PEC-NOM-223.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

7. El AIR del proyecto de PEC-NOM-223 no hace un adecuado análisis de impacto al comercio exterior.

- El análisis del impacto al comercio exterior en el AIR es deficiente e incorrecto. El análisis debe partir de que el proyecto de PEC encuadra en la definición de “procedimiento para la evaluación de la conformidad” contemplada en el Anexo 1, párrafo 3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (AOTC) y que, consecuentemente, las obligaciones previstas en ese Acuerdo le son aplicables.
- De manera similar, el AIR omite considerar que existen nuevas obligaciones internacionales aplicables a los PEC en recientes tratados comerciales internacionales de los que México es Parte y que deberían observarse en el proceso de elaboración del proyecto de PEC, como son las contenidas en los capítulos de obstáculos técnicos al comercio del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) y el Tratado Mexico, Estados Unidos y Canadá (TMEC)
- Con independencia de lo anterior, la sección 15 del AIR-PEC-NOM-223 intenta sostener que el proyecto de PEC para la NOM-223-SCFI/SAGARPA está alineado con la Norma General para el Queso CXS 283-1978. No estamos de acuerdo con esta conclusión porque, como se ha señalado anteriormente, esta norma del Codex sobre quesos **no incluye ninguna información** relativa a la evaluación de la conformidad. Si la intención de la DGN era aseverar que la NOM-223-SCFI/SAGARPA se ajusta a esta norma del Codex, esta afirmación también es errónea, ya que existen claras discrepancias entre las materias primas permitidas en la norma del Codex para el queso y en la NOM-223-SCFI/SAGARPA.
- Por otra parte, la sección 18 del AIR-PEC-NOM-223 indica que el procedimiento para la evaluación de la conformidad se aplica sin considerar el origen del queso. Si bien es cierto que tanto el queso nacional como el importado estarán sujetos a la evaluación de la conformidad, los requisitos difieren según su origen, lo que parece una clara incompatibilidad con la obligación de no discriminación prevista en el artículo 5.1.1 del AOTC y III del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.
- Finalmente, en el Anexo 2 se proporcionan argumentos adicionales con relación al análisis de impacto en el comercio exterior, que serán de utilidad para CONAMER en su dictaminación de la propuesta regulatoria y respecto de las cuales, esperamos una respuesta del Sujeto Obligado.

8. El AIR no hace un adecuado análisis de los costos y beneficios derivados de la propuesta regulatoria en cuestión.



- La sección F del AIR describe el análisis costo-beneficio del proyecto del PEC. Cabe señalar que los costos de esta sección se relacionan EXCLUSIVAMENTE a los gastos en que incurren las empresas mexicanas para analizar sus productos en México dos veces al año, de conformidad con los requisitos del numeral 4.1.2 del proyecto de PEC. Aunque los costos de la Tabla 5 incluyen un cálculo para los productos importados, no debemos asumir que los costos fuera de México coinciden con los costos ocurridos en México.
- El USDEC encuestó a varios fabricantes y descubrió que los costos por prueba son de hecho superiores a los indicados en la Tabla 4. Basándonos en nuestra proyección preliminar, esperamos que los costos asociados con el PEC para los fabricantes extranjeros sean de aproximadamente \$731,312.867.00 pesos por año, cifra que asume que se puede utilizar cualquier método de prueba aceptable (y no solamente los de la Organización Internacional de Normalización -ISO- o los previstos en normas mexicanas). En este sentido, si el procedimiento de evaluación de la conformidad final limita los métodos de prueba a aquellos previstos en la NOM-223-SCFI esta cifra casi podría duplicarse ya que las empresas se verían obligadas a duplicar los métodos normalmente utilizados para garantizar la calidad. Esta cifra es también una estimación basada en el supuesto de que un lote es una tonelada, pero esta cifra es un promedio. Dependiendo de la variedad de queso y el tamaño del fabricante de queso, el tamaño del lote puede ser significativamente más pequeño, lo que podría aumentar exponencialmente los costos.
- El AIR deja completamente de lado el costo esperado de los productores por tonelada métrica de queso, lo que consideramos muy relevante como un claro ejemplo de la discrepancia entre los costos para los productores extranjeros comparados con los nacionales. La producción estimada de queso en México fue de 419 mil toneladas métricas (tm) en 2018, mientras que las importaciones fueron de 123 mil tm en el mismo año. Por lo tanto, el costo por tm de este procedimiento para la evaluación de la conformidad -solamente considerando pruebas de laboratorio- se calcula en \$5,953.00 pesos por tm para las importaciones, y sólo \$571.00 pesos por tm para el producto nacional, aproximadamente. Algunos de los productores extranjeros también se enfrentarían al panorama de tener que adquirir equipo para realizar pruebas adicionales en cada lote, mientras que los productores nacionales podrían recurrir a laboratorios externos, ya que las pruebas sólo se requieren dos veces al año. Cabe señalar que estas cifras son sólo estimaciones y no tienen en cuenta el impacto desproporcionado en los pequeños y medianos productores.
- El diseño del proyecto de PEC se asemeja a un impuesto oculto que intencional y arbitrariamente eleva los precios del queso y disminuye significativamente el poder adquisitivo de los consumidores. Todos los costos asociados a la evaluación de la conformidad implicarán que el costo de hacer negocios en México aumentará. Es probable que los fabricantes transfieran los costos a los distribuidores, y que, de la



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

misma forma, los distribuidores vuelvan a transferir los costos al consumidor final. Por lo tanto, el costo del queso en México aumentará, y el consumidor terminará pagando más. Consecuentemente, consideramos que el AIR debería valorar adecuadamente si los beneficios valdrán la pena en comparación a los costos planteados anteriormente. Finalmente, cabe subrayar que, según el propio Sujeto Obligado, los "beneficios" señalados en el PEC representarán un costo adicional de aproximadamente \$286,111,680.00 de pesos para la industria mexicana de quesos, lo cual impactaría en forma desproporcional al pequeño y mediano productor.

- Cabe señalar que, increíblemente, el único beneficio que se identifica en el AIR es respecto de los laboratorios de pruebas, que podrán obtener ganancias adicionales debido a los requisitos de análisis previstos en el proyecto de PEC, y las unidades de verificación, que confirmarán los resultados. En esencia, los consumidores pagarán precios más altos, de modo que los laboratorios y las unidades de verificación verán un incremento en sus ingresos. El análisis también supone erróneamente que estos ingresos adicionales se destinarán al análisis de la producción nacional e internacional; sin embargo, se espera que toda la producción extranjera se analice en el país de fabricación lo cual reduciría sustancialmente los supuestos beneficios estimados en el PEC. Por lo tanto, el análisis sobreestima los ingresos previstos que los laboratorios mexicanos pueden estimar obtener.
- La sección 21 del AIR establece que en general, existirá un beneficio neto derivado del procedimiento para la evaluación de la conformidad. Dadas las contradicciones identificadas en el cuerpo del presente análisis, esta suposición es muy poco realista. El proyecto de PEC impondrá requisitos de análisis excesivos e innecesarios al queso. Los costos de análisis para los productos importados serán exorbitantes, y mucho mayores que los costos para los productos domésticos. El proyecto de PEC, como se ha redactado, se percibe como un intento deliberado para restringir las importaciones contraviniendo las obligaciones de México en el marco del AOTC y el GATT de 1994, así como sus compromisos adquiridos en tratados de libre comercio recientemente en vigor o concluidos para México.

9. El AIR del proyecto de PEC-NOM-223 no hace un adecuado análisis de impactos para pequeñas y medianas empresas.

La información proporcionada en la sección G del AIR no ilustra el verdadero costo de esta propuesta regulatoria para las pequeñas y medianas empresas. Estas empresas podrían enfrentar un costo adicional para iniciar o continuar con sus operaciones. Mientras que las empresas nacionales y extranjeras ya establecidas dedicadas a la producción de quesos deberán añadir el costo asociado al análisis de laboratorio a sus costos de cumplimiento regulatorio (V. gr. laborales, de protección civil, en materia sanitaria, etcétera.), este costo será dispersado a través de un incremento directo del precio final del producto debido a las economías de escala aplicables. Lo anterior, no

será posible para pequeñas y medianas empresas, quienes tendrían que incrementar sus precios para absorber los costos asociados a la evaluación de la conformidad y, en algunos casos, quizá ello las haga abandonar el mercado.

10. El AIR del proyecto no hace un adecuado análisis sobre el cumplimiento y aplicación.

- La sección 19.1 del AIR señala que se espera que el PEC-NOM-223 a los consumidores asegurarse de que el producto que se denomine “queso” es realmente queso. Estamos en desacuerdo con ello. Los consumidores podrán tener esta confianza si el gobierno mexicano hace cumplir las disposiciones existentes de la NOM-223, que exige que el queso contenga grasa de leche como única grasa permitida, así como los requisitos de etiquetado de ingredientes de la NOM-051-SCFI/SSA1, que exige que todos los ingredientes de los productos estén claramente identificados.
- Este análisis no considera el impacto económico probable de los procedimientos de evaluación de la conformidad excesivamente gravosos en el queso natural, que es el probable cambio de la producción del queso natural al queso de imitación. Este escenario está casi garantizado que suceda, dado que no existe actualmente una NOM para el queso de imitación, ni procedimientos para la evaluación de la conformidad para este tipo de productos. Por ello, esperamos plenamente que si este proyecto de PEC se aplica como está propuesto, aumentará el incentivo para que algunos productores fabriquen imitaciones de queso. Además, como los costos del queso natural aumentarán una vez que todos los costos de las pruebas del producto se transfieran al consumidor, el queso de imitación tendrá un precio aún más bajo. Por lo tanto, esperamos un aumento de la demanda de la imitación de queso a expensas del queso natural, lo cual es totalmente contrario a la intención de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, así como de su proyecto de PEC.

Finalmente, es importante subrayar que ni el AIR, ni el texto de la propuesta regulatoria indican las regulaciones que serán modificadas, abrogadas o derogadas para dar cumplimiento a la obligación contemplada por el artículo 78 de la LGMR.

Para concluir, USDEC desea compartir en el Anexo 4 observaciones que pretenden acreditar por qué el AIR de que se trata permite afirmar que el PEC no contribuye al cumplimiento de los principios de la política de mejora regulatoria, ni tampoco al de los objetivos de dicha política.

S O L I C I T O



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

PRIMERO. - Tenernos por presentados en debido tiempo y forma en los términos de este escrito, en nombre y representación del USDEC y de cada uno de sus afiliados, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR y por autorizadas a las personas referidas en el presente escrito para los efectos señalados.

SEGUNDO. - Solicitar a las autoridades competentes que evalúen los comentarios vertidos en el cuerpo de este recurso y adecuen el Análisis de Impacto Regulatorio en consecuencia, o bien, proporcionen las razones respectivas para no hacerlo, en concordancia con lo establecido por el artículo 75 de la LGMR.

TERCERO. - Considerar los comentarios de USDEC en la emisión del dictamen que corresponda y valorar si, a la luz de estos, se justifican las acciones contenidas en la Propuesta Regulatoria, sí como el cumplimiento de los principios y objetivos de la política de mejora regulatoria establecidos en la LGMR.

Atentamente,

Arlington, VA, Estados Unidos de América, 24 de febrero de 2020

Mtra. Sandra Benson
**Vicepresidenta de Asuntos
Regulatorios y Acceso a Mercados**

Sr. Oscar Ferrara
**Director de Asuntos Regulatorios y
Acceso a Mercados**

Ccp.- Mtro. David Lamb de Valdez. - Titular de la Unidad de Planeación, Vinculación y Asuntos Internacionales. -
Comisión Federal de Competencia Económica. - Presente.
Mtro. Alfonso Guati Rojo Sánchez. - Director General de Normas. - Secretaría de Economía (SE). - Presente.
Mtro. Ricardo Aranda Girard. - Director General de Disciplinas de Comercio Exterior. - SE. - Presente.



**U.S. Dairy
Export Council**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

ANEXO 1

Preocupaciones en materia de impacto a la competencia

- a) **Trato discriminatorio:** el esquema planteado es diferente para los productos nacionales e importados. Mientras que los fabricantes de productos nacionales deberán enviar sus informes de resultados (IR) cada semestre a través del Sistema Integral de Normas y Evaluación de la Conformidad¹⁷ (SINEC), los importadores deberán presentar ante la autoridad aduanera un IR por cada lote y denominación de queso que introduzcan al país. La diferencia entre los requisitos de pruebas aplicables dará lugar a un costo desproporcionadamente alto para el producto importado en comparación al nacional. Según los cálculos de la industria mexicana, el costo anual previsto para los productores mexicanos será de \$239,424,000.00 pesos, mientras que una retroalimentación inicial de nuestros socios indica que el costo por realizar las pruebas fuera del territorio mexicano ascenderá a \$731,312,867.00 de pesos por año.¹⁸

La producción estimada de queso en México fue de 419 mil toneladas métricas (tm) en 2018, mientras que las importaciones fueron de 123 mil tm en el mismo año. Por lo tanto, el costo por tm de este procedimiento para la evaluación de la conformidad -solamente considerando pruebas de laboratorio- se calcula en 5,953 pesos por tm para las importaciones, y sólo 571 por tm para el producto nacional. Algunos de los productores extranjeros también se enfrentarían al panorama de tener que adquirir equipo para realizar pruebas adicionales en cada lote, mientras que los productores nacionales podrían recurrir a laboratorios externos, ya que las pruebas sólo se requieren dos veces al año. Cabe señalar que estas cifras son sólo estimaciones y no tienen en cuenta el impacto desproporcionado en los pequeños y medianos productores -sobre todo a nivel doméstico-, como se detalla a continuación.

- b) **Limitación en métodos permitidos en la NOM-223:** la NOM-223 solo permite la utilización de métodos de prueba establecidos en Normas Mexicanas y en normas internacionales de la Organización Internacional de Normalización, pero no otros métodos considerados en otras normas -también internacionales conforme a las definiciones de recientes acuerdos internacionales celebrados por México- que son utilizadas comúnmente en otros países, lo que podría crear costos adicionales en la elaboración de productos extranjeros en comparación con los que se producen domésticamente, dado que este nuevo requisito, implicará la duplicación de pruebas de laboratorio en muchos casos, lo que podría elevar los costos para los productores en el extranjero por encima aún del estimado proporcionado líneas arriba.
- c) **Problema de la prueba de ácidos grasos:** de acuerdo con la NOM-223, el IR debe reflejar un indicador para determinar la composición de ácidos grasos, con el objetivo de identificar el origen de la grasa con que se elabora el queso. Sin embargo, independientemente de que es costosa, esta prueba no es definitiva para determinar el origen de la grasa en el queso, ya que:
- No existen criterios de aprobación o rechazo de esta prueba, debido a que la NOM-223 no contiene especificaciones fisicoquímicas de ácidos grasos que sirvan de parámetro
 - Está limitada técnicamente, toda vez que, aunque la detección de ácidos grasos comunes en la leche puede ayudar a determinar la presencia o ausencia de grasa láctea, estos niveles son variables y existe la posibilidad de que niveles intermedios de adulteración con aceite vegetal, no se hagan evidentes.
 - No garantiza la calidad, ni inocuidad del producto, y

¹⁷ Plataforma informática a cargo de la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía.

¹⁸ Los datos iniciales proporcionados por el USDEC fueron lo que la industria mexicana estimó, considerando los precios estimados de pruebas de laboratorio en pesos mexicanos. Sin embargo, la retroalimentación inicial que recibimos de nuestros agremiados en EE. UU. indica que esos costos fueron subestimados. El dato arriba proporcionado es el costo estimado de pruebas de laboratorio en los EE. UU.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

- No todos los laboratorios cuentan con el equipo necesario para realizarla, puesto que un análisis como este no lo exige ningún país actualmente, y obtener el resultado tarda una semana aproximadamente, todo lo que hace la prueba innecesariamente onerosa.
- d) **Menor disponibilidad de algunas variedades de queso:** México concentra su producción de quesos en algunas variedades¹⁹, mientras que importa otras²⁰. El PEC-NOM-223 disminuiría la oferta de variedades de queso no producidas en México.
- e) **Mayor impacto para pequeñas y medianas empresas:** estas empresas podrían enfrentar un costo adicional para iniciar o continuar con sus operaciones. Mientras que las empresas nacionales y extranjeras ya establecidas dedicadas a la producción de quesos deberán añadir el costo asociado al análisis de laboratorio a sus costos de cumplimiento regulatorio (V. gr. laborales, de protección civil, en materia sanitaria, etcétera.), este costo será dispersado a través de un incremento directo del precio final del producto debido a las economías de escala aplicables. Lo anterior, no será posible para micro, pequeñas y medianas empresas, quienes tendrían que incrementar mucho más sus precios al consumidor final para absorber los costos asociados a evaluación de la conformidad, quizá haciéndolas abandonar el mercado.
- f) **Creación de ventaja comparativa para quesos “imitación”:** ante la inexistencia de normas de denominación o etiquetado específicas para los quesos que se elaboran con grasa vegetal u otros ingredientes no lácteos, la imposición de los requisitos del PEC a los quesos que cumplan con las especificaciones para ostentar esa denominación conforme a la NOM-223, necesariamente generará una ventaja comparativa no deseada para sus imitaciones, las cuales no estarían sujetas al requisito de pruebas de laboratorio del PEC-NOM-223-SCFI/SAGARPA y, con ello, verían aumentada favorablemente la diferencia de precios entre ellos.

Por todo lo anterior, consideramos que, en caso de que se implemente el PEC-NOM-223 en sus términos actuales, se crearía una barrera a la competencia y a la libre competencia²¹, y no evitaría la adulteración de quesos en el mercado. El PEC-NOM-223, además de reducir las opciones para el consumidor, lo llevaría a absorber los costos creados por el esquema del PEC-NOM-223.

¹⁹ Fresco, Doble Crema, Panela, Amarillo, Crema, Chihuahua, Manchego, y Oaxaca.

²⁰ Gouda, Mozzarella, Monterey Jack, Cheddar, Parmesano, Edam, Egmont, Emmental, Mascarpone, Swiss, Provolone, Pepper Jack, Colby, Asiago, Fontina, Gorgonzola, Muenster, Camembert, Brie, etcétera.

²¹ En los términos del artículo 3 fracción IV de la Ley Federal de Competencia Económica, se entienden Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia como cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, *así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia.*



U.S. Dairy
Export Council.

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

ANEXO 2

Comentarios sobre el Análisis de Impacto en el Comercio Exterior

1. La sección 14 del AIR-PEC-NOM-223 y el ámbito de aplicación del Capítulo 1 del proyecto de PEC señala que es aplicable a todo el queso que se comercialice en México. Sin embargo, todas las justificaciones del PEC anteriormente señaladas se refieren a garantizar que el consumidor conozca si el producto que está comprando es un queso hecho con grasa de leche, o una imitación de queso hecho con grasa vegetal. No hemos detectado en el AIR, ninguna indicación de por qué el queso destinado para uso y consumo interno de instituciones, cuyas etiquetas no serán vistas por el consumidor, está dentro del ámbito del procedimiento de evaluación de la conformidad.
2. La justificación del numeral 4.2 establece que facilita la comercialización de los productos al brindar opciones de cumplimiento con la propuesta regulatoria, sin incurrir en costos erogados en el país de origen. Esta conclusión es incorrecta y, en nuestra opinión, plantea dudas sobre si la DGN está consciente de la naturaleza onerosa de la propuesta del PEC-NOM-223. A continuación, planteamos nuestro análisis de los requisitos del proyecto de PEC y cómo puede convertirse en obstáculo al comercio:
 - Limitan a métodos previstos en NMX y normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO), pero fuera de México, existen otros métodos de prueba usados comúnmente. Dado que el proyecto de NOM-223-SCFI/SAGARPA indicaba que la evaluación de la conformidad era de carácter voluntario, no parecía necesario solicitar la inclusión de métodos de prueba alternativos, como lo hicimos en el caso de la NOM-222-SCFI/SAGARPA para leche en polvo, en la que desde el principio se incluyó la evaluación de la conformidad de carácter obligatorio. Como resultado, las empresas de fuera de México podrían verse obligadas a utilizar métodos de prueba distintos de los que normalmente emplean para sus propios fines de garantía de calidad, y que son aceptados para los certificados de análisis **en todos los demás países**, con el fin de cumplir con las tolerancias permitidas en el procedimiento de evaluación de la conformidad. Para subsanar esta situación, sería apropiado permitir la utilización de cualquier método de prueba para los efectos de emitir el informe de resultados, en el entendimiento de que, en caso de que el producto sea analizado en México, deberá cumplir las especificaciones de la Tabla 2 de la NOM-223-SCFI/SAGARPA cuando se empleen los métodos referenciados en la misma. Si es necesario especificar los métodos, es fundamental que se permitan los de la AOAC International y los Métodos Estándar para el Análisis de Productos Lácteos (Standard Methods for the Examination of Dairy Products, o SMEDP), ya que son los métodos empleados de manera más común en los Estados Unidos.
 - La NOM-223-SCFI/SAGARPA requiere la verificación de proteína para que el queso cumpla con una NMX o con la tabla 2 de dicho reglamento técnico. Dado que ninguna norma del Codex, y además muy pocos países contienen parámetros de proteína en sus normas sobre quesos, no es común llevar a cabo análisis de proteína en el producto final. En lugar de ello, las empresas suelen vigilar la proteína de la leche utilizada para hacer el queso, en lugar del propio queso final. El gasto asociado al análisis de proteína constituirá un nuevo gasto para los fabricantes extranjeros, y el requisito de que las importaciones sean sometidas a prueba por cada lote hará que este costo adicional sea bastante significativo.
 - La prueba de los ácidos grasos es extremadamente costosa, la cual no es utilizada actualmente para asegurar la calidad o para cualquier otro fin. Nuevamente, el requisito de analizar cada lote para el perfil de ácidos grasos será un gasto inmenso, y que tiene un valor técnico limitado como anteriormente se ha descrito. La inclusión de la prueba de ácidos grasos en cada lote de queso importado en el proyecto de PEC sólo sirve para aumentar el costo del queso extranjero en comparación con el que se produce a nivel doméstico en México.



**U.S. Dairy
Export Council.**

Ingredients | Products | Global Markets

2107 Wilson Boulevard
Suite 600
Arlington, Virginia 22201-3061
EE. UU

Tel. 703.528.3049
Fax 703.528.3705
www.usdec.org

ANEXO 3

Comentarios sobre los principios y objetivos de la política de mejora regulatoria

➤ **Principios de Política de Mejora Regulatoria.**

El USDEC plantea los siguientes comentarios sobre los principios en comento:

- El proyecto del PEC-NOM-223, crea menores beneficios y mayores costos, como puede apreciarse en la sección 8 del presente documento.
- El proyecto del PEC-NOM-223 no es proporcional al riesgo relacionado con una Norma Oficial Mexicana de información comercial: El proyecto de PEC-NOM-223 no amerita una evaluación de la conformidad.
- El proyecto del PEC-NOM-223 no promueve la libre concurrencia y competencia económica: por el contrario, de ser implementado en sus términos actuales, crearía una Barrera a la Competencia y la Libre Concurrencia en los términos de la Ley Federal de Competencia Económica. En efecto, el PEC-NOM-223 entraña un trato discriminatorio a los productos importados, limita los métodos de prueba para los parámetros de la NOM-223-SCFI/SAGARPA, reduciría la oferta de quesos no producidos en México, además de impactar a las micro, pequeñas y medianas empresas de México y del mundo.

Sobre este último punto, deseamos subrayar la problemática relacionada con la prueba sobre la composición de ácidos grasos, la cual debe ser incluida en el informe de resultados según el inciso 4.1.2.1 del proyecto de PEC-NOM-223:

- Esta prueba no es definitiva para determinar el origen de la grasa en el queso.
- La prueba es costosa.
- No garantiza la calidad ni seguridad del producto.
- No todos los laboratorios cuentan con el equipo necesario para realizarla, ya que actualmente ningún país en el mundo la exige.
- Obtener el resultado tarda una semana aproximadamente.

➤ **Objetivos de política de mejora regulatoria**

De acuerdo con la fracción III del artículo 8 de la LGMR, el PEC-NOM-223 no debe imponer barreras al comercio internacional. El USDEC nota que el diseño del PEC-NOM-223 entraña un trato discriminatorio a los productos importados, ya que mientras que a los productos nacionales solamente les exige evaluación de la conformidad mediante el envío de información a través de la plataforma del Sistema Integral de Normas y Evaluación de la Conformidad *de forma semestral*, a los productos importados se les exige presentar informes de resultados, emitidos por laboratorios registrados ante la autoridad aduanera o DGN, *por cada denominación y lote de queso*.