

¿Por qué la industria del calzado promueve que el contrabando se tipifique como delincuencia organizada?

Octubre de 2004

Resumen Ejecutivo

El contrabando es un problema económico y social que presenta múltiples aristas. Su carácter ilegal y su crecimiento galopante está dañando a diversos sectores productivos del país, y las estrategias y acciones que han instrumentado las autoridades competentes para combatirlo han resultado insuficientes. De igual manera, las sanciones que establece el marco legal vigente en el país parece no intimidar a los grandes contrabandistas, que con estrategias y equipos sofisticados logran introducir mercancías al país, principalmente a través de lo que se conoce como contrabando técnico.

De acuerdo con un estudio reciente del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), el daño que causa el contrabando a la economía mexicana equivale a 30 mil millones de dólares, y las autoridades hacendarias dejan de percibir, sólo por concepto de IVA (sin incluir el cobro de aranceles y cuotas compensatorias), cerca de 50 mil millones de pesos.

Pero el contrabando no sólo afecta la captación de ingresos fiscales del gobierno, también se apodera del mercado interno mediante una inaceptable competencia desleal que daña la planta productiva nacional, genera cierre de empresas y, en consecuencia, la pérdida de fuentes de trabajo. Además, fomenta el comercio informal (ilegal) con productos, en muchos casos, de dudosa calidad.

En el caso concreto de la industria del calzado, en seis años, la importación de zapato creció en un 460 por ciento, al pasar de 7.4 millones de pares en 1997, a 34.6 millones en 2003, según cifras de la Dirección General de Aduanas. De enero a julio de 2004 la cifra ascendió a 25.3 millones de pares, lo que hace suponer que llegará a unos 50 millones al terminar el año.

El Consejo Nacional de Cámaras de Calzado, Curtiduría, Proveeduría y Marroquinería (Concalzado) estima que el 80 por ciento de las importaciones se hacen por triangulación de mercancías y falsificación de documentos o de certificados de origen, para evitar el pago de altos aranceles y cuotas compensatorias.

En 2003 sólo se decomisaron alrededor de un millón 400 mil pares de calzado de contrabando, especialmente tenis chino, de acuerdo con reportes de la Agencia Federal de Investigación. En las aduanas del país no fue decomisado un solo par de calzado, todo se realizó mediante operativos en la zona de Tepito, en la ciudad de México.

Tan sólo en la región compuesta por los municipios de León, San Francisco y Purísima del Rincón, del estado de Guanajuato —el cual produce el 60 por ciento del calzado del país—, se perdieron 8, 788 empleos entre el año 2000 y el mes de marzo de 2004, de acuerdo con datos del CEESP, basados en cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por las razones antes expuestas, la industria del calzado está convencida de que se requiere una legislación que responda a esta problemática y que castigue de manera firme y contundente a quienes incurren en la dañina práctica de introducir mercancía de manera ilegal al territorio nacional, por lo que considera que el contrabando debe incorporarse como delito a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO) y perseguirse de oficio.

Las denuncias por contrabando presentadas por la autoridad hacendaria han sido escasas y el requisito de que se presente querrela para perseguir este delito hace más burocrática la investigación correspondiente y retrasa el curso de la misma.

Es preciso que el contrabando se tipifique como crimen organizado para que quienes lo practican sean sujetos a un régimen especial y la persecución del delito tenga un carácter integral, por ejemplo, con lo que marca el artículo 11 de la LFDO, el cual establece que: *“En las averiguaciones previas relativas a los delitos a que se refiere esta Ley, la investigación también deberá abarcar el conocimiento de las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación...”*. Esto permitiría ir más a fondo y desarticular a las grandes organizaciones de contrabandistas.

El sector calzado también estima necesario que el contrabando se persiga de oficio para que se actúe de inmediato y no se demore el inicio de la averiguación, y para que la PGR refuerce la labor de vigilancia de la autoridad fiscal, haciendo una actividad complementaria.

Hay voces que advierten que considerar al contrabando como delito organizado y perseguirlo de oficio podría provocar injusticias tales como encarcelar a empresarios honestos por incurrir en errores los pedimentos de importación, o extorsionar y cometer abusos contra migrantes que ingresan mercancías al país, al tiempo que se generaría un ambiente de persecución que de antemano es ya rechazado por inversionistas y empresarios dedicados al comercio exterior.

Desde luego, la incorporación del contrabando a la LFDO y la persecución de oficio deben ir acompañadas de mecanismos que acoten ciertas facultades o acciones de la autoridad para evitar que se incurra en abusos o en actos de corrupción.

En la industria del calzado estamos abiertos a analizar, con los grupos que están en desacuerdo con nuestra postura, las reformas y adiciones legales que resulten más pertinentes y efectivas para combatir este mal, sin que se vulneren los derechos y las libertades de empresarios y ciudadanos honestos, que realizan operaciones de importación de mercancías.

A continuación se presentan los argumentos y la visión del sector calzado sobre la problemática del contrabando.

Visión general del problema

El contrabando es un cáncer que utiliza la competencia desleal para colocar sus productos en nuestro país, acabando con vastos sectores de la economía mexicana que no pueden competir con las condiciones ventajosas e ilegales con las que esas mercancías ingresan al territorio nacional.

Especialmente la competencia con China no se da en condiciones de equidad. Los productores de ese país tienen varias ventajas, en especial porque adquieren materia prima a precios muy bajos y la composición de factores que integran el costo de la mano de obra la hace muy barata, pues la explotan al máximo, incluso en condiciones que atentan contra los derechos y la dignidad humanas de los trabajadores.

Además de estas características de su producto, de por sí con ventaja de origen, el problema se agrava porque es ingresado al país por la vía del contrabando, en detrimento del producto nacional que tiene su fuerza en el mercado nacional.

Modus operandi

De acuerdo con especialistas, son cuatro las formas de ingreso que utilizan los contrabandistas:

- Bronco: Pasa la frontera sin ninguna revisión que lo detenga.
- Documentado: Respaldo en papeles falsos o con registro espurio en documentos verdaderos.
- Triangulación: El envío de la mercancía desde un tercer país para evitar cuotas arancelarias altas.
- Hormiga: El que ingresa productos en cantidades moderadas pero con bastante frecuencia.

La importación de calzado chino se hace básicamente por la vía del contrabando técnico (documentado y triangulado). De acuerdo con información de la Dirección General de Aduanas, de los más de 34 millones de pares que se importaron hasta noviembre de 2003, sólo poco más de 413 mil tenían etiqueta de Hecho en China.

En el 2002 entraron a México unos 26 millones de pares de zapatos de contrabando, de los cuales sólo fueron decomisados 676 mil 534. (Información de la Dirección General de Aduanas).

De acuerdo con la misma dependencia federal, las importaciones documentadas en 2003 superaron los 34 millones 500 mil pares.

Sin embargo, los cálculos del Consejo Nacional de Cámaras de Calzado, Curtiduría y Proveeduría (*Concalzado*) señalan que por lo menos 27 millones de pares de los 34.5 que ingresan por las aduanas del país, fueron introducidos mediante contrabando técnico, sea por factores de subvaluación, triangulación o documentos falsos.

En 2003 sólo se decomisaron alrededor de un millón 400 mil pares de calzado de contrabando, especialmente tenis chino, de acuerdo con los reportes de la Agencia Federal de Investigación.

En las aduanas del país no fue decomisado un solo par de calzado, todo se realizó mediante operativos en la zona de Tepito, en la ciudad de México.

CONTRABANDO

AÑO	IMPORTACIONES DOCUMENTADAS	DECOMISOS	CONTRAB. TÉCNICO	CONTRAB. BRONCO
2002	26'000,000	676,534		
2003	34'500.000	*1'400,000	27'000,00	6'000,00

* ESPECIALMENTE TENIS CHINO

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS Y CONCALZADO

La respuesta es clara: hay triangulación de calzado chino. Esto se explica, además, porque hay países que no son productores de calzado, pero que aparecen en las estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Aduanas, como origen de calzado, como es el caso de Estados Unidos.

Otro factor que ayuda a detectar la mercancía de contrabando es que en el mercado se pueden encontrar pares de calzado deportivo con un costo al público de 90 pesos, cuando su valor en el país de origen es de 60 o 65 pesos, y al ingresar a México tiene que pagar 35 por ciento de arancel, el Impuesto General de Importación (IGI), el IVA y, en su caso, la cuota compensatoria correspondiente, por lo que ese zapato no se podría ofertar al público en ese precio.

Causas de aumento de importaciones

- **El tipo de cambio peso-dólar.**
- El contrabando técnico.
- Escaso interés de las autoridades mexicanas y estadounidenses por vigilar el tráfico ilegal de calzado.
- Apertura en México a diversas cadenas de tiendas extranjeras que manejan productos importados, con semáforo verde al 100% de sus importaciones.
- Alza de costos de producción y materia prima.
- Cambios constantes en la ley de aduanas en política recaudatoria.
- Inadecuada supervisión en los certificados de origen.
- Demasiadas aduanas por donde se puede importar calzado.

Exportaciones e importaciones

La balanza comercial es otro de los indicadores que permiten dimensionar la introducción desmedida de zapato al país en los años recientes. Entre 1997 y 2003, las importaciones crecieron en más de un 500 por ciento, mientras que las exportaciones cayeron en un 57.5 por ciento. Tan sólo del 2000 al 2003, las importaciones se incrementaron casi un 350 por ciento, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

BALANZA COMERCIAL EN EL SECTOR:

Exportaciones

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
*Volumen	25.960.851	20.927.873	19.500.422	16,630.871	12.749.545	10.994.886	11,187,221
Valor en millones de pesos	2,483	2,161	2,465	2,359	2,124	1,904	1,945

Importaciones

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Volumen	7.487.992	10.159.939	9.254.249	10.203.988	18.178.876	23.564.316	34,684,185
Valor en millones de pesos	527	686	749	1,029	1,865	2,346	3,342

Fuente: Administración General de Aduanas

* En pares de calzado

EXPORTACIONES 2004

Volumen en millones de pares	Valor en millones de Pesos
9.5	\$2,266

IMPORTACIONES 2004

Volumen en millones de pares	Valor en millones de Pesos
39.5	\$3,733

Fuente: Administración General de Aduanas (SHCP)

Las consecuencias del contrabando

El contrabando ha seguido floreciendo e inundando el mercado nacional en detrimento de los productores nacionales. Este ha sido el saldo en los últimos años:

- Pérdidas por 180 millones de dólares anuales en 2002.
- 270 mil millones de pesos sin recaudar por IVA al año (30% del PIB).
- 200 mil empleos perdidos en el sector de la confección y textiles hasta el 2002.
- 45 mil empleos perdidos en la cadena cuero-calzado y en las fábricas de ropa, según las cámaras de este sector.

Fuente: Estudio de los senadores Fauzi Hamdan y Ricardo Alaniz

- Una cuarta parte del comercio local de calzado no paga impuestos.
- Los fabricantes de zapato deportivo del país han sido los más afectados por el contrabando.
- La marroquinería importada golpea también a la industria local, pues a la falta de barreras arancelarias que permitan una más justa competencia, se suma el contrabando de mercancía pirata.
- Según estimaciones de la Cámara de la Industria de la Curtiduría del Estado de Guanajuato (CICUR), en 2003 cerraron unas 400 empresas de ese sector. Se calcula que por lo menos 300 fabricantes de calzado también dejaron de producir el año pasado.
- De acuerdo con un estudio sobre calzado terminado, elaborado por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, (CEESP), la micro y pequeña empresa del sector, que conjuntamente conforman el 89 por ciento de la industria zapatera, trabajan a un 55 por ciento de su capacidad instalada, derivado de las bajas ventas y la consecuente disminución de la producción.

- De diciembre de 2000 a marzo de 2004, el número de trabajadores asegurados sólo en el sector cuero-calzado, únicamente en la región integrada por León, San Francisco y Purísima del Rincón, (Principales fabricantes de calzado del estado de Guanajuato), cayó de 72,564 a 63,776 plazas, lo que implicó una pérdida de 8,788 empleos formales.
- De acuerdo con información del CEESP, actualizada hasta marzo de 2004, en el estado de Guanajuato, la cadena proveeduría, cuero, calzado, marroquinería, ocupa alrededor de 90 mil empleos directos y unos 70 mil indirectos; en total unos 160 mil, lo que representa el 20 por ciento de la Población Económicamente Activa del estado. Evidentemente, estas fuentes de trabajo están en peligro de perderse con la galopante introducción ilegal de mercancías al país.

Estimaciones hasta el primer trimestre de 2004, de acuerdo con el CEESP.

	Porcentaje	Empleos Directos	Empleos Indirectos o derivados	Total
Guanajuato	60 %	90,000	70,000	160,000
Resto del país	40 %	60,000	46,000	106,000
		150,000	116,000	266,000

Según datos del IMSS, compilados por el (CEESP) de León, este es el cuadro del empleo en la región, en el sector cuero-calzado:

2000	2001	2002	2003
72,564	68,334	68,109	65,181

2004

Enero: 63,494	Febrero: 63,413	Marzo: 63,776
---------------	-----------------	---------------

Respuesta del sector a la problemática

Ante la gravedad del problema del contrabando, en marzo de 2003, al tomar posesión como Presidente de la Cámara De la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), el Ing. José Antonio Salim hizo pública su demanda de que el Ejército Mexicano vigilara las Aduanas.

La propuesta fue planteada al presidente de la República en una reunión sostenida en junio del año pasado; la respuesta posterior fue negativa.

La CICEG insistió y solicitó como alternativa el nombramiento de un “Zar” anti contrabando. La respuesta, difundida públicamente el 30 de octubre pasado, fue que se creó una comisión especial para el combate al contrabando. La medida, empero, no dejó satisfecha a los representantes de la industria del sector.

Se ha solicitado al gobierno federal el compromiso para un ataque más firme al contrabando, incluso, que el ejército participe en esta tarea; al gobierno del estado se le demanda la firma de un acuerdo de cooperación con la federación para que la fuerza pública local pueda intervenir en apoyo de la policía federal en el combate al ingreso ilegal de calzado al país.

Como representante de Concalzado, el presidente de la CICEG es parte de la Comisión Mixta de Seguimiento de Combate al Contrabando, el Comercio Ilegal y la Piratería, coordinada por el Dr. Eduardo Sojo.

A invitación de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Concalzado participa en un programa de respaldo a acciones de combate al contrabando conjuntamente con la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), denominado “10 +10”

Otra propuesta es que se establezca un convenio de colaboración entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados para que las policías locales tengan mayores facultades para combatir al contrabando.

Por otra parte, desde hace dos años se viene impulsando en el Congreso de la Unión un proyecto de reformas y adiciones para que el contrabando sea considerado como delito organizado y se persiga de oficio.

En noviembre de 2002, los senadores Enrique Jackson y Antonio García Torres del PRI, y Fauzi Hamdan y Ricardo Alaniz, del PAN, presentaron iniciativas de reformas y adiciones a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFDO), para que se tipificara al contrabando como delito organizado y se permitiera la intervención de comunicaciones privadas. Las propuestas fueron aprobadas en el senado y turnadas a las comisiones de Justicia y Hacienda de la Cámara de Diputados.

En abril de 2003 el diputado Juan Carlos Sainz, y en octubre del mismo año la legisladora perredista Socorro Díaz, impulsaron otras iniciativas para modificar la LFDO y el Código Fiscal de la Federación, a fin de castigar con mayor severidad el tráfico ilegal de mercancías.

El 21 de abril de 2004, las comisiones unidas de Justicia y Hacienda presentaron proyecto de decreto para modificar la LFDO, que adicionaba una fracción sexta al artículo segundo de ese ordenamiento, para incorporar al contrabando como delincuencia organizada, e incluía la modificación al artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que se persiguieran *de oficio* los delitos previstos en los artículos 102 y 105 de esa legislación. A punto de ser votado en el pleno, el Partido del Trabajo propuso que el proyecto de decreto se enviara a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, lo que fue aprobado por la mesa directiva.

El sector calzado siguió insistiendo y entre Junio y Agosto de este año, representantes de la industria, encabezados por el ingeniero José Antonio Salim Alle, presidente de del Consejo Nacional de Cámaras de la Industria del Calzado, Curtiduría y Proveeduría (*Concalzado*), y de CICEG, se reunieron con los coordinadores de las fracciones parlamentarias de PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados, y con grupos de legisladores federales priístas y perredistas, en busca de su apoyo a las reformas, con el propósito de proteger la planta productiva y el empleo, que se han visto severamente dañados por el contrabando.

Sin embargo, todos los esfuerzo realizados por el sector han resultado insuficiente, pues se requiere de una acción más decida de las autoridades competentes y de nuevas leyes que castiguen de manera ejemplar el contrabando.

El Caso Manzanillo

Por el Puerto de Manzanillo ingresa el 60 por ciento del calzado importado. Por esa razón se asignaron tres observadores, mismos que no fueron aceptados por el administrador de Aduanas en esa localidad, Alberto Sánchez y Fernández.

El funcionario, sin embargo, mantuvo una actitud sospechosa ante toda acción que implicara una supervisión a sus actos. Según consignó el periódico Mural, de la ciudad de Guadalajara, por presunto abuso de autoridad y obstrucción de la justicia federal, Sánchez y Fernández, titular de la Dirección de la Aduana en el Puerto Interior de Manzanillo, enfrentó una orden de aprehensión.

Tras determinar que el funcionario federal incurrió en dichos delitos en contra de agentes adscritos a la Agencia Federal de Investigación en Manzanillo, el pasado 7 de febrero el juez primero de Distrito, con sede en Colima, José David Cisneros Alcaraz, dictó orden de aprehensión en

contra del funcionario, que se presentó a declarar días después y hasta ahora no se conocen resultados de su comparecencia.

Desde el 16 de abril de 2004, tres peritos especializados de *Concalzado* comenzaron a realizar labores de verificación en la aduana de Manzanillo para evitar la introducción ilegal de zapato por ese puerto. Ellas son: Cristina Basaldúa Ponce, Edith Elizabeth Sánchez Gutiérrez y la coordinadora del grupo, Adriana Villanueva Villanueva. En fecha próxima, Adriana Villanueva presentará un informe de las actividades realizadas desde abril pasado por el personal de *Concalzado* en la Aduana de Manzanillo.

Acciones legales en 2003

- Agosto 3: como parte del Operativo CAT-03 Tepito, personal de la PGR decomisa alrededor de 168 mil pares de zapatos tenis de marcas registradas que ingresaron al mercado de manera ilícita.
- Agosto 6: la Agencia Federal de Investigación de la PGR decomisó 350 mil pares de tenis piratas, importados ilegalmente desde China, durante un operativo realizado en 15 locales comerciales de la Colonia Morelos.
- Octubre 30: Agentes de la AFI catearon 74 locales de la zona comercial del barrio de Tepito y decomisaron 195 toneladas de calzado chino, equivalentes a entre 200 y 220 mil pares de zapatos.
- 30 de noviembre: durante un operativo realizado por elementos de la Agencia Federal de Investigación en Tepito, la PGR decomisó 195 toneladas de tenis chinos. La cantidad equivale a calzar a poco más de 350 mil personas. El golpe, considerado el más grande en la historia de la dependencia, se llevó a cabo en más de 70 locales de las plazas denominadas "Tepiplaza" y "Plaza Comercial Costa Rica".

Sin embargo, la industria del calzado desconoce los operativos realizados por las autoridades en 2004, si se han presentado querellas y consignado delincuentes.

Objetivo de la industria del calzado

Lo que busca el sector calzado del país es reducir significativamente el fenómeno del contrabando, que se castigue con mayor firmeza a quienes importan ilegalmente mercancías, y evitar que continúe la competencia desleal en perjuicio de la venta de productos mexicanos y, en consecuencia la pérdida de empleos que provoca el desplazamiento ilegal de productos nacionales por importados.

Propuesta de la industria del calzado

Que el Congreso de la Unión apruebe las reformas y adiciones a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y al Código Fiscal de la Federación, para que el contrabando se tipifique como crimen organizado y se persiga *de oficio*.

La figura de denuncia por querrela resulta burocrática y poco práctica para investigar y castigar oportunamente a los delincuentes, mientras que si el contrabando se persigue de oficio se suma otra autoridad en el combate a este delito: la Procuraduría General de la República.

De esta manera, las autoridades no requerirían actuar bajo denuncia expresa para iniciar las investigaciones por contrabando, sino que lo harían en forma directa e inmediata.



LA CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

BLVD. A. LÓPEZ MATEOS 3401 OTE. Y AV. ZAPATEROS
FRACC. JULIAN DE OBREGÓN C.P.37290
APDO. POSTAL / P.O. BOX 1-17 LEÓN GTO., MÉXICO
TEL +52 (477) 711-52-10 CON 11 LINEAS FAX +52 (477) 711-41-20
LADA 01-800-47-23800, 01-800-47-24700
e-mail: info@ciceg.org