



**CdE
Brasil**

CENTRO DE EXCELENCIA
PARA LA REDUCCIÓN DE LA
OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS

1º BOLETÍN TEMÁTICO

Gestión de Activos del Tráfico de Drogas: descapitalización de la delincuencia organizada para fortalecer las políticas públicas en Brasil

Abril 2021



Naciones Unidas
Oficina contra
la Droga y el Delito



SECRETARÍA NACIONAL DE
POLÍTICAS SOBRE DROGAS
Y GESTIÓN DE ACTIVOS

MINISTERIO DE
JUSTICIA Y
SEGURIDAD PÚBLICA



1º BOLETÍN TEMÁTICO

Gestión de Activos del Tráfico de Drogas: descapitalización de la delincuencia organizada para fortalecer las políticas públicas en Brasil

April 2021

Boletín Temático del Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)

Gestión de Activos del Tráfico de Drogas Descapitalización de la delincuencia organizada para fortalecer las políticas públicas en Brasil

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)

Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)



FICHA TÉCNICA

Gestión de Activos del Tráfico de Drogas: descapitalización de la delincuencia organizada para fortalecer las políticas públicas en Brasil

Elaboración y revisión: Equipo del Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)

Proyecto gráfico y maquetación: Quatro X Soluções

Traducción: Wide Traduções Técnicas

Página Web: www.cdebrasil.org.br

LISTA DE SIGLAS

- CdE** // Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas
- CICAD** // Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
- CNJ** // Consejo Nacional de Justicia
- Conab** // Compañía Nacional de Abastecimiento
- COPOLAD** // Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas
- CPAAB** // Comisión Permanente de Valuación y Enajenación de Bienes
- DGA** // Dirección de Gestión de Activos
- DPPA** // Dirección de Políticas Públicas y Articulación Institucional
- FUNAD** // Fondo Nacional Antidrogas
- FUNCAB** // Fondo de Prevención, Recuperación y Combate a las Drogas de Abuso
- G8** // Grupo de los 8
- GFUNAD** // Sistema de Gestión de Activos del Fondo Nacional Antidrogas
- IPEA** // Instituto de Investigación Económica Aplicada
- MJSP** // Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
- ODS** // Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OEA** // Organización de los Estados Americanos
- OSA** // Orden de Servicio de Enajenación
- Pnad** // Política Nacional sobre Drogas
- PNUD** // Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RRAG** // Red de Recuperación de Activos del Grupo de Acción Financiera de América del Sur
- SEI** // Sistema Electrónico de Informaciones
- SENAD** // Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas
- SENAPRED** // Secretaría Nacional de Atención y Prevención de Drogas
- SIAFI** // Sistema Integrado de Administración Financiera
- Sisnad** // Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
- SPU** // Secretaría de Patrimonio de la Unión
- Susp** // Sistema Único de Seguridad Pública
- UE** // Unión Europea
- UNCAC** // Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- UNODC** // Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

TABLA DE CONTENIDO

8	PRESENTACIÓN
10	GESTIÓN DE ACTIVOS
11	CONTEXTO INTERNACIONAL
14	BIENES INCAUTADOS Y DECOMISADOS EN AMÉRICA LATINA // PROYECTO BIDL
17	CONTEXTO NACIONAL
18	EL FONDO NACIONAL ANTIDROGAS
20	FLUJOS Y PROCESOS PARA LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN DEL FUNAD
27	SUBASTAS
31	ESTUDIO DEL IPEA SOBRE RECURSOS DE LA UNIÓN APLICADOS A LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS
33	CONSIDERACIONES FINALES
34	REFERENCIAS

Presentación

La implementación del proyecto piloto del Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas (CdE) tiene el objetivo de otorgar subsidios para darle al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) los instrumentos para la elaboración de estudios y análisis de tendencias sobre las amenazas que representa el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional.

Como resultado de una alianza de cooperación técnica entre la Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD/MJSP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el CdE busca ofrecer evidencia científica para una red de socios estratégicos involucrados en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

La implementación del proyecto piloto responde a la definición de la Política Nacional sobre Drogas (PNAD), por Decreto N° 9.761/2019, que le atribuye a la SENAD la articulación y coordinación de ejes como la reducción de la oferta de drogas ilícitas, la represión de la producción no autorizada y la lucha contra el narcotráfico. Entre otros objetivos, la PNAD se propone a "difundir el conocimiento sobre delitos e infracciones relacionados con las drogas ilícitas y lícitas, con el fin de prevenir y

frenar su práctica, mediante la aplicación y efectividad de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos"¹.

En la perspectiva de construir políticas sobre drogas basadas en evidencia científica, el CdE encuentra su propuesta en la difusión de datos, estadísticas e indicadores sobre el tema en Brasil. Al fortalecer la cooperación entre los socios gubernamentales y las instituciones técnicas, y con base en una amplia investigación y análisis, el CdE otorgará subsidios para la mejora de las acciones gubernamentales que podrán resultar en respuestas más calificadas en la lucha contra el crimen relacionado con el tráfico de drogas ilícitas. Las políticas públicas basadas en evidencias contribuirán para promover estrategias integrales y multidimensionales de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico, al considerar medidas sociales, educativas y de seguridad para fomentar una cultura de legalidad centrada en las personas.

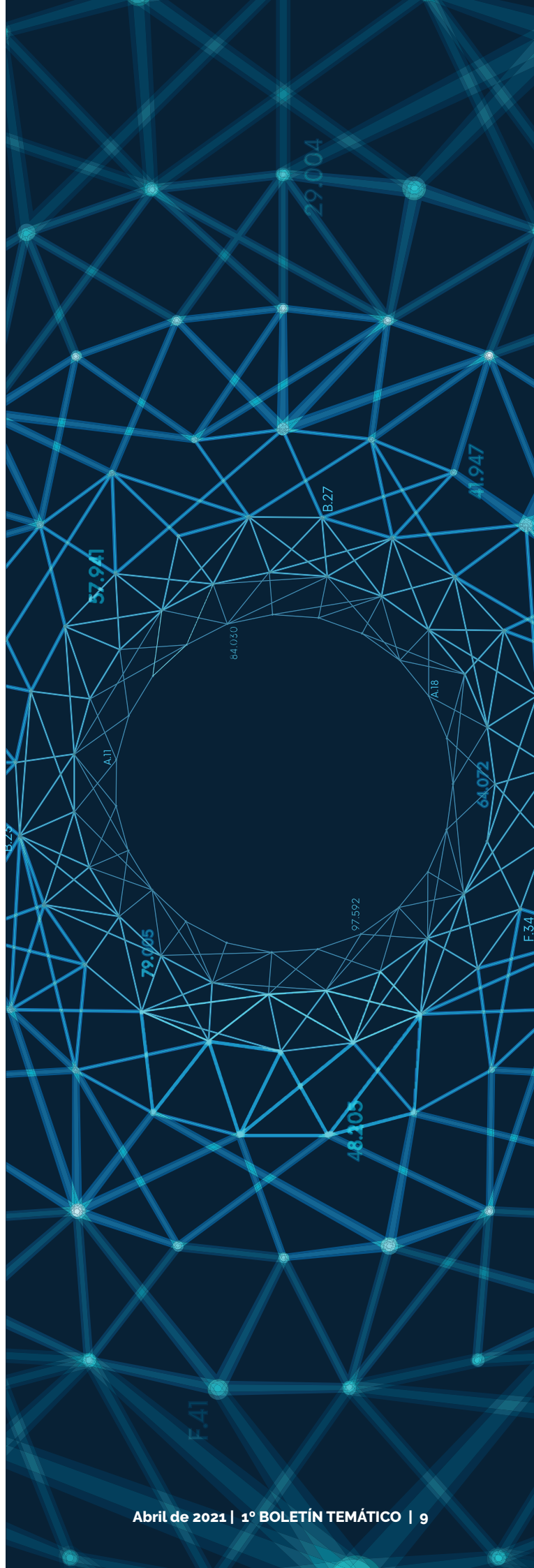
Con este fin, el CdE se basa en la experiencia de la sede de la UNODC en Viena y las oficinas en varios países para fortalecer las capacidades estadísticas,

¹ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm> Acceso: 13 feb. 2021..

analíticas y de seguimiento de la oferta de drogas ilícitas. Todo este trabajo se realiza en estrecha colaboración con SENAD y sus socios nacionales involucrados en la reducción de la oferta de drogas ilícitas, para que el conocimiento producido facilite los diálogos no solo en Brasil, sino también con los países vecinos, en la búsqueda de soluciones articuladas, enfoques coordinados e integrados de los problemas asociados con las drogas y el delito.

Además de estar en consonancia con lo que propone la PNAD, el proyecto piloto del CdE también colabora en la consecución de varias metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, incluido el objetivo 16, que busca promover sociedades pacíficas, brindar acceso a justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En este contexto, el objetivo 16.4 prevé reducir significativamente los flujos financieros ilícitos, reforzar la recuperación y devolución de los recursos desviados y combatir todas las formas de delincuencia organizada. Al tener en cuenta el punto de referencia de los ODS, se pretende contribuir a un enfoque cada vez más completo y equilibrado para abordar los problemas relacionados con la oferta de drogas.

En este primer boletín, el CdE contribuye a este debate al discutir el modelo de gestión de activos en Brasil, sus fuentes de información, el proceso de enajenación, la legislación vigente y las experiencias existentes en el mundo sobre el tema.



Gestión de activos

Entre las prácticas para combatir el tráfico de drogas, una ha ganado protagonismo en los últimos años: la descapitalización de las organizaciones delictivas. En el ámbito internacional, cada vez más, la reducción de la oferta de drogas ilícitas se debe a la pérdida económica de los grupos que operan en el tráfico de drogas y la consecuente reversión de los bienes incautados y perdidos a favor de la Unión por políticas de drogas. Para seguir enfrentando mercados ilícitos complejos, mejorar la gestión de los activos incautados al narcotráfico es una forma de ampliar la financiación de las políticas públicas, promover la reducción de la oferta de drogas y ampliar la capacidad del Estado para enfrentar a la delincuencia organizada. A su vez, la aplicación de mecanismos efectivos y mejoras en la gestión de activos incautados pueden contribuir para garantizar el destino adecuado de estos bienes y, así, favorecer un círculo virtuoso para el uso de este capital por parte del Estado.

El decomiso de activos incautados en el contexto del tráfico de drogas, además de la acción represiva para combatir la delincuencia, se entiende como un instrumento de compensación para la sociedad, especialmente a través

de dispositivos de Gestión de Activos que consolidan recursos para que el Estado lleve a cabo políticas públicas. En este contexto, este boletín busca dar una mirada al tema al analizar el flujo de activos incautados desde el decomiso, mediante enajenación, venta coordinada por la SENAD y, finalmente, la incorporación de recursos al Fondo Nacional Antidrogas (FUNAD).

Como fuente de información, este boletín presenta algunas experiencias internacionales, utiliza datos del Sistema de Gestión de Activos del Fondo Nacional Antidrogas (GFUNAD) y señala el mapeo de los procesos de trabajo que realiza la SENAD y los actores involucrados en el ámbito estatal. Estos subsidios permitieron un análisis sobre la gestión de bienes incautados en Brasil. Además, como fuente complementaria, el CdE entrevistó a interlocutores a nivel federal y regional — Distrito Federal y Minas Gerais — con el fin de resaltar el flujo actual de gestión de activos en el país y mapear las experiencias prácticas y desafíos que enfrentan profesionales de las Comisiones Permanentes de Valuación y Enajenación de Bienes (CPAAB) y subastadores públicos.

CONTEXTO INTERNACIONAL

En el ámbito internacional, se destacan instrumentos para combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, incluyendo protocolos dirigidos a la incautación y gestión de activos vinculados a actividades delictivas.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Convención de Viena de 1988) contiene disposiciones de gran alcance sobre el decomiso del producto del delito y los bienes que se hayan mezclado con activos legítimos. A partir de las definiciones de esta convención, que plantea la posibilidad de utilizar estos activos en la prevención del delito², la comunidad internacional ha acordado otros instrumentos sobre el decomiso del producto del delito a nivel mundial, regional y local.

El artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2003 (Convención de Palermo) identifica el decomiso del producto del delito como un medio importante para reprimir la delincuencia organizada transnacional y requiere que los Estados miembros introduzcan medidas para permitir el decomiso de bienes provenientes de actividades ilícitas.

Concebida para promover la cooperación internacional contra la corrupción, la

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) de 2005 también prevé la recuperación de bienes. Esta Convención establece disposiciones detalladas en el artículo 31 sobre la incautación y el decomiso del producto del delito o de los instrumentos utilizados en su práctica. Además, los artículos 53 y 57 de la UNCAC establecen, entre otros³, la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas legislativas que les permitan devolver los bienes decomisados a sus legítimos propietarios o indemnizar a las víctimas del delito.

Brasil, como signatario de los tres convenios antes mencionados, se comprometió a adoptar prácticas para combatir la corrupción y el tráfico de drogas en sus diversas formas de acción. Esto significa que el país considera medidas y estándares definidos en el contexto internacional.

En cuanto a la incorporación de las disposiciones presentes en los convenios, el estudio *"Effective Management and Disposal of Seized and Confiscated Assets"*⁴ (UNODC, 2017) ofrece una visión general de las tendencias y enfoques en la gestión de activos en 64 países que involucra: 1) la legislación relacionada con la gestión de un bien durante la fase provisional; 2) cuestiones asociadas con el final de la venta de un activo que es decidido por el tribunal o la

³ El apartado 3 del artículo 31 establece que cada Estado miembro adoptará medidas para regular la administración de los bienes embargados, incautados o decomisados

⁴ "Gestión y enajenación eficaz de activos incautados y decomisados", en traducción libre.

² Definidos en los artículos 1 y 3 de esta convención.



autoridad competente; y 3) mecanismos para preservar el valor de los activos aprendidos para garantizar la máxima rentabilidad en el momento de su venta. Este estudio presenta los esfuerzos de varios países para incorporar las convenciones, principalmente la UNCAC, en contextos nacionales específicos y es una referencia importante en el tema de la gestión de activos.

Por último, la UNODC está trabajando en una guía de gestión de activos incautados, congelados y decomisados, que se presentó inicialmente en 2018⁵ al Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre recuperación de activos⁶, y posteriormente se revisó y actualizó. Se presentó la última versión de la guía mencionada, que contiene 14 directrices no vinculantes, durante la octava sesión de la Conferencia de los Estados miembros en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en 2019⁷.

En 2020, la Unión Europea (UE) y el gobierno brasileño realizaron un seminario virtual titulado "Diálogos Internacionales sobre Justicia y Seguridad Pública - Unión Europea - Brasil: Buenas Prácticas en Gestión de Bienes Incautados", el cual contó con la participación de autoridades públicas de diferentes paí-

5 CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14, disponible en: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/12-14November2018/V1807476e.pdf>>. Acceso: 03 feb. 2021.

6 Organismo subsidiario de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción..

7 CAC/COSP/WG.2/2019/3, disponible en: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2019-May-29-30/V1901749e.pdf>>. Acceso: 03 feb. 2021.

ses y organismos internacionales como la UNODC, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa El Pacto para discutir el tema de gestión de activos incautados.

Además de las Naciones Unidas, en 2003, la OEA adoptó un modelo de regulación para el lavado de dinero y el tráfico de drogas, que se ocupa de la enajenación de bienes decomisados. El modelo señala formas que buscan involucrar la administración de estos activos, los organismos incautadores y la distribución de bienes con países que cooperan con la investigación o proceso judicial (UNODC, 2017).

En 2005, el Grupo de los 8 (G8), asociación de los países más industrializados del mundo, elaboró una guía con buenas prácticas para la gestión de bienes incautados que destacó la importancia de: 1) tomar buenas decisiones fiscales; 2) tener una clara separación de funciones de cada autoridad; 3) tener una gestión eficiente como principio; 4) establecer controles estrictos; y 5) brindar transparencia a la gestión a través de auditorías anuales con auditores independientes (G8, 2005).

Además, en 2008, la OEA desarrolló un proyecto para administrar los bienes decomisados e incautados en Latinoamérica. Conocido como "BIDAL", que corresponde a "Proyecto de Administración de Bienes Incautados y Decomisados en América Latina", la iniciativa ofreció asistencia técnica a los Estados asociados, incluido Brasil, donde se implementó en 2014.

BIENES INCAUTADOS Y DECOMISADOS EN AMÉRICA LATINA //

PROYECTO BIDAL

FUENTE: ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2014)

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA) y los Estados miembros desarrollaron el proyecto de Bienes Incautados y Decomisados en América Latina (proyecto BIDAL). Esta iniciativa fue el resultado de una serie de análisis detallados destinados a ayudar a los organismos nacionales antidrogas a hacer frente a la falta recurrente de fondos para financiar programas de reducción de la demanda, así como mejorar la aplicación de las leyes sobre drogas y los mecanismos para gestionar de manera eficiente los bienes derivados del tráfico ilícito de drogas.

De acuerdo con las experiencias de la CICAD/OEA y estudios realizados por especialistas en la región, los recursos generados por bienes incautados a la delincuencia organizada — principalmente del tráfico de drogas y actores responsables del lavado de dinero/capitales — no fueron bien utilizados. A menudo, estos recursos no se administraron o utilizaron adecuadamente para hacer frente a las graves consecuencias de las actividades ilegales de las organizaciones delictivas.

Por lo tanto, el objetivo del proyecto BIDAL fue incorporar un método innovador para apoyar a los Países miembros en el desarrollo y mejoramiento de capacidades para establecer estructuras legales y procesos

administrativos transparentes que permitan la detección, incautación, decomiso y administración de bienes ilícitos incautados y decomisados, así como aplicar un conjunto de técnicas flexibles y comunes.

Durante su creación y primera fase, en 2008 y 2009, se implementó el proyecto BIDAL en tres países: Argentina, Chile y Uruguay, elegidos por la similitud de sus ordenamientos jurídicos y proximidad geográfica. En 2011 y 2012, en la segunda fase, se aplicó en El Salvador y República Dominicana, permitiendo realizar diagnósticos situacionales, tales como: identificación de las fortalezas y debilidades de cada país con relación a la investigación de bienes, incautación de bienes, administración de bienes incautados y decomisados, destino final, intercambio de experiencias y mejores prácticas en el contexto de la cooperación internacional.

En el contexto regional, el Proyecto BIDAL contribuyó con la UNODC en el desarrollo de los siguientes productos: "Ley Modelo sobre Extinción de Dominio", instrumento legal significativo para los Estados que planean incorporar esta figura en su legislación nacional; apoyo al Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas de Drogas (COPOLAD); y participación activa en la propuesta de creación y desarrollo de la Red de Recuperación de Activos del Grupo de Acción Financiera de América del Sur (RRAG), que tiene como objetivo cooperar internacionalmente en la identificación, seguimiento y recuperación de activos derivados de actividades relacionadas con la delincuencia organizada.



Diagnóstico situacional, que identificó las deficiencias en el sistema de decomiso y el organismo responsable de la gestión de bienes incautados y decomisados.

Iniciado en 2014, realizó una investigación patrimonial sobre la administración y destino de los bienes incautados en el país. Se utilizaron estos estudios como subvenciones para la modificación de la ley de enajenación de activos en 2019.

Provided technical assistance and worked in coordination with various national institutions of the three branches of the republic; The “Domain Extinction Law” was promulgated. Creation and legal nature of the Asset Management Council (CONAB) as well as special provisions for the management of seized and confiscated assets.

Brindó asistencia técnica y trabajó en coordinación con diferentes instituciones nacionales de los tres poderes de la República; se promulgó la “Ley sobre Extinción de Dominio”; creación y naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Gestión de Bienes (CONAB), así como disposiciones especiales sobre la gestión de bienes incautados y decomisados.

Identificó las debilidades de cada uno de los procesos del Ministerio Público y demás organismos del país, generando una serie de recomendaciones y propuestas para ajustar sus normas legales para la creación de un organismo especializado en la administración de bienes derivados de la delincuencia organizada.

Inició en la promulgación de una ley para incorporar el denominado “Decomiso de Pleno Derecho” y algunos otros elementos relacionados con el abandono y administración de bienes incautados y decomisados; se han modificado las disposiciones relacionadas con el Fondo de Activos Decomisados de la Junta Nacional de Drogas; se creó el Reglamento del Fondo de Activos Decomisados, cuyo objeto es el marco normativo de los procedimientos para la gestión eficiente de los bienes incautados y decomisados



En 2014, en asociación con el Centro de Estudios sobre la Democracia, la UE lanzó un estudio sobre la enajenación de activos decomisados por sus Estados miembros. Según la publicación, todos los países de la UE adoptan la subasta como método prioritario para deshacerse de los bienes decomisados, aunque existen otras opciones de enajenación. Este hecho se explica porque el modelo de venta es una categoría considerada arraigada en los marcos legislativos de la UE y de sus países, incluso contando con un Reglamento del Consejo de la UE para adoptar esta vía (CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY, 2014). En este sentido, los bienes decomisados se consideran instrumentos de compensación para las víctimas de delitos y para la consolidación del presupuesto del Estado, entendimiento similar al que practica la ley brasileña (Ley N° 13.840, de 5 de junio de 2019).

Sin embargo, aunque exista una orientación directiva común entre los Estados miembros de la UE sobre la enajenación de bienes derivados de actividades delictivas, persisten algunos desafíos y son similares a los observados en Brasil. En relación con los bienes inmuebles decomisados, los principales conflictos se dan cuando cuentan con garantía hipotecaria o están sujetos a otros trámites ejecutivos que dan lugar a reclamaciones de terceros de buena fe. Otro problema relacionado con la dificultad de vender inmuebles en la UE se produce cuando la reputación del propietario anterior está vinculada a la delincuencia organizada (ibid.).

CONTEXTO NACIONAL

A nivel brasileño, la SENAD fue creada en 1998 con la misión de implementar políticas públicas sobre drogas en el país. Actualizada en 2019, la PNAD desmembró la estructura política en esta área, delegando a la SENAD y a la Secretaría Nacional de Atención y Prevención de Drogas (SENAPRED) la atribución para la coordinación e implementación de esta política en el ámbito de sus competencias. La SENAD tiene la responsabilidad de desarrollar políticas relacionadas con la reducción de la oferta de drogas a través de la difusión del conocimiento y la represión del tráfico de drogas y delitos conexos. Una de las directrices de la política de drogas determina la existencia de un flujo de información entre la SENAD y los integrantes del Sistema Único de Seguridad Pública (Susp) sobre los bienes muebles, inmuebles y financieros incautados en el contexto del tráfico de drogas. Por otro lado, la SENAPRED, asignada al Ministerio de la Ciudadanía, se encargó de desarrollar acciones que promuevan la reducción de la demanda a través de la prevención y tratamiento del consumo de drogas, además de la atención a la reinserción social en este contexto.

En cuanto a la legislación nacional, Brasil cuenta con el Sistema Nacional de Política Pública sobre Drogas (Sisnad), creado por la Ley N° 11.343, de 23 de agosto de 2006, que prevé la prevención del uso, atención y reinserción social del usuario de drogas, además de establecer la

sanción relacionada con la producción no autorizada y el tráfico ilícito de drogas. La Ley N° 13.840, de 5 de junio de 2019, que brinda orientación sobre la gestión de activos y crea la posibilidad de enajenación anticipada de un bien (artículo 61), actualizó ese sistema. Esta Ley abrió espacio para que el Estado brasileño vendiera bienes provenientes del tráfico utilizado para cometer delitos, con excepción de armas, antes de la sentencia firme. También se actualizó el Sisnad mediante el Decreto N° 9.761, del 11 de abril de 2019, que define a la PNAD, y tiene al FUNAD como uno de sus principales instrumentos.

El principal marco normativo en el área, la PNAD tiene los siguientes supuestos: la prevención del uso de drogas lícitas e ilícitas; la articulación con la salud y las políticas de protección a la vida, de la salud y de adolescentes; y la represión del narcotráfico, el lavado de dinero y delitos conexos, incluso mediante la recuperación de activos que financien o sean el resultado de estas actividades delictivas. También se reconoce la corrupción, el lavado de dinero y la delincuencia organizada vinculado al narcotráfico como las principales vulnerabilidades a las que se dirigirán las acciones de reducción de la oferta de drogas.

Además de los cambios en el marco normativo de la política de drogas, la SENAD estructuró sus actividades en dos ejes: reducción de la oferta de drogas y combate al tráfico de drogas y delitos conexos; y la gestión de los recursos incautados como resultado de actividades

delictivas relacionadas con estos delitos. Para ello, la Secretaría cuenta en su estructura organizacional con dos direcciones: la Dirección de Políticas Públicas y Articulación Institucional (DPPA), encargada de las acciones relacionadas con la reducción de la oferta de drogas, incluso a través de la capacitación y realización de investigaciones destinadas a la elaboración de políticas públicas; y la Dirección de Gestión de Activos (DGA), responsable de la gestión del FUNAD y de los activos incautados y perdidos, a favor de la Unión, como consecuencia del tráfico de drogas y delitos conexos.

EL FONDO NACIONAL ANTIDROGAS

ELFUNAD fue regulado por la Ley N° 7.560, de 19 de diciembre de 1986, en ese momento con el nombre de Fondo de Prevención, Recuperación y Combate a las Drogas de Abuso (FUNCAB), para fortalecer la prevención, recuperación y enfrentamiento de las drogas, con la principal finalidad de financiar acciones, proyectos y programas relacionados con la política de drogas. Este fondo capta recursos mediante la venta de bienes de valor económico incautados como consecuencia de delitos relacionados con el tráfico de drogas, así como cualquier actividad relacionada con la producción y comercialización de drogas ilícitas. También recibe donaciones, recursos derivados de multas, ingresos por aplicación de patrimonio y la incorporación de montos incautados y enajenados en el contexto de la repre-

sión al tráfico de drogas. Solo en el año 2020, el Fondo recaudó R\$ 134 millones⁸.

El flujo de estos activos ayuda a comprender un poco más los procesos de incautación de un bien económico en posesión de organizaciones delictivas, que, posteriormente, queda bajo la responsabilidad de algún organismo público, principalmente la policía civil y federal. Eventualmente, mediante resolución judicial, se autoriza a la SENAD a subastarlo "definitivamente" o "anticipadamente", y luego se incorpora el recurso al FUNAD para financiar políticas públicas en el área de drogas. Esta puede considerarse el principal camino del bien, desde su incautación hasta el momento de su venta.

Sin embargo, el flujo se vuelve más complejo, con la creación de procedimientos alternativos y la participación de otros actores, principalmente en la actuación proactiva de las Comisiones Regionales de Valuación y Enajenación de Bienes y subastadores públicos. Estas comisiones y subastadores⁹ facilitan la identificación de bienes susceptibles de subastarse y actúan en la resolución de posibles cuestiones documentales pendientes. En la Figura 1, se detalla cómo se produce el flujo de un activo incautado en el contexto de una enajenación anticipada, en vista del reciente cambio en la legislación que permite esa modalidad.

8 Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI). Actualizado el 8 de ene. 2021

9 Las 27 Unidades de la Federación cuentan con una Comisión Permanente de Valuación y Enajenación de Bienes, la cual está integrada por profesionales vinculados a la seguridad pública en los Estados y trabajan en conjunto con SENAD en la gestión de activos, así como los subastadores que son contratados por la Secretaría.

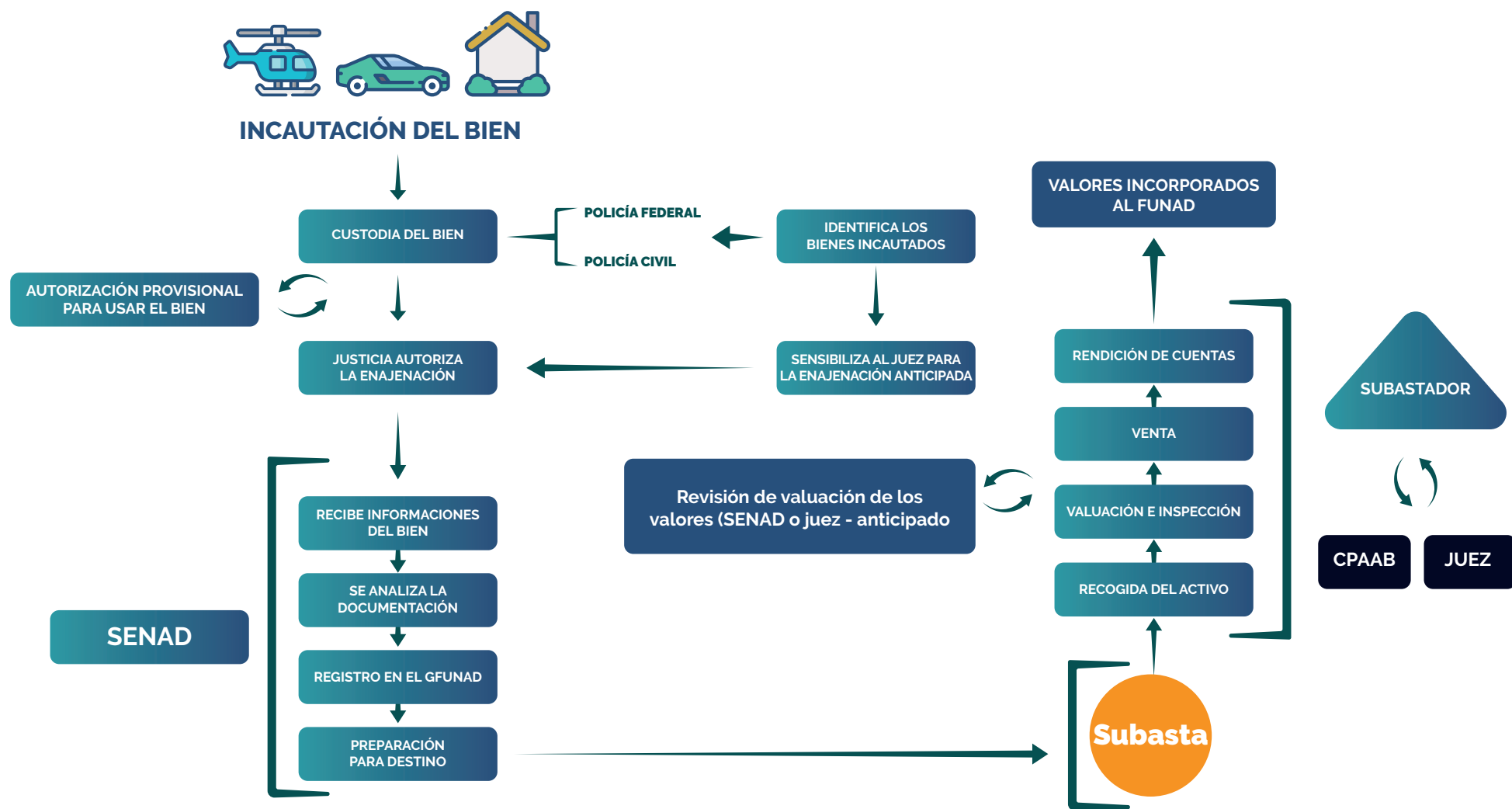


Figura 1 - Diagrama de flujo del modelo de gestión de activos enajenados anticipadamente

Fuente: Centro de Excelencia para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)



En el diagrama de flujo se puede observar que, inmediatamente después de la incautación, existe la posibilidad de que el tribunal autorice la custodia provisional del bien. Esto ocurre, por ejemplo, cuando las fuerzas de seguridad solicitan el uso de aeronaves o vehículos incautados antes de su destino final. A continuación, la SENAD recibe información sobre el proceso y los detalles del activo de manera no estandarizada, para que pueda realizar los trámites preparatorios de la subasta.

En cuanto a la venta definitiva, luego de sentencia firme, la SENAD está autorizada a dar otros destinos además de la subasta, como la donación, destrucción o cesión de un bien.

Si se subasta el bien, la SENAD, junto con la CPAAB y los subastadores, realizan los trámites para la transferencia patrimonial de estos activos, según el manual de orientación¹⁰ publicado para describir las acciones y funciones de cada uno de los responsables en este proceso.

FLUJOS Y PROCESOS PARA LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN DEL FUNAD

El GFUNAD es el sistema que promueve el resguardo y gestión de datos de los bienes incautados, contemplando informaciones desde 2003. Con el tiempo, se ha ido mejorando y se ha recibido la inclusión de nuevas variables administrativas.

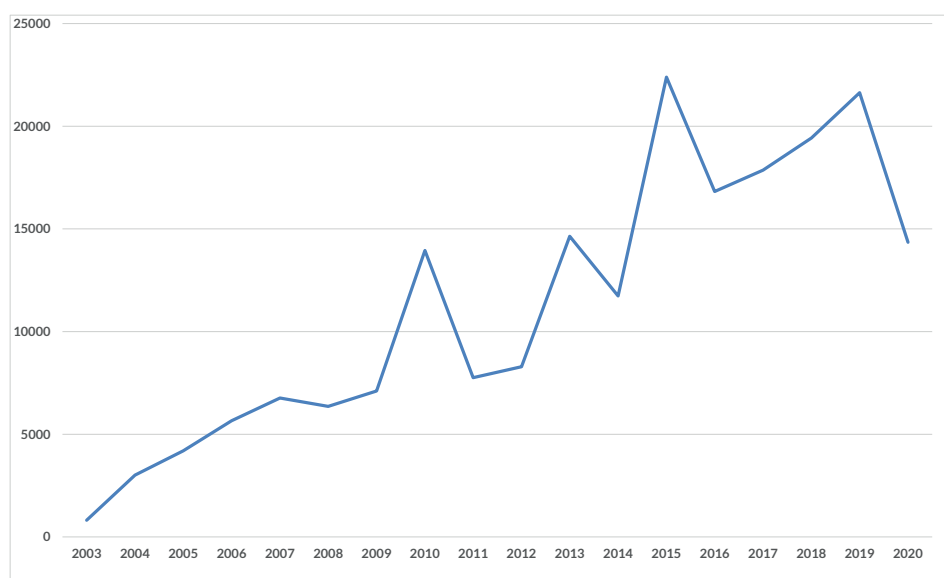
Cabe destacar como cambio significativo del GFUNAD la inclusión de información relacionada con la vinculación procesal, con la incorporación del número de identificación único del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) e información relacionada con los procesos de subasta realizados. La información del sistema es completada por los empleados de la SENAD, luego de recibir los procesos judiciales enviados a la Secretaría. Así, el GFUNAD contiene los registros de activos que se envían a través del Poder Judicial a la SENAD, y puede haber un lapso de información sobre la ubicación de los activos, o incluso de los que no conoce el gobierno federal.¹¹

10 <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/manual-de-orientacao-avaliacao-e-alienacao-cautelar-e-definitiva-de-bens-v15.pdf/view>>. Acceso: 12 feb. 2020..

11 SENAD recibe información sobre activos incautados de forma no estándar. No hay una regulación que establezca flujo o reglas para recibir esta información.

Ante este escenario, la SENAD implementó el proyecto Check in, que trabaja con los organismos estatales de seguridad pública y la Policía Federal como socios en el registro de los activos que se encuentran en los patios, buscando, así, mejorar la información para agilizar las subastas. A cambio, este proyecto prevé la asignación del 20% al 40% del valor recaudado a la policía que incautó el activo.¹² Hasta diciembre de 2020, había 202 700¹³ activos registrados en la base de datos¹⁴, del GFUNAD, demarcando incrementos históricos en el número de registros anuales. A partir de 2015, se nota un incremento al nivel de más de 15 mil activos por año (Figura 2).

Figura 2 - Evolución del número de activos incorporados al FUNAD por año hasta 2020



Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020).

La mayoría de los activos incautados incorporados al GFUNAD están compuestos por billetes (efectivo¹⁵) en moneda local (54,0%), seguidos de vehículos (21,8%), artículos electrónicos (15,4%), diversos¹⁶ (5,6%), efectivo en moneda extranjera (2,4%) y, finalmente, inmuebles, embarcaciones y aeronaves (0,9%) (Figura 3).

12 <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1571145331.23>>. Acceso: 18 feb. 2021.

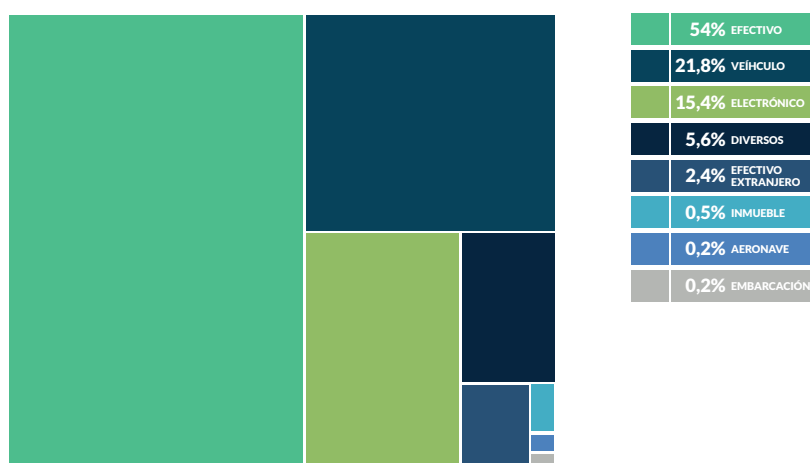
13 Un activo se considera un bien material de valor económico incautado por los organismos de seguridad, que pueden ser bienes materiales, tales como: vehículos, joyas, inmuebles, dinero o incluso bienes biológicos como el ganado.

14 Los datos relacionados con los activos fueron extraídos del GFUNAD el 14/01/2021. Existe la responsabilidad de que la información se incorpore a la base de datos, por lo que está sujeta a cambios.

15 El cuantitativo de efectivo tiene en cuenta las incautaciones realizadas independientemente del valor, sin considerar el monto incautado.

16 Encajan en los artículos diversos: joyas, bicicletas, básculas de precisión, comida, animales, entre otros.

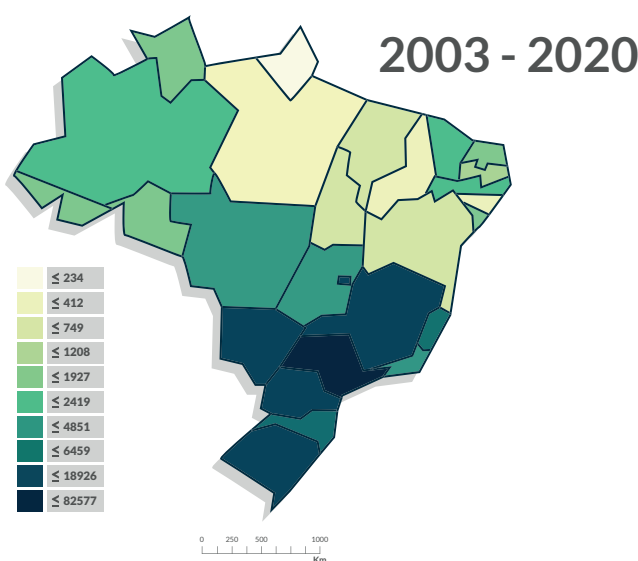
Los datos relacionados con los activos fueron extraídos del GFUNAD el 14/01/2021. Existe la responsabilidad de que la información se incorpore a la base de datos, por lo que está sujeta a cambios.



Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

Históricamente, entre los activos registrados, el estado de São Paulo concentra el mayor número de bienes incautados e incorporados al GFUNAD, seguido de Minas Gerais y el Distrito Federal (Figura 4). También hay una mayor concentración de activos incautados en los estados de la región Centro-Sur. En los datos analizados para este Boletín, no hay elementos que puedan explicar el motivo de la concentración de incautaciones en esta región. Se identifican los siguientes como posibles factores a investigar en análisis y estudios futuros: (i) la mayor presencia de puertos, aeropuertos e infraestructura vial, (ii) una mayor concentración de la población, (iii) una mayor estructura de las instituciones policiales y del Poder Judicial en unidades federales específicas..

Figura 4 - Mapa cuantitativo de activos registrados en el GFUNAD por estado de 2003 a 2020



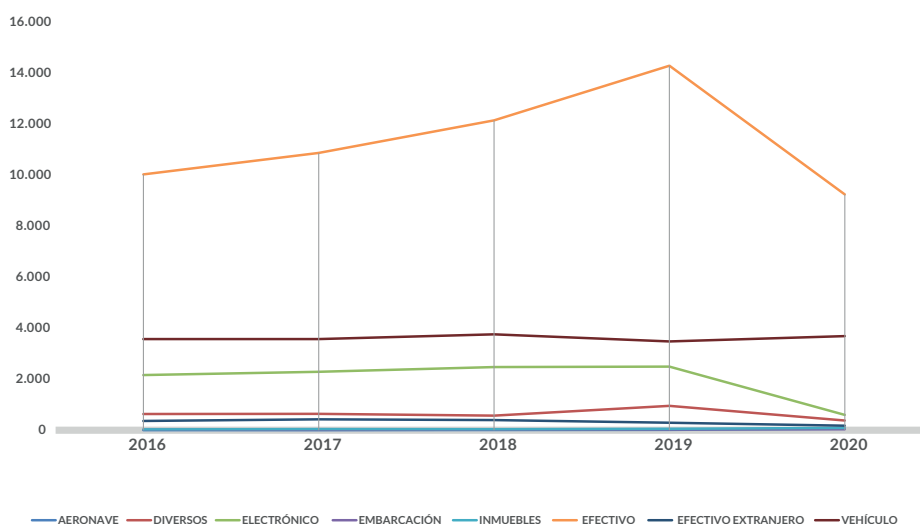
Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

En cuanto a los activos registrados en el GFUNAD, se nota un aumento en el cuantita-

tivo de valores monetarios incorporados al Fondo, que tuvo un pico de incautaciones en 2019. Para las categorías de aeronaves e inmuebles, hay una relativa estabilidad en los cuantitativos incorporados a lo largo del tiempo. En la categoría de electrónica, hay estabilidad en

el cuantitativo de activos registrados en el período de 2016 a 2019, lo que muestra una caída en 2020, como se ve en la Figura 5.

Figura 5 - Cantidad de bienes incorporados al FUNAD de 2016 a 2020¹⁷



Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

Con relación a los vehículos, segunda categoría de activos más incorporados al GFUNAD, hay un relativo mantenimiento del cuantitativo en el período de 2016 a 2020. Es importante señalar que la categoría de vehículos es el principal bien vendido en las subastas realizadas.

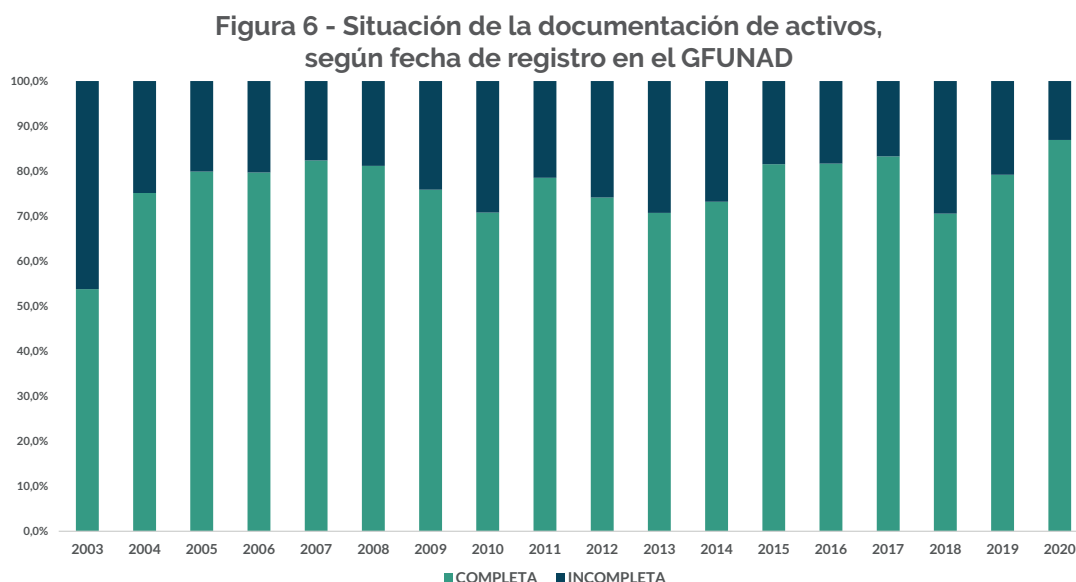
A lo largo de los años, se han destacado los esfuerzos de la SENAD para mejorar su capacidad de gestión para dar más eficiencia al proceso de enajenación de bienes incautados en situaciones relacionadas con el tráfico de drogas. Los esfuerzos observados incluyen la mejora del GFUNAD, el flujo de trabajo interno, el acuerdo federativo con organismos estatales y cambios en la legislación.

Para hacer factible una subasta de activos, uno de los primeros pasos es completar el proceso de documentación con documentos judiciales e información sobre la ubicación del bien. Sin esta validación documental, no es posible seguir con el proceso de enajenación. Los datos del GFUNAD muestran que el 77,9% de los activos se encuentran en situación procesal calificada como completa, es decir, que pasan a las etapas siguientes. Este porcentaje demuestra el potencial que tiene la Secretaría para subastar y recaudar más

¹⁷ Los valores que se muestran en el gráfico para la categoría de efectivo consideran el cuantitativo de la incautación y no el monto incautado.

recursos para el FUNAD en base a mejoras en el proceso de documentación de bienes.

La Figura 6 muestra el estado de la documentación de los activos según la fecha de registro en el GFUNAD. Los datos de 2020 muestran un pico histórico en el porcentaje de activos con documentación completa y están vinculados a los esfuerzos realizados para hacer más eficiente la gestión de activos a través de iniciativas como el proyecto *Check in*.



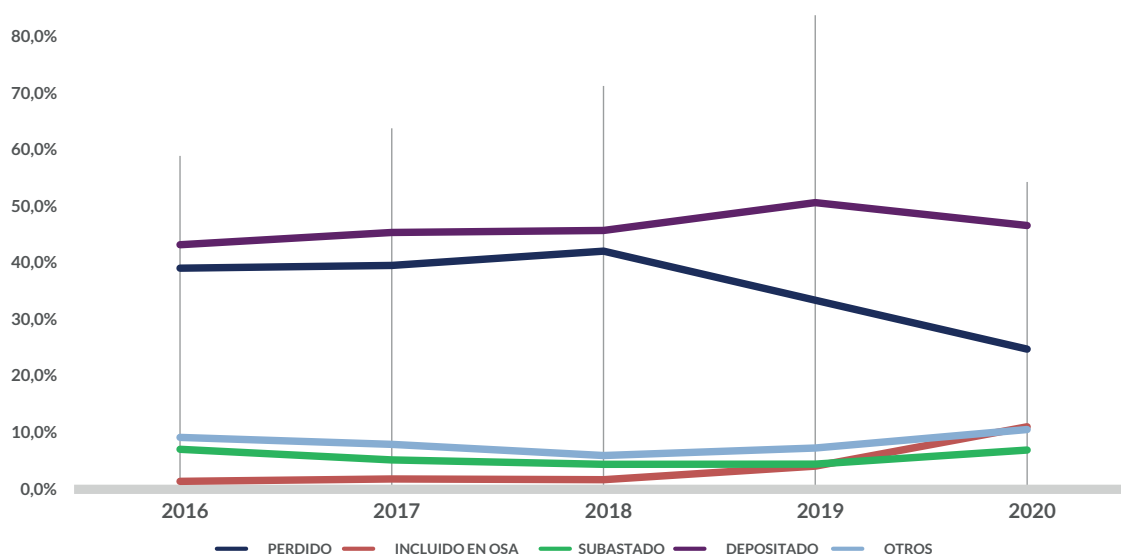
Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

En este sentido, actualizar la documentación de una manera más ágil y priorizar el proceso de subasta son prácticas prometedoras para reducir el tiempo, el costo de custodia del bien y su consecuente devaluación. Además de ampliar los esfuerzos para documentar los activos que llegan a la SENAD, es importante resaltar la necesidad de solucionar el pasivo de documentación incompleta de procesos más antiguos.

Al seguir con los trámites procesales, en una segunda etapa, para hacer posible las subastas de los bienes, se les deben clasificar como insertados en la Orden de Servicio de Enajenación (OSA), recibiendo un número vinculado a un proceso en el Sistema Electrónico de Información (SEI) del Gobierno Federal. Esto permite que se envíe los bienes a subasta.

La Figura 7 ilustra la situación de los activos registrados en el GFUNAD durante el período de 2016 a 2020. Debido a este corte histórico, a partir de la fecha de registro del activo en el GFUNAD, se destaca el incremento en el porcentaje de activos clasificados como incluidos en OSA, en 2019 y 2020, lo que hace factible la subasta. Otro dato que destacar es la reducción en el porcentaje de activos clasificados como perdidos para la Unión: en 2016, el 39,1% fueron categorizados de esta forma, una tasa reducida al 24,8% en 2020. Esto significa un aumento en la resolución del flujo de trabajo, ya que la continuidad de las actividades (transformación del estado perdido a insertado en OSA) provoca una reducción de los pasivos existentes.

Figura 7 - Situación de los activos registrados en el GFUNAD de 2016 a 2020



Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020).

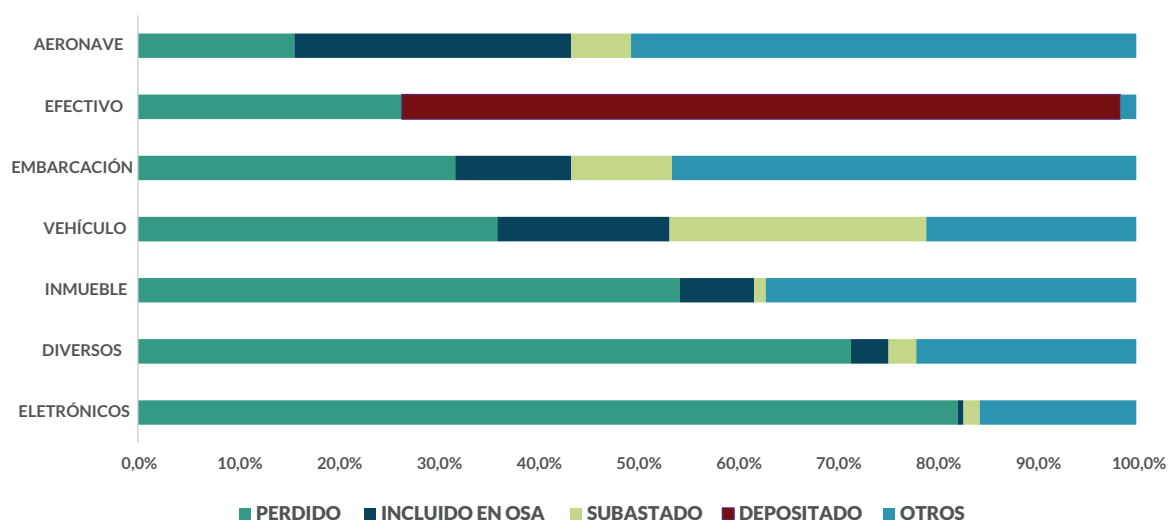
Como segunda etapa en el flujo de la gestión de activos, después de ser incautado y enviado a la SENAD por la justicia, el bien ahora se clasifica como "perdido". Otra categoría que se destaca en el porcentaje global es la de "depositada", representada en gran parte por el efectivo incautado y dirigido al Fondo.

A la vista de los recientes cambios en la legislación y en el proceso de gestión impulsado por la SENAD, es importante analizar los activos registrados en 2020 que ya han sido incluidos en OSA. En estos casos, se identifica el esfuerzo gerencial para que los activos enajenados con autorización para venta anticipada (de acuerdo con la nueva legislación) se inserten rápidamente en un proceso de subasta. Este hecho asegura una reducción de los gastos administrativos con la custodia del activo y una reducción del deterioro de sus valores. Es decir, el período prolongado de custodia hace que el bien se devalúe y/o desaparezca por

la falta de locales adecuados de almacenamiento y la falta de un sistema único de registro por parte de los Estados.

Al analizar la situación de los activos según su clasificación, se observan diferentes tendencias de procesamiento, como se muestra en la Figura 8. En cuanto a los activos que tienen menores dimensiones y valores, como los electrónicos, hay una mayor posibilidad de ser clasificados como perdidos (82,1%) y un menor porcentaje de los insertados en OSA. Estos datos muestran que se trata de tipos de activos que no se priorizan en el proceso de subasta o que son más difíciles de recibir en destino final.

Figura 8 - Situación de los activos según el tipo registrado en el GFUNAD de 2016 a 2020



Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

Entre los activos clasificados como subastados por la SENAD e incluidos en OSA, los porcentajes más altos se identifican para vehículos, embarcaciones y aeronaves. Se trata de bienes de alto valor económico y con un gran mercado consumidor en el país e, históricamente, varios estados han acumulado experiencia en la realización de este tipo de subastas. En general, los vehículos se subastan a precios inferiores a los que se practican en el mercado y, por lo tanto, atraen un gran interés. También hay una gran demanda en las subastas de aviones y barcos, ya que suelen ser bienes más escasos y con un alto valor de mercado. Esto despierta interés en los subastadores y genera así un trabajo proactivo de estos profesionales en sensibilizar a los magistrados para autorizar su enajenación anticipada.

Para algunos de los entrevistados, hay factores limitantes para las subastas inmobiliarias, como el uso de los parámetros de la Secretaría de Patrimonio de la Unión (SPU), que requiere evaluaciones y

dictámenes técnicos de ingeniería poco comunes para el mercado. También se destacan las dificultades documentales que conllevan el proceso de transmisión del inmueble. En este contexto, para hacer factible la venta de estos activos, los subastadores deben hacer un mayor esfuerzo y gastos, reduciendo, así, los márgenes de ganancia.

En las categorías diversos y electrónicos, el porcentaje de activos clasificados como perdidos supera el 70%. Estos datos revelan que estos bienes pueden no tener prioridad en el proceso de subasta¹⁸. Esto se explica, tanto por su bajo valor de mercado, en comparación con vehículos, aviones e inmuebles, como por la dificultad para viabilizar su venta. Ante este hecho, la SENAD viene estableciendo alianzas para solucionar posibles problemas en el proceso de gestión de algunos tipos

¹⁸ Ante el monto de bienes electrónicos, la SENAD realizó una convocatoria pública específica para el destino de dichos activos. Consulte: <https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/bens-eletronicos/bens-eletronicos/>. Acceso: 04 mar. 2021

de activos, como la alianza con la Empresa Nacional de Abastecimiento (Conab) para activos biológicos.

SUBASTAS

Otra etapa de la gestión de los bienes incautados es la realización de subastas. Una vez que el activo recibe una orden de servicio y el subastador público lo sabe, se organizará la venta. Para entender un poco sobre la dinámica de las subastas, usamos datos del tablero proporcionado por la SENAD en Power BI¹⁹ y una consulta directa al GFUNAD²⁰.

El número de activos registrados en el GFUNAD no implica necesariamente un aumento en los recursos del Fondo. La Figura 2 muestra que, entre los años 2015 y 2019, el registro de activos estuvo en su nivel más alto. Sin embargo, fue en el año 2020 que el FUNAD tuvo el mayor volumen de recursos incorporados, con un incremento de más del 200% respecto a 2017²¹. Este incremento está relacionado con el cambio legislativo que permite el instrumento de enajenación anticipada.

Entre 2019 y 2020 se subastaron 4.217²² activos. Durante este período, la SENAD generó, directamente a través de las subastas, una recaudación de R\$ 44 millones. En los procesos de subasta realizados en 2020, los aviones y los inmuebles son los bienes con mayores valores medios recaudados. Por activo, el valor promedio de venta fue de R\$ 469 mil y R\$ 315 mil, respectivamente. El valor promedio de los vehículos fue de R\$ 11 mil en 2020.

En cuanto a la venta anticipada, regulada por la Ley N° 13.840/2019, en octubre de 2019, de las 11 subastas realizadas luego del cambio de legislación, solo se realizó una anticipada. De las 126 subastas celebradas en 2020, 27 subastaron activos anticipadamente (37% del total de 3.752 bienes subastados), destacando el estado de Mato Grosso con 8 subastas realizadas en esta modalidad.

Entre los tipos de bienes subastados, los vehículos representan el 57% del total en el año 2020. Los bienes clasificados como varios representaron el 36% de los activos subastados en el mismo año, incluidos ganado, joyería, prensa hidráulica, entre otros. Los detalles del número de activos y valores están en la Tabla 1..

19 Disponible en: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaW00WY10GEtZTQyOC00YmYyLTk5ZWYtOThhNWQ3ZjOMjQ3liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTQiOGRhNmJmZThIMSJ9>>. Acceso: 01 feb. 2021.

20 De los recursos de los activos vendidos, solo los relacionados con el delito de tráfico de drogas se incorporan al FUNAD. Sin embargo, la SENAD también realiza subastas de bienes incautados en el contexto de otros delitos, cuyas ventas tendrán otros destinos. Por lo tanto, aunque los activos relacionados con el tráfico son mayoría, los datos del GFUNAD contienen ambas informaciones, por lo que en este boletín se decidió realizar el análisis global de las subastas.

21 <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/fundo-nacional-antidrogas-1/funad-em-numeros>>. Acceso: 26 feb. 2021.

22 Fuente: GFUNAD - Painel Power BI/SENAD, 12/02/2021- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2021).

Tabla 1 – Tipos de activos subastados en 2020

Tipo	Cantidad	Valor de venta
Vehículo	2.173	R\$ 24.149.260,00
Diversos	1.368	R\$ 9.609.891,00
Electrónicos	186	R\$ 54.570,00
Inmueble	9	R\$ 2.835.850,00
Embarcaciones	9	R\$ 396.650,00
Aeronave	7	R\$ 3.284.000,00
Total	3.752	R\$ 40.330.221,00

**Fuente: GFUNAD - Tablero Power BI/SENAD, 12/02/2021-
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2021)**

Como ya se señaló, no todos los recursos provenientes de la venta de activos se incorporan al FUNAD, pues existe la necesidad de que el bien incautado esté relacionado con el tráfico o producción ilegal de drogas. En 2020, 2.379 activos (63% del total del año) cumplieron con este requisito, que resultaron en el monto de R\$ 27 millones.

La aplicación de la correlación de *Spearman*²³ para las variables "valor de valuación" (n = 1.396) y "valor de venta" (n = 1.543) entre vehículos mostró una correlación positiva ($r = 0,834$; $P < 0,01$). Al calcular esta correlación por tipo de subasta, anticipada (n = 99) o definitiva (n = 2770), se observó una correlación positiva tanto para la venta anticipada ($r = 0,936$; $P < 0,01$) como para la definitiva ($r = 0,830$; $P < 0,01$). En otras palabras, para ambos grupos hay una correlación fuerte y positiva entre el valor de venta y el valor de valuación. Cuanto mayor sea el valor de la valuación, mayor será el valor obtenido de la venta. En la misma línea, los bienes de mayor valor tienden a obtener mejores valores de venta y, en consecuencia, una mayor captación de fondos.

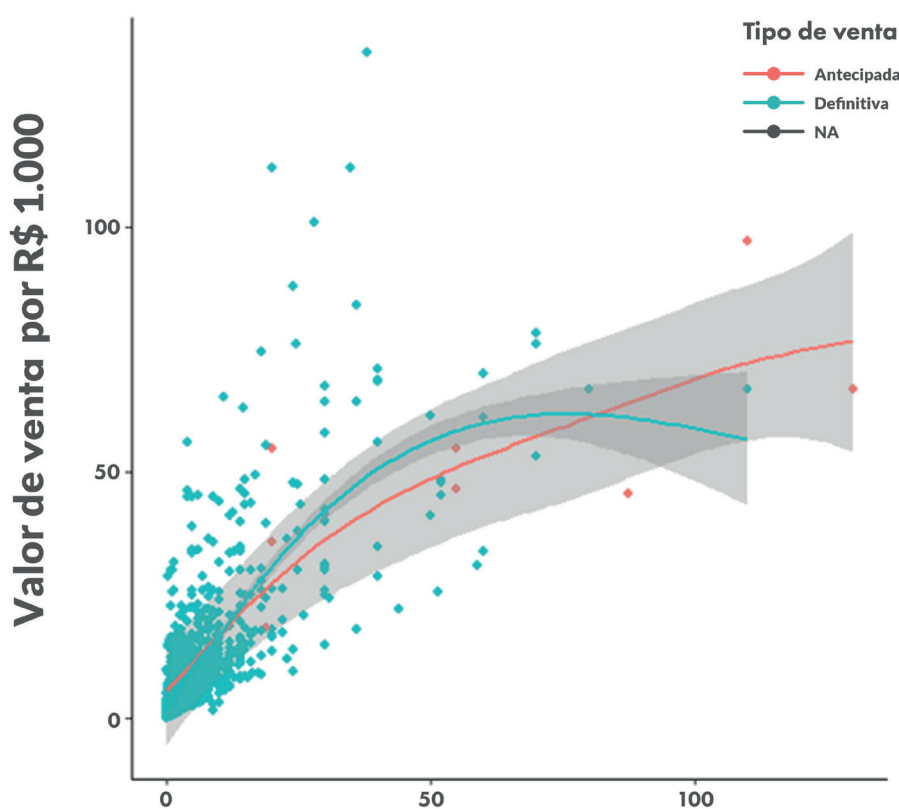
Para comprender un poco más la diferencia entre los valores de valuación del activo y el valor efectivo del bien subastado, se analizaron registros en el GFUNAD con valores de valuación y venta de 1.377 activos. Para el 80,9% (n = 1.115) de los registros, se identificó que el valor de venta fue superior al valor de valuación, mientras que para el 5,2% (n = 72) los valores fueron iguales. Para el 13,7% de los registros (n = 190), los valores de venta fueron inferiores a los valores de valuación.

²³ Es una prueba paramétrica de correlación de rango (dependencia estadística entre la clasificación de dos variables). El resultado generado, el coeficiente, evalúa la intensidad y la relación entre dos variables de relaciones monótonas, lineales o no (BARBETA, 2004)..

Entre los valores de venta por debajo de las estimaciones reportadas por el subastador ($n = 190$), encontramos una devaluación promedio del 22%. La mayor devaluación observada fue del 82%²⁴, referida a una motocicleta valorada en R\$ 9 mil y vendida en R\$ 1,6 mil. Para valores de venta superiores a los valuados ($n = 1.115$), se encontró una valoración promedio del 377% del precio inicial, por ejemplo, un vehículo valuado en R\$ 1 mil y vendido por R\$ 4,8 mil.

Para profundizar en el análisis de la relación entre el valor de valuación del activo y el valor de venta en la subasta, la Figura 9 presenta un diagrama de dispersión para los valores de los vehículos (categoría más grande de activo subastado) según el tipo de venta realizada (anticipada o definitiva). Para el grupo de venta directa, la línea de tendencia tiene una pendiente ligeramente más pronunciada que la de la línea de venta anticipada, lo que indica una pequeña diferencia en el comportamiento de los resultados entre estos dos grupos, como también se observa en los resultados de la prueba de correlación. Dado que el modelo de venta anticipada es reciente y, en consecuencia, el volumen de datos es menor, la relación y los resultados observados para estos dos grupos pueden cambiar a largo plazo.

Figura 9 - Dispersión entre el valor de valuación y el valor de venta de los vehículos subastados, según el tipo de venta ($n=1.377^{25}$)



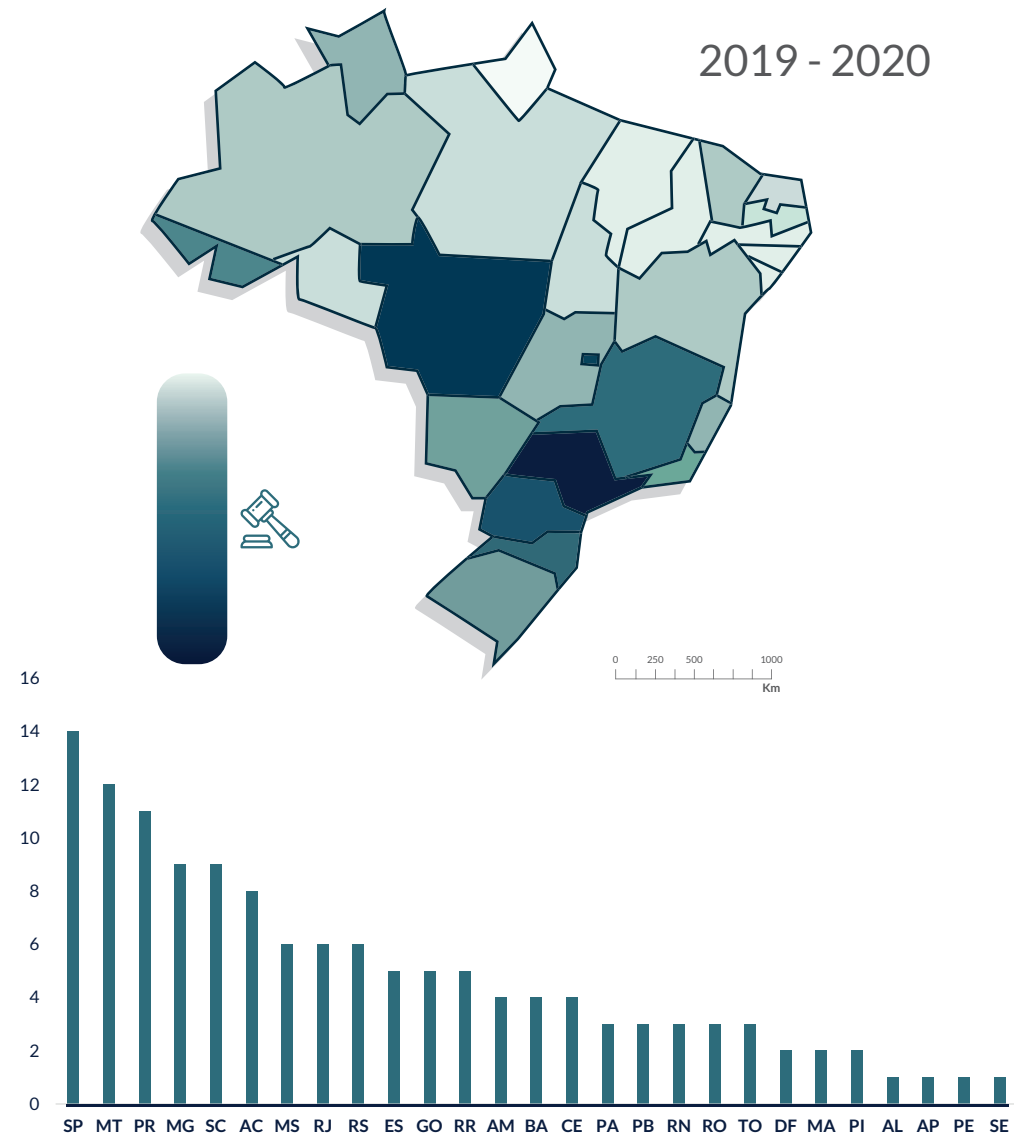
Fuente: GFUNAD - Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020)

24 De acuerdo con la ley, no se puede vender los bienes por menos del 50% de su valuación, por lo que puede haber una inconsistencia en el registro o en el proceso de venta. Hay 6 activos subastados en esta situación (MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA, 2020)..

25 Es un diagrama de dispersión con una línea de tendencia polinomial.

Para comprender el escenario nacional, el mapa a continuación muestra el número de subastas realizadas por estados entre 2019 y 2020²⁶. En 2019, se realizaron subastas en Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul. En 2020, todos los estados brasileños realizaron subastas. Este dato demuestra que el cambio en la ley y los cambios en la forma de gestión patrimonial fueron generalizados entre los estados, lo que indica una evolución en el proceso de pacto federativo. Sin embargo, mejorar las relaciones con las Comisiones Permanentes de Valuación y Enajenación de Bienes, así como articular y sensibilizar al Poder Judicial para ampliar las decisiones de enajenación anticipada de activos ayuda a mejorar y ampliar la financiación de las políticas públicas a través de activos incautados derivados del tráfico de drogas.

Figura 10 - Mapa de la cantidad de subastas realizadas por Estado en 2019 y 2020



**Fuente: GFUNAD - Painel Power BI/SENAD, 12/02/2021 -
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2021)**

26 El tablero Power BI de la SENAD sobre los datos de las subastas realizadas presenta información del año 2019, cuando entran en vigencia los nuevos lineamientos de la Ley N° 13.840/19 y, por tanto, es un indicador reciente.

ESTUDIO DEL IPEA SOBRE RECURSOS DE LA UNIÓN APLICADOS A LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

FUENTE: CUNHA, 2021

En alianza con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), la SENAD realizó un estudio sobre la inversión de la Unión en la prevención, atención y combate a las drogas, a través de la ejecución presupuestaria de las partidas destinadas a tal efecto, establecidas en los últimos cuatro Planes Plurianuales.

En un análisis temporal de los ingresos recaudados por el FUNAD, el estudio identificó la siguiente composición: recursos de la enajenación de bienes incautados; tarifas de control e inspección de productos químicos; otros ingresos corrientes y multas; y restitución de convenios. En este estudio, hubo un aumento anual en la recaudación de R\$ 88 millones en recursos provenientes de la Enajenación de Bienes Incautados, que, a partir de 2016, comenzó a mostrar crecimiento en la composición de los recursos del Fondo.

Se evaluó el gasto en políticas públicas en drogas que lleva a cabo la Unión entre 2005 y 2019, utilizando la Ley de Presupuesto Anual, el Plan Plurianual y los Informes de Gestión difundidos por los ministerios que promueven acciones vinculadas a las directivas del Plan Nacional de Políticas de Drogas (PLANAD), clasificados como directos o indirectos.²⁷

²⁷ Los gastos directos son los en los que la partida presupuestaria desarrolla exclusivamente acciones



A partir del análisis de los gastos de acción directa en políticas de prevención y represión de drogas, el estudio identificó al Ministerio de Salud, al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a la Presidencia de la República y al Ministerio de Ciudadanía como los principales responsables de llevar a cabo las acciones en la área.

El Ministerio de Salud tiene el mayor presupuesto entre los cuatro organismos y, de 2005 a 2019, fue responsable de ejecutar R\$ 7,3 mil millones en acciones directamente relacionadas con el tema de las drogas, lo que representa el 0,44% del total aplicado por el organismo. En los años 2014 a 2017, hubo un mayor aporte de recursos en gastos con políticas sobre drogas vinculadas al programa "Crack, es posible ganar".

relacionadas con la política de drogas. Para los indirectos, se consideran líneas presupuestarias que involucran acciones relacionadas con políticas de drogas y acciones de otra naturaleza, en las cuales para obtener la medición de valores es necesario utilizar indicadores para estimar los valores relacionados con acciones sobre drogas.



En cuanto a los gastos del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, de 2005 a 2019, se observó que el 1,7% de la ejecución presupuestaria se dirigió a la temática, y entre 2018 y 2019, los niveles de ejecución alcanzaron los porcentajes más altos (3%). Se destacan las actividades de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos contra los Bienes, Servicios e Intereses de la Unión, con el crecimiento de valores a partir de 2008 y llegó a una asignación de R\$ 279 millones. Otro destaque se refiere a la acción "Fortalecer la lucha contra la delincuencia, con énfasis en organizaciones delictivas, tráfico, corrupción, lavado de dinero y operativos en la franja fronteriza", implementada en 2016. Durante este período, su presupuesto prácticamente se duplicó, de R\$ 283 millones en 2016 a R\$ 423 millones en 2019.

En la Presidencia de la República, las políticas de drogas se llevaron a cabo entre 2006 y 2019, en acciones para la "Gestión

de la Política Nacional sobre Drogas", que corresponde a un 0,12% del presupuesto ejecutado por el organismo. Finalmente, en el Ministerio de Ciudadanía, se implementó en 2019 la Acción "Reducción del impacto social del alcohol y otras drogas: prevención, atención y reinserción social", con una asignación de R\$ 96 millones y una ejecución financiera del 34,2%.

La mejora en la gestión de los recursos del FUNAD se ha traducido en una reducción en el tiempo del proceso de enajenación del bien y, en consecuencia, en la reducción de su devaluación y en los costos de custodia asumidos por el Estado. A largo plazo, todo este esfuerzo puede crear un círculo virtuoso, con la expansión de recursos en FUNAD y la mayor inversión en políticas de prevención y represión del tráfico de drogas.

CONSIDERACIONES FINALES

Los cambios en la legislación, los datos obtenidos del GFUNAD y los subsidios recolectados en entrevistas con administradores estatales y nacionales apuntan a cambios significativos en el proceso de gestión de activos vinculados al tráfico de drogas en los últimos años. La nueva legislación, la reestructuración de la SENAD, la aplicación del Proyecto Check in y la contratación de subastadores trajeron avances notables en la gestión de activos en el país. En la misma medida, se observa que los supuestos de enajenación anticipada y los esfuerzos por agilizar la venta de bienes para evitar el deterioro siguen tendencias similares en la gestión de activos adoptada por otros países. Por lo tanto, hay un campo de posibilidades para el intercambio de experiencias y la cooperación internacional con países que cuentan con políticas avanzadas de gestión de activos.

Una mejor gestión de activos brinda la posibilidad de llegar económicamente a las organizaciones delictivas, además de abrir el camino para fortalecer el presupuesto estatal. En el caso descrito en este boletín, el FUNAD crea la posibilidad de apoyar acciones para prevenir el uso y reducir la oferta de drogas, lo que lleva a un impacto social relevante.

Sin embargo, parece que aun frente a la seguridad que se le dio al Poder Judicial con la promulgación de la Ley N° 13.886/2019, que autoriza la enajenación

anticipada, este proceso aún involucra el acuerdo y conocimiento de los actores e instituciones involucradas. Para cambiar este ámbito, es importante ampliar la interacción y cooperación de los gerentes nacionales y regionales con el Poder Judicial para ampliar el uso de la enajenación anticipada de bienes en sus decisiones. Actuar de manera sistemática con el Poder Judicial, las Comisiones Permanentes de Valuación y Enajenación de Bienes y otros organismos gubernamentales (como los Departamentos de Tránsito del Estado) es también una forma de mejorar la eficiencia de los procesos y, en consecuencia, optimizar los flujos administrativos de los organismos para facilitar las subastas.

Parece que se han producido varios cambios en este campo a lo largo del tiempo y se han resuelto varios cuellos de botella identificados históricamente. Sin embargo, los datos sobre los bienes registrados en el GFUNAD apuntan a la existencia de un gran pasivo para permitir la enajenación de los activos registrados en un período anterior a los últimos cinco años. Todo este pasivo tiene un impacto directo en la eficiencia de la venta y, en muchos casos, existe la posibilidad de que el valor de los activos se deprecie.

Una forma que la SENAD puede adoptar para mejorar la gestión de bienes y trabajar con este pasivo es establecer procesos de trabajo separados para los activos con enajenación anticipada y definitiva. De esta forma, la Secretaría puede generar indicadores de productividad y tiempos procesales para cada tipo de bien, mejorando su gestión y reduciendo el

tiempo que los activos permanecen bajo la custodia del Estado, ya sea a través de la policía o del Poder Judicial. Pueden ser caminos tomados para crear procesos que pueden ser monitoreados por la estructura de gestión de la SENAD.

Para seguir el proceso de mejora de la gestión de activos en Brasil, a partir del análisis del contexto nacional y las experiencias internacionales, algunas de las estrategias recomendadas son:

- » reutilización social de bienes decomisados de bajo valor de mercado;
- » destrucción de bienes sin valor económico cuyos costos de gestión son elevados;
- » construcción de un modelo de monitoreo, con un sistema de información único de bienes incautados y decomisados que permite que la información se alimente directamente por profesionales del ámbito estatal;
- » mejora de los canales de comunicación y trabajo con el Poder Judicial, incluyendo la capacitación especializada y enajenación de todos los frentes de trabajo involucrados en el proceso de embargo y enajenación de bienes (por ejemplo, Policía Federal, Policía Regional, Poder Judicial, SENAD y Comisiones Permanentes de Valuación y Enajenación de Bienes de los Estados) basados en el intercambio de datos, prácticas prometedoras y difusión de conocimientos sobre el tema;
- » mejora del sistema estadístico de gestión de datos;
- » y creación de un sistema específico para el tratamiento de activos registrados en el sistema por más de cinco años (tratamiento de activos pasivos).

REFERENCIAS

BARBETA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Editora UFSC, 2004.

CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY. **DISPOSAL OF CONFISCATED ASSETS IN THE EU MEMBER STATES: Laws and Practices**. Sofia, 2014. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/185046/Disposal-of-confiscated-assets-report.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CUNHA, A. S. (Coord). **Análise das políticas públicas sobre drogas no Orçamento Federal (2005-2019)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Relatório de Pesquisa.

G8. **G8 BEST PRACTICES FOR THE ADMINISTRATION OF SEIZED ASSETS**. Lyon/Roma Group: G8, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA **Sistema GFUNAD**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA **GFUNAD - Painel Power BI/SENAD**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Consulta em 12/02/2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Documento de Trabalho Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI).**

Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas - Projeto Bidal, 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/projeto-bidal-brasil-1/arquivos-bidal/bidal-proposta-gti-final-1.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

UNCAC. **United Nations Convention against Corruption.** Viena, 2005.

UNODC. **Effective management and disposal of seized and confiscated assets.**

Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2017.

UNODC. **Revised draft non-binding guidelines on the management of frozen, seized and confiscated assets.** Viena, CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14, 2018.

