



FI23702 - 13/13/34/12

FINANCIAMENTO DA UNIÃO

Rumo à Autonomia Financeira da União Africana



PROJECTO DE RELATÓRIO DE PROGRESSO

Segunda Versão

28 de Dezembro de 2018

A.	Antecedentes.....	1
B.	Decisão de Kigali sobre Financiamento da União	1
i.	Implementação dos 0.2 do Direito de Importação	1
ii.	Estados Membros que Cobram Impostos	2
iii.	Flexibilidade incorporada na Decisão de Kigali sobre Financiamento da União	3
iv.	Outros Estados-Membros deram início ao processo de implementação da Decisão de Kigali.....	5
v.	Todos os Outros Estados-membros que ainda não implementaram a Decisão Kigali.....	6
C.	Questões Administrativas, Financeiras, Orçamentais	8
a.	Regras de Ouro para gestão financeira e orçamental	8
b.	Supervisão reforçada pelos ministros das finanças.....	8
D.	Tabela de Contribuições.....	9
E.	Consolidação do Regime de Sanções pelo não pagamento de contribuições.	10

A. Antecedentes

1. A UA precisa de recursos adequados, fiáveis e previsíveis para implementar os seus programas, de modo a alcançar os seus objetivos de desenvolvimento e integração. Sucessivas Cimeiras da UA, desde 2015, tomaram decisões de reforma do financiamento para garantir a existência de recursos financeiros sólidos e previsíveis para enfrentar os desafios que a União Africana sempre enfrentou, nomeadamente;

- a) Imprevisibilidade e volatilidade de suas receitas;
- b) Dependência de parceiros externos;
- c) Confiança em alguns Estados-Membros;
- d) A necessidade de demonstrar o valor do dinheiro e da probidade; e
- e) O orçamento crescente.

2. As decisões de reforma do financiamento que foram tomadas se destinavam, portanto, a atingir os seguintes objetivos-chave:

- Pagamento atempado, adequado, fiável e previsível de todas as contribuições estatutárias dos Estados Membros e contribuições dos Parceiros para a União Africana;
- Autonomia financeira e redução da dependência de fontes externas;
- Partilha equitativa dos encargos do orçamento da União e redução da dependência de alguns países;
- Reforço orçamental e supervisão e governança para o alcance de altos padrões fiduciários, uma relação custo-benefício e probidade.
- Financiamento previsível e sustentável das operações de paz da UA, através da revitalização do Fundo da Paz da UA e da busca de parcerias estratégicas.

3. O presente relatório expõe uma actualização sobre o progresso feito até o momento em todos os objetivos acima, de acordo com as Decisões do Conselho Executivo e da Conferência sobre o financiamento da União, citados neste relatório.

B. Decisão de Kigali sobre Financiamento da União

i. Implementação do Direito de Importação de 0,2 por cento

4. Desde a adopção da Decisão Kigali (**Assembly/AU/Dec.605 (XXVII)**), em Julho de 2016, tem havido um impulso sem precedentes em torno da sua implementação. Em 20 de Dezembro de 2018, havia 25 países, representando cerca de 45% dos membros da UA que estavam em vários estágios de domesticação da Decisão de Kigali sobre Financiamento da União. Um critério composto por quatro elementos foi elaborado para ajudar a classificar um Estado-Membro como tendo iniciado a execução da Decisão de Kigali:

- a) Um Estado-membro que tenha manifestado o seu compromisso de implementar a Decisão de Kigali sobre o financiamento total ou parcial da União;

- b) Aplicar um Imposto de 0,2 por cento sobre todos os bens importados elegíveis no Continente;
- c) Escolher de um cabaz não exaustivo e não vinculativo de opções de fontes alternativas de financiamento, de acordo com os imperativos nacionais, leis, regulamentos e disposições constitucionais (**Assembly/AU/Dec.578 (XXV)**);
- d) Montantes cobrados da Arrecadação automaticamente pagos pela administração nacional, numa conta aberta para a União Africana com os Bancos Centrais de cada Estado-Membro para transmissão à União Africana de acordo com a contribuição estatutária de cada Estado Membro;

ii. Estados Membros que Cobram Impostos

5. Dos 25 Estados-Membros acima referidos, há 15 países que, reconhecidamente, cobram a taxa sobre as importações elegíveis. Estes Estados-Membros são:

- | | |
|----------------------|-------------------|
| 1) Quénia | 9) Gabão |
| 2) Congo Brazzaville | 10) Camarões |
| 3) Ruanda | 11) Sierra Leone |
| 4) Chade | 12) Côte d'Ivoire |
| 5) Djibuti | 13) Benin |
| 6) Guiné Conakry | 14) Gana |
| 7) Sudão | 15) Mali |
| 8) Gâmbia | |

6. Coletivamente, esses países recebem 59.495.481 USD para o orçamento ordinário e 12.150.450 USD como contribuição para o Fundo da Paz. Também tinham atrasos nos orçamentos anteriores de 29.847.266 USD (23.063.719 USD para o orçamento ordinário e 6.783.548 USD para o Fundo da Paz).

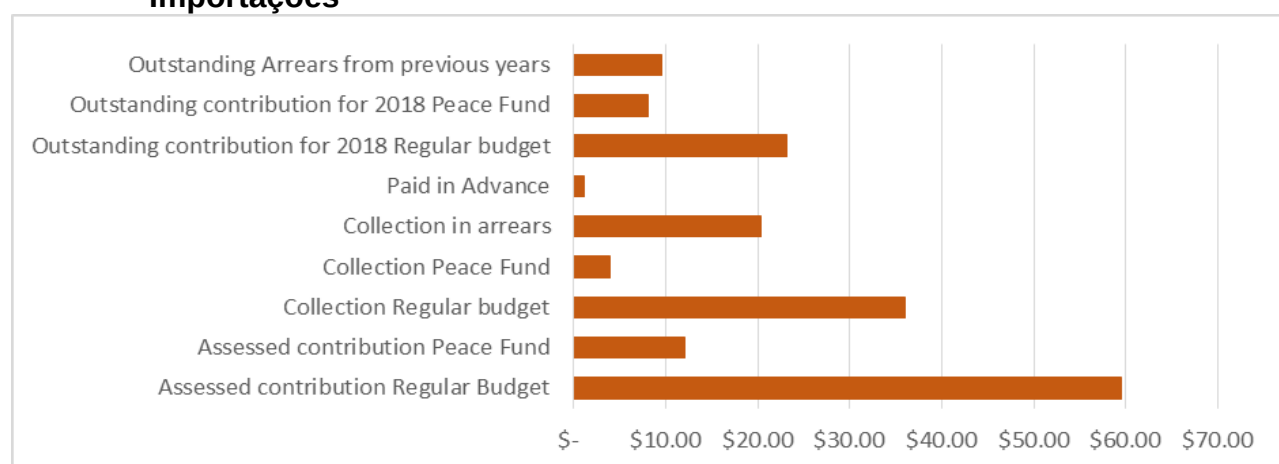
7. Até 31 de Dezembro de 2018, um montante de 61.438.497 \$EU foi recebido desses Estados Membros (35.989.757 US\$, 4.039.685 US\$ como contribuição para o orçamento ordinário e Fundo da Paz, respectivamente, representando 60% e 33% do valor previsto). Outros 1.079.369 \$EU foram recebidos como contribuição antecipada para o orçamento de 2019, da Côte d'Ivoire e do Mali.

8. Todos os Estados-Membros acima, com a excepção do Chade e da Gâmbia, pagaram as suas contribuições de 2018 para a UA, utilizando o novo sistema.

9. Nenhum desses países, com a excepção do Sudão e o Chade, está em atraso com fundos de orçamentos anteriores. É compreensível que para o Sudão, devido ao embargo económico que lhes é imposto, o que os torna incapazes de remeter as verbas para a UA.

Tabela 1: Estado de Contribuição por Países que Cobram Impostos sobre as Importações

Contribuição avaliada - Orçamento Ordinário		\$	59
Contribuição avaliada – Fundo da PAz	\$	12.10	
Orçamento Ordinário	\$	36.00	
Cobrança do Fundo da Paz	\$	4.00	
Cobranças em Atraso	\$	20.30	
Pagamentos Adiantados	\$	1.10	
Contribuição excepcional para o Orçamento Ordinário de 2018	\$	23.20	
Contribuição excepcional para o Fundo da Paz em 2018	\$	8.10	
Pagamentos em atraso dos anos anteriores	\$	9.50	

Figura 1: Estado de Contribuição por Países que Cobram Impostos sobre as Importações

iii. Flexibilidade incorporada na Decisão de Kigali sobre Financiamento da União

10. A mensagem sobre flexibilidade incorporada na aplicação da taxa de 0,2% parece ter sido adoptada por muitos Estados-Membros. Trata-se de um acordo em que os Estados-Membros têm a capacidade de determinar a forma adequada e os meios a utilizar para implementar a Decisão de Kigali sobre o financiamento da União, em conformidade com as suas obrigações nacionais e internacionais, desde que sejam respeitados os elementos de previsibilidade e conformidade.

11. Nesta conformidade, há 4 países que se declararam empenhados em implementar a Decisão numa abordagem diferente. Dois deles: as Maurícias e Seicheles expressaram o seu compromisso total com os princípios de financiamento da União. No entanto, devido a restrições nacionais, económicas e jurídicas e compromissos internacionais, os mesmos não conseguem aplicar o imposto de 0,2%. Em vez disso, eles continuarão a cumprir as suas obrigações financeiras usando o mecanismo existente, tendo-se comprometido a aderir aos princípios de previsibilidade e conformidade. Do mesmo modo, o Malawi continuará a pagar a sua contribuição através do mecanismo existente, mas a transferência de fundos é feita

directamente do Tesouro Nacional. A Argélia, por outro lado, embora comprometida em obedecer os elementos de previsibilidade e conformidade, indicou que poderá não estar em posição de aplicar o imposto de 0,2%. No entanto, solicitou a realização de estudos adicionais sobre como a Decisão pode ser implementada para melhor se adequar à sua configuração.

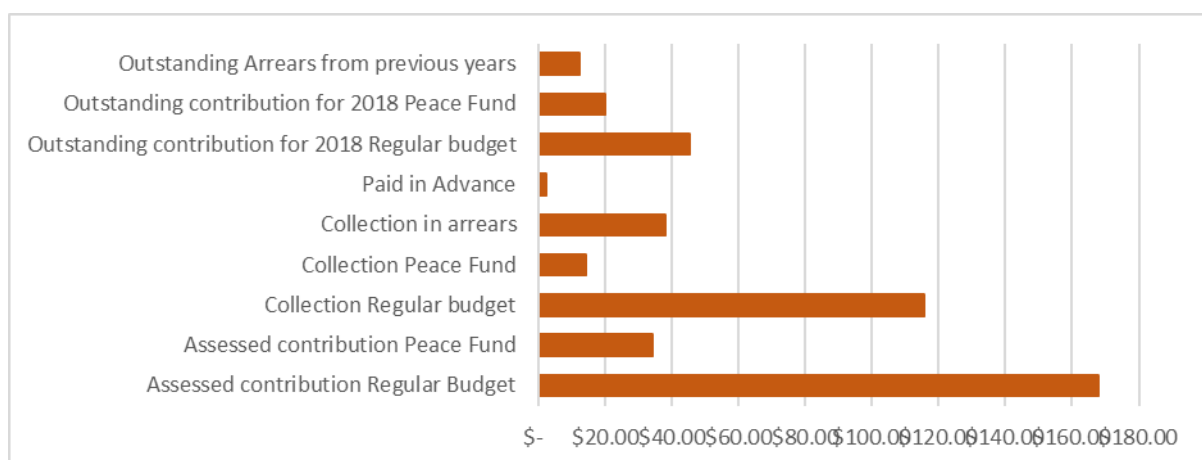
12. Juntos, esses países foram avaliados em 33.657.771 US\$ e 6.873.750 US\$ para o orçamento ordinário e para o Fundo da Paz, respectivamente. Também tinham dívidas de orçamentos anteriores de 441.350.00 US\$.

13. Até 31 de Dezembro de 2018, todos os países desta categoria pagaram tudo o que lhes era devido em 2018, com a excepção da Argélia, que não contribuiu para o Fundo da Paz pelas razões expostas na Secção C do presente relatório. Houve também uma arrecadação adiantada das Ilhas Maurícias de um montante de 1.901.511.00 US\$. Nenhum destes Estados-Membros está a atrasado em relação aos orçamentos anteriores.

Tabela 2: Estado de contribuição dos países que optam por uma abordagem modificada

	In US\$ million
Contribuição avaliada - Orçamento Ordinário	\$ 33.70
Contribuição avaliada - Fundo da Paz	\$ 6.90
Orçamento Ordinário	\$ 33.70
Cobrança do Fundo da Paz	\$ 0.60
Cobranças em Atraso	\$ 0.40
Pagamentos Adiantados	\$ 1.90
Contribuição excepcional para o Orçamento Ordinário de 2018	\$ -
Contribuição excepcional para on Fundo da Paz em 2018	\$ 6.20
Pagamentos em atraso de anos anteriores	\$ -

Figura 2: Estado de contribuição dos países que optam por uma abordagem modificada



iv. Outros Estados-Membros deram início ao processo de implementação da Decisão de Kigali

14. Há mais 6 Estados-Membros que estão em vias de iniciar o processo de domesticação da Decisão de Kigali. A sua actual situação sobre se estão ou não a cobrar o imposto ainda não é conhecido. A seguir, a lista de países:

- | | |
|---------------|------------|
| 1) Nigéria | 4) Comores |
| 2) Mauritânia | 5) Etiópia |
| 3) Senegal | 6) Líbia |

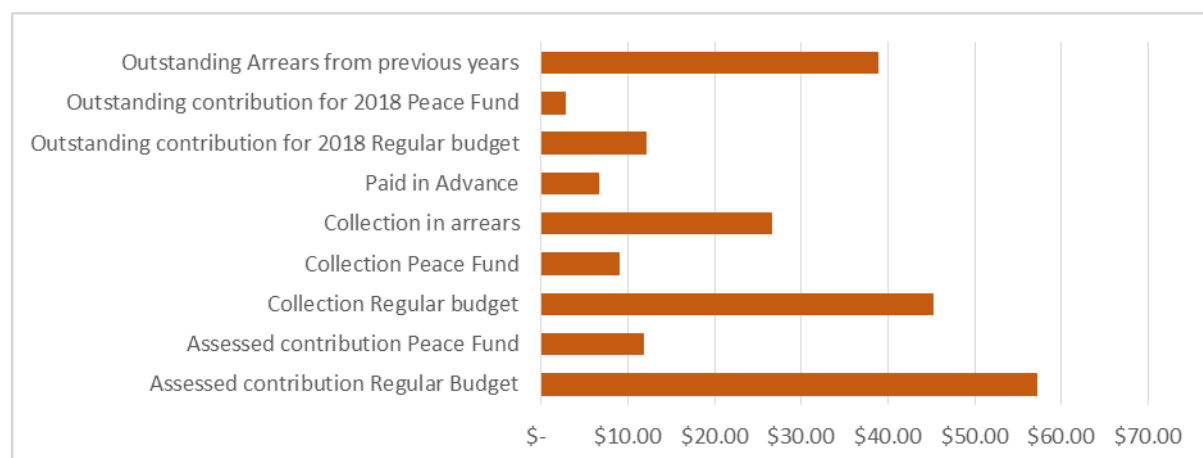
15. Em 2018, esses países foram avaliados colectivamente em 57.213.437 US\$ e 11.684.400 US\$ para o orçamento ordinário e como contribuição para o Fundo da Paz, respectivamente. Também estavam em atraso em relação a orçamentos anteriores com um montante de 65.376.770 US\$ (58.595.904 US\$ e 6.780.866 US\$, respectivamente, para orçamento ordinário e a contribuição para o Fundo da Paz).

16. Em 31 de Dezembro de 2018, 45.171.515 US\$ e 8.994.672 US\$ foram recebidos como contribuição ao orçamento ordinário e para o Fundo da Paz, representando 79% e 77% dos recursos previstos. Houve também um montante de 26.606.212 US\$ que foi recebido em atraso do orçamento anterior, com 97% pago pela Nigéria. Uma soma de 6.780.837 US\$ foi recebido como pagamento antecipado para o orçamento de 2019, vindo principalmente da Nigéria. Só a Líbia é que ainda não honrou as suas obrigações para 2018 e está igualmente em atraso relativamente ao orçamento anterior com 40.889.530.00 US\$.

Tabela 3: Estado da Contribuição por Países que iniciaram o Processo de Implementação da Decisão Kigali

Contribuição avaliada - Orçamento Ordinário	\$ 57.20
Contribuição avaliada – Fundo da Paz	\$ 11.70
Orçamento Ordinário	\$ 45.20
Cobrança do Fundo da Paz	\$ 9.00
Cobranças em Atraso	\$ 26.60
Pagamentos Adiantados	\$ 6.60
Contribuição excepcional para o Orçamento Ordinário de 2018	\$ 12.00
Contribuição excepcional para o Fundo da Paz em 2018	\$ 2.70
Pagamentos em atraso de anos anteriores	\$ 38.80

Figura 3: Estado da Contribuição por Países que iniciaram o Processo de Implementação da Decisão Kigali



v. Todos os Outros Estados-membros que ainda não implementaram a Decisão Kigali

17. Existem actualmente 30 Estados-Membros que estão ou não a aplicar a Decisão de Kigali sobre o financiamento da União.

18. Os seguintes Estados-Membros são abrangidos por esta categoria:

- | | |
|----------------------|-------------------------------|
| 1) África do Sul | 16) Burquina Faso |
| 2) Egipto | 17) Madagáscar |
| 3) Marrocos | 18) Níger |
| 4) Angola | 19) Togo |
| 5) Tunísia | 20) e-Swatini |
| 6) Tanzânia | 21) Eritreia |
| 7) Congo Kinshasa | 22) Burundi |
| 8) Zâmbia | 23) Lesoto |
| 9) Uganda | 24) Libéria |
| 10) Guiné Equatorial | 25) Cabo Verde |
| 11) Moçambique | 26) República Centro Africana |
| 12) Botswana | 27) Somália |
| 13) Sudão do Sul | 28) Guiné Bissau |
| 14) Zimbabué | 29) República Árabe Saaraui |
| 15) Namíbia | 30) São Tomé e Príncipe |

19. Colectivamente, esses países foram avaliados em 167.910.106 US\$ para o orçamento ordinário e 34.291.400.00 US\$ como contribuições para o Fundo da Paz. Também estavam em atraso com orçamentos anteriores no valor de 50.601.782.00 US\$ (31.285.773.00 US\$ e 19.316.009.00 US\$ para o orçamento ordinário e o Fundo da Paz, respectivamente).

20. Até 31 de Dezembro de 2018, foram arrecadados 115.467.925 US\$ e 14.313.095 US\$ como contribuições ao orçamento ordinário e para o Fundo da Paz, respectivamente, representando 69% e 42% do valor previsto. Por outro lado, houve

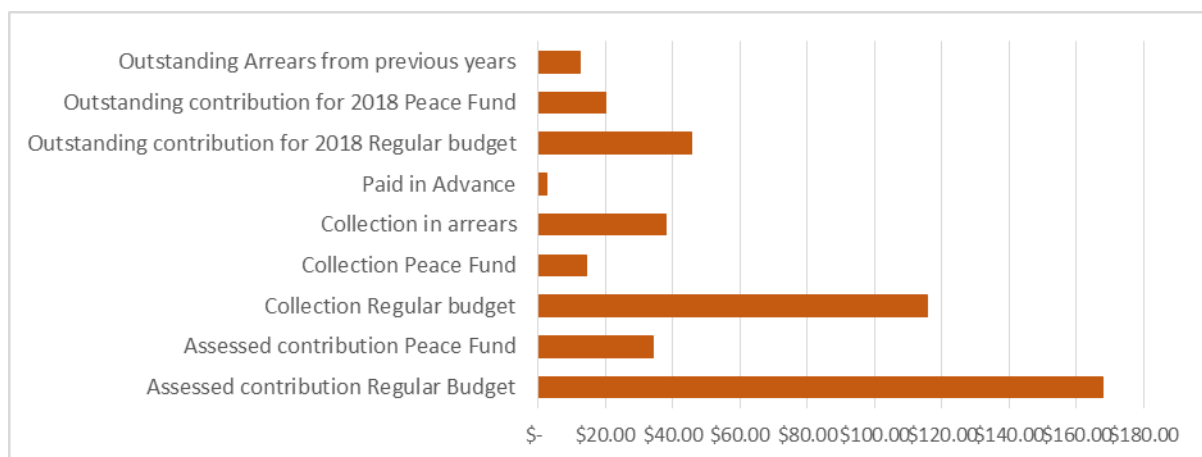
uma arrecadação de 28.403.483 US\$ e 9.725.659 US\$ em atraso de anos anteriores para o orçamento ordinário e o Fundo da Paz, respectivamente. Outrossim, o montante de 2.406.827 US\$ foi arrecadado como adiantamento para o orçamento de 2019, sendo a maioria da Namíbia.

21. Ainda há 45.546.302 US\$ e 19.894.455 US\$ como pagamentos pendentes do orçamento ordinário e do Fundo da Paz. Os atrasos de orçamentos anteriores atingem os 12.472.640 US\$.

Tabela 4: Estado da Contribuição por Países que ainda não implementaram a Decisão de Kigali

Contribuição avaliada - Orçamento Ordinário	\$ 1 67.90
Contribuição avaliada – Fundo da Paz	\$ 34.30
Orçamento Ordinário	\$ 115.50
Cobrança do Fundo da Paz	\$ 14.30
Cobranças em Atraso	\$ 38.10
Pagamentos Adiantados	\$ 2.40
Contribuição excepcional para o Orçamento Ordinário de 2018	\$ 45.50
Contribuição excepcional para o Fundo da Paz em 2018	\$ 19.90
Pagamentos em atraso de anos anteriores	\$ 12.50

Figura 4: Estado da Contribuição por Países que ainda não implementaram a Decisão de Kigali



C. Fundo da Paz

22. Desde a sua revitalização em 2016, houve um impulso sem precedentes em torno do Fundo da Paz. Contra uma meta de 130 milhões US\$ (65 milhões de US\$ para 2017 e 2018), os Estados-Membros contribuíram, até 20 de Dezembro de 2018, com cerca de 79 milhões de US\$, representando 61% dos recursos previstos. Isto é em resposta à Decisão da Cimeira **Assembly/AU/Dec.605(XXVII)** segundo a qual os Estados-Membros devem contribuir para o Fundo da Paz num montante de 325

milhões de Dólares americanos em 2017, aumentando para 400 milhões de Dólares americanos até 2020.

23. De acordo com a mesma decisão nº. 22 acima, os 400 milhões de US\$ deviam ser angariados de contribuições equitativas de cada uma das cinco (5) Regiões da UA. Isso significava que cada região teria que colher 80 milhões de US\$. A decisão, no entanto, não esclareceu como essa quantia seria distribuída nas regiões. Na ausência de orientações nesta matéria, a Comissão aplicou a escala geral de avaliação para avaliar as contribuições dos Estados-Membros. A abordagem não foi satisfatória para alguns Estados-Membros que decidiram optar por um mecanismo adequado de contribuição para o Fundo. A baixa taxa de contribuição para o Fundo é, portanto, amplamente atribuída a essa postura.

24. Entretanto, o instrumento relativo à estrutura reforçada de governação e gestão do Fundo da Paz foi adoptado pela Conferência, através da Decisão **Assembly/AU/ Dec.687 (XXX)** em Janeiro de 2018.

D. Questões Administrativas, Financeiras, Orçamentais

a. Regras de Ouro para gestão financeira e orçamental

As “regras de ouro” para a gestão adequada das finanças da UA foram consideradas e adoptadas pela Conferência da UA em Janeiro de 2018. Seis das 9 Regras estão actualmente em pleno funcionamento:

- i) Regra de Ouro I: as contribuições dos Estados-Membros devem cobrir um limite mínimo do orçamento;
- ii) Regra de Ouro II: a receita deve ser previsível;
- iii) Regra de Ouro III: os orçamentos devem ser credíveis;
- iv) Regra de Ouro IV: limites máximos de despesas devem ser definidos;
- v) Regra de Ouro V: todas as despesas devem ser autorizadas;
- vi) Regra de Ouro VI: os fluxos e transações de recursos devem ser fiáveis e eficientes.

As Regras de Ouro estão actualmente a ser traduzidas em políticas e procedimentos da UA e reflectidas no Regulamento Financeiro actualizados da UA. A aplicação das Regras aquando da preparação do Orçamento aprovado pela UA de 2019 ajudou a reduzi-lo em 12%, em comparação com o orçamento de 2018.

b. Supervisão reforçada pelos Ministros das finanças

25. Em Janeiro de 2018, a Conferência aprovou a função de supervisão orçamental do F15; pois, ajudará a assegurar que:

- a. A UA mantenha os mais altos padrões de gestão orçamental e financeira; e
- b. Um orçamento seguro e baseado na capacidade de gastar, e desenvolvidas previsões de receitas apropriadas.

26. Desde a sua criação, o Comité de Quinze Ministros das Finanças (F15) reuniu-se até agora cinco vezes, a fim de:

- a) Adoptar os seus Termos de Referência;
- b) Acordar sobre a melhor maneira de implementar a Decisão de Kigali sobre o financiamento da União;
- c) Concordar e propor à Conferência as "Regras de Ouro";
- d) Aprovar e propor à Conferência o seu mecanismo de supervisão do orçamento da UA;
- e) Concordar com o novo processo de preparação e revisão do orçamento;
- f) Formular recomendações do orçamento de 2019 para o Conselho Executivo.

27. Por outro lado, através do seu Comité de Peritos, o F15 participou plenamente no processo de orçamento estatutário, reunindo-se em conjunto com os Subcomités de Programas e Conferências (CPC) e de Supervisão Geral e Coordenação sobre Questões Administrativas, Orçamentais e Financeiras. (GSCBFAM) do CRP para examinar as prioridades orçamentais e propostas entre os meses de Maio e Outubro de 2018. Durante todo o ano, o F15 também foi instrumental em fornecer orientações em assuntos administrativos e de recursos humanos com implicações financeiras, nomeadamente:

- a) Deliberações em torno do orçamento de 2019;
- b) Relatório de Desempenho Intercalar de 2018;
- c) Gestão do Desempenho do Pessoal da União Africana;
- d) Processos de Recrutamento e Selecção da UA;
- e) Análise de Contrato de Curto Prazo;
- f) Discussão sobre os pagamentos em atraso da UA;
- g) Determinação e reclassificação do Fundo de Reserva;
- h) Análise do Orçamento Suplementar de 2018;
- i) Verificação de Saldos Pendentes de Longo Prazo propostos para Cancelamento e Reposição;
- j) Tratamento da taxa preferencial para Escritórios da UA em Genebra e Bruxelas.

E. Tabela de Contribuições

28. A tabela de Contribuições para o período 2020-2022 foi reformulada. Tomou em consideração os princípios da capacidade de pagamento, solidariedade e partilha equitativa dos encargos, para evitar a concentração de riscos exigida através da Decisão da Cimeira (**Assembly/AU/Dec.635(XXVIII)**). Foi elaborado no entendimento de que melhorará a repartição global dos encargos do orçamento para assegurar que a União seja financiada de forma previsível, sustentável, equitativa e responsável, com a plena apropriação dos seus Estados-Membros. A tabela reformulada foi enviada em Julho de 2018 a todos os Estados-Membros para comentários e contribuições. Uma reunião para deliberar sobre o assunto foi marcada para Janeiro de 2019 e, posteriormente, para sua adopção pela Conferência em Fevereiro de 2019.

F. Consolidação do Regime de Sanções pelo não pagamento de contribuições.

29. As contribuições dos Estados-Membros da UA não são frequentemente feitas a tempo ou não de todo. No âmbito do regime de sanções existente antes de Novembro de 2018, os Estados-Membros que não pagam foram classificados como estando em incumprimento apenas se estivessem em atraso durante dois anos completos. Isto levou a uma tendência em que cerca de 33% das contribuições avaliadas eram regularmente realizadas em atraso.

30. O novo regime de sanções adoptado em Novembro de 2018 pela Conferência, através da Decisão **Ext/Assembly/AU/Dec.3 (XI)**, procurou reforçar este regime, entre outros, encurtou o período em que um Estado-Membro será considerado estar em falta por seis (6) meses a partir de dois (2) anos. Colocou igualmente ênfase no cumprimento introduzindo uma aplicação faseada de sanções, caso um Estado-Membro esteja em falta. Outrossim, proporcionou um alívio aos Estados-Membros que se opõem devido a circunstâncias que os tornam temporariamente habilitados a pagar as suas contribuições fixas.

G. Conclusão

31. Embora o presente relatório apresente um quadro de progressos consideráveis em questões de supervisão do orçamento e cumprimento dos Estados-Membros no que diz respeito às suas obrigações financeiras da União, os desafios ainda permanecem. Enquanto as contribuições são devidas a partir de 1 de Janeiro do exercício financeiro, o fluxo real dos fundos dos Estados-Membros não foi coerente com os requisitos de fluxos de caixa da União. Uma grande quantidade de fundos é recebida durante o segundo semestre do ano. O cronograma de pagamento como quando é que os fundos devem ser encaminhados para a UA não foi acordado.