

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Caixa Postal 3243, Adis Abeba, ETIÓPIA Tel: +251-115- 517 700 Fax: +251-115- 517844 / 5182523
Website: www.au.int

**COMITÉ TÉCNICO ESPECIALIZADO DE FINANÇAS, ASSUNTOS MONETÁRIOS,
PLANIFICAÇÃO ECONÓMICA E INTEGRAÇÃO**

01 - 04 DE DEZEMBRO DE 2020

**INFORMAÇÃO PARA OS MINISTROS SOBRE FLUXOS
FINANCEIROS ILÍCITOS**

I. Introdução

Fluxos financeiros ilícitos (IFF)

Os fluxos financeiros ilícitos (IFF) têm estado no centro das discussões em África devido ao seu impacto negativo no financiamento do desenvolvimento, desenvolvimento e crescimento sustentável. Para determinar a tenacidade do fenómeno dos IFF e abordar o assunto, o Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos em África, (*HLP*) investigou essa questão a pedido da 4ª Conferência da Comissão Conjunta da União Africana/Comissão Económica das Nações Unidas para África (CUA/UNECA) dos Ministros Africanos das Finanças, Planificação e Desenvolvimento Económico, que teve lugar em 2011. O relatório do HLP (2015)¹ definiu os IFF como dinheiro ilegalmente ganho e transferido para fora do continente africano. O continente perdeu cerca de 1 trilião de dólares para fluxos ilícitos nos últimos 50 anos, com perdas anuais estimadas em 50 mil milhões de dólares. Um relatório recente da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (2020)² estimou as perdas anuais em cerca de 89 mil milhões de dólares americanos. Estas perdas são de uma enorme preocupação, dados os vários desafios socioeconómicos ainda enfrentados pelo continente. O montante da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) de 48 mil milhões de dólares e o investimento directo estrangeiro de 54 mil milhões de dólares recebidos anualmente, em média, entre 2013 e 2015, ascende quase ao mesmo montante perdido em fluxos financeiros ilícitos.

Os fluxos financeiros ilícitos estão frequentemente associados ao sector extractivo, uma vez que as indústrias extractivas são particularmente vulneráveis aos IFF, devido às complexas e elaboradas cadeias de valor globais associadas ao sector. Mais ainda, a falta de transparência financeira no sector extractivo permite frequentemente a corrupção em todo o sector e impede a cobrança das receitas necessárias por parte dos governos. Os fluxos financeiros ilícitos relacionados com a exportação de produtos do sector extractivo (40 mil milhões de dólares em 2015) são a maior componente dos IFF em África, contribuindo para drenar ainda mais o continente de recursos essenciais necessários para impulsionar a sua agenda de desenvolvimento³. A Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas (EITI) e o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM), juntamente com doadores internacionais, têm fornecido inúmeras lições e melhores práticas. Contudo, estas iniciativas permaneceram principalmente fragmentadas e ainda não foram ampliadas e plenamente integradas em estratégias mais amplas de desenvolvimento sustentável.

O surgimento da nova pandemia de coronavírus está a exacerbar a situação de défice fiscal em alguns países africanos. A contracção dos recursos orçamentais é susceptível de impedir e atrasar a implementação da Agenda 2063 e dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS). Assim, é urgente e imperativo reforçar a mobilização de recursos internos

¹ AU e UNECA (2015), Relatório do Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos em África

² Relatório da CNUCED (2020), Desenvolvimento Económico em África: Enfrentar os fluxos financeiros ilícitos em prol do desenvolvimento sustentável em África

³ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2020_en.pdf

através da intensificação do combate aos IFF e do apoio às actuais iniciativas continentais em curso.

A nível continental, várias iniciativas estão a ser empreendidas para o combate aos IFF. A UA dedicou o tema do ano 2018 a “*Vencer a Luta contra a Corrupção: Um Caminho Sustentável para a Transformação de África,*” um esforço concentrado da vontade da organização de combater a fraca governação financeira, a atribuição errada dos recursos orçamentais, os obstáculos ao investimento produtivo, e o aumento sistémico da desigualdade em todo o continente. Em apoio ao tema, a Comissão, através do Departamento de Assuntos Económicos, publicou um livro sobre a mobilização de recursos internos: A luta contra os fluxos financeiros ilícitos e a corrupção. O livro é uma colecção de melhores práticas de vários Estados Membros e parceiros nos seus esforços para combater os IFF.

Além disso, através do Departamento de Assuntos Económicos, a CUA está a trabalhar de forma activa com vários parceiros em projectos de IFF, incluindo a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF), e outras redes africanas. Estes projectos incluem IFF no comércio de produtos petrolíferos, considerando que o financiamento do comércio de produtos petrolíferos e o branqueamento de capitais baseado no comércio constituem uma grande componente dos fluxos ilícitos; o reforço das capacidades dos Estados Membros na área de reforço das administrações tributárias e da luta contra os IFF; e publicações sobre várias questões relativas aos IFF e à tributação.

Para avançar na luta contra os IFF, os Estados-Membros devem adoptar todas as medidas necessárias para reduzir e eliminar todas as vias de fluxos ilícitos. Embora as fontes de IFF estejam dentro do continente, os mecanismos para os facilitar envolvem frequentemente actores e entidades públicas e privadas não africanas, com poderes conferidos por leis e políticas adoptadas por organismos intergovernamentais fora do continente. A este respeito, os governos africanos devem envolver actores não africanos para que estes garantam que as suas operações não encorajem, consciente ou inconscientemente, fluxos ilícitos provenientes do continente.

II. Iniciativas em curso a nível Continental para reduzir os IFF

1. Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos

A criação do Painel de Alto Nível (HLP) sobre Fluxos Financeiros Ilícitos liderado por Sua Excelência Thabo Mbeki, antigo Presidente da África do Sul, foi um trampolim na luta contra os IFF. O HLP foi criado com a determinação de assegurar o desenvolvimento acelerado e sustentado de África, apoiando-se, tanto quanto possível, nos seus próprios

recursos, o que inclui o reforço da luta contra os IFF. Em 2012 o HLP elaborou um relatório destinado a (i) realização de uma avaliação realista e precisa dos volumes e fontes destes fluxos; (ii) obtenção de um entendimento concreto de como estes fluxos ocorrem em África, com base em estudos de caso de uma amostra de países africanos; e (iii) formulação de recomendações específicas de acções práticas, realistas a curto e médio prazo que devem ser levadas a cabo tanto por África como pelo resto do mundo para enfrentar eficazmente o que é, de facto, um desafio mundial. O relatório recebeu várias contribuições dos Estados Membros e parceiros, incluindo o Banco Mundial, as Nações Unidas e a OCDE.

Uma das conclusões do HLP foi que acabar com os IFF é intrinsecamente uma questão política. É à luz desta constatação, e do reconhecimento de que a natureza e a magnitude dos IFF estão a evoluir, que esta discussão está a ser reintroduzida neste Fórum para se determinarem as medidas necessárias para conter permanentemente os fluxos financeiros provenientes de África. De acordo com o Relatório do HLP (2015), a África estava a perder anualmente cerca de 50 mil milhões de dólares americanos em fluxos financeiros ilícitos, com base nos dados disponíveis. Os IFF minam a capacidade dos países africanos de providenciar o financiamento necessário para o desenvolvimento e as despesas sociais. A pobreza e a desigualdade são fenómenos comuns num continente que é na sua maioria incapaz de fornecer serviços sociais essenciais como os cuidados de saúde e a educação. A adopção das recomendações do HLP pelos Chefes de Estado e de Governo da União Africana em Janeiro de 2015 colocou a luta contra os IFF no topo da agenda do desenvolvimento de África. Esta reunião proporcionou um momento oportuno para o reforço da posição política do continente e para o pleno envolvimento dos vários parceiros internacionais na contenção dos IFF, utilizando como base as recomendações do HLP.

2. Consórcio para conter os IFF

O Consórcio para conter os IFF foi criado sob a liderança de Sua Excelência Thabo Mbeki para implementar as recomendações do Relatório do HLP. Os principais objectivos do Consórcio são assegurar uma colaboração mais racionalizada na agenda contra IFF e alavancar parcerias e proporcionar uma orientação estratégica geral aos esforços para reduzir os IFF em África. Mais importante ainda, o Consórcio orienta a realização conjunta de acções por vários parceiros com base em vantagens comparativas e na conjugação de recursos para a efectiva redução dos IFF em África. O Grupo de Trabalho dos IFF (IWG) fornece o apoio técnico necessário ao Consórcio.

Os membros do Consórcio incluem a UA e os seus órgãos; a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (UNECA), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), as Comunidades Económicas Regionais (CER), o Parlamento Pan-Africano, a Fundação Africana de Capacitação, o ATAF, a Integridade Financeira Global (GFI), a Rede de Justiça Fiscal de África, outras redes africanas, OSC e o sector privado, e alguns parceiros não africanos.

3. Publicação da Comissão da União Africana sobre Mobilização de Recursos Internos: *A Luta contra a Corrupção e os IFF*

Na sequência do tema da UA do ano 2018, "*Ganhar a Luta contra a Corrupção: O Caminho Sustentável para a Transformação de África*", o Departamento de Assuntos Económicos realizou a reunião anual do seu Comité Técnico Especializado em Finanças, Assuntos Monetários, Planificação e Integração Económica, sob o mesmo tema. Durante o STC, os Estados membros recomendaram a publicação do livro *Mobilização de Recursos Internos: Combate à Corrupção e IFF*. Este livro inclui as melhores práticas e experiências de vários Estados Membros, CER, e parceiros da luta contra os IFF.

4. Parceria entre a Comissão da União Africana (CUA) e o Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF)

As receitas fiscais continuam a ser uma fonte significativa de rendimento para a maioria dos países africanos. No entanto, o continente ainda sofre de atrasos na cobrança da receita fiscal devido, entre outros factores, à baixa capacidade das administrações tributárias e à debilidade das suas infraestruturas. Para enfrentar este desafio, a CUA, o ATAF e a OCDE publicam conjuntamente um Relatório Estatístico Anual de Receitas que compila estatísticas comparáveis de receitas fiscais e não fiscais de 30 países em África. Além disso, o ATAF facilita a troca de informações para fins fiscais entre países africanos, o que permite a recuperação de receitas evadidas para outras jurisdições africanas.

Além disso, as organizações estão à frente das discussões a nível mundial sobre a redistribuição dos direitos fiscais sobre as actividades digitais das empresas multinacionais (MNE) que operam à distância em jurisdições sem presença física, mas que criam valor e obtêm lucros significativos através das suas interações com os cidadãos. Além disso, discussões sobre a taxa de imposto mínima geral, assegurando que todas as grandes empresas multinacionais paguem pelo menos uma taxa mínima de imposto. Esta questão é fundamental para que o continente alcance um impulso na sua posição, pelo que fala a uma só voz nas negociações a nível internacional.

Em Agosto de 2020, a CUA e o ATAF organizaram em conjunto um Diálogo Político de Alto Nível. Algumas das recomendações decorrentes da reunião consistiram na organização de um Diálogo Anual de Alto Nível sobre Política Fiscal que facilita a troca de pontos de vista e melhores práticas no reforço dos sistemas fiscais para melhorar a cobrança de receitas. As partes estão a trabalhar para assegurar que este diálogo sobre políticas fiscais ocorra anualmente, de acordo com a recomendação dos Estados Membros.

5. Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações para Fins Fiscais

Em 2019, a Comissão da União Africana aderiu ao Fórum Global como membro associado/observador. O Fórum facilita a troca de informações para fins fiscais, o que tem alcançado grande sucesso no combate à evasão fiscal offshore em vários países, incluindo África. Ao trabalharem através do Fórum Global, os países implementaram

normas robustas que levaram a um nível de transparência sem precedentes em matéria fiscal. Além disso, o Fórum Global, a OCDE, a Comissão da União Africana (CUA), o Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o Grupo do Banco Mundial e o *Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations Fiscales* (CREDAF), têm vindo a elaborar um Relatório Anual sobre o Progresso da Iniciativa Africana. O relatório informa os decisores e os cidadãos, fornecendo estatísticas comparáveis sobre transparência fiscal como uma das respostas dos países africanos aos fluxos financeiros ilícitos. A transparência fiscal em África 2020 mostra os avanços significativos alcançados nos dois pilares da Iniciativa África: (i) sensibilização e empenho político em África e (ii) desenvolvimento de capacidades dos países africanos em matéria de transparência fiscal e de troca de informações.

6. Os IFF e comércio de produtos petrolíferos - projecto conjunto da CUA e OCDE

Para além das áreas prioritárias acima mencionadas, o Departamento de Assuntos Económicos da CUA, em colaboração com o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, lançou um programa plurianual de trabalho sobre os IFF no comércio de produtos petrolíferos que visa reunir provas credíveis sobre a eficácia dos esforços envidados até à data em matéria de transparência; examinar as redes de actores, interesses e incentivos que se apoiam mutuamente e que moldam e facilitam os IFF no comércio de petróleo, bem como recomendar formas de reforçar as intervenções relativas aos IFF por parte do CAD e outras acções dos membros da OCDE. Embora o projecto se concentre principalmente no sector petrolífero, os parceiros estão a considerar a possibilidade de estender o projecto a todas as mercadorias, incluindo minerais, produtos agrícolas como o cacau, etc.

O comércio de produtos petrolíferos ligados aos IFF tem um impacto negativo na mobilização de recursos internos e no desenvolvimento sustentável. O trabalho que está a ser realizado conjuntamente pela CUA e OCDE visa interrogar especificamente a relação entre os comerciantes de petróleo e as empresas petrolíferas nacionais, em particular, nas três áreas seguintes: (i) a selecção dos compradores e a atribuição dos direitos dos compradores; (ii) a negociação das condições de venda; e (iii) a cobrança e transferência das receitas para os sistemas nacionais de despesas. Estas áreas de trabalho estão inter-relacionadas e têm um impacto directo nos esforços dos Estados Membros de mobilização de recursos internos.

7. Acção conjunta da CUA e UE sobre os IFF

O Departamento de Assuntos Económicos, em parceria com a União Europeia (UE) através da GIZ, está a trabalhar num projecto de IFF. O **objectivo geral** da Acção é "*contribuir para a redução dos fluxos financeiros ilícitos em África*". O projecto irá aproveitar as parcerias existentes e desenvolver novas abordagens para melhorar as

actividades de combate aos fluxos financeiros ilícitos. Os objectivos específicos incluem (i) o papel de facilitador da CUA no combate aos IFF em África é reforçado (ii) a sensibilização para os IFF é aumentada entre as instituições públicas (incluindo a CUA e os Estados Membros da UA) e as OSC; (iii) a responsabilização das instituições públicas relativamente aos IFF é melhorada a nível nacional e regional, através da implementação, entre outros, de normas de boa governação; (iv) a eficácia dos esforços piloto dos governos para combater os IFF é aumentada. O projecto permitirá também o reforço da estratégia que está a ser desenvolvida pela CUA para enfrentar os IFF no continente.

III. Conclusões e Recomendações

A mobilização de recursos internos continua a ser imperativa para o continente alcançar os seus objectivos de desenvolvimento, incluindo a Agenda 2063. Estão em curso muitos esforços da luta contra os IFF a nível nacional, regional e continental. O desafio dos IFF pode ainda ser agravado, caso o continente não assegurar uma representação adequada nas discussões do Quadro Inclusivo. Isto é uma referência especial às propostas do Pilar 2, que visam abordar o BEPS assegurando que todos os lucros de uma Empresa Multinacional sejam tributados a uma taxa mínima de imposto. Embora as actuais propostas não garantam actualmente de forma suficiente a protecção dos direitos fiscais dos países de origem, proporcionam uma base para um maior debate e discussão no contexto da procura de maiores direitos fiscais para o continente.

O corolário de uma atribuição de maiores direitos fiscais no contexto das discussões do Pilar 2 é uma significativa diminuição dos IFF como taxa de imposto efectiva, desde que seja justo para os países de origem, evitará complexidades inerentes às actuais regras dos Preços de Transferência. Para além das actividades acima mencionadas, existem várias iniciativas em curso a vários níveis. Como o continente se vê confrontado com o coronavírus sem precedentes que exacerba as questões fiscais para o continente, o reforço da mobilização de recursos torna-se urgente e crucial. Os Estados Membros precisam promover formas inovadoras e apoiar as iniciativas em curso da luta contra os IFF. Parcerias fortes a nível continental e internacional são essenciais para assegurar que o continente recupere os seus recursos e os canalize para o desenvolvimento sustentável. O papel dos decisores políticos africanos ao mais alto nível é fundamental para forjar o caminho a seguir com vários parceiros regionais, continentais e internacionais. As recomendações para reforçar a luta contra os IFF são as seguintes:

- ✓ Reforçar a implementação das recomendações do Painel de Alto Nível relativas ao relatório sobre os IFF;

- ✓ Prevenir a ocorrência de IFF antes da sua saída das fronteiras africanas para evitar processos complicados que requerem capacidades muitas vezes escassas nos países africanos para a recuperação dos recursos.

- ✓ Criar e reforçar parcerias sólidas para a luta contra os IFF;

- ✓ Alcançar um consenso e reforçar a capacidade dos Estados Membros sobre o actual debate mundial relativo à tributação da economia digital e questões de Erosão de Base e de Transferência de Lucros (BEPS) e orientações sobre como o continente deve avançar no referido debate;

- ✓ Partilhar várias experiências e iniciativas a nível nacional da luta contra os IFF;

- ✓ Os Estados Membros são encorajados a utilizar e fazer parte da plataforma do ATAF e Fórum Global que promove a troca de informações para fins fiscais que tem beneficiado outros países.