AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P. O. Box 3243 Telephone +251 115 517 700 Fax: +251 115 517 844 Addis Ababa, ETHIOPIA
Website: www.african-union.org

CONSELHO EXECUTIVO
Vigéssima-Sexta Sessão Ordinária
23 – 27 de Janeiro de 2015
Adis Abeba, ETIÓPIA

EX.CL/891(XXVI)
Original: Inglês

RELATÓRIO FINAL DO PAINEL DE ALTO NÍVEL SOBRE OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS (IFF)

Fluxos financeiros ilícitos

Documento de trabalho

Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Fluxos financeiros ilícitos

Documento de trabalho

I. Introdução

1. O financiamento dos esforços de desenvolvimento de África se revelou dispendioso, obrigando o continente a depender de fontes externas, o que é comummente chamado de assistência internacional ao desenvolvimento. Este tipo de assistência é distribuído muitas vezes de forma desigual, não é sustentável e, em alguns casos, é mesmo prejudicial às economias nacionais a longo prazo. As lições tiradas dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio deram lugar a uma nova abordagem para a elaboração de um quadro de desenvolvimento considerado um vector de transformação pós-2015, destinado a assegurar a auto-suficiência de África. Portanto, esse programa de transformação estrutural requer um mecanismo de financiamento suficiente, previsível, sustentável e integrado, assente nos objectivos de desenvolvimento (Abugre e Ndomo, 2014). O continente deve também empreender reformas destinadas a captar recursos actualmente inexplorados ou mal geridos. Para o efeito, é importante conter os fluxos financeiros ilícitos e tornar estes fundos um meio poderoso para melhorar a mobilização dos recursos internos, por forma a contribuir para o desenvolvimento do continente.

2. Os fluxos financeiros ilícitos são fluxos de capitais não reconhecidos provenientes: a) do produto de roubo, do suborno e de outras formas de corrupção dos funcionários; b) do produto de actividades criminosas, tais como o tráfico de droga, a extorsão, a contrafacção, o contrabando e o financiamento do terrorismo; c) e do produto da evasão fiscal e das operações de branqueamento de capitais. Estimativas de vários estudos recentes, incluindo um sob título «Financiar a agenda de desenvolvimento de África para o período após 2015», mostram que, entre 1970 e 2008, os fluxos financeiros ilícitos causaram perdas à África na ordem dos 854 – 1.800 mil milhões de dólares. De acordo com o último relatório intercalar do Grupo de Alto Nível sobre os fluxos financeiros ilícitos provenientes de África, os montantes médios perdidos anualmente se situam entre 50 e 148 mil milhões de dólares (CEA, 2013). As multinacionais, devido à fraude fiscal e aos preços de transferência, estão na origem de grande parte destes fluxos, seguido das actividades criminais e da corrupção. Esta perda de receitas, devido aos fluxos financeiros ilícitos, fragiliza a geração de rendimentos e reduz o impacto positivo das actividades económicas, nomeadamente no sector das indústrias extractivas (CEA, 2013). Esta situação compromete igualmente a capacidade de África para mobilizar os recursos criados por esses sectores por forma a financiar a realização dos objectivos de desenvolvimento, tendo por isso efeitos negativos para os mais pobres, no que diz respeito à protecção social e à distribuição das riquezas, bem como pelo facto de as suas perspectivas em termos de emprego e receitas estarem a diminuir (Kar et Cartwright-Smith, 2010).

II. Objectivo

3. O presente documento visa:

- Determinar, analisar e sensibilizar para os desafios em termos de desenvolvimento e os fluxos financeiros ilícitos para a transformação de África;
- Identificar os mecanismos e as dinâmicas dos fluxos financeiros ilícitos e os principais problemas encontrados nas acções que visam conter e orientar os mesmos, bem como as consequências a extrair na perspectiva de transformação económica de África;

- Determinar os conhecimentos necessários para operar mudanças políticas com vista a controlar e conter os fluxos financeiros ilícitos provenientes de África no quadro da transformação estrutural;
- Elaborar as medidas políticas apropriadas, sobretudo, mobilizar apoio para os processos que permitem inverter os fluxos financeiros ilícitos a nível nacional, regional e mundial;
- Propor políticas para assegurar uma maior compreensão da dimensão do problema para as economias africanas e encorajar a adopção de directivas e instrumentos pertinentes a nível nacional, regional e internacional, incluindo as medidas de salvaguarda e de acordos para corrigir a situação;
- Ter como base experiências de países e de estudos de caso para analisar a natureza dos fluxos financeiros ilícitos e os seus efeitos no desenvolvimento, e enfrentar os desafios que entravam as acções empreendidas para limitar a sua dimensão e as suas consequências.

Questões de ordem geral

4. A questão dos fluxos ilícitos é complexa e técnica, se tivermos em conta a sua proveniência, o destino, a escala, as modalidades, os motivos, os actores e as medidas regulamentares adoptadas para resolver a situação. O conceito de fluxos financeiros ilícitos deve ser claramente definido, através da adopção de uma terminologia apropriada. Na verdade, os termos de fluxos financeiros ilícitos e de fuga de capitais são muitas vezes utilizados de forma aleatória. A fuga de capitais implica uma componente legal, inscrito nos registos contabilísticos da entidade que procede a transferência para fora, e uma componente ilegal, que não está consignada em nenhuma parte. Estes recursos dissimulados devem, com razão, ser qualificados de ilícitos porque podem incluir fluxos de capitais não reconhecidos provenientes de actividades criminosas, de actos de corrupção (funcionários que recebem suborno e cometem roubos) e de actividades comerciais.

5. O branqueamento de capitais, o tráfico de drogas, a extorsão, a contrafacção, o contrabando e o financiamento do terrorismo representam cerca de 35% dos fluxos financeiros ilícitos em todo o mundo (CEA, 2014). O branqueamento de capitais foi estimado em cerca de 1.600 mil milhões de dólares, o tráfico ilícito de drogas em 320 mil milhões e o mercado de contrafacção em 250 mil milhões. As transações comerciais das multinacionais, a evasão fiscal, o branqueamento do produto das transacções comerciais, a evasão fiscal abusiva através de isenções fiscais prejudiciais, as isenções e as falsas facturas entre as empresas, representam 60% dos fluxos financeiros ilícitos. Os restantes 5% são produto da corrupção (roubo, suborno e outras formas de corrupção), embora esta percentagem pode ser maior. Com efeito, a corrupção é um fenómeno transversal que afecta outras componentes de fluxos financeiros ilícitos, tais como o crime organizado, o tráfico de drogas, o branqueamento de capitais, a evasão fiscal, a contrafacção, as falsas facturações, a pressão exercida sobre os responsáveis políticos e os preços de transferência praticados por empresas do sector privado, que muitas vezes não são tidos em consideração. O total dos fluxos financeiros ilícitos atinge todos os anos, de acordo com a CEA e outras fontes, 50 mil milhões de dólares. O referido montante é superior ao da ajuda pública ao desenvolvimento recebida por África. Esta estimativa pode estar bem abaixo do montante real dos fluxos, uma vez que não existem dados precisos para todas as transações nem para todos os países africanos (CEA, 2012).

6. As repercussões dessas diferentes formas de fluxos financeiros ilícitos sobre o continente africano afectam os recursos e as receitas fiscais, pondo em causa a base tributária essencial para a mobilização dos recursos internos. Estes fluxos também limitam a poupança interna de que precisamos para reduzir a necessidade de financiamento das infra-estruturas em África - que está cifrado em cerca de 31 mil milhões de dólares anualmente – tendo em vista combater as alterações climáticas ou o desemprego juvenil. Em segundo lugar, os fluxos financeiros ilícitos levantam problemas de governação, uma vez que a distribuição dos recursos se caracteriza pela procura de renda e não pela maximização da produtividade. Tal prática pode prejudicar os Estados, porque fragiliza as instituições, tais como os bancos, os serviços de informação financeira e outros mecanismos jurídicos encarregados de detectar os fluxos financeiros ilícitos e levar os seus autores perante os tribunais. Em terceiro lugar, os fluxos financeiros ilícitos perpetuam a dependência económica de África em relação à ajuda externa. Esta dependência é reflectida nos níveis de ajuda pública ao desenvolvimento observados nos orçamentos públicos, que representam até 70% do total das receitas públicas em alguns países. Finalmente, a falta de vontade política e de autoridade permitiu que os fluxos financeiros ilícitos prosperassem no continente africano. As principais vítimas são os pobres e as pessoas vulneráveis, uma vez que os recursos que poderiam ser empregues em acções com vista à redução da pobreza e o crescimento económico são desviados desta forma.

Questões particulares

Fluxos financeiros ilícitos e recursos naturais

7. No domínio dos recursos naturais, os fluxos financeiros ilícitos provêm principalmente da corrupção, da exploração ilegal de recursos e da evasão fiscal. Entre os actos de corrupção figuram os subornos pagos pelas empresas e o dinheiro desviado da cobrança de impostos ou das alocações orçamentais. A exploração ilegal dos recursos está ligada ao rendimento das empresas não declaradas extraídos da exploração ilegal de recursos e da evasão fiscal (incluindo o contrabando e a fixação de preços de transferência). Estas formas de fluxos financeiros ilícitos têm consequências nefastas para os diferentes fluxos de receitas da indústria extractiva. O pagamento de prémios, por exemplo, vê-se limitado pelos subornos e pagamentos feitos fora das contas dos orçamentos centrais. Os direitos de utilização (royalties) são afectados pela subdeclaração de volumes, a subestimação de valores, de preços de referência ou da indexação aos descontos, a extorsão e a evasão ao pagamento de direitos de utilização. Além disso, os impostos sobre os rendimentos das empresas sofrem cortes devido à transferência de preços ou à subfacturação, bem como as isenções de impostos ou as deduções fiscais indevidas e as falsas declarações sobre os volumes ou os preços, o aumento dos custos de operação e o desvio de fundos. Essa situação tem efeitos sobre o desenvolvimento, o facto de a maioria dos países não conseguir maximizar os benefícios que retiram das suas riquezas de recursos naturais, uma vez que os altos funcionários estão corrompidos e as empresas tirarem as suas vantagens em detrimento da população (Billon, 2011).

Fluxos financeiros ilícitos e governação

8. Os fluxos financeiros ilícitos e a governação são duas questões intimamente ligadas, tanto a nível nacional como internacional. Por exemplo, os problemas de governação, como os regimes cleptocratas, a instabilidade política, a fragilidade da administração fiscal, as taxa de câmbio desfavoráveis ou a ausência do Estado de direito, geram oportunidades que permitem o crescimento dos fluxos financeiros ilícitos (Abugre e Ndomo, 2014). Estas saídas de capital são facilitadas pela criação de sistemas financeiros paralelos, como os paraísos fiscais, as jurisdições pouco claras, as empresas fictícias, as contas fiduciárias anónimas, as falsas fundações, as políticas de manipulação de preços e as técnicas de branqueamento de capitais, que enriquecem os países desenvolvidos e outras regiões em desenvolvimento. A nível nacional, os fluxos financeiros ilícitos afectam a dinâmica das linhas macroeconómicas, como as economias internas, as reservas em divisa e a cobrança de impostos. As economias dos países africanos estão por isso debilitadas e fechadas num ciclo de empréstimos externos e do serviço da dívida. Desta forma se perpétua a sua dependência em relação à ajuda externa. Em 2011, por exemplo, o fluxo de toda a ajuda pública ao desenvolvimento para África ascendeu os 50 mil milhões de dólares, contra os 17,4 mil milhões em 2002. Na verdade, os fluxos financeiros promovem o aumento do crédito externo, conferindo assim mais espaço ao endividamento e limitando as despesas públicas (NEPAD, 2013). Os fluxos financeiros ilícitos ameaçam igualmente a estabilidade e a segurança, visto que as actividades criminosas, como o tráfico de seres humanos, o tráfico de armas e de drogas, se desenvolvem dentro e fora das fronteiras. (CEA, 2014).

Fluxos financeiros ilícitos e sector privado

9. As consequências dos fluxos financeiros ilícitos no sector privado assumem dois aspectos: por um lado, 60% dos fluxos financeiros ilícitos ocorre nas empresas multinacionais e privadas, que manipulam os preços ou emitem facturas falsificadas para transferir dinheiro ao estrangeiro ou o branqueamento de capitais, através do pagamento de subornos aos responsáveis pela aplicação dos regulamentos ou os inspectores. Estas empresas, dadas as suas várias implantações e suas influências no mundo inteiro, podem transferir preços e escapar o pagamento de imposto por meio de práticas corruptas como a compra das autoridades do país. Chegam mesmo a exercer pressão durante as negociações de contractos para se instaurar taxas de imposto baixas ou regulamentações laxistas. A incapacidade dos governos africanos de controlar tais actos ilícitos permitiu que empresas multinacionais se envolvessem na falsificação de preços de importações e exportações, na subdeclaração de volumes de recursos naturais extraídos de África e ter o benefício de tréguas fiscais generosas, revendendo as suas concessões antes do seu termo e reaparecendo sob o disfarce de uma empresa totalmente diferente. Por outro lado, os fluxos financeiros ilícitos prejudicam o sector privado, asfixiando os negócios e o empreendedorismo e dificultando consideravelmente a transformação estrutural e a diversificação económica (CEA, 2012).

Reorientar os fluxos financeiros ilícitos para aumentar a mobilização dos recursos internos

10. O reforço da mobilização de recursos internos continua a ser um desafio para muitos Estados-membros, particularmente nos países de baixo rendimento.

11. Vários estudos demonstram quem os fluxos financeiros ilícitos representam uma potencial fonte de recursos internos que o continente poderia mobilizar.

12. Os fluxos ilícitos reduzem a margem de manobra orçamental em África e privam os sistemas financeiros e as autoridades públicas da possibilidade de recorrer a sistemas de mobilização dos recursos internos. A fraude fiscal está na origem de uma parte significativa dos fluxos financeiros ilícitos. Por exemplo, as convenções de dupla tributação reduzem ou eliminam, em geral, a evasão fiscal (os impostos devem ser pagos lá onde é realizada a actividade) e a retenção na fonte (os impostos devem ser pagos quando o dinheiro atravessa a fronteira), o que permite que a transacção financeira atravesse a fronteira sem ser sujeita a controlos. As empresas multinacionais tiram proveito de várias convenções de dupla tributação para transferir os lucros de um país para outro, lá onde as taxas de retenção na fonte são mais baixas.

13. Esses montantes de fluxos ilícitos que saem têm consequências económicas consideráveis para a capacidade dos países africanos de mobilizar recursos internos. O produto desses movimentos prejudica o potencial de transformação económica do continente, uma vez que absorve as receitas fiscais e os poucos recursos em divisa, asfixia o crescimento e o desenvolvimento socioeconómico e enfraquece a governação. Por conseguinte, os países africanos não conseguem escapar ao ciclo de contracção de empréstimos no exterior e de amortização da dívida, facto que os coloca numa situação de dependência em relação à ajuda externa (NEPAD, 2013).

Conter os fluxos financeiros ilícitos para financiar a adaptação às alterações climáticas

14. Os fluxos financeiros ilícitos representam um grande obstáculo para o desenvolvimento de África, sendo o continente mais vulnerável aos impactos das alterações climáticas e o menos apto para fazer face às alterações, devido, entre outros, ao baixo nível de desenvolvimento económico. A adaptação às alterações climáticas custará a África vários milhares de milhões de dólares por ano, o que colocará os orçamentos dedicados ao desenvolvimento sob forte pressão.

15. Prevê-se que o continente conheça mais situações de seca e de inundações, frequentes fenómenos extremos, tais como furacões e ciclones, bem como a elevação do nível do mar. Estas mudanças vão ter graves consequências em muitos sectores do desenvolvimento e ameaçam as economias e os meios de subsistência de muitos países africanos. Pesquisas recentes destacam estes riscos e a necessidade de soluções urgentes, dado que a actual dinâmica de crescimento no continente deve-se principalmente à utilização crescente dos recursos naturais e de uma agricultura de sequeiro sujeita a variações sazonais e climáticas (GIEC, 2013).

16. Tendo em conta as consequências potencialmente devastadores das alterações climáticas na vida e meios de subsistência das populações, medidas de adaptação têm sido postas em prática em toda a África e em todos os níveis, mas o seu alcance é limitado devido às restrições orçamentais. De acordo com projecções, os custos de adaptação para a África Subsaariana elevar-se-ão para 14 ou 15 mil milhões de dólares por ano e irão atingir 70 mil milhões de dólares até 2045 caso nenhuma medida suplementar de mitigação for adoptada (PNUA, Adaptação Gap report). As possibilidades inovadoras de financiamento da luta contra as alterações climáticas através dos recursos internos, como por exemplo os

recursos disponibilizados no quadro da luta contra os fluxos financeiros ilícitos, poderiam ajudar a financiar a luta contra este fenómeno.

Compreender os fluxos financeiros ilícitos e os conflitos em África

17. Segundo o Grupo intergovernamental de acção contra o branqueamento de capitais em África (GIABA), os extremistas no Sahel e as insurreições em muitos países africanos constituem um obstáculo contra os fundos ilícitos relacionados com o terrorismo (Sahadath, 2014).

18. Muitos conflitos violentos que se desenrolam nas regiões florestais estão relacionados a matérias-primas susceptíveis à pilhagem, tais como os metais preciosos e os diamantes, que podem servir para alimentar os conflitos (CIFOR, 2010). As receitas da silvicultura são directamente utilizadas pelos beligerantes para a compra de armas e de outros equipamentos. Os operadores florestais estão envolvidos no conflito, dedicando-se ao tráfico de armas e na troca de madeira por armas. O sector facilita o branqueamento de capitais e outros crimes financeiros.

19. Os fluxos financeiros ilícitos constituem uma ameaça para a estabilidade e a segurança dos países africanos, fragilizando as instituições e a democracia, e hipotecando o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito. Não há dúvida que para encontrar uma solução para os conflitos em África, é importante compreender a natureza e as características dos fluxos financeiros ilícitos.

Questões transversais

Corrupção

20. Embora a corrupção esteja em causa em todas as categorias de fluxos financeiros ilícitos, de facto, a questão está particularmente associada com a corrupção do sector público, como por exemplo o suborno e o abuso de poder (CEA 2014). A corrupção pode potencialmente facilitar as actividades criminosas, tais como o comércio de drogas, a extorsão, a contrafacção, o financiamento do terrorismo, a fraude fiscal, o contrabando e o branqueamento de capitais. Os agentes do sector privado também perpetuam essas práticas condenáveis ao subornarem os funcionários ou ao utilizarem as suas relações pessoais para influenciar os processos administrativos (CEA, 2013).

Paraísos fiscais e bancários

21. Os paraísos fiscais e as jurisdições que praticam o sigilo bancário servem de protecção aos fluxos financeiros ilícitos provenientes da evasão fiscal e do branqueamento de capital. A sua natureza garante sigilo e facilita o registo, em benefício dos proprietários das empresas que utilizam as empresas como fachada. A protecção dos fundos pelos paraísos fiscais prejudicam os esforços envidados para erradicar os fluxos financeiros ilícitos provenientes de África e encorajará determinados países africanos a tornar-se paraísos fiscais ou a praticar o sigilo bancário (CEA, 2013).

Questões relativas aos meios

22. A insuficiência de meios dificultou a luta contra os fluxos financeiros ilícitos. Um bom exemplo dessa insuficiência é apresentada pelos serviços aduaneiros e de receitas que não conseguem resolver o problema da falsificação dos preços dos bens, dos serviços e dos bens imateriais. O mesmo acontece no sector extractivo, que não tem a capacidade de negociar contratos ou garantir que os pontos de vista de África sejam incorporados na arquitectura mundial existente para conter os fluxos financeiros internacionais. Existe um desequilíbrio de meios entre os ministérios públicos e as multinacionais, estas últimas com a capacidade de contratar sempre os melhores peritos jurídicos e contabilistas para defender as suas causas (CEA, 2014).

Conclusão

23. É crucial conter os fluxos financeiros ilícitos e combater a corrupção e os paraísos fiscais, de forma a garantir a utilização eficiente e racional dos recursos e o financiamento interno a longo prazo. O dinheiro dos fluxos financeiros ilícitos deve permanecer no continente, e pode ser investido, economizado ou utilizado. Grande parte desses fundos poderia ser tributado de forma adequada para fornecer aos Estados receitas fiscais suplementares para alimentar os seus orçamentos, muitas vezes, deficitário; Estes fundos permitiriam igualmente aumentar os esforços de mobilização dos recursos internos. Para tal, África deve basear-se nas conclusões sólidas sobre os mecanismos e estratégias e sobre os trabalhos de pesquisa pelos pares que mostram claramente os efeitos dos fluxos financeiros ilícitos nos diferentes sectores da actividade económica. Na verdade, a luta contra os fluxos financeiros ilícitos poderia tornar-se um mecanismo fundamental na prossecução de um desenvolvimento sustentável.

24. Esta luta requer uma acção concertada tanto por parte dos países de origem dos fundos ilícitos como por parte dos países de destino. A abordagem jurídica e financeira deve ser transparente e o regime internacional de recuperação de activos deve ser integrado, a fim de pôr cobro às saídas de capital e de libertar estes recursos de que os países tanto necessitam.

Bibliografia

Abugre, C. and Ndomo, A. (2014). Structural Transformation and the Challenge of Financing Africa's Post 2015 Development Agenda

African Development Bank Group (2010). Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa, Economic Brief, Volume 1, n°2

African Economic Outlook (2014) Youth Unemployment (http://www.africaneconomicoutlook.org /en /theme/developing-technical-vocational-skills-inafrica /tvsd-in-specific-contexts/youth-unemployment/)

Centre for International Forestry Research (2010). Fact sheet: Forest and Conflicts

Casey Sahadath (2014). Note d'information pour la Commission économique pour l'Afrique sur les flux financiers illicites et la fuite des capitaux en Afrique, E-international relations students

Economic Commission for Africa (2012). Illicit Financial Flows from Africa: Scale and Development Challenges. Document d'information du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Economic Commission for Africa (2013). The State of Governance: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge

Economic Commission for Africa (2014). Rapport intérimaire du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique

Economic Commission for Africa (2014). Structural transformation and the challenge of financing Africa's post-2015 development agenda

Global Financial Integrity (2010). Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development

Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Climate Change 2013: The Physical Science Basis

Kar, D. and Cartwright-Smith, D. (2010). Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development

Le Billion, Phillipe (2011). Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives?

Ndikumana, L., and J. K. Boyce (2011), Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent. London: Zed Books

NEPAD (2013). Mobiliser des ressources financières nationales pour la mise en oeuvre des programmes nationaux et régionaux du NEPAD

Dixième session plénière du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, Madrid, 27 février 2012,

Vingt-cinquième réunion du comité monétaire et financier du FMI , Washington, D.C., 21 avril 2012

Convention des Nations Unies contre la corruption (2003). Résolution 58/4 de l'Assemblée générale, 31 octobre 2003. ONU, New York

United Nations Environment Programme (2013). Africa's Adaptation Gap: Technical Report

World Bank (2013). Financing for Development Post 2015

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository **http://archives.au.int**

Organs Council of Ministers & Executive Council Collection

2015

Final report of the high level panel on illicit financial flows (IFF)

African Union

African Union

http://archives.au.int/handle/123456789/4705

Downloaded from African Union Common Repository