

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME

Viena

e

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E
DESENVOLVIMENTO

Genebra

QUADRO CONCEPTUAL PARA A MEDIÇÃO ESTATÍSTICA DOS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

Este documento foi produzido pela UNCTAD (Secção de Estatísticas de Desenvolvimento e Informação em consulta com a Secção de Financiamento da Dívida e Desenvolvimento) e UNODC (Secção de Pesquisa e Análise de Tendências). O Grupo de Trabalho da UNCTAD-UNODC sobre a medição estatística dos fluxos financeiros ilícitos aprovou o quadro conceptual como base para o trabalho futuro.

Aviso legal

O conteúdo desta publicação não reflecte necessariamente as opiniões ou políticas do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), dos Estados Membros ou das organizações contribuintes, nem implica qualquer aprovação.

As designações utilizadas e a apresentação de material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas relativamente ao estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou área, ou das suas autoridades, ou relativamente à delimitação das suas fronteiras.

As informações sobre indicadores uniformes de recursos e *links* a *sites* da Internet contidas na presente publicação são fornecidas para conveniência do leitor e são correctas no momento da publicação. As Nações Unidas não se responsabilizam pela exactidão contínua dessas informações ou pelo conteúdo de qualquer website externo.

A presente publicação não foi formalmente editada.

Esta publicação pode ser reproduzida no todo ou em parte e sob qualquer forma para fins educativos ou não lucrativos sem autorização especial do detentor dos direitos de autor, desde que se reconheça a fonte. O UNODC e a UNCTAD gostariam de ter uma cópia de qualquer publicação que utilize esta publicação como fonte.

Comentários

Os comentários sobre o relatório são bem-vindos e podem ser enviados para:

Secção de Pesquisa e Análise de Tendências do UNODC

Centro Internacional de Viena
PO Box 5001400 Viena, Áustria
E-mail: unodc-ddds@un.org

Secção de Estatísticas de Desenvolvimento e Informações da UNCTAD

Palais des Nations
CH-1211 Geneva, Switzerland
E-mail: statistics@unctad.org

Agradecimentos

O Quadro Conceitual para a Medição Estatística de Fluxos Financeiros Ilícitos é uma publicação conjunta do UNODC-UNCTAD. O documento foi preparado conjuntamente pela Secção de Pesquisa e Análise de Tendências, Secção de Análise de Políticas e Assuntos Públicos, UNODC, sob a supervisão de Angela Me, Chefe da Secção de Pesquisa e Análise de Tendências, e pela Secção de Estatísticas de Desenvolvimento e Informações, UNCTAD, sob a supervisão de Steve MacFeely, Chefe de Estatística, em consulta com a Secção de Financiamento de Dívidas e Desenvolvimento, supervisionada por Stephanie Blankenburg, Chefe de Secção.

Elaboração, redacção e revisão do quadro conceitual

UNODC

Secção de Pesquisa e Análise de Tendências

Enrico Bisogno
Diana Camerini
Bjarne Toender Hansen
Alexander Kamprad
Irmgard Zeiler

UNCTAD

Secção de Estatísticas de Desenvolvimento e Informações

Fernando Cantu (até Julho de 2020)
Steve MacFeely
Anu Peltola

UNCTAD

Secção de Financiamento Dívidas e Desenvolvimento

Stephanie Blankenburg
Martina Giacomel
Penelope Hawkins

Assessoria e contributos de peritos

O Quadro Conceptual para a Medição Estatística dos Fluxos Financeiros Ilícitos beneficiou da perícia e assessoria dos membros do Grupo de Trabalho da UNCTAD-UNODC sobre a medição estatística dos fluxos financeiros ilícitos. Os comentários e a contribuição de peritos, nomeadamente Alexander Erskine, Peter Reuter e Federico Sallusti também foram inestimáveis. Um agradecimento especial vai para o Centro de Excelência em Informação Estatística sobre Governo, Crime, Vitimização e Justiça da UNODC-INEGI.

Edição

Jonathan Gibbons

Desenho gráfico

Suzanne Kunnen

Citação sugerida

UNCTAD e UNODC, Quadro Conceptual para a Medição Estatística dos Fluxos Financeiros Ilícitos (Viena, 2020).

ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	7
2. INTRODUÇÃO AOS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS	8
3. DESAFIOS ESTATÍSTICOS	9
Desafios conceptuais.....	9
Garantia da validade e solidez dos métodos de estimativa.....	10
Disponibilidade e limitações de dados	10
4. PRINCIPAIS MEDIDAS TOMADAS PARA DESENVOLVER A MEDIÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS.....	12
5. DEFINIÇÃO ESTATÍSTICA DE FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS	13
6. ABORDAGEM ESTATÍSTICA PARA MEDIR OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS.....	21
Fluxos financeiros ilícitos relacionados com a geração de rendimentos	22
Fluxos financeiros ilícitos da gestão de rendimentos	24
7. CONCLUSÃO	25

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 ¹ identifica a redução dos fluxos financeiros ilícitos (FFI) como uma área prioritária para a construção de sociedades pacíficas em todo o mundo. O combate aos FFI é uma componente crucial dos esforços globais para promover a paz, justiça e instituições fortes, conforme reflectido no objectivo 16.4 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável: “Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilícitos, reforçar a recuperação e devolução de bens roubados e combater todas as formas de crime organizado”.

Em Julho de 2017, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou o quadro de indicadores para a monitoria dos progressos no sentido dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável.² O indicador 16.4.1, “Valor total dos fluxos financeiros ilícitos internos e externos”, foi seleccionado como o indicador para medir o progresso em direcção ao objectivo 16.4. Na altura, não havia acordo universal sobre o que deveria ser incluído no âmbito dos FFI ou como as partes componentes poderiam ser medidas.

Como é possível encontrar diferentes interpretações dos FFI e muitos destes fluxos são deliberadamente ocultados, medi-los é uma tarefa extremamente difícil. Reflectindo esta complexidade, o indicador tem duas agências de custódia: UNODC, liderando o trabalho sobre os FFI relacionados com o crime, e UNCTAD, liderando o desenvolvimento de métodos para medir os FFI relacionados com impostos e comércio. Este documento reflecte os resultados do trabalho internacional sobre a definição estatística de FFI e conceitos para permitir a sua medição.

As agências de custódia uniram esforços para elaborar definições e métodos estatísticos comuns para a medição de diferentes tipos de FFI num único indicador. De 2017 a 2018, a UNODC e a UNCTAD realizaram consultas de peritos e, sob a sua recomendação, estabeleceram um Grupo de Trabalho estatístico para desenvolver metodologias para a medição de FFI. A partir deste trabalho, foi preparado um quadro conceptual, definições estatísticas, tipologia e metodologias.

Esta abordagem identifica os principais tipos de FFI a medir e estabelece um quadro baseado nas definições, classificações e metodologias estatísticas existentes, em conformidade com o Sistema de Contas Nacionais (SNA)³ e o saldo de pagamentos.⁴ Uma abordagem de medição desagregada e ascendente é proposta em conformidade com estes quadros e seguindo os esforços internacionais para medir actividades económicas não observadas ou ilegais.

Os fluxos financeiros ilícitos referem-se a actividades consideradas como infracções penais, mas também a comportamentos relacionados com práticas fiscais e comerciais. A Classificação Internacional do Crime para Fins Estatísticos (CICE)⁵ fornece definições de actividades ilegais que geram FFI. O quadro proposto identifica quatro tipos principais de actividades que podem gerar FFI: 1) actividades fiscais e comerciais; 2) mercados ilegais; 3) corrupção; e 4) actividades do tipo

¹A/RES/70/1.

²A/RES/71/313.

³Nações Unidas, Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Banco Mundial, Sistema de Contas Nacionais 2008 (publicação das Nações Unidas, Sales No. E.08.XVII.29).

⁴FMI, *Manual do Balanço de Pagamentos e da Posição de Investimento Internacional*, Sexta edição (Washington, D.C., 2009).

⁵UNODC, *Classificação Internacional do Crime para Fins Estatísticos* (Vienna, 2015).

exploração e financiamento do crime e do terrorismo. Para cada um destes tipos, os FFI podem geralmente surgir em duas fases diferentes:

- Geração de rendimentos ilícitos, que inclui o conjunto de transacções transfronteiriças que são realizadas no contexto da produção de bens e serviços ilícitos ou geram rendimentos ilícitos para um actor durante uma actividade ilícita não-produtiva.
- Gestão de rendimentos ilícitos, que se refere a transacções transfronteiriças que utilizam rendimentos ilícitos para investir em activos financeiros e não financeiros ou para consumir bens e serviços.

Os fluxos financeiros ilícitos são multidimensionais, compreendendo vários tipos diferentes de actividades, incluindo fluxos provenientes de actividades ilícitas, transacções ilícitas para transferir fundos que têm uma origem lícita, e fluxos provenientes de actividades lícitas que são utilizadas de forma ilícita. Nem todos os FFI têm origem em actividades ilícitas. Por exemplo, o indicador inclui a evitação fiscal agressiva como um fluxo financeiro ilícito, uma vez que pode ser considerado prejudicial ao desenvolvimento sustentável em muitos países, ainda que tais actividades não sejam geralmente ilegais.

Em Outubro de 2019, a 10ª sessão do Grupo Interagências e Peritos sobre Indicadores de Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (GIAP-ODS), realizada em Adis Abeba, reviu a proposta metodológica e reclassificou o indicador do Nível III para o Nível II,⁶ o que significa que o indicador é conceptualmente claro e definiu normas estabelecidas internacionalmente, embora os dados ainda não sejam produzidos regularmente pelos países.

Este documento pormenoriza ainda mais o quadro conceptual para medir os FFI. O quadro e as metodologias específicas de medição são testados em actividades-piloto em curso e novas. Os métodos em relação a mercados ilegais seleccionados foram testados na América Latina, assim como a nível sub-regional para actividades seleccionadas (bens de vida selvagem e tráfico de droga). Os resultados preliminares mostram a viabilidade das abordagens de medição elaboradas.

2. INTRODUÇÃO AOS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

Todos os anos o crime organizado e o comércio de bens ilegais (como o tráfico de droga ou o tráfico de armas de fogo) e os impostos e práticas comerciais ilegais geram milhares de milhões de dólares em fluxos ilícitos. Os produtos do crime podem ser canalizados para o estrangeiro, muitas vezes para abrigos seguros. Podem também ser lavados e reinvestidos em mercados ilegais. O crime organizado em grande escala (e as suas economias ilegais relacionadas) enfraquece as instituições estatais, alimentando a corrupção e a violência, e mina o Estado de direito. Desencoraja o investimento público e privado e priva a economia lícita de fontes necessárias para o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões. Os FFI resultantes de actividades ilegais como o crime e a corrupção corroem o funcionamento dos sistemas de justiça criminal, reduzem as receitas do Estado, corroem a base tributária e enfraquecem as instituições estatais.

Outros fluxos financeiros ilícitos provenientes da economia legal podem também desviar recursos para o desenvolvimento, corroer a base tributária, dificultar a transformação estrutural e o crescimento económico sustentável.

⁶Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD), Tier Classification for Global SDG Indicators (2020).

A capacidade de alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável permanece frágil quando minada pelos FFI. De facto, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030 sublinha a necessidade de uma maior mobilização de recursos financeiros dedicados ao desenvolvimento sustentável, inclusive através da melhoria da capacidade de cobrança de receitas, e de mais recursos dedicados ao investimento. Os FFI minam este esforço. A Agenda de Acção de Adis Abeba sobre o financiamento para o desenvolvimento⁷ apela também a uma redobrada de esforços para reduzir substancialmente os FFI, com vista à sua eliminação final.

Os progressos no sentido da meta 16.4 da Agenda 2030, que visa “reduzir significativamente os fluxos financeiros ilícitos”, devem ser medidos pelo indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1: “Valor total dos fluxos financeiros ilícitos internos e externos (em dólares americanos)”. Este indicador centra-se nos fluxos entre países para avaliar a dimensão dos fluxos financeiros ilícitos que entram ou saem de um país.

Em 2017, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou o quadro de indicadores dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, UNCTAD e UNODC, os dois co-custodiantes do indicador 16.4.1, iniciaram um trabalho metodológico e amplas consultas sobre o desenvolvimento de definições e métodos estatísticos para medir os FFI.

3. DESAFIOS ESTATÍSTICOS

A falta de estatísticas consistentes sobre FFI causa incerteza sobre a dimensão e as tendências dos fluxos de receitas, como e onde se originam e o seu impacto no desenvolvimento. Os FFI podem diferir acentuadamente entre países e regiões, e a falta de um quadro comum torna impossível a sua medição.

Desafios conceptuais

Uma análise da literatura revela que existem diferentes interpretações do que os FFI constituem e como podem ser medidas, desde estimativas de esquemas de branqueamento de capitais que dependem do sistema bancário para disfarçar a origem ilícita dos fundos, até medidas macroeconómicas que comparam estatísticas de comércio espelho entre países. A ausência de um entendimento comum dificulta a acção política para combater os FFI no contexto nacional e para acordar objectivos políticos comuns a nível internacional.

Por exemplo, alguns estudos quantitativos equiparam os FFI apenas à facturação comercial incorrecta, enquanto que o branqueamento de capitais baseado no comércio não é o único método para mover dinheiro ilicitamente e as medidas estatísticas propostas sofrem com a simplificação de pressupostos sobre fontes de dados e métodos.

Por definição, os FFI apenas incluem fluxos ilícitos. Contudo, estudos estatísticos realizados até à data mostram que é empiricamente desafiador separar algumas práticas, tais como a evasão (ilegal) e as práticas de fronteira, incluindo a evitação fiscal agressiva (geralmente legal, mas muitas vezes considerada ilícita na literatura académica). Nem sempre é simples determinar o ponto em que o planeamento fiscal legal se torna agressivo ou prejudicial. Pode apenas ser possível medir um

⁷A/CONF.227/20. United Nations, *Report of the Third International Conference on Financing for Development*, Addis Ababa 13–16 July 2015 (New York, 2015), para. 23–24.

intervalo, uma vez que a fronteira entre o planeamento fiscal lícito e agressivo pode ser específica da metodologia.

Garantia da validade e solidez dos métodos de estimativa

Os FFI são deliberadamente escondidos e, como assumem muitas formas e utilizam canais variáveis, a sua medição está a desafiar tanto em termos conceptuais como na prática. Os desafios da medição de FFI diferem de país para país. Consequentemente, as práticas e abordagens para a medição das actividades económicas ilegais, não observadas ou informais que podem gerar FFI são diferentes. Por conseguinte, é necessário espaço para soluções específicas para cada país e a aplicação flexível de métodos em linha com um quadro comum.

Ao mesmo tempo, as estatísticas têm de ser baseadas em definições que possam ser aplicadas entre países e ao longo do tempo para permitir a comparabilidade. Por exemplo, de acordo com a CICE, as estatísticas criminais devem ser baseadas numa classificação acordada a nível mundial, onde os crimes devem ser definidos com base em acções e comportamentos, independentemente da forma como são definidos pela legislação nacional. De uma perspectiva prática, as estatísticas não podem basear-se directa e exclusivamente em considerações jurídicas, uma vez que os quadros jurídicos não são coerentes entre jurisdições; podem ser extremamente complexos de interpretar e são muitas vezes reactivos (por exemplo, pode haver atrasos de tempo significativos antes de novos tipos de actividades serem declarados ilegais), levando a um tratamento diferenciado entre países e tempo.

As transacções de natureza ilícita podem realizar-se em várias formas e em várias fases da actividade económica. Por exemplo, os fundos podem ser utilizados para importações transfronteiriças de bens ilícitos e depois para a sua posterior venda a outro país. As actividades que geram FFI precisam de ser analisadas cuidadosamente e colocadas num quadro que possa identificar os vários componentes que dão origem a actividades ilícitas. Os FFI devem ser classificados utilizando uma classificação estatística discreta, exaustiva e mutuamente exclusiva, alinhada com os quadros e princípios estatísticos existentes.⁸

Muitas actividades ilícitas estão interligadas, tais como o suborno relacionado com o tráfico de droga ou a fixação de preços errados no comércio. Para evitar duplicação, é necessária uma contabilidade separada para a geração de rendimentos e gestão de rendimentos que seja consistente com o SNA e outros quadros estatísticos. A medição deve também basear-se, por exemplo, numa classificação estatística exclusiva que, na medida do possível, separe a corrupção de outras actividades ilícitas.

Disponibilidade e limitações de dados

Os sistemas estatísticos nacionais já possuem alguns dos dados necessários para a medição dos FFI, mas estes dados estão dispersos por uma série de autoridades e domínios estatísticos e muitas vezes carecem de um quadro unificador. Contudo, as contas nacionais existentes e as estatísticas do saldo de pagamentos, produzidas pelos institutos nacionais de estatística e bancos centrais,

⁸UNSD, Directrizes de Boas práticas para o Desenvolvimento de Classificações Estatísticas Internacionais (New York, 2013).

incluindo estimativas de actividades económicas ilegais⁹ e a economia não observada,¹⁰ fornecem um bom ponto de partida para a medição de FFI.

Outros dados relevantes podem ser detidos pela polícia e ministérios da justiça, unidades de informação financeira e outras agências governamentais que recolhem informações sobre apreensões e delitos criminais. Além disso, as autoridades fiscais recolhem normalmente dados relevantes para avaliar as lacunas fiscais e trocar dados de informação país por país sobre grupos de empresas multinacionais, embora estes dados sejam frequentemente recolhidos para outros fins que não a análise estatística (por exemplo, avaliação de risco). As estatísticas sobre o comércio internacional de bens e serviços podem fornecer informações úteis sobre FFI comerciais. Contudo, enquanto os dados sobre comércio de mercadorias recolhidos pelas alfândegas cobrem todas as mercadorias, com apenas pequenas lacunas em termos de mercadorias que não passam pelas alfândegas, muitas vezes os países não dispõem de uma fonte de dados única ou harmonizada para captar o comércio de serviços.¹¹ Infelizmente, o comércio de serviços é muito difícil de medir em geral. Como parecem ter o potencial de ser um grande transportador de FFI, serão necessários esforços especiais para medir e analisar tais fluxos. Contudo, é necessária a devida atenção para interpretar a informação das estatísticas comerciais, especialmente quando se utilizam métodos como as estatísticas-espelho: vários componentes devem ser tidos em conta ao avaliar as discrepâncias entre os dados produzidos pelos países de origem e de destino, sendo a existência de FFI apenas um deles.

De acordo com um inquérito do FMI realizado em 2018 sobre a medição da economia informal,¹² mais de 60% dos institutos nacionais de estatística recolhem dados relevantes sobre actividades ilegais, subterrâneas e informais utilizando inquéritos, fontes administrativas, estatísticas-espelho, estudos internacionais e avaliação de peritos. Embora as actividades informais sejam em grande parte domésticas, muitas delas podem gerar fluxos transfronteiriços. Há também uma recolha sistemática de dados sobre FFI relacionadas com o crime; o UNODC compila estatísticas sobre drogas conforme relatadas directamente pelos países, incluindo dados detalhados sobre procura, oferta, preços, características da droga, dados sobre apreensões, etc. É provável, contudo, que alguns países tenham de identificar fontes adicionais de informação para medir os FFI de forma consistente.

⁹De acordo com o SNA 2008, pode não haver uma fronteira clara entre a economia não observada e a produção ilegal. Por definição, a produção ilegal compreende: (1) a produção de bens ou serviços cuja venda, distribuição ou posse é proibida por lei; (2) actividades de produção que são normalmente legais mas que se tornam ilegais quando realizadas por produtores não autorizados, por exemplo, profissionais médicos não licenciados (SCN 6.30); (3) a produção que não cumpre determinadas normas de segurança, saúde ou outras pode ser definida como ilegal (SCN 6.35); e (4) o âmbito da produção ilegal em países individuais depende das leis em vigor, por exemplo, a prostituição. As transacções em mercados não oficiais também devem ser incluídas nas contas, quer tais mercados sejam realmente legais ou ilegais.

¹⁰Segundo a OCDE, *Measuring the Non-observed Economy: a Handbook* (2002): "Os grupos de actividades mais susceptíveis de não serem observadas são aqueles que são subterrâneos, ilegais, do sector informal, ou empreendidos por famílias para o seu próprio uso final. As actividades podem também não ser observadas devido a deficiências no programa de recolha de dados estatísticos básicos."

¹¹Alguns países, no entanto, introduziram sistemas avançados para a elaboração de relatórios e monitoria do comércio de serviços. Por exemplo, desde Outubro de 2012, o Brasil exige que as pessoas colectivas e singulares brasileiras informem sobre todos os serviços tomados ou prestados no estrangeiro como importação ou exportação de serviços para o Sistema Integrado de Comércio Externo de Serviços (SISCOSEV). Inclui informação sobre serviços, bens intangíveis e outras transacções que possam gerar alterações no património líquido no Brasil.

¹² IMF, *Preliminary Report of the Task Force on Informal Economy* (Washington, D.C., 2018).

A compilação de estatísticas sobre FFI requer o acesso a muitas fontes de dados na posse de diferentes autoridades. Normalmente, os bancos centrais, as autoridades fiscais e os institutos nacionais de estatística têm um forte mandato para recolher e aceder a tais dados. Os institutos nacionais de estatística actuam geralmente como coordenadores do sistema estatístico nacional e, como ponto focal para coordenar a compilação dos indicadores dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, devem ser encarregados de reunir os intervenientes necessários para medir os FFI.

4. PRINCIPAIS MEDIDAS TOMADAS PARA DESENVOLVER A MEDIÇÃO DOS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

A UNCTAD e o UNODC empreenderam uma série de acções coordenadas e consultas para desenvolver a medição estatística dos FFI. Os passos iniciais envolveram estudos analíticos¹³ e uma revisão dos métodos de medição aplicados pelos investigadores e organizações em todos os países e a nível internacional.

De 2017 a 2018, o UNODC¹⁴ e a UNCTAD¹⁵ realizaram consultas de peritos para fazer o balanço da investigação actual, dos conhecimentos e da experiência relativamente aos diferentes tipos de FFI. As consultas de peritos incluíram contribuições dos serviços nacionais de estatística, unidades de informação financeira, autoridades fiscais, academias, organizações não-governamentais, organizações internacionais e outros peritos da FFI. Além disso, a UNCTAD e o UNODC recolheram pareceres e conhecimentos de peritos em vários fóruns.¹⁶ As reuniões salientaram a necessidade de chegar a acordo sobre conceitos e definições estatísticas e recomendaram um maior envolvimento com as autoridades estatísticas nacionais.

Para este fim, a UNCTAD e o UNODC estabeleceram um Grupo de Trabalho estatístico¹⁷ sobre a medição dos FFI em Janeiro de 2019 para definir conceitos estatísticos, avaliar a disponibilidade de dados, desenvolver métodos estatísticos e rever as actividades a nível nacional. O trabalho do Grupo baseia-se em estudos analíticos que forneceram uma visão completa dos aspectos a abordar no desenvolvimento de um método para o indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável

¹³A investigação de base inclui o trabalho das agências de custódia UNODC e UNCTAD e consultadoria de, entre outros, Alex Cobham, Petr Janský, Kathy Nicolaou-Manias, Mushtaq Khan e Antonio Andreoni.

¹⁴Consulta de peritos sobre o indicador SDG sobre fluxos financeiros ilícitos (IFF), Viena, 12-14 de Dezembro 2017.

¹⁵Reunião de peritos em metodologias estatísticas para medir fluxos financeiros ilícitos, Genebra, 20-22 de Junho 2018.

¹⁶ Estes incluíam, mas não se limitavam a: Sessão da UNCTAD sobre Mudança Multinacional de Lucros e Fluxos Financeiros Ilícitos, no Congresso Mundial de Estatísticas em Kuala Lumpur (Agosto de 2019); o Evento Lateral da UNODC sobre a Medição de Fluxos Financeiros Ilícitos do Crime, realizado em Viena (Abril e Maio de 2019); a Reunião Inicial da Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA): Prevenção da Facturação Errada do Comércio em Países Africanos Seleccionados, realizada em Adis Abeba (Abril de 2019); a Conferência Internacional da Comissão Económica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA) sobre o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável - Reduzir os Fluxos Financeiros Ilícitos, realizada em Beirute (Novembro de 2018); a Reunião Técnica do UNODC sobre a Medição dos Fluxos Financeiros Ilícitos, realizada na Cidade do México (Novembro de 2018); e a Coligação para a Transparência Financeira (FTC)/Comissão Independente para a Reforma da Tributação Internacional das Empresas (ICRICT) Diálogo Pan-Continental e Fórum sobre Fluxos Financeiros Ilícitos, realizado em Nairobi (Novembro de 2018); a Conferência Internacional sobre o Desenvolvimento Sustentável - Reduzir os Fluxos Financeiros Ilícitos, realizada em Beirute (Novembro de 2018).

¹⁷O Grupo de Trabalho é composto por peritos em estatística do Brasil, Finlândia, Irlanda, Itália, Peru, África do Sul e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte em representação dos institutos nacionais de estatística, bancos centrais, autoridades alfandegárias ou fiscais. O Grupo de Trabalho também inclui peritos de organizações internacionais com reconhecida competência neste campo. O Eurostat, FMI, OCDE, UNECA e UNSD estão representados, para além da UNCTAD e UNODC.

16.4.1. As consultas com organizações nacionais e internacionais têm sido fundamentais para gerar um amplo consenso sobre os conceitos e definições estatísticas. O trabalho do Grupo começou com uma revisão da investigação anterior e dos resultados das consultas de peritos, a fim de se basear no trabalho anterior sobre FFI e actividades estatísticas relacionadas.¹⁸

Na sequência da revisão dos métodos actuais, o Grupo de Trabalho realizou várias conferências telefónicas e uma reunião presencial em Genebra a 16-17 de Julho de 2019, levando a um entendimento comum e a uma forma de avançar no âmbito estatístico e nas definições para medir o Indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1. Com base neste trabalho, as agências de custódia apresentaram em Outubro de 2019 um pedido de reclassificação para a 10ª sessão dos GIAP-ODS. Os GIAP-ODS aprovaram a direcção tomada e reclassificaram o indicador 16.4.1 do Nível III para o Nível II,¹⁹ o que significa que o indicador é conceptualmente claro e baseado em normas estabelecidas internacionalmente, embora os dados ainda não estejam disponíveis nos países.

Após a reclassificação, o trabalho de desenvolvimento de métodos e orientações para a medição do indicador continua. As metodologias estão actualmente a ser testadas como parte de projectos da Conta de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDA) em coordenação com a UNECA e a Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL). Com o enfoque regional em África e na América Latina e Caraíbas, estes projectos desenvolvem a capacidade dos países para compilar e disseminar estatísticas sobre FFI. As actividades têm proporcionado importantes perspectivas sobre a viabilidade da medição e sobre as actuais lacunas de capacidade. Em 2020, outro projecto do UNDA será lançado na Ásia e na região do Pacífico, em cooperação com a Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP).

5. DEFINIÇÃO ESTATÍSTICA DE FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

A definição estatística de FFI é a seguinte: “fluxos financeiros que são ilícitos na origem, transferência ou utilização, que reflectem uma troca de valor e que atravessam as fronteiras do país”.

Assim, os FFI têm as seguintes características:

- **Ilícitos na origem, transferência ou utilização.** Um fluxo de valor é considerado ilícito se for gerado de forma ilícita (por exemplo, proveniente de actividades criminosas ou evasão fiscal), transferido de forma ilícita (por exemplo, violando controlos cambiais) ou utilizado de forma ilícita (por exemplo, para financiar o terrorismo). O fluxo pode ser legalmente gerado, transferido ou utilizado, mas deve ser ilícito em pelo menos um destes aspectos. Alguns fluxos que não são estritamente ilegais podem ser abrangidos pela definição estatística de FFI; por exemplo, a evitação fiscal transfronteiriça, que corrói a base tributária de um país onde esse rendimento foi gerado.
- **Intercâmbio de valor,** compreendendo mais do que transferências puramente financeiras. A troca de valor inclui a troca de bens e serviços, e activos financeiros e não financeiros. Por exemplo, a troca transfronteiriça ilícita, ou seja, a troca ilícita de bens e serviços por outros

¹⁸Isso inclui o trabalho realizado anteriormente pelo Eurostat, Integridade Financeira Global, FMI, OCDE, UNECA, UNSD, Banco Mundial, UNCTAD e UNODC, assim como as conclusões de muitos estudos académicos.

¹⁹UNSD, Classificação por níveis para os Indicadores Globais de SDG.

bens e serviços, é uma prática comum em mercados ilegais e é considerada como um fluxo financeiro ilícito.

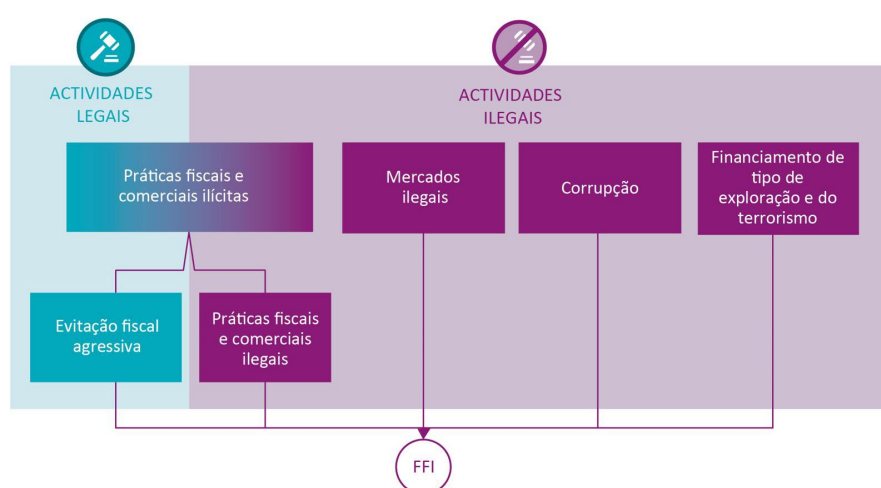
- Os FFI medem **um fluxo de valor ao longo de um determinado tempo**, em oposição a uma medida de stock, que seria a acumulação de valor.
- **Fluxos que atravessam uma fronteira.**²⁰ Isso inclui activos que atravessam fronteiras e activos em que a propriedade muda de um residente de um país para um não residente, mesmo que os activos permaneçam na mesma jurisdição.

O indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1 apela para a medição do “valor total” dos FFI. Embora útil como uma indicação da dimensão global do problema, isto poderia limitar a aplicabilidade para orientação política. Uma medição mais granular e uma tipologia mais fina ajudaria a identificar e separar, conforme necessário, as principais fontes e canais de FFI e também forneceria orientação para intervenções nacionais e internacionais que os visem. Tal tipologia permitiria também desagregar os FFI que são actualmente legais dos que não o são.

Os FFI provenientes de actividades económicas ilegais podem ser branqueados para que as transacções subsequentes pareçam legais. Embora os fluxos de capital de origem ilegal devam ser considerados como FFI ao atravessar uma fronteira, uma vez que a origem está em actividades ilícitas, é difícil determinar a origem ilícita de certos fluxos financeiros à medida que a distância da origem ilícita aumenta. Os FFI podem também ter origem em actividades económicas legais, mas tornar-se ilícitos quando os fluxos financeiros são geridos ou transferidos ilicitamente; por exemplo, para fugir aos impostos ou utilizados para financiar actividades ilícitas.

Os FFI podem ser classificados de vários ângulos: fontes, canais, impactos, actores envolvidos e motivos. Uma tipologia útil deve dar prioridade a uma perspectiva que permita uma acção política eficaz e, assim, uma ligação com as actividades das quais os FFI surgem. A figura 1, portanto, analisa as actividades subjacentes que podem gerar FFI em vez dos próprios FFI.

Figura 1: Categorias de actividades que podem gerar fluxos financeiros ilícitos



Fonte: UNCTAD e UNODC

²⁰A abordagem de medição proposta de baixo para cima descrita abaixo considera também os fluxos financeiros nacionais ilícitos como parte da economia ilegal. Estes fluxos não seriam abrangidos pela definição de IFF para SDG 16.4.1, mas são de grande relevância para a compreensão dos fluxos ilícitos transfronteiriços organizados.

De acordo com esta tipologia, distinguem-se quatro categorias principais de FFI.

- **Imposto ilícito e FFI comerciais.** Estes incluem práticas ilícitas por entidades jurídicas, bem como acordos e indivíduos com o objectivo de ocultar receitas e reduzir a carga fiscal através da evasão de controlos e regulamentos. Esta categoria pode ser dividida em duas componentes:
 - **Imposto ilegal e FFI comerciais.** Estas incluem práticas ilegais tais como infracções tarifárias, de direitos e receitas, evasão fiscal, infracções de concorrência e manipulação de mercado, entre outras, tal como incluídas no CICE. A maioria destas actividades são não observadas, ocultas ou fazem parte da “economia subterrânea”,²¹ a economia subterrânea²² ou informal²³ que pode gerar FFI.
 - **FFI de evitação fiscal agressiva.** Os fluxos ilícitos também podem ser gerados a partir de actividades económicas legais através da evitação fiscal agressiva (para mais pormenores, ver caixa abaixo). Isto pode ter lugar através da manipulação dos preços de transferência, localização estratégica da dívida e da propriedade intelectual, compras por convenção fiscal e a utilização de instrumentos e entidades híbridas. Estes fluxos têm de ser cuidadosamente considerados, uma vez que geralmente resultam de transacções comerciais legais e apenas a parte ilícita dos fluxos transfronteiriços pertence ao âmbito dos FFI.
- **FFI de mercados ilegais.** Estes incluem o comércio de bens e serviços ilícitos quando os fluxos financeiros correspondentes atravessam fronteiras. O foco está nas actividades criminosas onde são gerados rendimentos através da troca (comércio) de bens ou serviços ilícitos. Tais processos envolvem frequentemente um grau de organização criminosa que visa a criação de lucro. Incluem qualquer tipo de tráfico de bens, tais como drogas e armas de fogo, ou serviços, tais como o contrabando de migrantes. Os FFI emergem do comércio transnacional de bens e serviços ilícitos, bem como dos fluxos transfronteiriços da gestão dos rendimentos ilícitos provenientes de tais actividades.
- **FFI de corrupção.** O CICE, com base na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,²⁴ identifica uma vasta gama de actos criminosos a serem considerados como corrupção. Estes incluem suborno, desfalque, abuso de funções, tráfico de influência, enriquecimento ilícito e outros actos. Os FFI relacionadas com a corrupção ocorrem quando os rendimentos

²¹Segundo o FMI, "Shadow Economies Around the World": O que aprendemos ao longo dos últimos 20 anos? (2018): "A economia subterrânea inclui todas as actividades económicas que são ocultadas às autoridades oficiais por razões monetárias, regulamentares, e institucionais."

²²No SCN, "a produção subterrânea consiste em actividades que são produtivas no sentido económico e bastante legais (desde que sejam cumpridas certas normas ou regulamentos), mas que são deliberadamente ocultadas às autoridades públicas pelas seguintes razões: a) para evitar o pagamento de rendimentos, valor acrescentado ou outros impostos; b) para evitar o pagamento de contribuições para a segurança social; c) para evitar o cumprimento de certas normas legais, tais como salários mínimos, horas máximas, normas de segurança ou de saúde, etc.; ou d) para evitar o cumprimento de certos procedimentos administrativos, tais como o preenchimento de questionários estatísticos ou outros formulários administrativos".

²³O FMI, Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre Economia Informal (2019) utiliza a seguinte definição de trabalho de economia informal: "A economia informal compreende (i) a produção de bens e serviços de mercado das famílias; e (ii) as actividades das empresas (ilegais; subterrâneas) que podem não ser abrangidas no quadro regular de recolha de dados para a compilação de estatísticas macroeconómicas. Este âmbito da economia informal considera não só as actividades domésticas, mas também as transacções transfronteiriças das unidades residentes [...]". Disponível em www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2019/pdf/19-03.pdf (acedido a 2 de Março de 2020).

²⁴A/RES/58/4.

económicos destes actos, directa ou indirectamente, geram fluxos transfronteiriços e quando os activos financeiros são transferidos através de fronteiras para cometer estes crimes.

- **FFI de actividades do tipo exploração e financiamento do crime e do terrorismo.** As actividades do tipo exploração são actividades ilegais que implicam uma transferência forçada e/ou involuntária de recursos económicos entre dois actores.²⁵ Exemplos incluem escravatura e exploração, extorsão, tráfico de pessoas e rapto. Em todos estes casos, o foco é o benefício financeiro que um indivíduo (ou um grupo) obtém ao explorar outra pessoa e/ou privar alguém de alguns dos seus bens. Além disso, o financiamento do terrorismo e o financiamento do crime são transferências ilícitas e voluntárias de fundos entre dois actores com o objectivo de financiar acções criminosas ou terroristas. Quando os fluxos financeiros relacionados atravessam as fronteiras de um país, constituem a FFI.

EVITAÇÃO FISCAL E FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

Um desafio conceptual específico consiste em especificar que tipos de actividades devem ser designados como ilícitas ou lícitas. Esta questão é particularmente desafiadora na área da evitação fiscal. É de salientar que o objectivo 16.4 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável se refere a fluxos financeiros “ilícitos” em vez de “ilegais”. A evitação fiscal, incluindo por grupos de empresas multinacionais, embora normalmente legal, pode drenar recursos e ser considerada ilícita.

A inclusão da evitação fiscal na definição de FFI cria alguns desafios, uma vez que esbate a linha de demarcação entre actividades legais e ilegais. Por exemplo, enquanto a evitação fiscal agressiva pode ser considerada prejudicial ao desenvolvimento sustentável, a evitação fiscal geralmente envolve actividades que não são ilegais. Para efeitos do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1, a evitação fiscal agressiva é incluída como um fluxo financeiro ilícito, observando-se que tais actividades são geralmente legais.

Observando que a fronteira entre práticas fiscais legais e ilegais pode não ser clara, o Instituto de Estudos Avançados³ descreve um conjunto contínuo de actividades desde o planeamento fiscal legal até à evasão fiscal ilegal (ver figura). O planeamento fiscal agressivo é descrito como “tirando partido dos aspectos técnicos de um sistema fiscal ou dos desajustes entre dois ou mais sistemas fiscais com o objectivo de reduzir a dívida fiscal”.

Limites do planeamento fiscal agressivo

²⁵No quadro do SNA, estas actividades são consideradas como não produtivas, uma vez que não há acordo mútuo entre os actores envolvidos.



Fonte: Instituto de Estudos Avançados (2017).

As actividades consideradas como evitação fiscal agressiva são consideradas em detalhe no Plano de Acção sobre Erosão de Base e Transferência de Lucros^b e podem incluir erosão de base e transferência de lucros (BEPS) através do pagamento de juros, localização estratégica de activos intangíveis, abuso de tratados fiscais, evitação artificial do estabelecimento permanente e manipulação dos preços de transferência.

Foram feitos progressos importantes nesta área pelo Quadro Inclusivo sobre o BEPS, que reúne mais de 135 jurisdições para trabalhar em pé de igualdade para combater a evitação fiscal. O pacote BEPS, lançado em Outubro de 2015 pelos países da OCDE e do G20, oferece soluções para os governos colmatarem as lacunas das regras internacionais existentes que permitem que os lucros das empresas sejam deslocados artificialmente para jurisdições com baixos ou nulos impostos, onde as empresas têm pouca ou nenhuma actividade económica. Estão em curso trabalhos para resolver questões pendentes do BEPS através do Quadro Inclusivo.^c

O Quadro Inclusivo sobre o BEPS^d também registou progressos na melhoria da disponibilidade de dados para apoiar a medição da evitação fiscal por grupos de empresas multinacionais, nomeadamente através da próxima divulgação pública de estatísticas agregadas e anónimas, país por país, que podem ser utilizadas para efeitos de indicador 16.4.1.

^aEuropean Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators – Final Report* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017).

^bOECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (2013).

^cOECD (2020), *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – January 2020*.

^dOECD, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (OECD Publishing, Paris, 2015).

No SNA, cada transacção que satisfaça o princípio do “acordo mútuo” entre as partes deve ser incluída dentro da fronteira de produção, ou seja, como uma actividade produtiva, quer seja legal ou não. Enquanto apenas as actividades produtivas geram valor acrescentado, as actividades não produtivas podem também transferir valor de um actor para outro.²⁶ Os mercados ilegais e as

²⁶Muitas acções ilegais são crimes contra pessoas ou bens que não podem ser considerados como transacções de “acordo mútuo”, por exemplo, roubo. Estes não são registados no SNA, a não ser que os roubos, ou actos de violência (incluindo guerra), envolvam redistribuição significativa, ou destruição, de bens. Estes seriam então tratados como outros fluxos ou transferências (ou seja, alterações no valor dos activos e passivos), e não como transacções.

actividades do tipo exploração incluem claramente, respectivamente, actividades produtivas e não produtivas. A corrupção, por outro lado, compreende actividades diferentes, que podem ou não envolver acordo mútuo. Algumas destas actividades, por exemplo, suborno ou tráfico de influência, caracterizam-se por acordo mútuo e, por conseguinte, são consideradas produtivas, enquanto outras, tais como desvio de fundos, apropriação indevida ou outro desvio de recursos económicos, são não produtivas.

Dada a complexidade das diferentes legislações e práticas nacionais, e sendo a medição dos FFI um exercício estatístico e não uma auditoria ou judicial, não é possível definir o âmbito das actividades de medição directamente em termos da sua legalidade. O indicador é, portanto, construído com base numa tipologia de comportamentos, eventos e actividades que geram FFI. Esta abordagem está de acordo com a CICE e as estatísticas criminais em geral. A CICE detalha e define actividades, muitas das quais podem gerar FFI, tais como actividades do tipo exploração e terrorismo, tráfico e corrupção, assim como muitas actividades relacionadas com práticas ilícitas fiscais e comerciais. A Tabela 1 fornece exemplos de tais actividades e de como ligar as principais categorias de FFI a actividades que as geram.²⁷

Tabela 1: Exemplos de actividades geradoras de fluxos financeiros ilícitos, por categoria de CICE

CATEGORIAS DE FFI	EXEMPLOS DE ACTIVIDADES POR CATEGORIA DE CICE
Práticas fiscais e comerciais	08041 Infracções tarifárias e fiscais 08042 Infracções corporativas incluindo concorrência e importação/exportação; actos contra os regulamentos comerciais 08045 Manipulação do mercado ou informação privilegiada, fixação de preços
Actividades do tipo exploração e financiamento do terrorismo (partes de secções 02, 04, 09)	020221 Sequestro 0203 Escravidão e exploração 0204 Tráfico de pessoas 0302 Exploração sexual 02051 Extorsão 0401 Roubo 0501 Assalto 0502 Furto 09062 Financiamento do terrorismo
Mercados ilegais	CICE inclui uma longa lista de actividades, incluindo por exemplo tráfico de droga (060132), tráfico de armas de fogo (090121), mineração ilegal (10043), contrabando de migrantes (08051), contrabando de mercadorias (08044), tráfico de animais selvagens (100312)

²⁷É importante notar que nem todos os FFI seriam mapeados para este quadro, uma vez que os FFI relacionados com a evitação fiscal podem não estar cobertos pelo CICE.

Corrupção (secção 0703)	07031 Suborno 07032 Desfalque 07033 Abuso de funções 07034 Comércio de influência 07035 Enriquecimento ilícito 07039 Outros actos de corrupção
--------------------------------	---

Fonte: UNODC, 2015.

Nota: Esta lista destina-se apenas a fornecer alguns exemplos e não é exaustiva.

O CICE descreve as acções e comportamentos relacionados com cada categoria e fornece exemplos dos tipos de actividades em causa. As actividades acima listadas são também fontes de FFI. Seria útil ligar as categorias de FFI e as suas actividades de fonte aos seus canais de transmissão. Isto requer maior consideração, uma vez que fluxos financeiros semelhantes podem aplicar-se a uma variedade de canais. A disponibilidade de dados e a selecção de métodos estatísticos dependem provavelmente do tipo de actividade geradora de FFI e dos canais utilizados.

Além disso, embora a CICE considere actividades ilícitas, tais como actos contra disposições de receitas públicas e actos que envolvem comportamentos regulados ou proibidos por razões morais ou éticas (0804), concentra-se em acções e comportamentos que são atribuíveis a diferentes tipos de crime. Deve também ser desenvolvida uma classificação para abranger todos os FFI relacionados com actividades fiscais e comerciais.

CONFORMIDADE ESTATÍSTICA E RELEVÂNCIA POLÍTICA: O CASO PECULIAR DO TRÁFICO DE PESSOAS

As quatro categorias de actividades geradoras de FFI foram concebidas para estar em conformidade com as normas estatísticas, mas não devem ser vistas como uma agregação estática para fins de política. As duas categorias de FFI de actividades fiscais e comerciais e a corrupção estão claramente ligadas a áreas políticas bem estabelecidas e distintas, mas as outras duas - mercados ilegais e actividades do tipo exploração - estão menos ligadas. A categoria relacionada com a exploração, por exemplo, inclui actividades que abrangem uma vasta gama de questões ligadas a diferentes respostas políticas, desde o crime organizado ao crime convencional e ao terrorismo. Além disso, a distinção entre actividades relacionadas com mercados ilegais e exploração, embora estatisticamente clara, não corresponde a quadros analíticos claramente separados. O tráfico de pessoas, por exemplo, está incluído na categoria de actividades do tipo exploração, mas de um ponto de vista analítico e político, é frequentemente considerado como parte dos mercados ilegais, uma vez que é perpetrado pela sua rentabilidade económica e é frequentemente analisado no contexto de outros mercados ilegais relacionados com o crime organizado, tais como o tráfico de droga e o tráfico de armas de fogo; no quadro de medição de FFI, estes são parte dos mercados ilegais. Os FFI provenientes do tráfico de pessoas podem ainda ser analisados sob o quadro político e analítico mais apropriado, dependendo das circunstâncias específicas ou nacionais.

A distinção estatística entre mercados ilegais e actividades do tipo exploração é baseada em acordo mútuo. Nos mercados ilegais, os rendimentos são gerados através da troca de bens (ou serviços) de comum acordo entre duas ou mais partes, como no caso do tráfico de drogas ou de armas de fogo. Pelo contrário, em actividades do tipo exploração, os perpetradores obtêm lucros com a exploração de outras pessoas. Por exemplo, no tráfico de pessoas, trabalho forçado ou escravidão, os benefícios financeiros são obtidos por uma pessoa (ou grupo) através da exploração de um ou mais indivíduos sem acordo mútuo.

O tráfico de pessoas é um crime complexo e não pode envolver uma transacção económica entre o traficante e a vítima, uma vez que qualquer transacção económica definida estatisticamente deve ser baseada em acordo mútuo. Outras transacções podem ter lugar entre a vítima e o traficante (por exemplo, no momento do recrutamento) ou entre traficantes durante o complexo processo de recrutamento, transferência ou acolhimento das vítimas, mas parece que a exploração das vítimas é, em última análise, a actividade principal pela qual os traficantes (indivíduos ou grupos criminosos organizados) obtêm os seus principais rendimentos ilegais. De forma semelhante, isto também se aplica a crimes como a exploração sexual ou o trabalho forçado. Vários FFI podem ser gerados no complexo processo de tráfico de pessoas e devem, em princípio, ser categorizados como “actividades do tipo exploração”, embora também possam ser avaliados de diferentes perspectivas analíticas.

6. ABORDAGEM ESTATÍSTICA PARA MEDIR OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

As propostas existentes para medir os FFI podem ser agrupadas em duas abordagens principais:

1. **Métodos de cima para baixo:** tenta medir os FFI através da interpretação ou modelação de inconsistências em diferentes tipos de dados agregados, tais como a procura de moeda, o comércio internacional e a conta de capital do saldo de pagamentos.²⁸ Métodos como as estatísticas-espelho podem ser utilizados como fonte de informação sobre alguns impostos e FFI relacionados com o comércio que são gerados como parte de actividades económicas lícitas, mas que são transferidos de forma ilícita.
2. **Abordagens de baixo para cima:** tentar medir os FFI através da análise do funcionamento das actividades ilícitas relevantes, identificando o conjunto de fluxos que podem ser identificados como FFI e produzindo estimativas para cada um.²⁹ As estimativas globais são obtidas por agregação de um nível inferior a um nível superior; por exemplo, por tipo ou fonte FFI.

De acordo com o quadro estatístico aqui apresentado, onde são definidos diferentes tipos de FFI em relação à actividade que os gera, é proposta uma abordagem de medição directa e de baixo para cima.

É feita uma distinção importante entre duas fases diferentes em que os FFI podem ser gerados, que reflectem duas finalidades diferentes:³⁰

- **FFI ligados à geração de rendimentos**, como o conjunto de transacções transfronteiriças que são realizadas no contexto da produção de bens e serviços ilícitos ou o conjunto de operações transfronteiriças³¹ que geram directamente rendimentos ilícitos para um actor durante uma actividade ilícita não-produtiva.
- **FFI ligadas à gestão de rendimentos**, como o conjunto de transacções transfronteiriças finalizadas para utilizar os rendimentos (ilícitos) para investimento em activos financeiros e não financeiros (legais ou ilícitos) ou para consumir bens e serviços (legais ou ilícitos).

Depois disto, os FFI podem ocorrer quando actos criminosos geram rendimentos ilícitos. Quando bens e serviços ilícitos são vendidos, um fluxo de valor vai do comprador para o vendedor. Da mesma forma, a extorsão gera rendimentos para o extorquidor. Os FFI internos ou externos ocorrem

²⁸ As abordagens de cima para baixo podem ser agrupadas com base no tipo de conjunto informativo onde as inconsistências são investigadas. A abordagem da procura de moeda (Schneider, F., 2011; Schneider, F. e Williams, C., 2013; Ardizzi et al., 2016) baseia-se na comparação entre a procura real de moeda e a quantidade de dinheiro que deve ser exigida com base em indicadores económicos observáveis. O Método do Dinheiro Quente e a Abordagem Residual utilizam discrepâncias nas contas financeiras para estimar o montante de fluxos relacionados com a economia não observada. As discrepâncias nas estatísticas do comércio espelhado podem fornecer uma medida dos fluxos ilícitos ligados ao comércio internacional (Gara et al., 2016). Os modelos de gravidade (Walker, 1995; Unger et al., 2006) centram-se na atractividade para determinar até que ponto os fluxos financeiros entre países podem ser supostamente ilícitos.

²⁹ A abordagem de medição aqui apresentada é coerente com o Eurostat (2018).

³⁰ Esta tipologia é coerente com o SNA: geração de rendimentos refere-se a operações relacionadas com a conta de produção do SNA, e geração e distribuição da conta de rendimentos do SNA, enquanto a gestão de rendimentos refere-se a operações no capital do SNA e utilização das contas de rendimentos.

³¹ Uma operação é definida como uma troca entre as partes, independentemente de um possível acordo entre elas.

durante a geração de rendimentos quando a operação em questão é realizada através de uma fronteira (por exemplo, quando um carregamento de drogas ilícitas é vendido de um residente de um país para um residente de um país diferente).

Os FFI podem também ter lugar através da gestão ilícita de rendimentos, que se refere à utilização de rendimentos ilícitos para investimento ou consumo, ou à gestão ilícita dos rendimentos gerados na actividade económica legal, por exemplo, para reduzir a base tributária. Se for gasto no estrangeiro, a operação é um fluxo financeiro ilícito para o exterior. Se os rendimentos provêm de actividades ilícitas que ocorrem fora de uma jurisdição mas são gastos ou investidos na jurisdição nacional, então é gerado um fluxo financeiro ilícito interno.

Em suma, os FFI podem ser atribuídos a quatro tipos diferentes de fluxos: entradas e saídas provenientes da geração de rendimentos ilícitos e entradas e saídas provenientes da gestão de rendimentos ilícitos. Esta abordagem considera a natureza multidimensional dos FFI, compreendendo vários tipos diferentes de actividades, incluindo fluxos provenientes de actividades ilícitas, transacções ilícitas para transferir fundos com origem lícita, e fluxos provenientes da utilização ilícita de actividades lícitas. Identifica os principais tipos de FFI a medir e estabelece um quadro baseado nas definições estatísticas, classificações e metodologias existentes, em conformidade com o SCN e a balança de pagamentos. As secções seguintes descrevem a relevância destes fluxos no que respeita às quatro tipologias de FFI.

Fluxos financeiros ilícitos relacionados com a geração de rendimentos

Os FFI de geração de rendimentos referem-se principalmente a bens e serviços fornecidos em mercados ilegais como transacções que visam a realização de processos produtivos ilegais para a obtenção de lucros. Como qualquer processo produtivo, a geração de rendimentos pode ser representada por três agregados principais: produção bruta, despesas intermédias (ou custos intermédios) e valor acrescentado (que também representa o rendimento líquido para os actores).

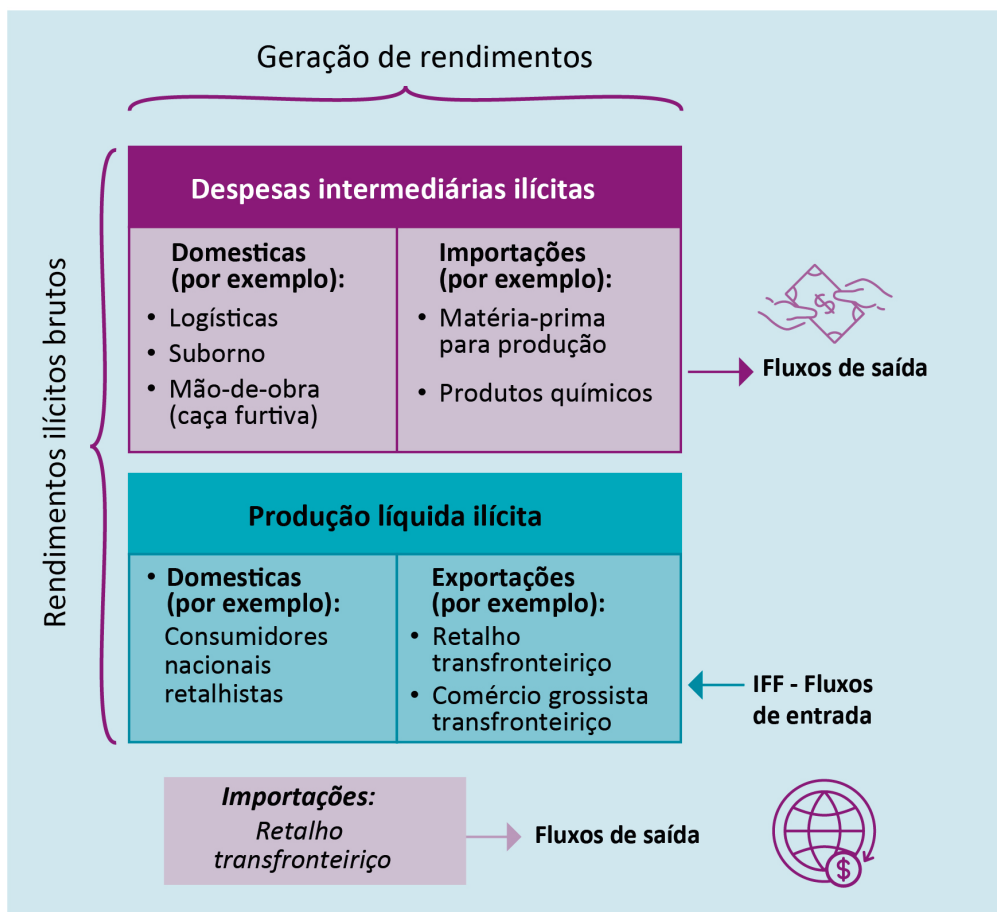
- **Rendimento bruto (ilícito) / resultado bruto (ilícito)** refere-se ao valor dos bens ou serviços ilícitos produzidos num determinado período. O valor é determinado como quantidade-tempo-preço (onde o preço é, por exemplo, o preço de venda a retalho no mercado interno, ou o preço de exportação se os bens forem exportados).
- **As despesas intermédias (ilícitas)** referem-se ao valor dos inputs (lícitos e ilícitos) adquiridos para produzir bens e serviços ilícitos durante um determinado período. O valor dos inputs é determinado como quantidade por preço (onde o preço é, por exemplo, o preço doméstico se os bens são comprados a um residente, ou o preço de importação se os bens são comprados a um não-residente).
- **Valor acrescentado (ilícito) / rendimento líquido (ilícito)** é o resultado económico do processo produtivo. É determinado como produção bruta menos despesa intermediária. Também representa o rendimento líquido (rendimento após contabilização dos custos) ganho por todos os actores que realizam a actividade ilícita.

Os FFI internos ocorrem quando bens e serviços ilícitos são exportados para o estrangeiro. Estes produtos podem ser ou para consumo final (por exemplo, um traficante em linha vende drogas sintéticas directamente a um consumidor noutro país) ou são inputs (lícitos ou ilícitos) intermédios para processos produtivos ilícitos num país estrangeiro (por exemplo, a morfina é exportada para outro país para produzir heroína, ou serviços de transporte comprados por um traficante não residente para enviar cocaína). Os FFI para o exterior ocorrem quando são importados insumos

intermédios contra pagamentos do estrangeiro (por exemplo, drogas importadas para posterior venda interna) ou quando são importados bens e serviços ilícitos finais.

De forma semelhante, este tipo de FFI ocorre quando uma entidade comercial estrangeira suborna um funcionário público para facilitar a concessão de um contrato de aquisição ou a permissão para extrair recursos naturais. O serviço ilegal prestado pelo funcionário público corrupto pode ser visto como uma actividade produtiva - ou seja, o resultado de um acordo mútuo - que gera FFI do país onde a entidade empresarial está localizada para o país do funcionário público.

Figura 2: Fluxos financeiros ilícitos na geração de rendimentos (mercados ilegais, exemplo baseado no tráfico de droga)



Fonte: UNODC.

Nota: Os fluxos de saída (a) correspondem à importação de bens e serviços ilícitos que são utilizados para gerar produtos finais ilícitos. As entradas (b) correspondem à exportação de bens e serviços finais. As saídas (c) correspondem à importação de bens e serviços finais ilícitos que foram produzidos num país diferente (por exemplo, marfim auto-importado ou drogas ilícitas encomendadas em linha).

Os FFI de geração de rendimentos também podem ser gerados por actividades não produtivas, tais como actividades do tipo exploração, e igualam o valor agregado de todos os fundos e bens que circulam entre entidades residentes e não residentes (por exemplo, quando é cometida extorsão

transfronteiriça).³² Os custos intermédios para actividades não produtivas são considerados como “custos operacionais” (no SNA, são implicitamente contabilizados como consumo final).

A direcção do fluxo depende da residência dos actores: se o remetente (por exemplo, vítima de actividade do tipo exploração) é residente e o destinatário (por exemplo, alguém que faz extorsão) é não residente, então as actividades não produtivas geram FFI externos; enquanto se o remetente é não residente e o destinatário é residente, surgem FFI internos.

Fluxos financeiros ilícitos da gestão de rendimentos

Os FFI podem resultar da utilização (gestão) de rendimentos ilícitos gerados por qualquer um dos quatro tipos de actividade enumerados no quadro 1. Tais rendimentos ilícitos geram FFI quando são transferidos para o estrangeiro para investimento ou consumo.

Os FFI para o exterior surgem quando fundos ilícitos residentes são utilizados para comprar bens e serviços do estrangeiro (que não aqueles que foram contabilizados como custos intermédios) ou para adquirir activos financeiros ou não financeiros estrangeiros. Simetricamente, os FFI internos são gerados se os fundos ilícitos não residentes (por exemplo, gerados pelo tráfico de droga noutro país) forem utilizados no país de interesse. Estes fluxos são difíceis de medir e não são fáceis de associar a uma actividade ilícita específica.

A dimensão da gestão de rendimentos relacionados com FFI externas está relacionada com o rendimento líquido gerado internamente (lícito ou ilícito). A dimensão da gestão do rendimento relacionado com os FFI internos depende de outros factores, tais como a atractividade do país para o branqueamento de capitais, a diferença entre as taxas e regras e regulamentos fiscais, a probabilidade de os nacionais que vivem no estrangeiro enviarem para casa rendimentos gerados ilicitamente, e a estrutura interna das empresas multinacionais e outras empresas com presença global. Os FFI da gestão de rendimentos podem também referir-se a rendimentos gerados por actividades económicas lícitas (ou ilícitas) que são transferidas ilicitamente para o estrangeiro.

As actividades do BEPS podem estar relacionadas com FFI fiscais e comerciais como parte da gestão de rendimentos. Estas actividades do BEPS podem assumir uma variedade de formas,³³ que podem incluir a localização estratégica de dívidas e activos intangíveis, manipulação dos preços de transferência, evitar artificialmente o estabelecimento permanente e outras estratégias. As estimativas do BEPS variam entre 100 bilhões de dólares e mais de 600 bilhões de dólares.³⁴

Os FFI também podem ocorrer quando os fundos são desviados de uma jurisdição para efeitos de evitação (não evasão) ao imposto. Isto inclui a ocultação ilegal de rendimentos ou bens das autoridades fiscais. As estruturas empresariais sem actividade económica real podem ser utilizadas como parte de estratégias de evasão fiscal e para a ocultação de fundos corruptos por funcionários públicos, bem como para outras actividades criminosas, tais como o branqueamento de capitais. Por exemplo, as estruturas empresariais podem fornecer um veículo para transferir e ocultar o comércio

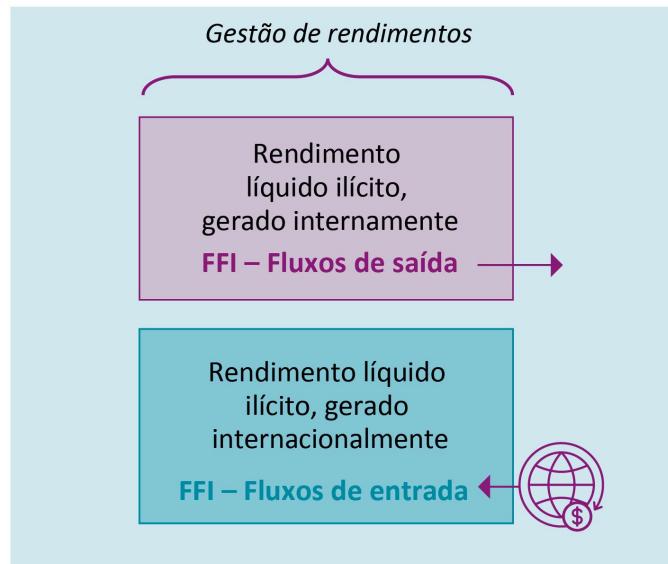
³²Quando são transferidos rendimentos ilícitos de actividades do tipo exploração "doméstica" (por exemplo, extorsão ou rapto entre entidades residentes) acima, refere-se à fase de gestão de rendimentos.

³³Beer, S., Mooij, R. and Liu, L., "International corporate tax avoidance: a review of the channels, effect sizes, and blind spots", *Journal of Economic Surveys*, vol. 34, No. 3 (July 2020) pp. 660–688.

³⁴Bradbury, D., Hanappi, T. and Moore, A., "Estimating the fiscal effects of base erosion and profit shifting: data availability and analytical issues", *Transnational Corporations*, vol. 25, No. 2 (September 2018).

em jurisdições com impostos mais baixos e reduzir as obrigações fiscais, ou para ocultar o proprietário beneficiário ou o investidor final, a fim de evitar o pagamento de impostos sobre os rendimentos de investimento. Além disso, cadeias de tais estruturas empresariais com declarações incorrectas ou não de proprietários beneficiários efectivos, também denominadas “veículos de propriedade anónima”, visam beneficiar de rotas com vantagens fiscais, gerando assim potenciais FFI.

Figura 3: Fluxos financeiros ilícitos na gestão dos rendimentos



Fonte: UNODC.

7. CONCLUSÃO

Este documento estabeleceu a definição estatística e o âmbito dos FFI para efeitos de medição do indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1. Estes importantes primeiros passos foram aprovados pelo GIAP-ODS. Os próximos passos serão desenvolver e testar uma gama de metodologias estatísticas consistentes com as definições acima e as estatísticas do SNA e do saldo de pagamentos. Os países já recolhem dados sobre uma série de actividades ilegais e outras estatísticas que podem contribuir para a medição do indicador do Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 16.4.1. Alguns aspectos dos FFI são mais facilmente mensuráveis; por exemplo, os FFI originários do comércio de bens e serviços ilegais (por exemplo, mercados de drogas ilícitas, contrabando de migrantes e produtos da vida selvagem proibidos), onde os dados nacionais e internacionais sobre oferta, procura, fluxos comerciais e preços são recolhidos de forma sistemática.

O quadro apresentado neste documento provou ser útil para avaliar os FFI a partir do comércio de mercadorias ilegais, tal como demonstrado por testes realizados em países-piloto. A distinção entre geração de rendimentos e gestão de rendimentos permite a utilização de estatísticas e estimativas sobre mercados ilegais, tais como dados sobre oferta, procura, preços e apreensões, para aproximar os FFI. É necessário utilizar um conjunto diferente de informações para analisar a forma como os rendimentos são utilizados. Isto significa que os FFI podem ser avaliados em diferentes graus de abrangência, dependendo da disponibilidade de dados.

Alguns elementos dos FFI são difíceis de estimar, incluindo suborno, abuso de funções, enriquecimento ilícito e práticas fiscais ilícitas. Os dados sobre estas actividades continuam a estar dispersos. É necessário mais trabalho, começando pelos elementos para os quais os dados estão

disponíveis e tendo em conta os ajustamentos necessários para evitar a dupla contagem. Além disso, na prática, pode ser necessário estimar separadamente alguns dos FFI com as maiores incertezas, tais como os provenientes de actividades fiscais e comerciais.

Os passos seguintes envolvem o desenvolvimento e teste de uma série de metodologias estatísticas consistentes com as definições relacionadas. Embora os países já recolham dados relevantes, será importante reforçar a sua capacidade para melhorar a recolha de dados e a compilação de estatísticas sobre os FFI. A UNCTAD e a UNODC, com organizações parceiras, apoiarão os países a melhorar a sua capacidade estatística para compreender e estimar os FFI. Uma série de estudos-piloto está a ser realizada e ajudará a aperfeiçoar o quadro conceptual e a desenvolver orientações metodológicas sobre a medição de FFI.

O Grupo de Trabalho estatístico continuará o seu trabalho de apoio aos países na recolha e compilação de dados nacionais, com vista a desenvolver um guia prático de compilação para a medição de FFI com base neste quadro conceptual. Isto incluirá uma classificação das actividades geradoras de FFI, ligada aos tipos e canais de FFI, com métodos recomendados para a sua medição. O trabalho adicional visará também o desenvolvimento de uma medição mais matizada de FFI para apoiar a acção política. No futuro, poderá valer a pena explorar a medição de FFI como contas satélite no quadro mais amplo das contas nacionais.

Referências

- Afghanistan and UNODC, Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, Afghanistan Opium Survey reports 2002–2018. Available at <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html> (accessed 11 April 2020).
- Ardizzi G., De Franceschis, P., and Giammatteo, M., *Cash Payment Anomalies and Money Laundering: An Econometric Analysis of Italian Municipalities*, Quadernidell'antiriciclaggio (Banca d'Italia), January 2016). Available at https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2016/quaderni-5-2016/QAR_Analisi_e_Studi_n_5_INTERNET.pdf.
- Beer, S., Mooij, R. and Liu, L., "International corporate tax avoidance: a review of the channels, effect sizes, and blind spots", *Journal of Economic Surveys*, vol. 34, No. 3 (July 2020) pp. 660–688.
- Bradbury, D., Hanappi, T. and Moore, A., "Estimating the fiscal effects of base erosion and profit shifting: data availability and analytical issues", *Transnational Corporations*, vol. 25, No. 2 (September 2018). Available at <https://doi.org/10.18356/e1d7a8b4-en>.
- European Commission, *Aggressive Tax Planning Indicators – Final Report* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017). Available at https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp.pdf (accessed 5 August 2020).
- Eurostat, *Handbook on the Compilation of Statistics on Illegal Economic Activities in National Accounts and Balance of Payments* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018). Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/8714610/KS-05-17-202-EN-N.pdf/eaf638df-17dc-47a1-9ab7-fe68476100ec> (accessed 14 April 2020).
- Gara, M., Giammatteo, M. and Tosti, E., *Magic mirror in my hand...How Trade Mirror Statistics Can Help Us Detect Illegal Financial Flows*, Quadernidell'antiriciclaggio (Banca d'Italia, 2016). Available at: https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2018/quaderni-10-2018/Quaderno-n.10_Magic_mirror_in_my_hand.pdf?language_id=1.
- IMF, *Balance of Payments and International Investment Position Manual*, Sixth edition (Washington, D.C., 2009).
- IMF, *Preliminary Report of the Task Force on Informal Economy* (Washington, D.C., 2018). Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2018/pdf/18-10.pdf> (accessed 10 February 2020).
- IMF, *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* (2018). Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583> (accessed 6 August 2020).
- OECD, *Measuring the Non-observed Economy: a Handbook* (2002). Available at <https://www.oecd.org/sdd/na/measuringthenon-observeconomy-ahandbook.htm> (accessed 9 June 2020).
- OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* (2013). Available at <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf> (accessed 9 June 2020).
- OECD, *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (OECD Publishing, Paris, 2015).
- OECD, Glossary of Statistical Terms. Available at: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=350> (accessed 9 June 2020).
- OECD (2020), *Statement by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on the Two-pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – January 2020*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. Available at <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf> (accessed 9 June 2020).
- Schneider, F. (ed.), *Handbook on the Shadow Economy* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011).
- Schneider, F. and Williams, C., *The Shadow Economy* (London, Institute of Economic Affairs, 2013). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2286334>.
- UNCTAD, Expert meeting on statistical methodologies for measuring illicit financial flows, Geneva, 20–22 June 2018. Available at <https://unctad.org/en/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1864> (accessed 9 June 2020).
- Unger, B., Siegel, M., Ferwerda, J., de Kruijf, W., Bu-suioic, M., Wokke, K. and Rawlings, G., *The Amounts and Effects of Money Laundering* (The Hague, Ministry of Finance, 2006). Available at <http://www.ftm.nl/wp-content/uploads/2014/02/witwassen-in-nederland-onder-zoek-naar-criminele-geldstromen.pdf>.
- United Nations, European Commission, IMF, OECD and World Bank, *System of National Accounts 2008* (United Nations publication, Sales No. E.08.XVII.29).
- A/RES/70/1. United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.
- A/CONF.227/20. United Nations, *Report of the Third International Conference on Financing for Development*, Addis Ababa 13–16 July 2015 (New York, 2015).
- United Nations (2017), Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/71/313 (accessed 11 March 2020).
- A/RES/58/4. UNODC (2004), United Nations Convention Against Corruption, Resolution adopted by the General Assembly on 31 October 2003.
- UNODC, *International Classification of Crime for Statistical Purposes* (Vienna, 2015).
- Expert consultation on the SDG indicator on illicit financial flows (FFI), Vienna, 12–14 December. Available at <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1879> (accessed 9 June 2020).

UNSD, *Best Practice Guidelines for Developing International Statistical Classifications* (New York, 2013). Expert Group on International Statistical Classifications. Available at: https://unstats.un.org/unsd/classifications/bestpractices/Best_practice_Nov_2013.pdf (accessed 5 August 2020).

UNSD, Tier Classification for Global SDG Indicators(2020). Available at <https://unstats.un.org/sdgs/GIAP-ODS/tier-classification/> (accessed 15 May 2020).

Walker, J. *Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia*, paper prepared for the Australian Transaction Reports and Analysis Centre, (September 1995). Available at https://ccv-secondant.nl/fileadmin/w/secondant_nl/platform/artikelen_2018/Austrac_1995_Estimates_report.pdf.