

*Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia*

**RESUMO DO FÓRUM NACIONAL  
REFORÇO DA REGULAÇÃO**

**Praia Mar 18-19 de Julho de 2009**

-----  
**1ª Sessão: Modelos Comparados de Regulação e Experiência de Cabo Verde**

Comunicação do Professor Vital Moreira (slide): Um modelo regulador para Cabo Verde

1. Não existe nenhum modelo canónico de regulação
2. Modelos variam de país para país pelo que importa ter em conta os factores de diferenciação nacional – modelo de economia de mercado, tradições e heranças políticas e jurídicas nacionais, e os recursos materiais e humanos disponíveis)
3. As funções reguladoras existiram sempre só que estavam esbatidas no contexto de um Estado produtor / empresário / regulador
4. A regulação ganha maior importância e visibilidade com a autonomização da função reguladora, através das autoridades administrativas independentes com o desengajamento do Estado da intervenção directa
5. Principal racional da regulação é dar resposta às falhas de mercado no quadro de uma economia de mercado regulada e que em sentido restrito a regulação é o que as agências reguladoras fazem
6. A regulação moderna concentra três valências – deixa de haver separação de poderes – normativa, de supervisão e sancionatória
7. A regulação económica comporta três modalidades: sistémica, estrutural e comportamental
8. Defesa da concorrência é muito diferente da regulação propriamente dita – é a função de polícia da economia, de defesa da economia. Não há economia de mercado sem autoridade da concorrência
9. Modelos de regulação: a) Regulação leve nas economias mais liberais – autoridade de defesa da concorrência e regulação do sector financeiro, b) Modelo Forte com regulação fragmentada e c) Modelo Forte com regulação plurisectorial que é a “main stream”. Vantagem é que as actividades estão cada vez mais integradas – dificuldade na fixação de fronteiras - e permite economia de custos.

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

10. Referindo-se ao caso específico de Cabo Verde, considerou um erro a opção pela privatização e depois regulação com substituição de monopólios públicos por monopólios privados
11. Defendeu:
  - a. Criação de uma Autoridade da Concorrência como uma prioridade, sendo financiada através de uma taxa paga pelas reguladas
  - b. Criação de um macro serviço do Estado para a Inspeção das Actividades Económicas e que deve ser da Administração Directa do Estado
  - c. Criação de um Fórum sobre a Regulação que associaria as entidades ligadas à regulação e a academia
  - d. A nível da regulação financeira deve existir mecanismos de defesa do consumidor / depositantes com a separação da regulação prudencial da comportamental

**Intervenção Dr. Edeltrudes Neves**

Realçou a data de criação das agências reguladores, nos finais dos anos 90, mais propriamente em 1998 com a criação da ARM e da ANSA e posteriormente a publicação do regime jurídico das Ar em 2003 e da ARE.

Na sua intervenção destacou a existência de modelos de financiamento mistos, as dificuldades das agências no cumprimento de algumas obrigações estatutárias nomeadamente, a nível da exigência da qualidade dos serviços pelas reguladas. A nível do sector financeiro referiu a desprotecção dos depositantes e a situação de secretismo e a necessidade das autoridades disponibilizar informação.

Avançou com a proposta de criação de um Observatório das Agência Regulação associado de investigação de excelência.

-----  
**Intervenção do Dr. Paulo Lima**

A estratégia tem de ter uma estrutura que lhe dê suporte

Cabo Verde tem uma Boa Governação espelhada na capacidade de reciclagem da ajuda

Realçou a dificuldade da Coordenação e da necessidade do seu reforço com base na racionalização das estruturas e apresentou os modelos referenciais da reforma do Estado com base nos resultados do Diagnóstico Institucional

Distinguiu as funções básicas do Estado ligadas ao cidadão e às empresas das instrumentais de suporte às básicas no quadro do ciclo de gestão da máquina pública.

Apresentou os resultados do diagnóstico nomeadamente:

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

- O elevado nível de dispersão

- O elevado nível de redundância

Face a necessidade de racionalização, reforço da coordenação no quadro do reposicionamento estratégico e do reforço da autoridade do Estado fez as recomendações seguintes:

- A segregação clara da definição de opções de política regulatória da regulação económica e técnica “stritu sensu” impõe-se

- Identificar para cada entidade reguladora as entidades / actividades reguladas

- Estratégia e regulamentação, coordenação de serviços operacionais

- Independência das entidades reguladora e inspectoras.

- Reforçar a nível de cada Agência Reguladora um Conselho Consultivo que represente todos os “stakeholders

- Elaborar um programa de formação e capacitação de recursos humanos na área da regulação;

- Estabelecer um sistema de avaliação da actividade das agências de regulação com base na criação dum organismo de avaliação / supervisão das agências reguladoras

- Garantir a sustentabilidade financeira das entidades reguladoras, se necessário for, através do Orçamento do Estado, em situações de receitas próprias insuficientes;

**das “Utilities” (Telecomunicações / Energia / Água / Transportes)**

Comunicação da Dr<sup>a</sup>. Sónia Jorge

1. Começou por referir que a teoria da regulação não é igualmente aplicável a todos os países, realçando o papel crítico do contexto socioeconómico no desenvolvimento de políticas públicas e conseqüentemente dos respectivos quadros regulatórios
2. Apresentou algumas considerações e/ou limitações críticas, nomeadamente:
  - a. Formação de recursos humanos
  - b. Disponibilidade de fundos e recursos financeiros
  - c. Disponibilidade de dados contabilísticos e financeiros necessários a uma regulação efectiva
3. Relativamente a aspectos chaves das agências multisectoriais, referiu que a regulação dos sectores pode estar em fases diferentes e que a regulação pode ser diferente em termos sectoriais, por exemplo, aumentar a concorrência nas telecomunicações ou melhorar a eficiência do operador regulado no sector das águas

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

4. No caso específico da regulação em Cabo Verde considerou “atribulada” o processo regulatório desde a criação da Agência Reguladora Multisectorial em 1998 até a situação actual, em estabelecimento desde 2003
5. Na apresentação da situação de Cabo Verde considerou que::
  - a. O país mostra uma boa performance comparando com outros países da região
  - b. O sector das telecomunicações é o mais dinâmico e forte a nível de desenvolvimento e performance
  - c. O sector das águas e energia mostra fraquezas semelhantes a países menos avançados
6. Relativamente aos principais desafios para as Agências Reguladoras a nível nacional referiu:
  - a. Coordenação e clareza nos mandatos e planos de trabalho das agências e órgãos reguladores
  - b. Experiência e recursos humanos com capacidade adequada ao contexto de Cabo Verde
7. Para responder aos desafios a estratégia passa por:
  - a. Desenvolver planos estratégicos coerentes, que respondam às prioridades de cada sector e estejam dentro das responsabilidades de cada Agência e Instituição
  - b. Garantir o apoio a nível do Governo, das instituições internacionais, do sector privado e da sociedade civil (através de consultas públicas e transparência nas decisões)
  - c. Desenvolver e manter instrumentos e ferramentas necessárias para a regulação efectiva dos sectores (bases de dados contabilísticos e financeiros, capacidade para uma contínua monitorização e análise socio-económica dos sectores e regulamentos claros e exequíveis)
  - d. Fortalecer a capacidade dos recursos humanos e aumentar as oportunidades de formação profissional dentro do contexto de Cabo Verde
  - e. Preparar um plano de formação profissional que seja exequível e adequado às necessidades prioritárias de cada sector

**3ª Sessão: regulação de produtos farmacêuticos e alimentares**  
**Intervenção do Dr. Adalberto Viera (ver slides)**

Destacou que o consumidor quer um produto seguro e de qualidade.

A necessidade de uma política adequada com base em legislação, normas, princípios e procedimentos.

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

Apresentou um modelo de fusão da ARFA e da ANSA de forma detalhada como uma entidade reguladora do sector de alimentos, medicamentos e produtos de saúde – **(Entidade Reguladora do Sector Alimentar, Medicamentos e Produtos da Saúde)**

Defendeu a Congregação da fiscalização da actividade económica numa única entidade em prol duma maior eficácia, racionalização e sustentabilidade dos recursos

Reforço das capacidades do IGAE enquanto autoridade de fiscalização agregando competência de outros sectores complementares **(Autoridade Em Matéria Económica e Risco Alimentar -IGAE Reformulada)**

**Comissão independente para Aplicação de Coimas em Matéria Económica (CACME)**

#### **4ª Sessão: Regulação e Supervisão do Sector Financeiro**

##### **Comunicação do Dr Gualberto do Rosário**

1. Considerou que o sector financeiro cabo-verdiano está organizado em sistema, sendo os seus elementos relevantes o Ministério das Finanças, o Banco Central, as instituições financeiras monetárias e as instituições financeiras não monetárias

2. Apresentou como objectivos da regulação do mercado financeiro: garantir a sã concorrência e a eficiência do sector, assegurar o equilíbrio económico interno e externo, defender a estabilidade dos preços e cambial, e garantir a solvabilidade externa do país, prevenir efeitos dos choques externos na economia, particularmente no que respeita à salvaguarda da liquidez externa do país, prevenir práticas criminosas daqueles que pretendem utilizar o sistema financeiro para alcançar os seus fins, em particular para a lavagem de capitais e conter o Estado.

3. A regulação é uma função do sistema e não de uma entidade específica. Compete, por conseguinte, a todos os elementos do sistema.

4. Entre os argumentos a favor da regulação do mercado financeiro referiu: é um mercado oligopolista, logo, imperfeito e por isso, passível de penalizar o consumidor com custos de ineficiência e com a apropriação da sua mais-valia, a intervenção das instituições financeiras (incluindo o Ministério das Finanças) tem efeitos directos no equilíbrio interno e externo, afectando, dessa forma, a economia no seu conjunto (inflação, taxa de câmbio, crescimento económico, etc.) e os diferentes agentes

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

económicos, assim como o grau de satisfação do bem-estar social, a inserção na economia mundial, se dinâmica, traz inquestionáveis e evidentes benefícios para a economia do país, mas, num mundo global não regulado, traz novos e significativos riscos, designadamente para a economia (em particular, os choques económicos externos) e o sistema financeiro dos países que operam efectivamente num mercado global e os instrumentos financeiros oferecem oportunidades acrescidas para o crime transnacional, destacando-se a lavagem de capitais. A necessidade de dar combate firme e cerrado ao crime transnacional e organizado determina soluções adequadas de regulação do mercado financeiro, com o objectivo de minimizar as práticas e os crimes referidos.

5. O fundamental do sistema cabo-verdiano de regulação do mercado financeiro apresenta as características seguintes, tendo em conta cada um dos principais objectivos dessa regulação:

- i) Primeiro objectivo - *Garantir a sã concorrência e a eficiência do sector*. Existem instituições criadas com poderes claros e instrumentos para exercerem convenientemente a sua função, e a operar, sendo a mais importante, neste caso, o Banco Central e considera que o domínio institucional é sólido, consistente e dotado de uma elevada cultura de regulação; O edifício jurídico é, também, suficiente e tem sido aperfeiçoado com o tempo. No entanto, defende a criação de um “**código das instituições financeiras**”, que reúna num documento, devidamente sistematizado, os princípios do negócio financeiro, as normas jurídicas reguladoras desse mercado e de alguns produtos.
- i. Segundo objectivo - *Assegurar o equilíbrio económico interno e externo e defender a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio*, tendo em conta as regras definidas no quadro do ACC.
- ii. Terceiro objectivo - *Prevenir efeitos dos choques externos na economia, particularmente no que respeita à salvaguarda da liquidez externa do país*.
- iii. Quarto objectivo - *Prevenir práticas criminosas dos que pretendem utilizar o sistema financeiro para alcançar os seus fins, em particular a lavagem de capitais*
- iv. Quinto objectivo: *Conter o Estado* – O Estado é um elemento contraditório do sistema: por um lado, cada vez mais se exige que ele seja o *árbitro*, o agente a quem impende a responsabilidade primeira de garantir regras do jogo de mercado claras, objectivas, transparentes, justas e universais; por outro lado, como *agente económico* que é, o Estado tem interesses específicos,

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

designadamente de recursos, domínio em que, na essência, concorre com as famílias e as empresas.

Considera que em Cabo Verde, o auto-controle do Estado está garantido pela Lei de Bases do Orçamento, pela Lei do Orçamento, pela condição de Caixa Única do Tesouro atribuída ao Banco de Cabo Verde, pela impossibilidade legal de o Banco Central financiar o Tesouro, pelo Acordo de Cooperação Cambial, pelo grau de grande autonomia conferido ao Banco Central, ao seu Governo e à sua Administração e pela eleição substantiva do Ministério das Finanças à categoria de instituição, não apenas pelos poderes que a Lei confere ao Ministério, mas pelos poderes próprios do ministro das finanças em matéria de gestão orçamental, e que o colocam, em muitas situações e neste domínio específico acima do primeiro-ministro e acima do próprio conselho de ministros, forma de o responsabilizar pessoalmente pela correcta gestão das finanças públicas e pela observação do que a Lei determina.

Na sua perspectiva o modelo de regulação descrito funciona a um grau muito satisfatório e tem sido, na essência, o principal responsável pelo desempenho económico do país.

6. Apresentou dois modelos alternativos de regulação do mercado financeiro que na sua perspectiva devem ter como objectivo principal a consolidação dos mecanismos de regulação existentes, por um lado, e, por outro, a solução dos elos mais fracos da regulação, nomeadamente a nível do reforço do combate à lavagem de capitais.

***i) Primeiro modelo alternativo***

O primeiro modelo alternativo acrescenta ao modelo actual duas “inovações”:

a) *A criação de um fundo público*, em Ecv, cujos recursos anuais devem ser previstos no orçamento do Estado e podem resultar, designadamente, de impostos a ele consignados, como o imposto sobre combustíveis, por exemplo.

b) *A criação obrigatória, pelo Banco Central, de uma reserva especial*, para fazer face aos efeitos dos choques externos sobre a Balança de pagamentos, que seja o reflexo, em divisas e em valor, do fundo acima referido. Alterações à Lei Orgânica do Banco de Cabo Verde e à Lei de Bases do Orçamento devem ser feitas para acolher as soluções apontadas.

***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

c) *Nomeação e destituição do governador do Banco de Cabo Verde e dos administradores* pela Assembleia Nacional, mediante proposta do Governo

d) *Institucionalização da obrigatoriedade de o departamento de controle de lavagem de capitais* do Banco Central proceder, pelo menos uma vez por ano, à inspeção específica de cada instituição financeira monetária, para verificação e esclarecimento de casos que possam levantar dúvidas quanto à origem dos recursos.

**ii) Segundo modelo alternativo**

O segundo modelo alternativo acrescenta ao modelo actual o seguinte:

- a) Substituição do Escudo de Cabo Verde pelo Euro;
- b) Transformação do Offshore Trust Fund em Onshore Trust Fund;
- c) Flexibilização dos estatutos do Offshore Trust Fund, de modo a poder financiar o Tesouro, nas condições já referidas para o “fundo”, em situações de choque externo e exclusivamente como instrumento de amortecimento dos efeitos sobre os agentes económicos internos dos referidos choques.
- d) Conferir a gestão do (Onshore) Trust Fund ao Banco Central, definindo claramente, nos seus estatutos, os limites de risco das aplicações. O Trust Fund deve manter-se como fundo autónomo, não se deve diluir nas reservas correntes do país e deve estar sujeito, obrigatoriamente, à auditoria independente de sociedade revisora de contas internacionalmente reconhecida.
- e) Nomeação e destituição do governador do Banco de Cabo Verde e dos administradores pela Assembleia Nacional, mediante proposta do Governo.
- f) Institucionalização da obrigatoriedade de o departamento de controle de lavagem de capitais do Banco Central proceder, pelo menos uma vez por ano, à inspeção específica de cada instituição financeira monetária, para verificação e esclarecimento de casos que possam levantar dúvidas



***Fórum Nacional sobre o Reforço da Regulação em Cabo Verde,  
promovido pelo Ministério da Reforma do Estado, nos dias 18 e 19 de  
Julho de 2008, na Praia***

quanto à licitude dos recursos, no âmbito do combate a este tipo de criminalidade.

**7. Conclusões**

- a) Cabo Verde tem um sistema de regulação do mercado financeiro bem estruturado, com subsistemas devidamente organizados, autónomos e com suficientes relações de cooperação;
- b) O edifício jurídico que suporta o sistema é suficiente, para uma regulação convencional, e tem sido melhorado ao longo do tempo. Porém, a dispersão da legislação pode trazer algumas dificuldades e desconforto às partes interessadas;
- c) O sistema de regulação do mercado financeiro não tem respostas capazes de assegurar convenientemente, em termos estáveis, a absorção dos efeitos dos choques externos sobre a Balança de Pagamentos e, sobretudo, não tem instrumentos e meios necessários e suficientes para permitir o amortecimento dos efeitos dos choques externos sobre os agentes económicos.
- d) Embora tenham sido tomadas iniciativas relevantes no sentido do sistema de regulação do mercado financeiro poder dar a necessária contribuição para o combate à lavagem de capitais, torna-se importante complementar essas medidas com uma prática de supervisão específica, incluindo a publicitação dos relatórios que resultarem dessa supervisão, capaz de afastar tentações que tenham por objectivo utilizar o sistema financeiro cabo-verdiano para a lavagem de capitais. Dessa forma, reforça-se a imagem de Cabo Verde como praça financeira limpa e credível e, também, a competitividade e atractividade do mercado financeiro.

**8. Recomendações**

- a) A elaboração e aprovação de um “código das instituições financeiras”;
- b) A iniciativa no sentido de fazer o sistema de regulação do mercado financeiro evoluir para o segundo modelo alternativo de regulação, apresentado;
- c) A execução de medidas complementares de supervisão bancária, específica, capazes de reforçar a prevenção contra a lavagem de capitais na praça financeira de Cabo Verde.