

O BANCO DE CABO VERDE – PRINCIPAIS ASPETOS ORGÂNICOS E FUNCIONAIS

Catarina Anjo Balona / João Pedro Russo

ABSTRACT: The Bank of Cape Verde is the public authority responsible for the Financial Supervision of Banks and Financial Institutions in Cape Verde. The creation and development of this authority is closely intertwined with the creation and proclamation of independence of the Republic of Cape Verde, a former colony of the Portuguese State. The legal framework which regulates the Financial System of Cape Verde is a multilevel system, composed of the Constitution of the Republic of Cape Verde, Common Law and Internal regulations from the Bank of Cape Verde and other public authorities, which, together, regulate all the aspects concerning the functioning and soundness of the Financial System of Cape Verde. In its current legal configuration, and despite some effort in the designing and application of norms which ensure and safeguard its independence and accountability in face of other institutions, namely the Government of Cape Verde, the Bank of Cape Verde faces serious challenges regarding these matters.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fases de desenvolvimento da atividade do Banco. 3. Caracterização do sistema financeiro de Cabo Verde. 4. O Banco na atualidade: principais aspetos orgânicos e funcionais. 5. A legislação financeira de Cabo Verde: um espectro multinível. 6. O Banco e Basileia III – A supervisão prudencial do sistema financeiro de Cabo Verde. 7. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

No presente artigo, procurar-se-á abordar o enquadramento jurídico-regulatório do Banco de Cabo Verde (doravante, “Banco” ou “BCV”) com especial enfoque nos seus antecedentes históricos e na atual configuração orgânico-funcional da principal instituição de regulação e supervisão financeira do ordenamento jurídico de Cabo Verde.

Em termos históricos o Banco é o sucessor cultural das dependências do Banco Nacional Ultramarino (doravante, “BNU”) e do Banco de Fomento Nacional (doravante, “BFN”) em Cabo Verde, instituições responsáveis pela

emissão monetária e pelo fomento económico em Portugal e nos antigos territórios ultramarinos.

Na sequência da proclamação da independência da República de Cabo Verde, a 5 de julho de 1975¹, é aprovada a Decisão com Força de Lei n.º 25/75, de 29 de setembro, e criado o Banco, detentor, em regime de exclusividade, da prerrogativa de emissão monetária e principal responsável pela definição e execução das políticas monetária e cambial da República de Cabo Verde².

Uns meses mais tarde, em junho de 1976, através da Decisão com Força de Lei n.º 13/76, de 26 de junho, é aprovada a primeira Lei Orgânica do Banco de Cabo Verde (doravante, “Lei Orgânica do Banco” ou “Lei Orgânica do BCV”)³, o que representou uma mudança no paradigma que vigorava até então no sistema financeiro⁴ de Cabo Verde ao proceder à criação de uma autoridade verdadeiramente nacional dotada de poderes para a definição e execução da estratégia económica e geopolítica pretendida para um país recém-soberano.

Finalmente, a 1 de julho de 1976, com a transferência para o Banco das atribuições, do ativo e do passivo do BNU e do BFN, este inicia publicamente a sua atividade enquanto Banco Central.

2. FASES DE DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DO BANCO

Uma primeira fase – que designaremos como *Fase Embrionária* – pode ser enquadrada entre o período colonial português (que se estende entre a Carta de Lei de 16 de maio de 1864 e a Decisão com Força de Lei n.º 25/75, de 29 de setembro) e o período pós-independência (que se estende entre a aprovação da Lei Orgânica do Banco pela Decisão com Força de Lei n.º 13/76, de 26 de junho e a aprovação dos Decretos-Lei n.º 52-D/90, 52-E/90 e 52-F/90, todos

1 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1 da Lei Constitucional n.º 1/VII/2010, que revê a Constituição da República de Cabo Verde, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/IV/92, de 25 de setembro e alterada pelas Leis Constitucionais, n.º 1/IV/95, de 13 de novembro e n.º 1/IV/99, de 23 de novembro (doravante, “Constituição de Cabo Verde” ou “Constituição”), a República de Cabo Verde “...é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça.”

2 Nos termos do artigo 92.º da Constituição.

3 Atualmente a Lei Orgânica do BCV consta da Lei n.º 10/VI/2002, de 15 de julho, que aprova a Lei Orgânica do Banco de Cabo Verde.

4 De acordo com a Lei de Bases, o conceito de sistema financeiro passa pelo conjunto das instituições e pessoas envolvidas nas atividades de receção de depósitos e outros fundos reembolsáveis, de concessão de crédito e de financiamentos, no sistema de pagamentos, nos mercados financeiros, nos contratos tendo por objeto dinheiro e metais preciosos, na atividade seguradora, na gestão de fundos de pensões, na prestação de serviços a estes respeitantes e na sua regulação e supervisão.

de 4 de julho que alteraram as normas em matéria de operações bancárias e que alargaram a atividade seguradora aos privados).

Uma segunda fase – que se mantém até aos dias de hoje e que designaremos como *Fase de Estruturação ou de Economia de Mercado* – iniciou-se formalmente com a Lei 43/93, de 16 de julho, que procedeu à criação do Banco Comercial do Atlântico, SARL (a 1 de setembro de 1993) e atribuiu-lhe as funções de banca comercial outrora pertencentes ao Banco, passando este a ocupar-se somente das típicas funções de Banco Central como a orientação e fiscalização dos mercados monetário, financeiro e cambial⁵, a gestão de reservas do país⁶, a supervisão dos sistemas de pagamento⁷ e o exercício das prerrogativas de regulação e supervisão financeira que lhe sejam cometidas por lei e que, em termos genéricos, podem abranger poderes meramente regulamentares e administrativos (como sejam os poderes normativos, decisórios, de celebração de acordos e de exigir informações)⁸ e os poderes sancionatórios⁹.

Assim, podemos concluir que a Lei n.º 43/93, de 16 de julho, veio cindir a vertente comercial (aceitação de depósitos, conversão cambial, concessão de créditos, entre outros) do Banco, permitindo, simultaneamente, a centralização/enfoque da atividade desta instituição nas funções típicas de um Banco Central e a entrada dos privados no mercado bancário de Cabo, razão pela qual denominamos esta fase como a fase da economia de mercado.

3. CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DE CABO VERDE

O sistema financeiro de Cabo Verde pode ser caracterizado como tendo um mercado de capitais incipiente, um mercado interbancário limitado e com poucos participantes e instrumentos financeiros pouco diversificados¹⁰.

5 Artigo 22.º da Lei Orgânica do BCV.

6 Artigo 24.º, n.º 1, alínea e) da Lei Orgânica do BCV.

7 Artigo 19.º da Lei Orgânica do BCV.

8 Artigos 21.º, 25.º e 59.º da Lei Orgânica do BCV.

9 Relativamente aos poderes sancionatórios, veja-se, a título meramente exemplificativo, os artigos 61.º e 63.º da Lei n.º 61/VIII/2014, de 23 de abril, que aprova a Lei de Bases do Sistema Financeiro de Cabo Verde (doravante, “Lei de Bases”) e os artigos 13.º e 14.º da Lei Orgânica do BCV que tratam, respetivamente das prerrogativas de condenação ao pagamento de coima pelo cometimento de infrações que não constituam crimes de contrafação ou alteração do valor facial da moeda e de fixação de sanções acessórias a estas coimas.

10 Rodrigues, 2010: 12. Primeira ?????? aditar análise comparativa do setor Bancário entre Cabo Verde e Portugal, Instituto Superior de Economia e Gestão,

Pese embora o sector bancário seja ainda o segmento mais desenvolvido, é evidente o surgimento de oportunidades de investimento no sector segurador, apesar da sua reduzida dimensão, oportunidades de investimento que não serão alheias ao facto de, de acordo com os últimos estudos, o mercado segurador em Cabo Verde apresentar um elevado grau de segurança e níveis de excedentes similares aos níveis de solvência.

Com efeito, o mercado dos seguros de Cabo Verde é dominado por duas grandes seguradoras: a *Impar – Companhia Cabo Verdiana de Seguros*, pertencente ao Grupo Tranquilidade e a *Garantia – Companhia de Seguros de Cabo Verde*, pertencente ao Grupo Fidelidade Mundial/Caixa Geral de Depósitos.

Desta forma e em virtude desta situação de domínio o potencial de crescimento reconhecido ao sector segurador de Cabo Verde poderá, quanto a nós, ser melhor concretizado através da diversificação da carteira de operações e de clientes, ao invés de através da entrada de novos operadores, uma vez que este é um mercado alicerçado na compra de títulos de dívida privada.

Relativamente ao sector dos valores mobiliários, o seu desenvolvimento iniciou-se com o surgimento da Lei n.º 51/V/98, de 11 de maio e da Portaria n.º 48/98, de 14 de setembro, que vieram, respetivamente, proceder à criação da Bolsa de Valores de Cabo Verde (doravante “Bolsa”) e autorizar os bancos¹¹ com estabelecimento em território nacional a iniciarem a sua atividade de operador de bolsa.

De acordo com os testes de *stress* realizados ao sistema financeiro de Cabo Verde verifica-se que este pode ainda ser caracterizado pela existência de uma exposição acrescida da carteira de crédito ao risco de incobrabilidade, em virtude da concentração dos ativos dos operadores financeiros junto dos clientes com atividade nos sectores da habitação, construção e consumo¹².

Uma das particularidades inerentes ao sistema financeiro de Cabo Verde referia-se à existência das denominadas “*instituições financeiras internacionais*”¹³,

11 De acordo com o artigo 2.º, alínea d) da Lei de Bases, por “Banco” deve entender-se qualquer instituição de crédito que exerça a atividade bancária.

12 Banco de Cabo Verde, 2014: 26.

13 Nos termos do artigo 2.º da Lei 43/III/88, de 27 de dezembro, entretanto revogada, as instituições financeiras internacionais “...têm por objeto exclusivo a realização de operações financeiras internacionais com não residentes em Cabo Verde, em moeda estrangeira, sujeitando-se a um regime especial derogatório das normas gerais reguladoras dos mercados monetário, financeiro e cambial no país”.

instituições financeiras¹⁴ que, até à entrada em vigor da Lei de Bases do Sistema Financeiro, estavam sujeitas a um regime especial¹⁵.

Quanto a nós, a consagração de um regime especial para operadores internacionais potencia um “fenómeno jurídico” similar ao “fenómeno do *Treaty Shopping*” estudado na fiscalidade internacional e caracterizado pela deslocação de investimentos para jurisdições tributárias fiscalmente mais atrativas (no caso em análise, para aproveitamento de jurisdições com regras prudenciais mais brandas)¹⁶.

No contexto europeu, a necessidade de harmonização das regras prudenciais e comportamentais¹⁷ é cada vez mais premente, em face da existência destes regimes de exceção especificamente desenhados para grandes conglomerados financeiros¹⁸ no âmbito dos quais os riscos sistémicos¹⁹ são significativamente mais elevados.

14 De acordo com o artigo 2.º, alínea j) da Lei de Bases por instituição financeira deve entender-se as pessoas e entidades referidas no n.º 2, do artigo 3.º, singulares e coletivas, públicas ou privadas, legalmente autorizadas pelo BCV a exercer uma ou mais atividades financeiras, tal como definidas no artigo 20.º da Lei de Bases.

15 Regime especial consagrado no Decreto-Lei n.º 12/2005, de 7 de fevereiro, entretanto já revogado, pese embora o RJAIIC preveja, no seu artigo 253.º, um regime transitório relativo a este regime.

16 Neste sentido, *vide* as medidas adotadas na sequência da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – *Roteiro para uma união bancária*, Bruxelas, 2012: 3, 4 e 6, no âmbito das quais são propostos (i) novos requisitos de capital, (ii) alterações ao sistema de garantia de depósitos ou (iii) a necessidade de, na quantificação dos requisitos mínimos de capital, atender-se ao perfil de risco de cada instituição de crédito.

17 Note-se a importância das recomendações e regras produzidas por diversos organismos internacionais e que Cabo Verde transpõe para o seu ordenamento jurídico, designadamente as regras respeitantes ao *Core Principles for Effective Banking Supervision* (definidas em 1999 pelo Comité de Basileia, de que mais à frente se dará nota) ou os *Principles of Corporate Governance* (editados desde 2004 pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). A este respeito *vide*, a título exemplificativo, o Aviso n.º 5/2011, de 26 de Outubro referente ao risco cambial aplicável a todas as instituições de crédito e parabancárias e que expressamente refere que “o país se propõe adotar os melhores padrões internacionais (...) com vista ao adequado fortalecimento e estabilidade financeira do sistema cabo-verdiano”.

18 Grupos empresariais com operações em vários segmentos dos mercados financeiros: sectores bancário, segurador e dos valores mobiliários.

19 Risco de a situação deficitária de um elo na longa corrente de operadores com presença num sistema financeiro contagiar de norma nefasta a operação de outros operadores ou, no limite, a operação da totalidade do sistema financeiro.

4. O BANCO NA ATUALIDADE: PRINCIPAIS ASPETOS ORGÂNICOS E FUNCIONAIS

Feito o enquadramento histórico e a caracterização do sistema financeiro de Cabo Verde é tempo de nas páginas que se seguem, procedermos à análise dos principais aspetos orgânicos e funcionais que caracterizam, nos dias de hoje, as autoridades reguladoras do sistema financeiro de Cabo Verde.

Como veremos, as autoridades reguladoras e supervisoras do sistema financeiro de Cabo Verde são, atualmente, o Governo de Cabo Verde, o Banco e a Auditoria Geral do Mercado dos Valores Mobiliários (doravante, “Auditoria Geral” ou “AGMVM”)²⁰.

Em virtude do escopo do presente artigo, a nossa análise incidirá essencialmente sobre os principais aspetos orgânicos e funcionais inerentes ao Banco, sem prejuízo da potencial existência de eventuais referências ocasionais aos poderes e atribuições conferidas ao Governo e à Auditoria Geral no âmbito da regulação e supervisão financeira do sistema financeiro de Cabo Verde.

Uma nota para o facto de os autores utilizarem, na presente obra, uma distinção entre, por um lado, a supervisão e a regulação financeira e, por outro, entre a supervisão prudencial e a supervisão comportamental.

As distinções entre estes conceitos têm consagração plena no ordenamento jurídico de Cabo Verde, na medida em que os artigos 9.º e 10.º da Lei de Bases abraçam estas distinções, distinguindo por um lado a função de regulação financeira da função de supervisão financeira e, por outro, a função de supervisão prudencial da função de supervisão comportamental.

Na opinião dos autores da presente obra e no seguimento dos preceitos consagrados na legislação de Cabo Verde, o conceito de regulação financeira deve ser interpretado como a atividade de emanação de “providências genéricas²¹” destinadas ao sistema financeiro ou, por outras palavras, como a atividade de emanação de disposições normativas que, sob a forma de lei ordinária, regulamento administrativo ou outra, são dotadas de generalidade e abstração, dirigindo-se assim a um conjunto relativamente delimitado de operadores do sistema financeiro.

Por outro lado, o conceito de supervisão financeira deve ser interpretado como uma “atividade de campo”, mais próxima dos operadores do sistema

20 Artigos 9.º, n.º 2 e 10.º, n.º 4 da Lei de Bases.

21 Expressão utilizada no artigo 22.º, n.º 2, alínea a) da Lei Orgânica do BCV.

financeiro, destinada a promover e garantir o cumprimento das normas que regulam o sistema financeiro como um todo e a detetar, avaliar e corrigir eventuais divergências entre estas normas e a realidade.

A distinção entre a supervisão comportamental e a supervisão prudencial tem como plano de fundo os objetivos inerentes à função de supervisão (e regulação) financeira. No caso do ordenamento jurídico de Cabo Verde, estes objetivos são previstos no artigo 11.º da Lei de Bases.

O artigo acima referido estabelece que os objetivos da supervisão (e regulação financeira) passam:

- Pela preservação da estabilidade do sistema financeiro;
- Pela prevenção do risco de a situação deficitária de um elo na longa corrente de operadores com presença num sistema financeiro contagiar de norma nefasta a operação de outros operadores ou, no limite, a operação da totalidade do sistema financeiro (risco sistémico);
- Pela proteção dos interesses legítimos dos adquirentes de serviços financeiros, incluindo os consumidores e investidores não qualificados e o reforço do grau de literacia financeira; pela defesa do funcionamento regular dos mercados financeiros²²;
- Pela promoção da livre e sã concorrência e da eficiência dos mercados financeiros; pela prevenção, processamento e sancionamento de ilícitos financeiros; e,
- Pela prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de lavagem de capitais e de financiamento do terrorismo.

A distinção entre supervisão prudencial e supervisão comportamental tem como plano de fundo esta subdivisão, destinando-se a supervisão prudencial, em termos sumários, ao controlo do cumprimento das normas cuja finalidade é a minimização do risco sistémico e a promoção da estabilidade do sistema financeiro (o exemplo paradigmático deste tipo de normas são as normas que introduzem rácios de capital), enquanto a supervisão prudencial destina-se, em termos sumários, à proteção dos consumidores e ao reforço da literacia financeira (o exemplo paradigmático de normas que visam a proteção dos consu-

22 De acordo com o artigo 2.º, alínea l) da Lei de Bases, o conceito de mercado financeiro passa pelo mercado organizado ou não, onde são transacionados instrumentos financeiros livremente transmissíveis *inter vivos* em que: i) uma das partes na transação é uma instituição financeira; ii) ou o negócio tem a mediação de uma instituição financeira.

midores e o reforço da literacia financeira passa pelas normas que introduzem deveres de divulgação de informação financeira privilegiada pelos operadores do sistema financeiro).

5. A LEGISLAÇÃO FINANCEIRA DE CABO VERDE: UM ESPECTRO MULTINÍVEL

Em resultado das circunstâncias históricas que antecederam o surgimento da República de Cabo Verde e da ligação de cooperação institucional que se manteve, após desse momento, entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde verifica-se que o direito de Cabo Verde é um direito de herança e natureza marcadamente continental.

Esta herança continental empresta ao direito de Cabo Verde matizes que qualquer jurista relativamente experimentado no direito de outros Estados de Direito de herança continental poderá encontrar no direito de muitos outros países da Europa continental, nomeadamente no direito português.

Uma das principais matrizes inerentes a esta herança prende-se com o facto de os principais regimes jurídicos serem compostos por múltiplos níveis de legislação de diferente natureza formal e material. Neste sentido e tal como acontece com o aparelho legislativo que rege o sistema financeiro português, o aparelho legislativo que rege o sistema financeiro de Cabo Verde é composto por um espectro legislativo de grande comprimento, que se estende desde a Constituição da República de Cabo Verde (doravante, “Constituição de Cabo Verde” ou “Constituição”), às inúmeras leis, regulamentos e diretrizes emanadas pelas diferentes autoridades responsáveis pela regulação e supervisão do sistema financeiro.

Assim, e uma vez que a análise de todos os pontos deste espectro se revelaria logisticamente impossível, a análise presente nesta obra incidirá essencialmente sobre os principais aspetos orgânicos e funcionais que efetivamente marcam e caracterizam a atividade do Banco enquanto principal autoridade do sistema financeiro de Cabo Verde.

a) A regulação e supervisão do sistema financeiro na Constituição de Cabo Verde

No exercício dos poderes inerentes à soberania plena reconhecida à República de Cabo Verde, o Estado e os demais poderes públicos, por disposição constitucional inserida na Parte III da Constituição de Cabo Verde, comprometem-se a garantir as condições de realização da democracia económica,

assegurando, designadamente, a regulação e a fiscalização do mercado e da atividade económica²³.

Apesar de a redação do preceito acima referido parecer indicar a existência de um verdadeiro mandato constitucional, os autores da presente obra entendem que este mandato não goza da efetividade plena, na medida em que, ao contrário do que seria previsível em face do conteúdo normativo do preceito em causa, o sistema constitucional de Cabo Verde não prevê um mecanismo de fiscalização concreta da constitucionalidade por omissão.

Com efeito, o facto de este mecanismo não ter presença na Constituição vem tirar força e conteúdo prático ao preceito acima referido, precludindo totalmente a hipótese de as autoridades de regulação e supervisão financeiro dotadas de poder legislativo serem julgadas por inconstitucionalidade por omissão e “persuadidas” a corrigir a uma situação de ausência de lei, quando se esteja perante uma situação em que esta prejudica a regulação e a supervisão do sistema financeiro de Cabo Verde.

Finalmente, a Constituição de Cabo Verde contém, no seu articulado, uma referência ao papel do Banco na organização económica e financeira da República de Cabo Verde, atribuído a esta instituição o papel de banco central, detentor em exclusivo da prerrogativa de emissão de moeda e principal colaborador do Governo na definição e execução das políticas monetárias e cambiais²⁴.

No que concerne às restantes atribuições, funções e competências do Banco, a Constituição remete para outras normas jurídicas²⁵. É sobre estas que incidirá a nossa análise nas páginas seguintes.

b) O Banco: principais competências e atribuições

De entre a multiplicidade de competências atribuídas ao Banco há que destacar, pela relevância que assumem no sistema financeiro de Cabo Verde dos dias de hoje as seguintes competências:

- A competência para a intervenção na identificação e controlo do risco sistémico (artigo 15.º, n.º 1, alínea d) da Lei de Bases);
- A competência para a regulação e supervisão de conglomerados financeiros, em colaboração com as demais autoridades competentes para a

²³ Artigo 91.º, n.º 2, alínea c) da Constituição.

²⁴ Artigo 92.º da Constituição.

²⁵ *Idem*.

regulação e supervisão do sistema financeiro de Cabo Verde (artigo 15.º, n.º 1, alínea e) da Lei de Bases);

- A competência para a concessão de autorizações de exercício e registo das instituições financeiras que pretendam exercer a sua atividade no sistema financeiro de Cabo Verde (artigo 22.º e seguintes da Lei de Bases); e,
- A competência para a intervenção pública em bancos em situação deficitária, no âmbito da prevenção, gestão e resolução de crises bancárias que ameacem o sistema financeiro de Cabo Verde.

Em função da importância que estas competências assumem nos dias de hoje, analisaremos com maior detalhe as competências do Banco para a regulação e supervisão de conglomerados financeiros e para intervenção pública em bancos em situação deficitária, no âmbito da prevenção, gestão e resolução de crises bancárias que ameacem o sistema financeiro de Cabo Verde.

Evidenciando o reconhecimento da presença de conglomerados financeiros no sistema financeiro de Cabo Verde, isto é, de grupos empresariais compostos por instituições financeiras que, sob uma liderança conjunta estabelecida ao nível do grupo empresarial, operam no sector bancário, segurador e do mercado de capitais, a Lei de Bases vem atribuir ao Banco a competência e, a nosso ver, o dever, de esta instituição se articular e colaborar com as demais autoridades competentes, a saber, o Governo e a Auditoria Geral, com vista a assegurar uma supervisão eficaz do sistema financeiro, do ponto de vista macro prudencial relacionado com a limitação do risco de instabilidade financeira e perdas daí decorrentes.

Com efeito, em virtude da dimensão e importância das instituições financeiras habitualmente inseridas em conglomerados financeiros é em relação a estas que habitualmente existem as maiores preocupações em termos de risco sistémico, em função das ligações umbilicais existentes a diversos níveis: entre as diversas instituições inseridas num único conglomerado financeiro; entre conglomerados financeiros, dentro de um único sistema financeiro; entre conglomerados financeiros, dentro de vários sistemas financeiros (circunstância mais comum e que gera maior chance de propagação de perdas decorrentes da situação deficitária de um único elo da “corrente de conglomerados” na medida em que existe habitualmente maior dificuldade em coordenar a regulação e supervisão destes conglomerados financeiros internacionais entre reguladores e supervisores de diferentes países, com diferentes culturas e mecanismos de regulação e supervisão financeira).

Assim, a regulação e supervisão de conglomerados financeiros revela-se extremamente importante para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro de Cabo Verde, principalmente nos dias de hoje, em que as ligações entre instituições financeiras internacionais não têm expressão apenas nas grandes praças financeiras internacionais mas um pouco por todo o mundo e em sistemas financeiros tradicionalmente não tão desenvolvidos.

Como já tivemos oportunidade de referir, o Banco, sendo responsável pela regulação e supervisão financeira dos sectores bancário e dos seguros²⁶ é também responsável por, em articulação com o Ministério das Finanças, intervir financeiramente nos bancos em situação deficitária, no âmbito da prevenção, gestão e resolução de crises bancárias, tendo em vista a salvaguarda da solidez financeira da entidade intervencionada, os interesses dos seus depositantes e a estabilidade do sistema financeiro de Cabo Verde, assumindo, assim o papel de prestador de última instância (“*Lender of last resort*”).

A este respeito, devemos assinalar que a acumulação das funções de supervisão e regulação financeira e da função de prestador de última instância numa única entidade não é algo de unânime na doutrina internacional²⁷.

Com efeito, autores como Charles Goodhart e Dirk Schoenmaker²⁸ defendem a separação das funções de supervisão e regulação financeira e de prestador de última instância, na medida em que, enquanto a política monetária deve assumir uma natureza contra cíclica face à evolução das economias e sistemas financeiros, a política de regulação e supervisão financeira deve assumir, pelo contrário, uma natureza pró-cíclica, o que geraria a impossibilidade prática de haver uma acumulação bem-sucedida destas funções numa só autoridade, entre outros argumentos²⁹.

Por outro lado, no sentido da defesa da acumulação das funções numa só entidade vários autores avançam um argumento centrado nas sinergias decorrentes desta acumulação de funções³⁰. Com efeito, segundo estes autores, existem benefícios na acumulação destas funções na mesma autoridade, na medida em que a informação adquirida no exercício da atividade de supervisor

26 Artigos 22.º, n.º 2, alínea e) da Lei Orgânica.

27 A este respeito *vide*, por todos, Taylor, “The road to Twin Peaks and the way back” in *Connecticut Insurance Law Journal*, Vol. 16, n.º 1, 2009.

28 Goodhart, & Schoenmaker, 1995: 341 e ss..

29 *Idem*.

30 Taylor, 2009: 84.

e regulador financeiro revela-se habitualmente vital para o eficaz exercício da função de emprestador de último recurso³¹.

c) Órgãos do Banco: Condições de nomeação e exoneração, incompatibilidades e determinação da remuneração

Nos termos do artigo 32.º da sua Lei Orgânica, o Banco é composto por um Governador, um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo.

A respeito destes órgãos entendemos ser relevante a análise de determinados preceitos da legislação de Cabo-Verde na medida em que entendemos que, em determinados pontos, esta contém aspetos passíveis de obstarem à verdadeira independência do Banco face a outras instituições e, em particular, face ao Ministério das Finanças e ao Governo.

As redações dos artigos respeitantes às condições de nomeação dos diversos órgãos do Banco³² estabelecem uma “ligação perigosa” entre fatores de confiança política e as condições de nomeação de plenipotenciários.

Com efeito, como se pode verificar pelos artigos 36.º, 41.º, 46.º e 51.º da Lei Orgânica, todos os titulares dos órgãos são propostos pelo Ministro das Finanças e nomeados em sede de Conselho de Ministros.

Esta circunstância prejudica, quanto a nós, o exercício verdadeiramente isento, independente e autónoma dos cargos, circunstância tal que não é atenuada pelo facto de a legislação de Cabo Verde recorrer frequentemente a expressões razoavelmente indeterminadas como “pessoa idónea”, “pessoa de elevada experiência” ou “reconhecida competência em matéria financeira ou económica”.

Adicionalmente, no que concerne à exoneração o cenário não é muito mais favorável à manutenção da independência e autonomia. Com efeito, nos termos do n.º 1 artigo 33.º da Lei Orgânica, o mandato do Governador e dos Administradores pode cessar antes do seu termo normal em virtude de, entre outros fatores, a sua exoneração.

Por sua vez, nos termos do n.º 2 deste artigo, estes podem ser exonerados por ocorrência de:

31 *Idem*.

32 Artigos 36.º, 41.º, 46.º e 51.º da Lei Orgânica do BCV.

- Condenação definitiva em processo penal, relativa a crime especial de empregado público ou praticado com flagrante e grave abuso da função ou a crime que determine a incapacidade ou indignidade para exercer o cargo ou perda de confiança geral necessária ao exercício da função; ou,
- Insolvência; ou,
- Incumprimento grave no desempenho das suas atribuições.

Adicionalmente, os administradores podem ainda ser exonerados pelo Conselho de Ministros mediante proposta fundamentada do Governador, quando:

- Tenham estado ausentes, sem justificação plausível, em duas ou mais reuniões sucessivas do Conselho de Administração, realizadas durante os últimos doze meses; ou,
- Tenham infringido a lei de forma grave, ou revelada conduta imprópria no exercício das suas funções, causando prejuízos substanciais aos interesses do Banco.

Finalmente, o Governador pode também ser exonerado pelo Conselho de Ministros, mediante proposta fundamentada da maioria dos membros do Conselho de Administração, verificando-se qualquer das condições acima referidas.

Outro ponto que nos suscita algumas dúvidas em termos de potenciais óbices ao exercício isento, autónomo e independente das funções dos órgãos prende-se com os regimes de determinação dos vencimentos previsto nos artigos 35.º, 46.º, n.º 5 e 51.º, n.º 3 da Lei Orgânica.

Com efeito, nos termos destes artigos, a remuneração dos titulares dos cargos de Governador, do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e do Conselho Consultivo (se houver lugar ao pagamento de remuneração, nos termos do artigo 51.º, n.º 3 da Lei Orgânica) é fixada pelo Conselho de Ministros, mediante proposta a apresentar por uma Comissão de Vencimentos (composta pelo membro do Ministro das Finanças, que preside à Comissão, pelo Presidente do Conselho Fiscal e por um antigo Governador, designado por este), no caso dos titulares do cargo de Governador e do Conselho de Administração e pelo Ministro das Finanças, no caso do Conselho Fiscal e do Conselho Consultivo.

Na opinião dos autores da presente obra, o facto de o Governo e, em particular, o Ministro das Finanças, ter um papel particularmente essencial no

processo de determinação das remunerações dos titulares dos órgãos é um dos fatores que prejudicam mais gravemente o exercício verdadeiramente isento, autónomo e independente dos cargos.

Uma última nota para o facto de, no que concerne às incompatibilidades e à isenção dos titulares dos cargos em face de terceiros a legislação de Cabo Verde prever, enquanto garantias essenciais da independência e autonomia do Banco:

- Um “período de nojo”, nos termos do qual o Governador e os Administradores estão impedidos de fazer parte dos órgãos de direção de instituições financeiras, no período de um ano posterior à cessação das suas funções no Banco, sem prejuízo de lhes dever ser atribuída uma compensação³³;
- Uma norma de probidade, nos termos da qual “...o Governador e os Administradores do Banco não devem aceitar quaisquer presentes ou crédito em seu favor ou em nome de qualquer parente ou pessoa com quem tenha negócios ou ligações financeiras, quando a sua aceitação possa por em causa a sua dedicação imparcial às funções exercidas no Banco.”³⁴; e,
- Uma obrigação de apresentação de declarações de interesses, património e rendimentos, que recai sobre o Governador e os Administradores do Banco.

Pese embora o contributo valioso trazido por estas normas, somos da opinião que, no que concerne ao “período de nojo” e à obrigação de apresentação de declarações de interesses, património e rendimentos, estes deviam estender-se, se aplicável, a qualquer tipo de cargo numa instituição financeira, incluído os de natureza meramente consultiva, aos titulares do Conselho Consultivo e do Conselho Fiscal e aos seus familiares e pessoas mais próximas.

Em conclusão, estamos em condições de afirmar que as normas relativas à nomeação e à determinação do vencimento dos titulares dos cargos do Banco comprometem verdadeiramente a isenção, autonomia e independência da sua atividade, ao tornar clara a ligação umbilical existente, em Cabo Verde, entre o Banco Central e o Governo.

33 Artigo 34.º, n.º 1, alínea c) da Lei Orgânica do BCV.

34 Artigo 34.º, n.º 2, da Lei Orgânica do BCV.

d) A accountability do Banco: possíveis óbices à verdadeira responsabilidade do regulador

Em termos similares aos que vêm sendo aplicados em diversas legislações³⁵, a Lei Orgânica do Banco³⁶ consagra medidas destinadas a salvaguardar a *accountability* da autoridade de regulação e supervisão financeira, perante o Estado, os *stakeholders* e outras entidades³⁷.

Os atributos da independência e da *accountability* das autoridades de regulação e supervisão financeira não são, em nossa opinião, atributos antagónicos mas, ao invés, atributos complementarmente inversos

A *accountability* de uma autoridade de supervisão e regulação financeira: (i) face ao poder legislativo; (ii) face ao poder judicial; (iii) face ao poder executivo; e, (iv) face aos interesses dos *stakeholders*³⁸.

A especial relevância da *accountability* decorre sobretudo do facto de os órgãos e instituições envolvidos na supervisão não serem eleitos democraticamente (por via da votação) mas por via da propostas e nomeações de plenipotenciários para os cargos.

Com efeito, e em virtude da necessidade de as instituições envolvidas na supervisão serem mais autónomas em face do poder político, o atributo da *accountability* do regulador torna-se imprescindível e a sua sindicabilidade essencial. Assim, a *accountability* é conseguida, no contexto da legislação de Cabo Verde, nomeadamente, através dos seguintes instrumentos:

- Plano de Ação – Nos termos do n.º 3 do artigo 18.º da Lei Orgânica o Banco de 6 em 6 meses, deve entregar ao Governo e mandar publicar um plano de ação do qual conste a descrição e fundamentação da política monetária a ser prosseguida no semestre a seguir, a descrição dos princípios orientadores da política monetária a ser prosseguida pelo Banco,

35 Designadamente, nas legislações dos Estados-Membros da União Europeia, nos quais os bancos centrais acumulavam as funções de definição e condução da política monetária e ainda a correspondente supervisão financeira, foram sendo concebidos mecanismos reputados como “*Chinese Walls*”, *i.e.*, mecanismos que visavam controlar por via de uma compartimentação de funções e poderes, a potencial imiscuidade entre interesses e funções. Como exemplo, notem-se as normas do Tratado de Funcionamento da União Europeia que proíbem os bancos centrais de cada Estado-Membro de concederem empréstimos a esses mesmos Estados.

36 Artigos 2.º, 3.º, 27.º e 28.º da Lei Orgânica do BCV.

37 “...with the accountability serving as a key ingredient of the principal-agent relationship between elected governments and unelect supervisors”, Banco Central Europeu, 2002: 46.

38 Athanassiou, 2011: 4.

para o ano a seguir ou para período mais longo e ainda uma revisão e avaliação da política de atuação implementada pelo Banco no semestre anterior ao do plano de ação;

- Orçamento Anual – Nos termos do artigo 56.º da Lei Orgânica o Banco deve elaborar um orçamento anual, a remeter ao Ministro das Finanças até 15 de dezembro do ano anterior ao ano a que se refere o orçamento. O Ministro das Finanças deve aprovar este orçamento no prazo de sessenta dias, findos os quais se considera o orçamento tacitamente aprovado; e,
- Relatório, Balanços e Contas – Nos termos do artigo 58.º da Lei Orgânica o Banco deve manter contas e registos que reflitam a sua atuação e a sua situação financeira, que devem ser elaborados de acordo com normas internacionais de contabilidade. Nos termos do n.º 4 do artigo 58.º da Lei Orgânica entre o último dia de cada mês e o décimo dia do mês seguinte o Banco deve apresentar e submeter à apreciação do Ministro das Finanças um relatório mensal, relativo à situação financeira do Banco. A este relatório mensal adiciona-se um relatório anual, do qual deve constar o balanço e um relatório de lucros e perdas. Este relatório, após certificado por auditor externo, deve ser entregue ao Governo num prazo de três meses após o encerramento de cada ano financeiro, juntamente com um relatório das operações efetuadas e um relatório sobre o estado da economia nacional. O Governo, nos termos do n.º 7, terá então de informar a Assembleia Nacional, através de uma comissão especializada, da situação e orientações na política monetária e cambial seguida no exercício anterior. Finalmente, todos os relatórios e contas sobre matérias financeiras devem ser publicados pelo Banco, de forma que este considere convenientes.

e) A independência do Banco

Na opinião dos autores da presente obra, a independência do Banco de Cabo Verde, tal como é configurada na sua Lei Orgânica, deve ser analisada em quatro vertentes:

- Independência decisória;
- Independência nas relações com o Estado;
- Independência face aos mercados; e,
- Independência orçamental.

i. *A independência decisória*

Dentro dos seus limites de competência o BCV goza de autonomia em relação a quaisquer outras entidades, na prossecução dos seus objetivos e exercício das suas atribuições, devendo a sua autonomia ser respeitada, não podendo nenhum órgão ou pessoa influenciar o Governador ou qualquer membro do Conselho de Administração no desempenho das suas funções³⁹.

Todavia, apesar da redação assertiva da norma, o seu conteúdo pode, em termos práticos, ser seriamente afetado pelas circunstâncias já referidas no que concerne às condições de nomeação de plenipotenciários e aos regimes de determinação dos vencimentos.

ii. *A independência nas relações com o Estado*

Nos termos dos artigos 27.º e 28.º da Lei Orgânica é expressamente vedado ao Banco a concessão de descobertos ou qualquer outra forma de crédito ao Estado e serviços ou organismos dele dependentes, às autarquias locais, a outras pessoas coletivas de direito público e a empresas públicas ou quaisquer outras entidades sobre as quais o Estado e as autarquias locais possam exercer influência dominante, bem como a aquisição direta de títulos de dívida pública emitidos pelo Estado ou estas entidades.

Todavia, o artigo 2.º da Lei n.º 10/VI/2002, de 15 de julho prevê sob a epígrafe “Crédito excepcional ao Estado” que, a título transitório, e até ao “*conveniente desenvolvimento do mercado de capitais*”, o Estado possa recorrer a financiamentos junto do Banco, remunerados à taxa de redesconto, cujo saldo devedor não poderá, em nenhum momento, exceder 5% das receitas correntes cobradas no ano anterior e deverá ser totalmente liquidado, até 31 de dezembro de cada ano, sob pena de ser proibido o recurso a novos levantamentos.

Em nosso ver, este é um caso em que o uso de conceitos indeterminados como o “*conveniente desenvolvimento do mercado de capitais*” compromete significativamente o disposto nos artigos 27.º e 28.º da Lei Orgânica, principalmente considerando que a norma, sendo transitória, não refere qualquer prazo de vigência.

iii. *A independência face aos mercados*

Nos termos do artigo 31.º da Lei Orgânica são proibidas ao Banco operações de financiamento, de assunção de dívidas, a participação em negócios finan-

39 Artigo 18.º, n.º 2 da Lei Orgânica, BCV.

ceiros, a aquisição de imóveis não essenciais ao desempenho das suas funções e a promoção e/ou criação de instituições de crédito ou parabancárias ou outras sociedades, bem como a participação no capital de empresas existentes, salvo quando a isso permita a Lei Orgânica.

iv. *A independência orçamental*

O artigo 4.º, n.º 1 da Lei Orgânica inicia a sua redação com uma afirmação promissora do ponto de vista da salvaguarda da autonomia e independência financeira do Banco, ao estabelecer que este detém capital próprio que, sendo integralmente subscrito e realizado pelo Estado, pode ser aumentado por deliberação do seu Conselho de Administração.

Todavia, resulta do n.º 2 deste artigo o primeiro óbice à autonomia e independência financeira do Banco, na medida em que este preceito estabelece que a deliberação de aumento de capital do Conselho de Administração do Banco carece, sob pena de ineficácia, de confirmação pelo Ministro das Finanças.

Esta circunstância, já de si comprometedora da autonomia e independência financeira do Banco, torna-se tão mais gravosa se atentarmos no conteúdo do artigo 4.º, n.º 3 da Lei Orgânica.

De acordo com este preceito, quanto se verifique que os ativos do Banco se situam em níveis inferiores aos da soma do passivo e do capital mínimo realizado, caso em que o Banco está numa situação profundamente deficitária, que compromete a sua atividade de regulação e supervisão do sistema financeiro, o seu Conselho de Administração deve dar conhecimento desse facto ao Ministro das Finanças, podendo este propor, em sede de Conselho de Ministros, a transferência de fundos e títulos transacionáveis para o Banco, de forma a corrigir esta situação deficitária e comprometedora da atividade do Banco.

Assim, verifica-se que este artigo, levado às suas últimas consequências, permite a ocorrência de uma situação em que o Banco, colocado numa situação deficitária, fica igualmente refém do Governo, situação que se revela extremamente gravosa, do ponto de vista da autonomia e independência financeira.

6. O BANCO E BASILEIA III – A SUPERVISÃO PRUDENCIAL DO SISTEMA FINANCEIRO DE CABO VERDE

a) **As recomendações do Comité de Basileia**

Em 1930, em Basileia (Suíça), encontrava-se estabelecida a mais antiga organização financeira internacional (o Banco Internacional de Compensações),

criada pelos Bancos Centrais do G10⁴⁰, na sequência de um período de grande instabilidade e perturbações que se verificavam no mercado internacional bancário.

Atualmente com 55 membros, foram sendo criados ao seu abrigo diversos Comitês como o Comité de Supervisão Bancária de Basileia (1976) e que se dedica à elaboração de relatórios e estatísticas sobre os bancos centrais e os sistemas financeiros mundiais, purgando pela estabilidade monetária e financeira. Ou seja, pese embora não tenha força de lei, o Comité beneficia da sua reputação para auxiliar à regulação e fiscalização das mais corretas práticas de *corporate governance* bancárias.

O Comité emana recomendações não vinculativas que contudo, dada a influência dos membros do Comité são adotadas e existe sobretudo devido aos desafios atuais na supervisão como sejam a globalização, a liberalização, a inovação, a par da intensificação da concorrência que naturalmente tem impacto na estrutura bancos (*por exemplo, verifica-se um aumento da concentração entre instituições por via a aproveitar as vantagens das economias de escala*⁴¹, *aumentar os níveis de rentabilidade, facilitar a internacionalização das instituições e aproveitar a ampla e complexa estrutura tecnológica característica da nova era financeira de desintermediação, desmaterialização e inovação financeira*).

Em suma, podendo afirmar-se que constituem mera *soft law*, as referidas recomendações constituem uma verdadeira “*Transnational regulatory network*”⁴² (“TRN”), na medida em que tem subjacente um processo de hierarquização dos *standards* de regulação bancária através de acordo (“*Beneficial regulatory agreements*”⁴³).

Representam, por isso, a consequência direta de uma ação consolidada por parte da comunidade internacional. De tal modo, tendo subjacente uma descentralização à escala global e um tipo de *accountability* diretamente tutelada pelo Governos de cada Estado, o modelo subjacente às Recomendações do Comité de Basileia suplanta o risco de uma centralização da regulação bancária e permite ainda uma maior agilização perante o surgimento de novos

40 O *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS sigla inglesa) é uma organização criada em 1962 por um grupo de dez países industrializados (Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Holanda, Reino Unido e Suécia), atualmente contando com mais membros.

41 Araújo, Fernando *Introdução à Economia*, 3.^a edição, Almedina, fevereiro de 2005: 326.

42 Lyngen, Narissa, *Basel III: Dynamics of State Implementation*, Harvard International Law Journal, Vol. 53, 2012: 521.

43 Lyngen, Narissa, *Obra cit.*

produtos, novos veículos e estratégias de investimento e a desfragmentação da informação relativa a eventos sistémicos⁴⁴.

b) A implementação legislativa

Os Avisos do Banco, nesta matéria, visando prover à elaboração e implementação das melhores práticas e padrões internacionais, no país sucedem-se:

- Aviso n.º 2/2013, de 18 de abril – referente ao 2.º Pilar do Acordo de capital de Basileia e que representa as novas regras ao nível da implementação do sistema de gestão do risco de crédito;
- Aviso n.º 4/2011 e Aviso 5/2011, ambos de 26 de outubro – também referente às recomendações do Comité de Basileia e regulando quer o risco da taxa de juro na carteira bancária, quer o risco cambial “visando o fortalecimento e estabilidade do sistema financeiro cabo-verdiano”;
- Aviso n.º 3/2007, de 19 de Novembro – Fundos próprios das instituições de crédito; ou,
- Os mais antigos Aviso n.º 4/2005, Aviso n.º 5/2005 e Aviso n.º 7/2005, todos de 12 de setembro, os quais regulando as provisões, rácio de solvabilidade e limites à concentração de risco de crédito e afins.

i. A especificidade do sistema de Cabo Verde

Na maioria das vezes, Cabo Verde tem evidenciado um esforço significativo não só por atender às recomendações e exigências internacionais em matéria regulatória mas também em ser ainda mais prudente, prova disso foi a implementação com o Aviso n.º 4/2007, de 25 de fevereiro de 2008, o Banco que, num período ainda anterior face à crise internacional de 2008, já estabelecia um Rácio de Solvabilidade (que é a relação entre o nível e estrutura de capitais próprios dos bancos e os riscos de crédito assumidos) situado em 10%, ou seja, acima dos 8% estabelecidos à data pelos Acordos de Basileia II e num valor igual ao mais tarde implementado com a estrutura dada pelos Acordos de Basileia III.

De toda a legislação e regulamentação produzida internamente, resulta clara a preocupação de reporte permanente ao Banco (bases mensal, trimestral e anual) ao atual Departamento de Supervisão e Estabilidade dos Sistema Financeiro, por exemplo, dos detalhes referentes à mensuração do risco de taxa

44 Bin, Gu, *Enforcing International Financial Regulatory Reforms*, Harvard Law School, 2013: 16-17.

de juro na carteira bancária ou a obrigação de as instituições sob a alçada do banco procederem ao cálculo mensal do rácio de solvabilidade e reportarem ao regulador, sendo necessário que se “... atenda à globalidade da atividade desenvolvida pelas instituições no território cabo-verdiano.”

Ficando claro que casuisticamente, instituição a instituição, sector a sector ou face às condições do mercado, o regulador possa em conjunto e de acordo com a superior orientação do Ministério das Finanças, exigir o aumento de provisões ou aplicar a título excecional e temporário, provisões fora das diretrizes iniciais do Banco.

Estas especificidades adequam-se à vertente internacionalista que o país procura acentuar, de atração de capital estrangeiro e localmente a supervisão referente a filiais e sucursais de bancos estrangeiros é perfeitamente justificada se atendermos que pode afetar a quantidade de massa monetária em circulação.

Em Cabo Verde, face à necessidade dos bancos cumprirem com os rácios de solvabilidade⁴⁵, as duas formas existentes seriam o aumento da base de capital ou, aquela que tem sido a alternativa preferível, o aumento de rácio através de uma diminuição do seu denominador, ou seja, através da diminuição da ponderação do risco presente nos ativos que os bancos detêm em carteira (agrupados por classe de risco e garantias) e pela diminuição dos ativos com maior ponderação de risco (como é o caso dos empréstimos concedidos).

Assim, segundo dados do próprio Banco, face aos elevados rácios de solvabilidade e regras técnicas já exigíveis antes de 2008, a economia de Cabo Verde não foi largamente afetada pela conjuntura internacional.

ii. *Tipologia de instituições financeiras*

Entende-se por “Instituições financeiras”, as pessoas e entidades singulares e coletivas, públicas ou privadas, legalmente autorizadas pelo Banco de Cabo Verde, a exercer uma ou mais atividades financeiras, *i.e.*, as atividades listadas no artigo 20.º da Lei de Bases:

- a) A receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis;
- b) As operações de crédito, incluindo concessão de garantias e outros compromissos, locação financeira e factoring;
- c) Os serviços de pagamento, a prestação de serviços de pagamento, e a emissão e gestão de outros meios de pagamento, tais como cheques em

45 Magalhães, 2010, Capítulo VIII, para uma ampla e exaustiva análise da evolução prudencial das regras de Basileia.

- suporte de papel, cheques de viagem em suporte de papel e cartas de crédito;
- d) As atividades de investimento em instrumentos financeiros e a prestação de serviços de investimento relativa a estes instrumentos;
 - e) As transações, por conta própria ou da clientela, sobre instrumentos do mercado monetário e cambial, instrumentos financeiros a prazo, opções e operações sobre divisas, taxas de juro, mercadorias e valores mobiliários;
 - f) A assunção de riscos através de contratos de seguros e de resseguro e a mediação de seguros;
 - g) A participação em emissões e colocações de valores mobiliários e prestação de serviços correlativos;
 - h) A consultoria, a guarda, a administração e a gestão de carteiras de valores mobiliários;
 - i) A gestão e a consultoria em gestão de outros patrimónios;
 - j) A atuação nos mercados interbancários;
 - k) A locação de bens móveis, nos termos permitidos às sociedades de locação financeira;
 - l) As operações sobre pedras e metais preciosos;
 - m) A consultoria das empresas em matéria de estrutura do capital, de estratégia empresarial e de questões conexas, bem como consultoria e serviços no domínio da fusão e compra de empresas;
 - n) A tomada de participações no capital de sociedades;
 - o) A prestação de informações comerciais;
 - p) O aluguer de cofres e guarda de valores; e,
 - q) Outras operações análogas e que a lei não proíba, tal como definido em aviso emitido pelo Banco de Cabo Verde.

Para os efeitos da atual Lei de Bases e, sumariamente, as tipologias de instituições financeiras⁴⁶ e de crédito existentes no universo financeiro de Cabo Verde são as seguintes:

46 Note-se que as instituições financeiras identificadas no artigo 2.º da Lei de Bases consubstanciam-se em (i) instituições de crédito, (ii) instituições de moeda eletrónica, (iii) seguradoras e sociedades gestoras de fundos de pensões, (iv) fundos de pensões e os organismos de investimento coletivo desde que dotadas de personalidade coletiva, (v) sociedades gestoras de fundos de investimento e as sociedades depositárias de valores afetos a fundos de investimento, (vi) sociedades de gestão financeira, (vii) sociedade de capital de risco, (viii) agências de câmbios e (ix) outras que sejam como tal qualificadas pela lei.

- Os bancos;
- As sociedades de investimento;
- As sociedades de locação financeira;
- As sociedades de factoring;
- As sociedades financeiras para aquisições a crédito;
- As sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito;
- As sociedades de garantia mútua;
- As sociedades de desenvolvimento regional; e,
- Outras que como tal sejam qualificadas pela lei.

7. CONCLUSÃO

A República de Cabo Verde apresenta uma economia fragmentada devido à insularidade; à inexistência de base produtiva e aos escassos recursos naturais que apresenta. Desta forma, associado ao elevado consumo, o arquipélago é sobretudo impulsionado pelas transferências externas e receitas do turismo.

O sistema financeiro de Cabo Verde pode ser caracterizado como tendo um mercado de capitais incipiente, um mercado interbancário limitado e com poucos participantes e instrumentos financeiros pouco diversificados.

Pese embora o sector bancário seja ainda o segmento mais desenvolvido, é evidente o surgimento de oportunidades de investimento no setor segurador, apesar da sua reduzida dimensão e oportunidades de investimento que não serão alheias ao facto de, de acordo com os últimos estudos, o mercado segurador em Cabo Verde apresentar um elevado grau de segurança e níveis de excedentes similares aos níveis de solvência. Por outro lado, o setor dos valores mobiliários releva-se ainda como incipiente.

Em resultado das circunstâncias históricas que antecederam o surgimento da República de Cabo Verde e da ligação de cooperação institucional que se manteve entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde verifica-se que o direito de Cabo Verde é um direito de herança e natureza marcadamente continental (embora inserido noutra contexto geopolítico e regional).

A adoção de um modelo monista de supervisão não implicou que se verificasse uma concentração da supervisão numa única área de atuação, conforme ilustra o extenso Regulamento do Banco de Cabo Verde (2015).

A este nível, citamos o Departamento de Mercados e Gestão de Reservas, bem como o Departamento de Supervisão das Instituições Financeiras (que a nível segurador e bancário se dedicam à supervisão prudencial), o Departamento Jurídico que absorve competências ao nível da supervisão compor-

tamental e a Auditoria Geral dos Mercados dos Valores Mobiliários que, naturalmente ocupa-se do Mercado de Valores Mobiliários (e se encontra na dependência direta do Governados do Banco).

Embora se trate de um modelo tipicamente conotado com a concentração de poderes, em nosso entendimento, no caso do país não se justificaria a adoção de outro modelo de supervisão, até pelos inerentes custos de transação que tal situação implicaria.

De fato, se a supervisão prudencial (garantia de defesa da liquidez, solvabilidade e estabilidade individual das instituições) se encontra plenamente assegurada, a supervisão comportamental tem vindo a acentuar-se, naquele país em que a taxa de bancarização atinge níveis sempre superiores a 80% nos últimos anos.

De facto, uma das necessidades observáveis ao nível da legislação de Cabo Verde decorria da pouco extensa regulação dos direitos e deveres das instituições bancárias e parabancárias, no tratamento com os clientes e, bem assim, a promoção da literacia financeira. E de fato, a nova Lei de Bases vem agora consagrar a figura do mediador de crédito e o próprio Banco ao nível da sua organização, contempla um mais forte gabinete de apoio ao consumidor.

Nestas matérias, a emissão de diversos Avisos emitidos pelo Banco é profícua (destaque para o Aviso n.º 2/2011, de 17 de agosto – abertura de contas de depósito bancário, Aviso n.º 1/2013, de 4 de julho – regime de comissões a cobrar pelas instituições de crédito e Aviso n.º 3/2013, de 12 de abril que regulamenta a prestação de informações relativas às taxas de juros e custos das operações de crédito).

Ao nível prudencial, e na preparação da presente obra, foi possível constatar que a Qualidade do Capital (logo, a questão da origem dos fundos – política “*Know Your Customer*”) é uma preocupação demonstrada em sede do extenso enquadramento legal e produção legislativa do país. Sendo esta – a dispersão normativa que caracteriza a legislação nacional – uma das principais críticas que se pode fazer ao sistema financeiro de Cabo Verde.

Por outro lado, os critérios que nortearam as autoridades de Cabo Verde a legislarem num sentido antecipado e/ou concordante com as regras de *soft law* emanadas pelo Comité de Basileia (pese embora não tenham tido um racional claro que conduzisse a tal desfecho), sempre resultaram de um esforço das autoridades de Cabo Verde em promoverem a credibilização internacional do país.

De fato, a exigência de que os bancos mantenham rácios de solvabilidade mais altos implica que as entidades com pouca capacidade de capital tendam

a alterar a sua carteira de ativos e a preferirem a diminuição de ativos com maior ponderação de risco (por exemplo, ao nível dos empréstimos concedidos).

Nesta medida, tratou-se de mais um mecanismo de defesa da solidez do sistema financeiro do de Cabo Verde.

Por outro lado, entre a multiplicidade de competências atribuídas ao Banco há que destacar, pela relevância que assumem no sistema financeiro de Cabo Verde dos dias de hoje as seguintes competências:

- A competência para a intervenção na identificação e controlo do risco sistémico (artigo 15.º, n.º 1, alínea d) da Lei de Bases);
- A competência para a regulação e supervisão de conglomerados financeiros, em colaboração com as demais autoridades competentes para a regulação e supervisão do sistema financeiro de Cabo Verde (artigo 15.º, n.º 1, alínea e) da Lei de Bases);
- A competência para a concessão de autorizações de exercício e registo das instituições financeiras que pretendam exercer a sua atividade no sistema financeiro de Cabo Verde (artigo 22.º e seguintes da Lei de Bases); e,
- A competência para a intervenção pública em bancos em situação deficitária, no âmbito da prevenção, gestão e resolução de crises bancárias que ameacem o sistema financeiro de Cabo Verde.

Ainda em sede das normas que compõe aquela que é a estrutura que suporta a independência e *accountability* dos órgãos do Banco, entendemos que, em determinados pontos (nomeadamente, nas normas relativas à nomeação e à determinação do vencimento dos titulares dos cargos do Banco), a total independência e isenção dos titulares de tais cargos poderá ser comprometida face a outras instituições e, em particular, face ao Ministério das Finanças e ao Governo.

Contudo, a ponderação que possa ser realizada em sede da introdução de mais mecanismos de controlo (para além dos reportes de base mensal, trimestral e anuais efetuados pelo Banco e da atual estrutura organizativa do Banco) não contende com o modelo de supervisão monista adotado face ao enquadramento do país e, porque não, mesmo em face da sua não integração supranacional (conforme ao direito continental, em especial, face ao sistema português/europeu de supervisão).

BIBLIOGRAFIA

ATHANASSIOU, Phoebis

2011 “Financial Sector Supervisors’ Accountability – A European perspective”, in *European Central Bank Legal Working Paper Series*, n.º 12.

ARAÚJO, Fernando

2005 *Introdução à Economia*, 3.ª edição, Coimbra: Almedina.

BANCO DE CABO VERDE

2014 *Relatório de Estabilidade Financeira*.

BANCO CENTRAL EUROPEU

2002 “The Accountability of the ECB” in *European Central Bank Monthly Bulletin*, novembro.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION

2012 *Core Principles for Effective Banking Supervision*.

2014 *Principles of Corporate Governance*.

BIN, Gu

2013 *Enforcing International Financial Regulatory Reforms*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Law School.

GOODHARD, Charles & SCHOENMAKER, Dirk

1995 *The institutional separation between supervisory and monetary agencies in The central bank and the financial system*, Boston, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press.

LYNGEN, Narissa

2012 *Basel III: Dynamics of State Implementation*, in *Harvard International Law Journal*, Vol. 53.

MAGALHÃES, Manuel

2010 “Evolução do direito prudencial bancário no pós-crise: Basileia III e CRD IV” in CÂMARA, Paulo & MAGALHÃES, Manuel (eds.), *O Novo Direito Bancário*, Coimbra: Almedina.

RODRIGUES, Marlene Luz

2010 *Análise Comparativa do Sector Bancário entre Cabo Verde e Portugal*, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.

TAYLOR, Michael

2009 “The road to Twin Peaks and the way back” in *Connecticut Insurance Law Journal*, Vol. 16, n.º 1.