

VI CONFERÊNCIA ANUAL RELOP

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços nos Países de Língua Oficial Portuguesa

REGULAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA

VISÃO E PERSPECTIVAS

30 de Maio de 2013

J. G. de Matos

Luanda - Angola

ESTRUTURA DA APRESENTAÇÃO

- 1. Fundamentos para Regular a Actividade Económica**
- 2. As Prioridades da Regulação Vertical**
- 3. Factores Críticos de Sucesso para uma Regulação de Qualidade**
- 4. Panorama da Regulação Vertical em Angola**
- 5. Regulação Horizontal em Angola**
- 6. Sistema de Vigilância do BNA**
- 7. Vigilância sobre a Qualidade de Serviço - INACOM**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

FUNDAMENTOS DA REGULAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA

Constituição da Republica de Angola

Artigo 89º

(Organização Económica – Princípios Fundamentais)

A organização e a regulação das actividades económicas assentam na garantia geral dos direitos e liberdades económicas, na valorização do trabalho, na dignidade humana e na justiça social, em conformidade com os seguintes princípios fundamentais:

- a) O papel do Estado de **regulador da economia** e coordenador do desenvolvimento económico e social, nos termos da Constituição e da Lei;
- b) Livre iniciativa económica e empresarial, a exercer nos termos da lei;
- c) **Economia de mercado**, na base dos princípios e valores da **sã concorrência**, da moralidade e da ética, previstos e assegurados por lei;
- d) Respeito e protecção à propriedade e iniciativa privadas;
- e) Função social da propriedade;
- f) Redução das assimetrias regionais e desigualdades sociais;
- g) Concertação social;
- h) **Defesa do consumidor e do ambiente.**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO VERSUS MERCADO

(Contra - Pesos)



A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

DOIS EXTREMOS: MONOPÓLIO E CONCORRÊNCIA PERFEITA

REGULAR MONOPÓLIOS É DIFERENTE DE REGULAR MERCADOS

NA REGULAÇÃO DOS MONOPÓLIOS O REGULADOR PROCURA FAZER O PAPEL DA CONCORRÊNCIA – Usa a pressão administrativa no lugar da pressão concorrencial, procurando que o entre regulado tenha um comportamento semelhante ao que teria em ambiente concorrencial – ou seja um desempenho eficiente.

NA REGULAÇÃO DE MERCADOS ALARGADOS O REGULADOR PROCURA SUPRIR AS FALHAS DE MERCADO – daí a necessidade de conhecer as falhas de mercado típicas de cada indústria para orientar a intervenção regulatória (*exemplo de um mercado alargado em Angola: o mercado bancário*).

NA REGULAÇÃO DE MERCADOS LIMITADOS O REGULADOR PROCURA MITIGAR OS EFEITOS DO PODER DE MERCADO – nomeadamente prevenindo ou reprimindo abusos de posição dominante e abusos de dependência económica. Para isso tem de identificar os chamados mercados relevantes (a regular) e os operadores com poder de mercado significativo (*exemplo de um mercado limitado em Angola: o mercado das comunicações móveis*).

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REVISITANDO AS RAZÕES PARA REGULAR OS MERCADOS

1. PRESERVAR A LIVRE CONCORRÊNCIA
(O primado da economia de mercado)

Cartelização / Oligopólios

2. REMEDIAR AS FALHAS DE MERCADO
(Os mercados não são perfeitos)

Mercados financeiro,
seguros e serviços médicos

3. PROTEGER O CONSUMIDOR DAS ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO
(Troca desigual)

4. IMPOR OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO
(Continuidade de serviço e serviço universal)

Equidade

5. EXERCER UMA ACÇÃO MODERADORA
(Prudencial)

Risco Sistémico

PORQUÊ DA REGULAÇÃO VERTICAL?

- **Custos irrecuperáveis ou de lenta recuperação**
- **Elevada probabilidade de comportamentos oportunistas (*suscitados pela assimetrias de informação*)**
- **Necessidade de interligação - elevada probabilidade de litígio entre operadores**
- **Utilização de recursos comuns escassos**
- **Mitigação do conflito de interesse (*em sectores com forte presença do Estado como fornecedor de serviços*)**
- **Risco Sistémico (*sector financeiro*)**
- **Risco para a Segurança Pública e Privada**
- **Complexidade (*especialização demasiada para regulador horizontal*)**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO EX-ANTE E EX-POST

Regulação ex-ante - paradigma dominante dos reguladores verticais, muito circunscrita aos monopólios naturais (*caso dos serviços públicos infraestruturais ou public utilities*) e aos mercados fortemente oligopolizados.

Regulação ex-post - paradigma dominante do regulador transversal (*autoridade da concorrência*), com carácter de supervisão de mercados com concorrência alargada.

Regulação ex-ante – mais preventiva - impõe antecipadamente comportamentos desejados aos entes regulados (*regulação prescritiva*).

Regulação ex-post – mais investigativa e punitiva (*supervisão comportamental*).

Na regulamentação orientada para a regulação ex-ante há por isso predominância de obrigações (prescrições) e na regulação ex-post há predominância de proibições.

AS PRIORIDADES DA REGULAÇÃO VERTICAL

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

AS PRIORIDADES DA REGULAÇÃO EM GERAL

O REGULADOR TEM DE PERCEBER QUE A CONCORRENCIA É A MELHOR DAS REGULAÇÕES - e por isso em todos os mercados em que isso seja possível, o regulador procura promover a concorrência, removendo as barreiras à entrada nesses mercados.

O REGULADOR TEM DE SE ADAPTAR À EVOLUÇÃO DA CONCORRENCIA NO SECTOR QUE REGULA - porque as prioridades da regulação variam consoante haja mais ou menos pressão concorrencial.

NA FASE INICIAL DE DESENVOLVIMENTO DOS MERCADOS COM PROCURA SUPERIOR À OFERTA, A REGULAÇÃO DE PREÇOS É ESSENCIAL. Mas á medida que a oferta se aproxima da procura, a regulação de preços deixa de ser tão prioritária e passa a ser mais prioritária a regulação da qualidade de serviço e a defesa do consumidor (a função Ombudsman ou Provedor do Cliente).

(Isso foi o que se passou no sector das comunicações em Angola, com a imposição aquando da abertura do mercado, de uma regulação de preços baseada no método do Price Cap – Regulamento de Preços de Telecomunicações aprovado pelo Decreto N. 3/04 de 9 de Janeiro)

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO NAS COMUNICAÇÕES ELECTRÓNICAS EM ANGOLA

Primeira Prioridade – Melhorar a Concorrência

Principal indicador utilizado para medir a concentração do mercado é o *Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)* = soma dos quadrados das quotas de mercado

Mercados competitivos: $IHH \leq 0,2$.

Mercado de telefonia celular de Angola partilhado por dois operadores – UNITEL com 67 % e a MOVICEL com 33 % -> $IHH = 0,56$.

Na telefonia celular é difícil obter um bom nível de dispersão, devido à limitação dos recursos radioeléctricos. Com três operadores, o melhor que se consegue é um IHH de 0,33. Com dois operadores o máximo que se consegue é um IHH de 50 %.

No *Livro Branco das Tecnologias de Informação e Comunicação*, aprovado pelo Despacho Presidencial N.º 71/11 de 12 de Setembro, o Executivo reconhece a necessidade melhorar esse índice através do licenciamento de no mínimo três operadores, para obter um IHH igual ou melhor do que **0,40**.

Segunda Prioridade – Regular a Qualidade de Serviço

O RGCE tem um capítulo sobre a regulação da qualidade de serviço e criou formalmente o **Sistema de Vigilância da Qualidade de Serviço das Comunicações Electrónicas** (em fase de implementação)

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO DO SECTOR FINANCEIRO EM ANGOLA

Primeira Prioridade – Estabilidade do Sistema Financeiro

Prevenir comportamentos oportunistas no mercado financeiro – regulação prudencial – para induzir no mercado uma cultura de controlo de risco.

Garantir a função de Prestamista de Última Instância do Sistema.

Outras Prioridades

Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo – Aprovada a Lei (Lei N.º 34/11 de 12 de Dezembro) e criada uma Unidade de Informação Financeira junto do BNA.

Protecção do consumidor de produtos e serviços financeiros - Aviso N.º 02/2011 de 01 de Junho do BNA.

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO DO SECTOR ELÉCTRICO EM ANGOLA

Este tema será certamente objecto de apresentação por parte do IRSE. Vou dar aqui apenas uma opinião geral, com base na minha experiência com outros reguladores, com o fito de suscitar o debate na altura própria.

O IRSE surge como parte do processo de liberalização do mercado de electricidade – logo a sua primeira prioridade é contribuir de forma activa para o surgimento desse mercado.

(Não é necessária uma agência reguladora para regular um monopólio).

Enquanto não surge o mercado de electricidade, o IRSE poderia aproveitar o tempo para implementar e testar um sistema de vigilância da qualidade de serviço no sector eléctrico - levando os operadores a terem o seu próprio sistema de controlo de qualidade de serviço segundo normas estabelecidas pelo Regulador.

(Exemplos de sistemas de vigilância: BNA e INACOM)

No actual regime de preços subvencionados o IRSE não terá ainda condições para aplicar integralmente o Regulamento Tarifário (Decreto Presidencial N.º 4/11 de 6 de Janeiro), mas faz a validação dos subsídios a preços.

**FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA UMA
REGULAÇÃO VERTICAL DE SUCESSO EM
ANGOLA**

**FACTORES CRÍTICOS DE SUCESSO
PARA A REGULAÇÃO VERTICAL EM ANGOLA**

- **Compromisso político**
- **Competência técnica do Regulador**
- **Sentido de oportunidade e de prioridade**
- **Paciência e Persistência (*os 2 P's da Regulação*)**
- **Assertividade e concertação**

CONVENCER, NÃO VENCER!

**PANORAMA DA REGULAÇÃO VERTICAL
EM ANGOLA**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

SERVIÇOS FINANCEIROS	SERVIÇOS INFRAESTRUTURAIS	SERVIÇOS ESSENCIAIS
<i>Falha de Mercado Predominante</i>		
Assimetria de Informação	Poder de Mercado	Externalidades
<i>Especificidades</i>		
Comportamentos Oportunistas Risco Sistémico	Monopólio Natural Segurança de Pessoas e Bens Bens Comuns Escassos	Provimento de Bens Públicos Segurança Sanitária

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

PANORAMA DA REGULAÇÃO VERTICAL EM ANGOLA

SERVIÇOS FINANCEIROS	SERVIÇOS INFRAESTRUTURAIS	SERVIÇOS ESSENCIAIS
BNA ISS CMVM	INAVIC INACOM IRSE IMPA INCFA ATL	<p>(não há ainda reguladores autónomos)</p>
<p><u>Driver do BNA:</u> Supervisão Prudencial (supervisão comportamental introduzida recentemente)</p> <p><u>Driver do ISS:</u> Liberalização do mercado dos seguros</p> <p><u>Driver da CMVM:</u> Criação do mercado de capitais</p>	<p style="text-align: center;">Mais antigos: INAVIC e INACOM</p> <p><u>Driver do INAVIC:</u> Segurança do transporte aéreo</p> <p><u>Driver do INACOM:</u> gestão de recursos escassos e abertura do mercado</p> <p><u>Driver do IMPA:</u> segurança da vida humana no mar</p> <p><u>Driver do IRSE:</u> Criação do mercado de Electricidade</p>	<p><u>Driver para a criação de reguladores autónomos:</u></p> <p>Redução do Conflito de Interesse</p> <p style="text-align: center;"><u>Mercados a Regular:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Prestação de Serviços de Educação • Prestação de Serviços de Saúde e Medicamentos
<p>Outros Reguladores: ISJ (I.S. Jogos), DNVT</p>		

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO VERTICAL EM ANGOLA

Visão e Perspectivas

Como vimos, a Regulação Vertical é uma realidade em Angola. Identificamos dez reguladores verticais, uns mais maduros que outros e alguns ainda em formação. Faltará ainda criar pelo menos mais dois reguladores (um para a prestação de serviços de educação e outro para a prestação de serviços de saúde e medicamentos).

Este quadro revela o empenho do Executivo em montar um edifício regulatório coerente e sustentado. Mas há dificuldades, a principal das quais se prende com a questão da independência regulatória.

Em Angola, como em muitos outros países, não se pode falar propriamente de Agências Reguladoras Independentes. Os Institutos Reguladores não são mais do que departamentos ministeriais. E isso não mudará tão cedo, porque decorre do nosso modelo constitucional.

Por isso o principal desafio da regulação vertical em Angola é definir um modelo de actuação para os institutos reguladores que permita compatibilizar independência regulatória com tutela ministerial.

Esse debate está por fazer e terá de ser feito com alguma urgência. Seria interessante conhecer melhor a realidade de outros países

REGULAÇÃO HORIZONTAL EM ANGOLA

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

SISTEMA NACIONAL DE PREÇOS

(Bases Gerais para a organização do Sistema Nacional de Preços – Decreto Presidencial N.º 206/11 de 29 de Julho)

Regimes Legais de Preços

- **Preços Fixados**
- **Preços Vigíados**
- **Preços Livres**

Preços Fixados – limitados aos bens e serviços considerados de grande impacto social ou de carácter estratégico para o desenvolvimento económico e social do país (artigo 8º).

Preços Vigíados – Preços de referência (preço máximo junto do consumidor) – aplica-se a bens e serviços com especial incidência na vida das populações e cuja produção e distribuição ocorra em mercados não perfeitamente concorrenciais (artigo 10º)

Preços livres – estabelecidos pelo mercado

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

SISTEMA NACIONAL DE PREÇOS

Aparelho

Autoridade de Preços: Ministro das Finanças

Órgão Consultivo da Autoridade de Preços: Conselho Nacional de Preços que integra para além do Ministro das Finanças, os Ministros da Economia, do Planeamento, do Comércio e da Agricultura e do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Comissão Técnica do Conselho Nacional de Preços – que deve assegurar a funcionalidade do Conselho Nacional de Preços e composta por representantes de dez ministérios, de associações empresariais e parceiros sociais.

Comissões Provinciais de Preços – A Autoridade de Preços pode criar Comissões Provinciais de Preços, junto dos respectivos Governos Provinciais.

Gabinete de Preços e Concorrência - Órgão tutelado pelo Ministério das Finanças

Fundo de Compensação de Preços – instituição sem personalidade jurídica, adstrita ao Ministério das Finanças.

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

REGULAÇÃO HORIZONTAL EM ANGOLA

Visão e Perspectivas

O figurino actual do Sistema Nacional de Preços não é eficiente, por duas razões:

- Primeiro, não se pode dissociar a regulação de preços da regulação da concorrência,
- Segundo, aparelho complexo e pouco eficiente - a exigência técnica de uma regulação de preços exige um órgão estável com competências técnicas e não uma comissão interministerial, com competências sobrepostas com as do Gabinete de Preços e Concorrência.

Mais cedo ou mais tarde terá de ser equacionada a criação de uma verdadeira Autoridade da Concorrência ou o equivalente.

Será ainda necessário melhor o aparelho inspectivo, deixando com a polícia aquilo que é investigação criminal e concentrando numa autoridade mais técnica aquilo que é a vigilância sobre a segurança alimentar e económica.

Hoje há uma grande dispersão inspectiva das actividades económicas e comerciais, que incomoda mais os agentes económicos do que é útil ao Estado. Porque só a *centralização de competências periciais dá escala e eficácia a uma autoridade técnica.*

DEFESA DO CONSUMIDOR

Criação de uma consciência nacional dos direitos do consumidor

Relação de Consumo – Conceito Chave

Lei da Defesa da Consumidor (Lei N.º 15/03 de 22 de Julho)

INADEC auxiliar da Regulação Horizontal.

Aviso N.º 02/2011 de 01 de Junho do BNA – estabelece as regras de protecção ao consumidor de produtos e serviços financeiros em Angola.

O *Livro Branco das Tecnologias de Informação e Comunicação*, aprovado pelo Despacho Presidencial N.º 71/11 de 12 de Setembro tem orientações precisas sobre a protecção ao consumidor de comunicações electrónicas. Nesse sentido, o INACOM está a preparar um normativo para actualizar o regulamento que tem precisamente como objectivo estabelecer as normas que regem as relações entre os prestadores de serviços e os seus clientes.

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

BNA

POLITICA DE VIGILÂNCIA

POLÍTICA DE VIGILÂNCIA DO BNA

Vias utilizadas:

- **Monitorar – para conhecer a realidade**
- **Avaliar – para confrontar a realidade com os princípios**
- **Induzir alterações – para alterar a realidade, quando necessário**

Instrumentos utilizados para promover alterações :

- **Persuasão moral – reuniões com os operadores e participantes podem ser suficientes para promover as alterações necessárias (instrumento privilegiado)**
- **Comunicados e declarações públicas**
- **Memorandos de cooperação ou contratualização de serviços – quando necessária uma maior formalização**
- **Cooperação com outras autoridades**
- **Regulamentação – como instrumento extremo**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

INACOM

**SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA QUALIDADE DE
SERVIÇO (em implementação)**

Sistema de Vigilância da Qualidade de Serviço das Comunicações Electrónicas

Componentes

- a) Indicadores de desempenho (para fixar padrões)**
- b) Análise dos reportes de qualidade de serviço dos operadores;**
- c) Medição da qualidade de serviço pelo órgão regulador;**
- d) Inquéritos públicos sobre a qualidade de serviço percebida;**
- e) Análise de reclamações recebidas (função provedor do cliente);**
- f) Auditoria aos sistemas de qualidade de serviço dos operadores;**
- g) Relatório consolidado trimestral de qualidade de serviço;**
- h) Exposição pública.**

**(Sistema previsto no artigo 64º do Regulamento Geral das Comunicações
Electrónicas aprovado pelo Decreto Presidencial N.º 225/11 de 15 de Agosto)**

A Qualidade da Regulação da Energia e dos Serviços na CPLP

Regulação Económica em Angola – Visão e Perspectivas

Obrigado