

ÍNDICE

Introdução	7
Aspectos de Conformidade Juridico-Constitucional da Proposta de Lei do BNA	15
A Conformidade Constitucional da Proposta de Lei da Sustentabilidade Fiscal	67
Os Efeitos Jurídicos da Revogação de Autorização para Exercício de Actividade Bancária	121
Admissibilidade de Aquisição de Títulos de Dívida Pública pelo BNA	137
A Supervisão Bancária em Base Consolidada em Angola	157
A Alteração Urgente da Lei das Instituições Financeiras com vista ao Saneamento de Instituições Financeiras – Uma Análise Crítica à Proposta	181

INTRODUÇÃO

O banco central é central em qualquer Estado. Não, essa afirmação não é um jogo de linguagem; nem uma tautologia. Geralmente, o banco central, desempenha funções de emissão de moeda, agindo como monopólio estatal; banqueiro do governo; banco dos demais bancos privados; supervisor do sistema financeiro; executor da política monetária; executor da política cambial e depositário das reservas internacionais.

Com a sua acção de imprimir, digo de emitir moeda ou de restringir a sua circulação (através, designadamente, da manipulação da taxa de juro), o banco central actua como um coração que controla a quantidade de sangue – i.e. a moeda ou dinheiro no organismo (i.e., na economia), determinando a qualidade de funcionamento desse organismo. Numa palavra, é o banco central que arbitra a forma como os agentes económicos (incluindo o Estado) e os agentes políticos (incluindo os governos) planeiam as suas transacções económicas, pois ele determina, em última instância, “o preço das transacções” da respectiva economia.

Na perspectiva da análise jurídica, avulta-se importante o binómio relacional Governo Central/Banco Central. Para o primeiro elemento do binómio, importa a colecta de impostos e o gasto público (em forma de investimento ou de despesas de funcionamento), i.e., a política fiscal ou orçamental¹; e para o segundo, releva o controlo da quantidade de dinheiro em circulação,

¹ A política fiscal é o conjunto de medidas adoptadas pelo governo para – com base nos dois componentes principais do orçamento público, os gastos e a tributação, bem como das respectivas modificações (o controle orçamental) – atingir objectivos macroeconómicos.

a estabilidade de preços e a relação com outras moedas estrangeiras (i.e., as políticas monetária e cambial²). Como se percebe pela ilustração, trata-se de um binómio em tensão dinâmica: quando o primeiro tende a ser pródigo para alcançar os seus objectivos e o segundo tenderá para ser frugal, contrariando o expansionismo daquele. Só assim – entende cada um deles – estará a cumprir o seu mandato constitucional. Ao Governo Central é endossado um mandato de natureza essencialmente político-democrático e ao Banco Central um mandato de cariz mais técnico-burocrático.

Na perspectiva económica, tanto o Governo Central como o Banco Central são agentes importantes e determinantes do crescimento económico através dos instrumentos de que dispõem. De um lado, temos, então, o Governo, que visa arrecadar impostos e realizar despesas e do outro lado, temos o Banco Central que deve cuidar da estabilidade de preços de forma a preservar o valor da moeda nacional. Ou seja, cria-se uma relação de tensão dialéctica em torno do valor do dinheiro para gastar. O Governo Central tende a gastar “desregradadamente” e o Banco Central tende a colocar “freios” que limitam a capacidade transaccional do Governo.

Fácil é ver que as políticas económicas e os respectivos instrumentos que temos vindo a referir influenciam-se reciprocamente ou, pelos menos, os instrumentos de política fiscal ou orçamental são umbilicalmente dependentes das políticas cambial e monetária. Estando estes instrumentos distribuídos por dois órgãos que funcionam com mandatos e lógicas de *accountability* diversos, a relação entre aqueles órgãos tende a registar ciclicamente momentos ou situações de tensão quanto às políticas a adoptar, os seus objectivos ou os seus efeitos, sendo que Angola não é excepção.

No plano jurídico, a *Constituição* determina que o Banco Nacional de Angola “é o banco central e emissor de Angola e tem por missão principal garantir a estabilidade de preços de forma a preservar o valor da moeda nacional e assegurar a estabilidade do sistema financeiro (artigo 100.º/1).” Trata-se,

² A política monetária designa a actuação de autoridades monetárias sobre a quantidade de moeda em circulação, de crédito e das taxas de juro, controlando a liquidez global do sistema económico, visando o equilíbrio dos preços (e da economia, em geral). Já a política cambial é um conjunto de medidas que disciplina o regime de taxas de câmbio e as respectivas operações cambiais e que visam controlar o funcionamento da moeda e economia de um país em relação às moedas estrangeiras.

em rigor, da redacção resultante da *Lei n.º 18/12*³, de 16 de Agosto de 2021, a qual alterou o preceito homólogo do artigo 100.º original que, mais laconicamente, determinava que “o Banco Nacional de Angola, como banco central e emissor, assegura a preservação do valor da moeda nacional e participa na definição das políticas monetária, financeira e cambial.” As diferenças não são apenas semânticas; são proposicionais.

Com efeito, de forma a harmonizar a relação, naturalmente, tensa, a Constituição agora estabelece, expressamente, que o BNA é “a autoridade monetária e cambial” e que “prossegue as suas atribuições e exerce as suas competências de modo independente”, nos termos da Constituição e da lei (artigo 100.º/2). Com estas palavras, fica, *prima facie*, consagrada a independência do Banco Nacional de Angola face ao Governo Central, *rectius*, face ao Presidente da República, vendo-se condicionado constitucionalmente no processo de nomeação do Governador (n.º 3) e dos respectivos Vice-governadores (n.º 4).

A independência do banco central angolano constitui, agora, uma garantia institucional de natureza constitucional (e também legal, no plano da lei ordinária) ao funcionamento do Banco Nacional de Angola, garantia essa desenvolvida “nos termos da Constituição” através do processo de nomeação – v. ainda artigo 119.º/-j) – e da relação entre os dois órgãos: o Presidente da República dirige os serviços/actividades da administração directa do Estado, superintende a administração indirecta, tutela a administração autónoma e apenas *coopera* com a administração independente [artigo 120.º/d)].

Mesmo no conjunto mais vasto das entidades administrativas independentes⁴, assim qualificadas em conformidade com a *Lei de Bases das Entidades Administrativas Independentes*⁵, o Banco Nacional de Angola é a única criatura da sua espécie: face às demais – e mesmo abstraindo-nos da qualificação da sua natureza institucional – o BNA é a única que goza de estatuto constitucional.

³ Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 166.º da *Constituição*, a revisão constitucional assume a forma de lei de revisão constitucional. O que claramente não foi o caso da revisão de 2021. Pode falar-se em inconstitucionalidade formal ou se trata de mero erro de identidade do diploma?

⁴ Entre outras, a Autoridade Nacional da Aviação Civil, cujo estatuto orgânico foi aprovado pela Lei n.º 28/21, de 25 de Outubro.

⁵ Lei n.º 27/21, de 25 de Outubro.

Assim, determinar o estatuto do banco central e as garantias da sua actuação não é uma tarefa que se afigure simples. Ao longo dos anos, temos vindo a afinar o nosso entendimento tanto sobre o primeiro como o segundo dos temas.

Essencialmente, trata-se de determinar tanto a natureza institucional – trata-se de um instituto, de uma empresa pública ou de um órgão *sui generis* – como funcional – trata-se de saber qual a sua “localização geográfica” na estrutura da Administração – administração indirecta, autónoma ou independente. Ou seja, a questão da autonomia ou independência dos bancos centrais pode colocar-se tanto do ponto de vista estatutário, o que cai no campo político (*political*), como do ponto de vista operacional, o que é um domínio de política (*policy*).

Neste volume, reúno, por ordem cronológica, cinco estudos sobre o Banco Nacional de Angola e um sobre finanças públicas. Tratam-se, como nos volumes anteriores, de estudos elaborados ao longo da década de 2011-2020, nos quais – a propósito de vários contextos – analisei o estatuto jurídico do Banco Nacional de Angola, as suas funções, competências e consequências (por vezes, implícitas) jurídicas desse enquadramento.

“Em Aspectos de Conformidade Jurídico-constitucional da Proposta de Lei do BNA”, são estudadas questões essencialmente em torno da natureza jurídica do BNA, as suas garantias de independência e o estado do debate político e jurídico sobre a independência. Com a revisão constitucional – seguida da revisão da Lei do BNA –, pensamos que parte das questões teóricas – ou, se quisermos, jurídicas – estão resolvidas ou, pelo menos, têm uma resposta expressa no ordenamento jurídico. Saber se o estatuído na *Constituição* tem eficácia e se o preceito não passa de uma norma meramente semântica são contas para outro oratório.

Apesar de não suscitado e estudado no texto, reconhecemos que é na previsão, e sobretudo na execução orçamental, que os instrumentos de política económica do Governo Central, i.e., do Presidente da República mais necessita da cooperação do Banco central, sendo que é precisamente neste domínio orçamental em que as políticas do BNA mais podem contender e criar tensões económicas com o poder executivo.

Trata-se de ajustar as políticas fiscais ou orçamentais (do Governo) com as políticas monetária e cambial (determinadas pelo BNA), onde este era

apenas um participante na elaboração das políticas (*ex vi* do artigo 100.º da CRA/2010). Agora, o BNA reemerge com mandato constitucional na qualidade de autêntica e exclusiva – *vis-à-vis* o poder executivo – de autoridade monetária e cambial do Estado (novo artigo 100.º da Constituição). Antes, o Presidente da República definia as políticas monetária e cambial e o BNA participava do processo. Agora, o BNA define com independência e coopera com o Presidente da República.

Decorrente da revisão constitucional, o estatuto do BNA foi alterado, tendo-se procedido à alteração da *Lei do Banco Nacional de Angola* (Lei n.º 24/21 de 18 de Outubro), para que, “nos termos da lei” (por força constitucional), se procedesse à conformação das garantias de independência do BNA face ao Presidente da República. É assim que se dispõe, entre outras, a regra da inamovibilidade dos administradores do BNA (artigo 61.º), i.e., a regra da estabilidade dos seus mandatos, que deixam de ser exonerados “por conveniência de serviço”, como até então era a prática, senão costume, administrativo dos poderes executivos para procederem à exoneração e à substituição dos Governadores e de outros administradores do BNA antes do termo do respectivo mandato.

O estudo intitulado a “Conformidade Constitucional da Proposta de Lei da Sustentabilidade Fiscal” ilustra o outro termo do binómio que anteriormente enunciamos. Trata-se de avaliar o regime jurídico do diploma legal que visa estabelecer as regras e os instrumentos que regem a implementação da política fiscal do Estado e a gestão das finanças públicas. Como dissemos, o Estado angolano é um importante – se não o mais importante – agente económico do país e, nesse sentido, os investimentos e despesas públicas afiguram-se como instrumentos do crescimento económico, criação de emprego e desenvolvimento social.

Tecnicamente falando, as questões suscitadas no parecer são de natureza constitucional e, como se afirma no texto, “estão relacionadas com a relação axial Poder legislativo vs. Poder executivo, na vertente respeitante ao controlo e fiscalização “fiscal” à actividade orçamental do Presidente da República pela Assembleia Nacional.” Trata-se, sobretudo, de uma matéria de relação de agência entre a Assembleia Nacional, titular do poder orçamental, e o Presidente da República, titular exclusivo do poder de proposta e da execução do Orçamento Geral do Estado. Apesar dessa natureza, consideramos que o mesmo tem assento neste volume uma vez que reflecte as necessidades de

controlo da despesa e, como se pode notar, há uma interacção com os demais instrumentos de governo económico do país.

Em “Os efeitos jurídicos da revogação de autorização para exercício de actividade bancária”, estudamos o caso concreto da revogação da licença bancária do Banco Postal e dos efeitos jurídicos resultantes desse acto administrativo. Ao praticar actos administrativos, o BNA não deixa de ser um órgão administrativo, cuja acção é escrutinável à luz do Direito Administrativo. O exercício das suas competências regulatórias, fiscalizadoras e sancionatórias não são livres, mas sim pautadas pelo bloco de legalidade ou de juridicidade, i.e., pelo Direito, ainda que alguns dos seus actos, pela natureza das coisas, gozem de alguma discricionariedade.

Como acima fizemos referência, os bancos centrais são o banqueiro do governo. Os títulos de dívida pública são documentos, emitidos fisicamente ou sob a forma escritural, que representam o empréstimo tomado pelo Estado e titulam as respectivas obrigações de pagamento assumidas pelo Estado, sendo que a emissão de dívida pelo Estado é uma forma de obtenção das receitas necessárias à satisfação da despesa do Estado. Em “Admissibilidade de Aquisição de Títulos de Dívida Pública pelo BNA”, discute-se a evolução histórica das funções do BNA, da sua relação de subordinação ou não aos “apetites governamentais”.

Percebe-se, então, que as garantias de independência – “nos termos legais” – face ao Poder executivo/Governo também passam pela disciplina que regula o financiamento do Estado pelo BNA. Ou seja, bem vistas das coisas, a independência do BNA, face ao Executivo, não passa apenas pela inamovibilidade dos titulares do seu Conselho de Administração, mas sim por regras que disciplinam a relação material – entre elas, os limites de financiamento – entre o BNA e o Governo, i.e., o Presidente da República directamente ou através do Ministério das Finanças.

Outro importante pilar da investidura constitucional do BNA é o da estabilidade do sistema financeiro. Nesse sentido, os estudos “A Supervisão Bancária em Base Consolidada em Angola” e “A Alteração Urgente da Lei das Instituições Financeiras com Vista ao Saneamento de Instituições Financeiras – Uma Análise Crítica À Proposta” estudam alguns dos mecanismos que o BNA tem ao seu dispor para o cumprimento da sua missão de supervisão do sistema financeiro, no caso a supervisão bancária.

A globalização da economia e a desmaterialização das operações financeiras constituem fenómenos normais do nosso tempo. Num tempo em que instituições financeiras bancárias dominadas por instituições estrangeiras (empresa-mãe com sede em país terceiro) também actuam em Angola, questionamos quais poderão, igualmente, estar sujeitas à supervisão em base consolidada por autoridade de supervisão estrangeira e o efeito no nosso ordenamento jurídico.

A supervisão consolidada consiste na análise e na acção sobre a actividade de um conjunto de instituições financeiras (um grupo financeiro), tendo por base informação agregada como se tratasse de uma única unidade económica. Aquando da elaboração do parecer, a supervisão prudencial, em base consolidada em Angola das empresas-mãe dos grupos financeiros, estava prevista no *Aviso do BNA n.º 3/13, de 22 de Abril*. Posteriormente, através do *Aviso n.º 08/2021, de 18 de Junho*, desenvolveu-se o regime da supervisão consolidada, num esforço de “alinhar as regras prudenciais do sistema financeiro angolano aos mais elevados padrões e directrizes emanados por organismos internacionais de referência, de forma a garantir a convergência do processo de supervisão às melhores práticas internacionais” (cf. preâmbulo).

O que pode o Banco Nacional de Angola fazer quando uma instituição bancária se encontra em situação de desequilíbrio, traduzido, designadamente, na redução dos fundos próprios a um nível inferior ao mínimo legal ou na inobservância dos rácios de solvabilidade ou de liquidez? O Banco Nacional entendeu que o elenco de instrumentos à sua disposição ao abrigo da *Lei das Instituições Financeiras* (Lei n.º 13/2005, de 30 de Setembro) não eram suficientemente robustas para fazer face a um caso que, na época, “fez soar os alarmes” quanto à necessidade de intervenção num banco que podia causar risco sistémico em todo o sistema financeiro nacional. Para o efeito, foi proposta uma revisão urgente da *Lei das Instituições Financeiras* de modo a acomodar os mecanismos pretendidos pelo BNA.

O nosso exercício consistiu na análise dos aspectos formais do diploma, i.e., a conformidade legal quanto às competências e forma do acto. Porém, dada a necessidade de fazer considerações de conteúdo, uma breve análise substantiva foi feita a título prévio. A esse nível, concluímos que ainda que tal intervenção legislativa cirúrgica fosse desejável para reforçar os poderes do BNA, a verdade é que a lei já permitia – e assim foi no plano dos acontecimentos – que o BNA determinasse uma série de medidas, incluindo a alteração

de negócio e a alienação de elementos patrimoniais e extrapatrimoniais de instituição sob um plano de saneamento.

Do conjunto de reflexões que ora partilhamos com os leitores, estamos em crer que algumas questões que parecem de natureza política e que, ciclicamente, redundam em tensões de medidas macro-económicas conduzem-nos a pensar em medidas garantísticas de natureza subjectiva: nomeação e exoneração dos cargos, perfil dos candidatos, processo de selecção, etc.

No entanto, e como esperamos concluir do conjunto dessas reflexões, a independência do BNA deve, essencialmente, estar ancorada num conjunto de regras (= garantias objectivas) que disciplinam as suas relações com o Presidente da República e promovam a prestação democrática de contas pelo banco central. A regra – ainda que contenha abstracção e generalidade, ambiguidades e as conhecidas dificuldades de integração, interpretação e aplicação – supera, em muito, as falhas, vieses e ruídos, heurísticas e relações pessoais quando se trata de critérios para melhor salvaguarda. De outra forma, surge a questão *qui custodiet ipsos custodes?*

A resposta que propomos é: *ceteris paribus*, a regra jurídica. Ou seja, é através da edição de normas jurídicas suficientes e adequadas que ao mesmo tempo se optimizam os instrumentos económicos e se garante a independência/colaboração de órgãos que se complementam, mas que tendem a gerar tensões cíclicas. A objectividade da norma (i.e., a norma construída com um amplo grau de determinabilidade) é uma resistência contra as convicções, expectativas, paixões, preferências ou vontades (subjectivas e institucionais) dos titulares dos órgãos, seja do lado do Executivo, seja do banco central.

Aparentemente, a *Constituição* tomou posição, tendo optado por uma posição legislativa favorável à independência (subjectiva) do banco central. Tememos que a *Constituição* tenha dito mais do que na realidade jurídico-política quererá ter tido e – simultânea –, mas paradoxalmente, terá dito menos do que devia ter dito. Caberá à lei e à doutrina nacional (e por que não à estrangeira também) densificar em que termos deve concretizar-se a complexa relação Executivo/Banco Central e no que se deve traduzir a dita “cooperação” entre as duas instâncias protagonistas da dinâmica macro-económica.

Luanda, 5 de Julho de 2022