

SUPERVISÃO BANCÁRIA NO SISTEMA FINANCEIRO ANGOLANO

Francisco Mário

ABSTRACT: Angola, a Portuguese speaking country, with emerging bank and monetary markets, is exposed to the fluctuations of international financial crises and cambial impacts, which lead to a need for supervision. This imposes itself as a concrete demand with a constitutional dimension, with the purpose of achieving social development, pursuing the public interest and protecting the circulation of financial wealth. This paper focuses on analysing banking supervision in the Angolan financial system, with a descriptive and critical overview, also exploring proposals of new solutions for the financial system structure.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Enquadramento do sistema financeiro angolano. 2.1. Enquadramento macroeconómico. 2.2. Origem e evolução histórica. 3. Direito financeiro institucional em Angola. 3.1. Considerações gerais. 3.2. Modelos de supervisão financeira. 3.3. Estrutura institucional da supervisão financeira. 4. Regime jurídico da supervisão bancária. 4.1. Breve resenha das instituições financeiras angolanas. 4.2. Funções e poderes do BNA enquanto autoridade de supervisão. 4.3. Supervisão prudencial. 4.4. Supervisão comportamental. 5. Conclusões

1. INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento da ciência e da técnica, as economias tornaram-se mais dinâmicas e globalizadas com sinais de crescente sofisticação, o que proporcionou maior abertura dos mercados interbancários e de crédito, criando, desta feita, um ambiente novo favorável ao sistema de concorrência e inovação de produtos financeiros merecedor de *regulação e supervisão*¹ no âmbito da função do Estado ordenador da economia.

Angola, país lusófono com mercados monetários e bancários cada vez mais emergentes, expõe-se assim aos caminhos sinuosos das crises financeiras inter-

1 Não cabe aqui a discussão sobre a possível distinção concetual entre regulação e supervisão, remetendo-se a questão designadamente para Menezes Cordeiro, 2010: 53 e ss; Flor, 2008: 83; Catarino, 2010: 287 e ss.

nacionais e choques cambiais, o que mobiliza a necessidade de supervisão que, por conseguinte, se impõe como uma exigência concreta com assento constitucional para alcançar o desenvolvimento social, atento à prossecução do interesse público e da proteção da circulação da riqueza monetizável.

O pano temático que nos propomos assim articular prende-se como a supervisão bancária no sistema financeiro angolano, com uma abordagem descritiva com microcríticas e propostas de novas soluções em torno da estrutura do sistema financeiro, procurando, como é óbvio, os amparos legais, doutrinários e jurisprudenciais avisados da ordem jurídica vigente.

2. ENQUADRAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO ANGOLANO

2.1. Enquadramento macroeconómico

Algumas referências e indicadores macroeconómicos de Angola impõem-se. Até ao primeiro semestre de 2014, Angola era, e ainda é, um dos maiores produtores de petróleo da África subsariana, ocupando a segunda posição, representando o petróleo 90% das exportações angolanas, 50% do PIB e 80% dos seus rendimentos de impostos. Por outro lado, trata-se do quinto maior produtor de diamantes do mundo, representando 8% das exportações a nível mundial e apresenta reservas internacionais líquidas de 3,4 mil milhões de euros fruto da subida do preço do petróleo nos mercados internacionais nos anos de 2000-2014. A dívida externa situa-se em torno dos 15% do PIB; a inflação média acumulada é de 10%; o crescimento do PIB ronda os 8,2% e o crescimento real é de 5,5%, de acordo com o relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2012, cujo balanço orçamental resultou num superavit orçamental de 495.223 milhões de Kwanzas².

A economia informal depreciou 0,08% a economia real. Angola continua a implementar o programa SBA (acordo de *stand by*) do FMI, e prossegue uma política orçamental rigorosa para controlar a despesa pública e para proteger a economia contra os choques externos, com a criação do fundo soberano com capital aproximado de três mil milhões de euros e do Conselho Nacional de Estabilidade Financeira (CNEF), considerado como autoridade administrativa independente³.

2 Fonte: www.angonoticias.com (consultado em 24/09/2015).

3 Cfr. artigo 198.º, n.º 3, da Constituição da República de Angola(CRA).

Em consequência, impulsionou-se o crescimento acentuado nos mercados de capitais, seguros e banca, associados ao novo quadro legal do sistema financeiro, em especial por via do regime cambial para atividade petrolífera e do microcrédito que levou à bancarização da economia nacional e fortificação da moeda com curso legal em Angola nos últimos 10 anos.

No entanto, apesar de ter havido alguns sinais de crescimento e desenvolvimento em alguns setores da economia, boa parte não passou de desilusão associada a uma prematura e empolada projeção de crescimento destituída de qualquer programa de estabilidade macroeconómica contra os choques das crises financeiras. Afinal, não se diversificou a economia interna no setor primário de bens e serviços e a reformulação da supervisão financeira apenas se baseou num punhado de pressupostos vertidos na independência, *accountability* e transparência das suas instituições financeiras.

Com efeito, verifica-se o lento crescimento económico e social com níveis olímpicos de pobreza, ancorado na insuficiência dos serviços básicos de saúde, educação, saneamento básico, energia, transportes públicos, água, habitação, entre outros, sintoma de país emergente saído da guerra civil, onde os direitos fundamentais, premissas vitais do Estado de Direito, são de longe cumpridos pela corte no poder.

Todavia, no atual contexto da crise económico-financeira internacional, designadamente com a desaceleração dos BRIC, em especial a China, e com a baixa do preço do barril do petróleo, o quadro angolano evoluiu negativamente: o orçamento geral do Estado de 2015 apresenta um défice de 40% (identificado como défice democrático superveniente)⁴, a taxa de inflação é de 13%, a depreciação do kwanza ronda os 37–40% nos rendimentos em moeda nacional e depósitos nos bancos; e a taxa de câmbio do dólar no mercado informal é de 1 USD= 125 – 128 AKZ. Ademais, a agência de *rating* “Fitch” estima que a dívida pública de Angola supere os 40% do PIB este ano (era de 33% no final de 2014, segundo a Unidade de Gestão da Dívida, organismo do Ministério das Finanças).

O défice da conta corrente deverá atingir o equivalente a 7,7% do PIB, e o défice orçamental os 4% do PIB. Quanto ao crescimento, é esperado que o PIB aumente 3%, pese embora o Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, aponte para um crescimento do PIB de 3,5% este ano contra os 4,4% previstos pelo Governo. Por outro lado, a pressão frenética no mercado

4 Sobre o défice democrático, cfr. Pereira, 2012: 17 e ss.

cambial sem cabal resposta e a fragilidade da balança de pagamentos e de capitais angolana suscitaram uma situação quase falimentar e suscetível de resgate financeiro. Deste modo, as “petro-economias” africanas, como Angola, precisam, rapidamente, de diversificar as suas economias para superar a crise. Aliás, como a vida é mais dinâmica que o Direito, o mercado informal acaba por remediar, frustrando os desígnios de regulação e supervisão, designadamente no mercado cambial.

Estes indicadores económicos constituem um jogo cooperativo⁵ entre o poder económico e a economia que traduz a relação intrínseca funcional dos três atores de decisão dos mercados financeiros: poder executivo, agentes financeiros e banco central.

Contudo, o jogo cooperativo entre o poder económico e a economia visa, *grosso modo*, maximizar a função de utilidade social do desiderato previsto na Constituição programática⁶, visto que o sistema financeiro angolano congrega um vasto conjunto de regras específicas de prevenção e gestão prudente, para evitar o risco sistémico, cujo controlo e a vigilância se impõe, e que constituem o escopo da supervisão bancária estratégica na política macroeconómica angolana.

2.2. Origem e evolução histórica

A invenção da moeda potencia o nascimento da banca⁷, instituição que visa o tratamento da moeda e do dinheiro. Antes, porém, o homem fazia as suas transações comerciais através de troca direta: utensílios, géneros alimentícios, objetos preciosos.

No caso angolano, no sudoeste e sul de Angola, precisamente hoje Províncias do *Namibe*, *Huíla*, *Benguela* e *Cunene*, figuram entre os meios utilizados como moeda-mercadoria o gado bovino seguido do caprino e suíno e a galinha e, os seus derivados que coexistiram desde antanhos até os dias de hoje nas sociedades tribais e clánicas dos povos *Ovabelos*, *Nhanecas-Humbi* e *Avambos*.

O gado é meio de troca, de pagamento e reserva do valor e funciona como moeda – mercadoria de eleição, ou seja, de referência fiduciária de todas as transações comerciais (tal como funcionava o *Zimbo* no norte de Angola pré-colonial, nos reinos do *Congo*, no *Ndongo* o *Libongo* e em *Kissama* o *Sal*)⁸.

5 Como afirma Barata, 1998: 291.

6 Constituição programática – ver artigos 21.º e 89.º da CRA.

7 Cfr. Paz Ferreira, Morais & Anastácio, 2009: 42.

8 Segundo Paca, 2011: 35 e 36, citando Peres, 2005: 19-20.

O gado é o símbolo da riqueza e do poder tradicional, com a regulação, utilização, aquisição e o crédito a serem supervisionados pelas famílias e autoridades tradicionais (Ohamba-Rei, Mikunda-Governador e Seculo-chefe da comunidade clânica). Tal como no Direito de matriz muçulmana, nestas sociedades o crédito remunerado com juros representa um pecado, mas, apesar de em regra ser proibido, o juro acaba por ser convencionado nos empréstimos de longa duração, bem como nas indemnizações proferidas pelos tribunais tradicionais com uma taxa variável, com a designação “*lubongue*”.

De qualquer modo, nestas comunidades nunca existiram bancos como no mundo moderno, mas cada comunidade clânica⁹ constitui uma instituição financeira que funciona como tesouro em cada família, na qual cada membro da família faz as suas poupanças ou investimentos em cabeças de gado. Ou seja, o gado é entesourado, circula na comunidade e fora dela, como moeda, com base na *confiança*, aceite como meio de pagamento no sistema financeiro tradicional e até no sistema positivo.

Lembre-se, pois, o programa de comercialização do campo lançado pelo Governo nos anos 80-90 através do Ministério do Comércio Interno, delegado a Empresas Públicas, designadamente a ENCODIPA (Empresa Nacional de Comercialização e Distribuição de Produtos Agrícolas) e a DINAPROPE (Direção Nacional de Produtos Pecuários), empresas públicas designadas de U.E.E. (Unidade de Empresas Estatais). Nesta época, no país, circulavam três moedas: a mercadoria moeda – gado e os seus derivados; a moeda manual do BNA (Kwanza) e a moeda comercial e divisionária de referência, o dólar dos Estados Unidos da América¹⁰.

Para melhor entendimento, a evolução do sistema financeiro bancário divide-se em quatro épocas:

- 1.^a Época – 1865-1975: Colonial, corporativa e Estado novo. O aparecimento da banca em Angola remonta a 14 dia de agosto de 1926, com a criação do Banco de Angola, com sede em Lisboa até 1957. A supervisão integrada está a cargo da Inspeção Geral de Crédito e Seguros, sob tutela do Ministério das Finanças.
- 2.^a Época – 1976-1987: Revolucionária, *Socialização*, destacando-se as nacionalizações e confisco com a Lei n.º 3/76, de 3 de março e a Lei

9 O clã em Angola é designado de Kanda ou Eanda.

10 Nesta época vigorava o sistema de câmbios administrativos de taxa fixa (1 Dólar = 30 Kwanzas).

n.º 69/76, de 5 de novembro, que determina *in concreto* o confisco de todo o ativo e o passivo do Banco de Angola, dando lugar à criação do Banco Nacional de Angola, com funções simultâneas de banco central (emissão de moeda) e de banco comercial, e a nacionalização do BPA, traduzindo, assim, o dirigismo económico e financeiro com uma economia planificada e centralizada. Veja-se a supervisão (confusa) pelo Ministério da Inspeção e Controlo do Estado e do ponto de vista técnico pelo BNA que, por maioria da razão, era considerada de *autosupervisão especializada*, porque não havia banca comercial. Em suma, havia uma autoridade única de supervisão administrativa, cujo modelo se identificava com o modelo de supervisão integrada (monista), não obstante a existência de outras entidades de supervisão técnicas por especialidade, mas coordenadas pelo Ministro do Estado de Inspeção e Controlo. Porém, no setor bancário havia uma grande autonomia técnica de controlo e fiscalização feita pelo Ministério das Finanças, porquanto havia apenas dois bancos (BNA e BPC).

- 3.ª Época – 1988-2007: Liberalização ou novo liberalismo, com reforma do Estado com o Programa de Saneamento Económico Financeiro (S.E.F.), economia de mercado e sistema financeiro bancário de dois níveis, sob supervisão do BNA através do DSI¹¹. Produção e aprovação do pacote legislativo financeiro que visava o saneamento do sistema financeiro.
- 4.ª Época – 2008-2015: Regulação e supervisão, crise económica e financeira mundial, crise de petróleo e cambial, desenvolvimento e modernização de adequação aos padrões da economia global digitalizada, e ênfase nas novas regras de Basileia-III. Aprovação da Constituição da República de Angola de 2010 e da Lei n.º 16/10, de 15 de julho, do Banco Nacional de Angola, que lhe atribui os poderes de autoridade de supervisor e coordenador do sistema financeiro.

3. DIREITO FINANCEIRO INSTITUCIONAL EM ANGOLA

3.1. Considerações Gerais

A Constituição da República de Angola aprovada em 2010 veio dar uma nova dinâmica no plano da Constituição financeira e económica, com a intervenção

¹¹ DSI: Departamento de Supervisão das Instituições Financeiras Bancárias.

do Estado plasmada nos artigos 89.º, 99.º e 100.º CRA, não longe da Lei fundamental portuguesa nos seus artigos 80.º, 101.º e 102.º CRP (Constituição da República Portuguesa).

Com as orientações de Basileia, adotaram-se medidas legislativas de reforço dos diplomas legais já existentes, com vista a adequar o sistema financeiro ao contexto transfronteiriço de supervisão, oferecendo confiança aos agentes económicos nacionais e internacionais residentes e não residentes.

Em suma, o sistema financeiro angolano está a evoluir através das instituições democráticas e políticas definidas na Constituição de 2010.

3.2. Modelos de supervisão financeira

Os modelos institucionais de regulação do sistema financeiro podem ser genericamente classificados como:

- a) Modelo tripartido ou institucional, no qual a regulação de cada setor está concentrada num regulador autónomo;
- b) Modelo integrado ou monista em que a regulação de todo o sistema financeiro é assegurada por uma única entidade;
- c) Modelo *Twin Peaks* ou funcional com separação da supervisão prudencial e comportamental;
- d) Modelo híbrido, combinando soluções.

A União Europeia não postula, no atual momento, um determinado modelo de regulação do sistema financeiro para os Estados-membros. Todavia, verifica-se uma tendência de concentração das estruturas de regulação e supervisão em torno de modelos monistas.

Já em Portugal, a regulação do setor financeiro assenta no modelo tripartido, competindo a regulação do setor bancário ao Banco de Portugal, a do setor dos valores mobiliários à Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e a do setor segurador à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões.

Angola seguiu o quadro jurídico português, ou seja, perfilha o *sistema de supervisão especializada*. Assim, a supervisão prudencial dos bancos e demais instituições de crédito e sociedades financeiras cabe ao BNA, enquanto órgão de supervisão coordenador (artigo 21.º da Lei n.º 16/10, de 15 de julho, L BNA)¹², nos termos dos artigos 6.º, n.º 2, e 7.º, n.º 1, da Lei n.º 12/015, de 17

¹² No Direito português é consagrado nos artigos 73.º, 91.º e 93.º do RIGICSF (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras).

de junho, atual Lei das Instituições Financeiras (daqui em diante LIF). O setor dos seguros encontra-se entregue à Agência Angolana de Regulação de Seguros de Angola (ARSEG), nos termos do artigo 7.º, n.º 2, da LIF, e o setor do Mercado de Valores Mobiliários ao Organismo de Supervisão dos Mercados de Capitais (CMC), *ex vi* artigo 7.º, n.º 3, e artigo 18.º da Lei n.º 22/015, de 31 de agosto (Código de Valores Mobiliários). Ainda assim, na prática, assiste-se a uma aproximação ao sistema misto, tendo em conta a tutela e superintendência dos supervisores por entidades do poder executivo, designadamente o Ministro das Finanças e o titular do poder executivo.

3.3. Estrutura Institucional da supervisão financeira

Como acima referido, o sistema de supervisão financeira angolano segue o modelo de supervisão especializada, com coordenação do BNA enquanto órgão máximo de supervisão financeira.

a) Banco Nacional de Angola

Do ponto vista constitucional, o BNA configura-se como uma instituição de cariz monetário e financeiro, cujo regime jurídico-legal se baseia no artigo 100.º da CRA e na Lei n.º 16/10, de 15 de julho, a LBNA, e pode ser definido como uma pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, conforme o plasmado no artigo 1.º da LBNA. Ademais, integra a categoria mais ampla de institutos públicos¹³, sujeita à tutela do titular do poder executivo (isento do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas)¹⁴, não se podendo falar em independência, pois está irremediavelmente ancorada na sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

O BNA, sob chefia de um governador¹⁵ enquanto órgão unipessoal, nomeado e exonerado pelo Presidente da República (cfr. alínea *j*) do artigo 119.º da CRA e artigo 49.º da LBNA), desempenha as funções de banco emissor, autoridade monetária, cambial e de supervisão do sistema financeiro (cfr. artigo 3.º da LBNA). Enquanto autoridade de supervisão exerce a função de supervisão macro e micro prudencial (vide artigo 87.º e 90.º e ss. da LIF) e comporta-

13 Ver a Lei dos Institutos Públicos de Angola.

14 Cfr. artigo 98.º da LBNA.

15 O Governador do BNA é passível de responder em função da sua suposta conduta ilícita de violação dos valores éticojurídico, valores de eficácia e hierarquia, valores de confiança e legalidade, no plano político, civil, criminal e disciplinar, por estarem em causa dinheiros públicos.

mental (artigos 70.º e 75.º e ss. da LIF) das instituições bancárias e de outras instituições não bancárias ligadas à moeda e ao crédito (artigo 7.º, n.º 1, da LIF e artigo 21.º da LBNA).

Por outro lado, o BNA e o poder executivo, através da política monetária, criaram mecanismos institucionais de coordenação para fazer face à tarefa de supervisão com base consolidada (artigo 2.1º da LBNA), tendo em vista assegurar a estabilidade, eficiência e solidez do sistema financeiro e o cumprimento de regras de conduta e a de prestação dos interesses dos clientes.

Ademais, o BNA não está sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas (artigo 98.º da LBNA), nem ao regime do funcionalismo público. Os seus funcionários têm o seu regime disciplinar laboral regulado pelo Lei Geral do Trabalho, nos termos dos artigos 64.º e 94.º da LBNA e gozam de imunidades associadas às suas tarefas (artigos 101.º, n.º 1, da LIF).

O Departamento de supervisão das Instituições Financeiras (DSI), no âmbito do Despacho n.º 34/11, é um organismo instrumental do BNA, a sua *longa manu*, criado nos princípios da década dos anos 90 do século passado com designação de DSB¹⁶, estruturando-se em cinco divisões especializadas.



16 DSB: Departamento de Supervisão Bancária.

17 Fonte: www.bna.angola (consultado em 20/09/2015).

Por outro lado, no âmbito da estabilização macroeconómica, foi criado, através do Aviso n.º 12/2011, de 20 de outubro, o Comité de Política Monetária, cujo objetivo é regular e supervisionar o mercado interbancário através dos instrumentos de política monetária, isto é, reservas obrigatórias, comercialização de divisas, colocação de títulos públicos e de mercado aberto.

O CPM acompanha a evolução dos principais agregados monetários bem como a definição da taxa básica de juro do BNA, através da LUIBOR – *Luanda Interbank offered Rate*. Esta taxa básica do BNA é baseada na taxa de juro das operações de cedência de liquidez, em moeda nacional e fundos não garantidos, realizados entre bancos para maturidade de 1 dia (*overnight*), e pela informação prestada pelos mesmos sobre as taxas de juro oferecidas e aceites para maturidade desde 30 dias até 365 dias, conforme reza o artigo 2.º do Aviso n.º 12/2011.

O CPM¹⁸ é um órgão colegial do sistema financeiro bancário angolano e desempenha as funções de política monetária gizadas pelo executivo para estabilização macroeconómica¹⁹, desde logo, de regulação formal essencialmente macro prudencial, com a supervisão microprudencial a ser entregue ao DSB.

Em síntese, o CPM é um órgão colegial do BNA, que desempenha funções de regulação monetária para garantir os objetivos cooperativos existentes entre o Banco Central e o poder executivo. Os seus instrumentos incluem²⁰:

- i) facilidade permanente de cedência e absorção de liquidez;
- ii) operações de mercado aberto;
- iii) reservas obrigatórias e;
- iv) intervenções no mercado cambial.

b) Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros de Angola

No passado recente designada por “Instituto de Supervisão de Seguros”, a Agência Angolana de Regulação e Supervisão de Seguros de Angola (ARSEG) tomou atualmente uma designação mais anglo-saxónica e apresenta-se como uma entidade de direito público, dotada de personalidade e capacidade jurídicas e de autonomia administrativa e financeira, competindo-lhe genericamente a regulação, supervisão e fiscalização das atividades de seguros e fundos

18 Comité de Política Monetária.

19 Na visão de Pahula, 2013: 25.

20 Pahula, 2013: 4-8.

de pensões (artigo 1.º do Estatuto Orgânico da ARSEG e artigo 7.º da LIF). Os seus órgãos são promovidos e destituídos, sob proposta do Ministro das Finanças, pelo Presidente da República, nos termos da alínea *d*) do artigo 120.º da CRA e artigos 17.º, 18.º e 19.º do Decreto Presidencial n.º 141/13, de 27 de setembro.

A ARSEG é um instituto público do setor económico (artigo 3.º, alínea *a*), do Decreto Presidencial n.º 2/13, de 25 de junho), exercendo funções de supervisão no quadro da administração indireta do Estado no plano de desconcentração administrativa (artigos 8.º e 199.º da CRA), sob a superintendência do titular do poder executivo e do Ministério das Finanças (artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 1/00, de 3 de fevereiro; artigo 6.º, n.º 4, do Decreto Presidencial n.º 299/14, de 4 de novembro; e artigo 2.º do Estatuto de ARSEG) e está sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas nos termos da alínea *d*) do artigo 2.º da Lei n.º 13/10, de 9 de julho (Lei do Tribunal de Contas), no âmbito do controlo e fiscalização externa financeira e, internamente, pelo Conselho Fiscal (artigo 15.º, alínea *d*), do Estatuto Orgânico da ARSEG). Portanto, nos termos de garantias do exercício das suas funções, os seus quadros gozam de prerrogativas e imunidades (artigo 13.º do Estatuto Orgânico da ARSEG).

c) Organismo de Supervisão do Mercado de Valores Mobiliários

O organismo de supervisão do mercado de valores mobiliários é a Comissão de Mercados de Capitais (CMC), que, como organismo de supervisão especializado no setor do mercado de valores mobiliários, se assume como uma entidade de direito público, dotada de personalidade e capacidade jurídicas e de autonomia administrativa e financeira, competindo-lhe a regulação, supervisão e fiscalização e a promoção do mercado de capitais e das atividades com elas relacionadas²¹.

O legislador ordinário, através da Lei das Instituições Financeiras (LIF), bem como através do Código dos Valores Mobiliários (CVM), atribui-lhe a tarefa de supervisionar o mercado de capitais, bem como o mercado regulamentado da dívida pública titulada – a Bolsa de Dívida e Valores de Angola (BODIVA) (vide Decreto Legislativo Presidencial n.º 4/13, de 9 de outubro²², e o artigo 18.º, da Lei n.º 22/015, de 31 de agosto, CVM).

²¹ Cfr. artigo 1.º do Estatuto Orgânico da CMC.

²² Decreto Legislativo Presidencial n.º 4/13, de 9 de outubro (Regime Jurídico do Mercado Regulamentado da Dívida Pública Titulada).

O provimento dos órgãos sociais da CMC é feito por via de Despacho de nomeação e exoneração do Presidente da República, enquanto titular do poder executivo, nos termos da alínea *d*) do artigo 120.º da CRA e artigo 9.º do Decreto Presidencial n.º 54/13, de 6 de junho (Estatuto Orgânico da Comissão de Mercados de Capitais), cumprindo mandatos legitimados popularmente de forma indireta²³, com duração de cinco anos renováveis, conforme reza o artigo 8.º do Estatuto Orgânico da CMC.

No plano jurídico-constitucional a CMC, enquanto instituto público do setor económico, exerce as funções de supervisão no quadro da administração indireta do Estado no âmbito da desconcentração administrativa consagrada nos artigos 8.º e 199.º da CRA, devendo obedecer enquanto tal às linhas gerais do poder executivo e estando sujeita a tutela de legalidade e de mérito pelo titular da pasta das finanças (artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 1/00, de 3 de fevereiro e artigo 6.º, n.º 4, do Decreto Presidencial n.º 299/14, de 4 de novembro), assim como à jurisdição do Tribunal de Contas ao abrigo do controlo/fiscalização financeira (alínea *d*) do artigo 2.º da LOPTC).

d) Conselho Nacional de Estabilidade Financeiro

Angola, ao longo da sua história financeira como País soberano, passou por várias crises, tendo lançado mão a ferramentas de prevenção centradas na institucionalização, num primeiro momento, do Fundo Soberano, enquanto instrumento de gestão intergeracional de poupanças baseadas nas reservas do petróleo e que serve, igualmente, como mecanismo de intervenção nas finanças públicas.

Num segundo momento, face à crise financeira internacional iniciada no verão de 2007, o poder executivo concebeu o Conselho Nacional de Estabilidade Financeira (CNEF), que pode ser considerado de algum modo como autoridade administrativa independente²⁴.

O CNEF constitui-se como órgão de natureza pública, com independência e autonomia técnica e funcional e que tem como escopo promover mecanismos de cooperação que visem a estabilidade financeira e a prevenção de crises sistémicas no sistema financeiro angolano, cujas competências estão definidas na Lei n.º 12/15, de 17 de junho.

23 Neste sentido, o mandato democrático é legitimado por via da democracia representativa, ou seja, indireta, pois são nomeados pelo Presidente da República à luz do poder discricionário que a Lei Fundamental lhe confere no artigo 120.º da CRA.

24 Cfr. artigo 198.º, n.º 3, da CRA.

e) Unidade de Informação Financeira

No âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, nos termos da Lei n.º 34/11, 12 de dezembro, que revogou a Lei n.º 12/10, de 9 de julho, foi criado por Decreto Presidencial n.º 35/11, de 15 de fevereiro, a Unidade de Informação Financeira (UIF), uma entidade de supervisão que natureza pública, exercendo as suas competências com independência, autonomia técnica e funcional.

A estrutura orgânica do UIF²⁵ é composta por um comité de supervisão, órgão colegial presidido pelo Ministro do Interior, e um Diretor, órgão unipessoal equiparado a um administrador do BNA, nomeado e exonerado pelo Presidente da República sob proposta do Governador do BNA (artigo 13.º do Decreto Presidencial n.º 35/11, de 15 de fevereiro). O seu mandato tem duração igual à da legislatura da Assembleia Nacional, cinco anos, renovável por igual período como prescreve o artigo 14.º do Decreto Presidencial n.º 35/11, de 15 de fevereiro.

Contudo, o UIF tem dupla subordinação: ao titular do poder executivo no plano de superintendência e ao Governador do BNA em sede de tutela de legalidade inspetiva (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do DP n.º 35/11, de 15 de fevereiro).

Como instituto público e sendo uma pessoa coletiva pública, submete-se legalmente à jurisdição do Tribunal de Contas no âmbito da fiscalização e controlo financeiro. Na arena internacional mantém relações com as instituições congéneres, bem como com o FMI, FATF e ESAALMG.

4. REGIME JURÍDICO DA SUPERVISÃO BANCÁRIA

1.1. Breve resenha das instituições financeiras angolanas

Nos anais da história de Angola, têm-se registado imensas mutações económicas com relevância no sistema financeiro, tal como a operada em 1988 com o lançamento do Programa de Saneamento Económico-Financeiro (S.E.F.), em que foram definidas as bases gerais que se consolidariam na lei vigente das instituições financeiras (Lei n.º 12/015, de 17 de junho).

Assim, o atual regime jurídico das instituições financeiras, além de redefinir o enquadramento estrutural do sistema financeiro de Angola, veio ordenar e organizar a categorização das instituições financeiras de acordo com o setor de

²⁵ Unidade de Informação Financeira.

atividade, assentando a trave mestra na distinção entre as instituições financeiras bancárias e as instituições financeiras não bancárias²⁶.

a) Instituições Financeiras Bancárias

As instituições bancárias reconduzem-se aos bancos, empresas cuja atividade principal consiste em receber do público depósitos ou fundos reembolsáveis, a fim de aplicar por conta própria, mediante a concessão de crédito, e subdividem-se em dois níveis:

- i)* Banco do 1.º nível (BNA) – Banco central, emissor, autoridade cambial e supervisor, banqueiro do Estado;
- ii)* Bancos do 2.º nível – Bancos comerciais, crédito, fomento, desenvolvimento, investimento²⁷.

b) Instituições Financeiras não Bancárias

As instituições financeiras não bancárias, ou seja, parabancárias, são as empresas que não são instituições financeiras bancárias mas estão ligadas à moeda e ao crédito sob jurisdição do BNA, cuja atividade principal consiste em exercer uma ou mais atividades de intermediação financeira, nos termos definidos pela LIF (artigo 7.º, n.º 2).

O mercado angolano é incompleto no plano da concretização das instituições previstas no art. 7.º da LIF, mas sublinha-se a atividade de algumas instituições financeiras não bancárias que efetivamente operam, designadamente: casas de câmbio, sociedades cooperativas de crédito e sociedades de microcrédito²⁸.

4.2. Funções e poderes do BNA enquanto autoridade de supervisão

Comummente, a supervisão assenta sobretudo nos poderes atribuídos às autoridades competentes de verificação do cumprimento de normas prudenciais e de conduta do sistema financeiro. No caso do BNA, a sua atividade desdobra-se em diversas vertentes:

26 Cfr. Ferreira, Martins & Ilhéu, 2012: 25.

27 No mercado bancário angolano operam 25 bancos, dos quais três de capitais públicos e os demais de capitais privados de direito nacional e estrangeiro (maioritariamente portugueses).

28 Com maior concentração na capital de Angola – Luanda.

- i) *Uma vertente de autorização*, por onde se filtra a adequação e a viabilidade dos projetos de exercício da atividade bancária, bem como a idoneidade e competência dos titulares dos órgãos de gestão e de fiscalização nos termos descritos nos artigos 14.º e ss. e 106.º da LIF e no artigo 21.º, alíneas a) e b), da LBNA;
- ii) *Uma vertente regulatória*, traduzida no poder normativo através da qual são definidos, por iniciativa do BNA, e publicados no Diário da República, os atos normativos de regulação que tomam a forma de Avisos, Instrutivos, Diretivas e Circulares (artigo 93.º da LBNA e artigo 16.º, n.º 9, da LIF) ou, por sugestão deste ao executivo, os diferentes quadros reguladores do exercício da atividade, visando o bom funcionamento do sistema, especialmente sob a forma de Avisos do BNA;
- iii) *Uma vertente instrutiva*, traduzida na definição de regras de procedimento para situações concretas, normalmente veiculadas pelas Instruções e Circulares do BNA (artigo 93.º, n.º 3, alínea a), da LBNA);
- iv) *Uma vertente fiscalizadora*, que permite à entidade supervisora a recolha, a todo momento e pela forma que entender mais conveniente, de todas as informações pertinentes, relativas à gestão das entidades bancárias e ao cumprimento das normas prudenciais em vigor (artigo 87.º e ss. da LIF);
- v) *Uma vertente sancionatória*, que se corporiza na competência para levantar os autos, instruir o processo, tomar as decisões pertinentes e aplicar as sanções, principais e acessórias que se impõem, previstas na lei em sede de ilícitos penais do direito penal secundário, ou seja, infrações de contraordenação social, nos termos do artigo 133.º e ss. e do artigo 120.º da LIF.

4.3. Supervisão prudencial

O exercício da função supervisora da atividade bancária visa salvaguardar o interesse geral, público e privado, vigiar a atividade bancária, estabelecer regras claras de atuação do banqueiro, criando as condições adequadas de funcionamento dos mercados monetários, financeiro e cambial, designadamente garantindo os interesses dos depositantes.

O núcleo central da supervisão bancária é constituído pelas normas prudenciais, que fixam regras e padrões de comportamento que visam assegurar a estabilidade económico-financeira da instituição bancária, em especial os seus níveis de solvabilidade e liquidez.

A supervisão prudencial é feita pelo BNA às instituições financeiras sob a sua jurisdição e desdobra-se em supervisão micro e macro prudencial (artigo 21.º, n.º 1, alínea *d*), da LBNA).

A primeira abarca:

- i)* *Autorização*: a constituição de uma instituição financeira bancária depende da autorização do BNA, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 16.º da LBNA e do artigo 14.º e ss. da LIF, podendo ser recusado o pedido de autorização caso não satisfaça os requisitos expostos no artigo 20.º da LBNA e artigo 22.º da LIF;
- ii)* *Órgãos sociais*: a lei exige aos candidatos a banqueiro uma conduta que se fixe no homem médio coberto de boa fé, com um percurso de carreira recheada de experiência comprovada (artigos 17.º e 31.º da LIF), com o BNA a poder intervir para que a instituição em causa regularize o preenchimento dos requisitos requeridos (artigo 31.º da LIF). Portanto, a direção (conselho de administração) da instituição bancária deve ser constituída por pessoas cuja idoneidade garanta uma gestão sã e prudente, tendo em vista, de modo particular, a segurança, certeza e expectativas jurídicas dos fundos confiados ao visado Banco;
- iii)* *Capital mínimo*: a constituição dum banco pressupõe um capital social não inferior ao mínimo legal, representado por ações nominativas, ou portadoras registadas. O capital mínimo é uma exigência patrimonial que deve ser subscrita pela instituição bancária, servindo de arrimo à entidade supervisora no sentido de avaliar a capacidade financeira de exercício da atividade bancária para efeitos de garantia real, com a constituição de reservas obrigatórias junto do BNA, nos termos do artigo 25.º da LBNA e do artigo 16.º da LIF;
- iv)* *Registo*: a inscrição em registo especial no BNA é obrigatória, e dele constarão a firma ou denominações, o objeto, a data, sede, capital social realizado e o registo dos membros dos órgãos de administração e fiscalização. O registo junto do BNA visa conferir valor jurídico à instituição e os seus órgãos sociais para cumprir o princípio da publicidade;
- v)* *Alterações supervenientes*: o BNA, como autoridade de supervisão prudencial, garante a segurança jurídica, expectativa e certeza jurídicas do sistema financeiro bancário. Por via disso, todas as alterações que se

verificarem no decurso da atividade devem ser comunicadas ao BNA (por ex., fusão e cisão, alteração dos estatutos, atividade no exterior – artigo 37.º e ss. da LIF);

- vi) *Acompanhamento off-site e on-site*: a supervisão pode ser realizada à distância solicitando informações à instituição bancária que versem sobre a solvabilidade, liquidez (artigo 94.º da LIF) ou ordenar auditorias ou inspeções sempre que necessário para salvaguarda da solvabilidade e liquidez através do acompanhamento *on-site* (artigos 96.º e 97.º da LIF e artigo 21.º, n.º 2, alíneas *a*) e *b*), da LBNA);
- vii) *Saneamento*: o BNA, perante um facto atentatório ao normal funcionamento do sistema financeiro ou que possa afetar os interesses dos depositantes, investidores e outros credores, pode lançar mão aos mecanismos de saneamento, tomando as medidas necessárias para proteção dos interesses dos agentes económicos e do sistema (artigo 121º e ss. da LIF);
- viii) *Revogação*: o não cumprimento do estatuído pelo BNA e pela lei das instituições financeiras permite a revogação da autorização do exercício da atividade, nos termos do artigo 109º e ss. da LIF;
- ix) *Sanção*: a entidade de supervisão procede à instrução do processo nos termos do artigo 21.º, n.º 2, alínea *c*), da LBNA e aplica sanções administrativas em função da violação das normas prudenciais e comportamentais (artigo 27.º da LBNA e artigos 150.º e 157.º e ss. da LIF), bem como no caso da violação dos preceitos dos artigos 18.º e 28.º da Lei n.º 3/10, de 25 de março (Lei da Probidade Pública), sobre os ilícitos de recebimentos de oferta e de atos que conduzem a enriquecimento ilícito. Esta dimensão sancionatória concentrada no BNA choca, porém, com interpretações mais puristas da separação de poderes.

Quanto à supervisão macroprudencial, consubstancia-se na atividade de avaliação e monitorização dos riscos emergentes nos mercados e no sistema financeiro formal mas também informal, face à importância deste último em Angola. Em última análise, procura-se identificar eventuais indícios de risco sistémico com efeito de contágio do sistema financeiro através dos resultados de avaliação global, com o BNA a publicar relatórios estatísticos trimestral e anualmente conforme o exposto nos artigos 86.º e 87.º da LBNA.

4.4. Supervisão comportamental

A supervisão comportamental designa a atuação pública de regulação e supervisão da conduta das instituições nos mercados financeiros através de observância dos deveres gerais previstos na lei financeira e no código de conduta dos mercados interbancário, desdobrando-se em seis principais regras:

- i) *Honestidade*: a honestidade está relacionada com a confiança e intimamente ligada à ética da responsabilidade. Porque a atividade bancária envolve a guarda e a manutenção de bens de terceiros, o exercício desta atividade implica a confiabilidade, a integridade moral de quem a exerce, pois há um exercício de confiança da coletividade, da sociedade, no profissional e na instituição bancária (artigo 7.º do Código de Conduta Interbancário e artigos 70.º e 75.º da LIF);
- ii) *Sigilo*: respeito pelo segredo das pessoas, dos negócios, das empresas pelo profissional da banca. O sigilo das informações financeiras sobre as pessoas e empresas são pressupostos indissociáveis da confiabilidade que se deposita na banca. O sigilo, porém, poderá ser quebrado quando se vislumbra atividade bancária ilícita ou uma operação suspeita objeto de investigação, pelas autoridades competentes da ação penal ou judiciais (o Juiz e Ministério Público), nos termos do artigo 76.º da LIF e artigo 8.º do Código de Conduta Interbancário;
- iii) *Competência*: espera-se que o profissional bancário exerça os seus conhecimentos de forma adequada, dedicada, séria e persistente, proporcionando soluções e um serviço satisfatório para os clientes (artigo 70.º da LIF e artigo 6.º do Código de Conduta Interbancário);
- iv) *Prudência*: conduta de respeito, segurança e integridade com ausência de manobras dolosas, manipuladoras e fraudulentas (artigo 78.º da LIF);
- v) *Urbanidade*: o profissional bancário e o supervisor, nos tratos com os clientes, colegas e entidade patronal e com o supervisionado, devem pautar a sua conduta por padrões de lealdade, independência e probidade (artigo 78.º da LIF e artigo 5.º da Lei n.º 3/10, de 25 de março);
- vi) *Dever de informação*: o conteúdo dessa regra traduz-se, essencialmente, na prestação de informações precisas à clientela relacionadas com o conteúdo dos serviços que a instituição bancária presta, visando auxiliar e orientar na tomada de decisões relevantes relativas ao seu património de modo a minimizar o risco (artigo 81.º da LIF).

5. CONCLUSÕES

A supervisão bancária visa sujeitar a banca ao poder do Estado para a proteção e salvaguarda do interesse público e das instituições financeiras bancárias do próprio sistema financeiro nacional e internacional. Face aos modelos em presença, Angola seguiu o *sistema de supervisão especializada tripartido coordenado*, com uma autoridade especializada para a supervisão prudencial dos bancos e demais instituições de crédito e sociedades financeiras.

O sistema financeiro angolano está a evoluir com as instituições democráticas e políticas na linha da atual Lei Fundamental de 2010, com as suas previsões de uma verdadeira Constituição Financeira, obrigando a alterações substanciais nas leis ordinárias. O atual regime jurídico das instituições financeiras, além de redefinir o enquadramento estrutural do sistema financeiro de Angola, veio edificar a categorização das instituições financeiras organizadas de acordo com o setor de atividade, permitindo a destrição entre as instituições financeiras bancárias e as instituições financeiras não bancárias.

Para fazer face à crise financeira internacional iniciada no verão de 2007 e à baixa do preço do petróleo do último trimestre de 2014, o poder executivo concebeu o Conselho Nacional de Estabilidade Financeira (CNEF), que pode ser considerado uma autoridade administrativa independente.

O UIF é um órgão do subsistema de supervisão financeira material dentro do sistema de supervisão bancária prudencial, que visa prevenir as operações ilícitas, investigar e reprimir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Enquanto autoridade de supervisão, as funções do BNA incluem o acompanhamento da atividade das instituições financeiras e a fiscalização, designadamente através de poderes de autorização, regulatórios, instrutivos, de monitorização e sancionatórios. O BNA desempenha as funções de *supervisão prudencial*, através das regras estabelecidas na LIF e LBNA, designadamente de autorização, capital mínimo, acompanhamento, saneamento, revogação e sanção, e de *supervisão comportamental*, que designa a atuação pública de regulação e supervisão da conduta das instituições nos mercados financeiros, através de observância dos deveres gerais previstos na lei financeira e no código de conduta dos mercados interbancários.

Relativamente à independência do BNA, apesar de estar consagrada nos termos do gradualismo da concretização da Constituição (artigo 199.º, n.º 3), é ainda, sobejamente, uma fórmula vazia no sentido orgânico e no sentido funcional. Ou seja, a autoridade de supervisão bancária tem dupla depen-

dência administrativa e política no sentido vertical (nomeação e exoneração pelo Presidente da República, a quem responde – artigo 49.º da LBNA) e no sentido horizontal (dependência de ponto de vista orçamental, prestação de contas ao Ministro das Finanças e responde perante Assembleia Nacional – artigo 49.º da LBNA). Ora, a independência e a transparência são corolários do estado democrático de direito e a falta delas, em parte ou no todo, arrepia o exercício da democracia económica e financeira.

O Governador e os demais membros da administração do BNA, enquanto entidade de supervisão, são passíveis de responder em função da sua suposta conduta ilícita de violação dos valores ético-jurídicos do sistema financeiro. Os membros e funcionários da entidade de supervisão, enquanto servidor público que prossegue o interesse público, devem pautar-se pela conduta de imparcialidade, lisura, confiança, transparência sob pena de incorrer numa improbidade, cuja inobservância desencadeia consequências jurídicas censuráveis pelo Direito.

O Estado angolano acumula as funções de agente económico produtor de bens e serviços através do mecanismo de intervenção direta no setor financeiro bancário (criando empresas públicas que operam no mercado financeiro)²⁹ e de supervisor ou regulador da economia e do sistema financeiro, o que potencia conflitos de interesses e, por vezes, uma posição de domínio em relação aos demais agentes, sendo incompatível com as regras da boa concorrência.

29 Em Angola o exemplo flagrante é referente às instituições bancárias detidas pelo Estado financeiro angolano: BPC (Banco de Poupança de Crédito), BCI (Banco de Comércio e Indústria), BDA (Banco de Desenvolvimento de Angola) e BAI (Banco Africano de Investimento). E nos países lusófonos, precisamente em Portugal, temos a CGD (Caixa Geral de Depósitos).

BIBLIOGRAFIA

BARATA, José Martins

1998 *Moeda e Mercados Financeiros*, 2.^a ed., Lisboa: Lisboa Editora

CATARINO, Luís Guilherme

2010 *Regulação e supervisão dos Mercados de Instrumentos Financeiros*, Coimbra: Almedina.

FERREIRA, António Pedro, MARTINS, Evandra & ILHÉU, Manuel

2012 *Legislação do Sistema Financeiro de Angola*, Porto: Vida Económica.

FLOR, Paula Adrega

2008 “Espaço Financeiro Europeu Integração, Regulação e supervisão: Que Modelo?”, *Revista da Banca* n.º 65/2008

MENEZES CORDEIRO, António

2010 *Manual de Direito Bancário*, 4.^a ed., Coimbra: Almedina.

PACA, Cremildo

2011 *Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Direito Angolano*, Maianga: Luanda Editora.

PAHULA, Ovídio

2013 “Relatório de Doutoramento sobre a Regulação Económica em Angola”, FDUL.

PAZ FERREIRA, Eduardo, MORAIS, Luís Silva & ANASTÁCIO, Gonçalo

2009 *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?* Coimbra: Almedina.

PERES, Jorge Leão

2005 *A Moeda em Angola* 1.^a ed., Rio de Janeiro: Stampa.