

Parcerias público-privadas em Angola

PAULA OSÓRIO E LUÍS TODO BOM

RESUMO: *As Parcerias Público-Privadas PPP's constituem um instrumento de desenvolvimento económico especialmente adaptado para países como Angola, com necessidades de implementação acelerada de infra-estruturas – transportes, energia, água e ambiente. No entanto, na actual fase de desenvolvimento de Angola, as PPPs podem ser utilizadas com sucesso em outras áreas de intervenção menos comuns, tais como na área cultural, social e na transferência de tecnologia. As PPPs podem ser de vários tipos e apresentarem diferentes enquadramentos legais, com diferentes níveis de envolvimento das entidades públicas, de risco e de opções de financiamento. A utilização destes diferentes tipos de instrumentos deverá ser adaptada aos objectivos e características dos sectores em que se aplicam. No presente artigo analisar-se-ão os diferentes tipos de PPPs, o seu quadro legal de referência e a sua aplicabilidade a diferentes projectos em diferentes áreas de desenvolvimento em Angola.*

Palavras-chave: Parcerias Público Privadas, PPPs, Angola, Desenvolvimento Económico, Mercados Emergentes

TITLE: Public private partnerships in Angola

ABSTRACT: *Public Private Partnerships (PPPs) are an important tool particularly useful in infrastructure development projects, related with transportation, energy, water and environment. This tool is especially relevant in countries like Angola, requiring an accelerated path for its infrastructure implementation. However PPPs can also be used in a large number of different areas like technology transfer, cultural, health and social activities, having equal relevance in Angola. PPPs can have several configurations not only from an economical, but also from a legal perspective, requiring different private and public bodies involvement, risk and financial options. The use of these different models should be matched with the type of the project where they will be applied. This paper will evaluate the different types of PPPs regarding their legal and economic configuration and their ability to be used on the development of different sectors in Angola.*

Key words: Public Private Partnerships, PPPs, Angola, Economic Development, Emerging Markets

PAULA OSÓRIO

paula.c.osorio@gmail.com

Licenciada em Direito (Universidade Católica), Mestre em Estudos Africanos (ISCTE), Advogada, Jurista em Angola.

Law Degree (Univ. Católica), Master in African Studies (ISCTE), Lawyer, Legal Advisor in Angola.

LUÍS TODO BOM

luis-t-bom@telecom.pt

Professor Convidado de Estratégia (ISCTE), Consultor em Angola.

Invited Associated Professor of Strategy of ISCTE, Business Consultant in Angola.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem um instrumento interessante para o desenvolvimento de um país. São aplicáveis em países com diferentes graus de desenvolvimento económico e social, diferentes culturas e diferentes geografias. Assumem várias formas e são aplicáveis a um número cada vez mais alargado de projectos e serviços, tradicionalmente afectos ao sector público. Têm defensores incondicionais e reservas em relação à sua aplicação. A sua utilização em países emergentes, como condição para acelerar o seu desenvolvimento económico, tem sido proposta em vários estudos recentes. Esta é pois a razão pela qual os autores, ambos angolanos, decidiram efectuar uma avaliação da sua aplicabilidade a Angola na presente comunicação.

As PPPs não são uma solução mágica, nem são a resposta para todos os problemas de desenvolvimento, nem para todos os projectos e nem para todas as áreas de intervenção. Têm vantagens e inconvenientes, mas existem, em cada caso, várias soluções alternativas que podem ser utilizadas, com menores custos, menor risco e maior eficiência da utilização dos recursos.

Na presente comunicação, iremos percorrer os aspectos mais relevantes associados aos vários tipos de PPPs, no âmbito estratégico, jurídico e financeiro e as principais ameaças e oportunidades associadas à utilização deste produto nos mercados emergentes em geral e em Angola em particular.

ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO E FINANCEIRO

Definição e Caracterização das PPPs

As PPPs podem ser definidas como «situações contratuais onde partes privadas participam ou fornecem suporte para a disponibilização de infra-estruturas, resultando num projecto em Parceria Público Privada, em que a entidade privada é contratada para fornecer serviços suportados numa infra-estrutura pública» (Grimsey e Lewis, 2005). O Estado não detém a propriedade da infra-estrutura, mas, em contrapartida, contrata a compra de serviços desta infra-estrutura e de aspectos subsidiários ao sector privado.

As PPPs podem também ser vistas como «uma aliança de cooperação entre o sector público e o sector privado em diferentes áreas de actuação tradicionalmente afectas ao sector público, mas sem abranger um processo completo de privatização» (Linder, 1999). Neste contexto, as infra-estruturas podem ser classificadas em «económicas» ou «sociais» e em «hard» ou «soft», incluindo-se estradas, portos (*hard economic*), institutos tecnológicos (*soft economic*), águas e esgotos (*hard social*) e segurança social (*soft social*).

A relação público-privada deve obedecer a um conjunto de características, tais como: Colaboração, Focus nos Serviços, Extensão, Confiança, Tipo e Custo Total, Inovação e Repartição do Risco entre o sector público e o privado.

O focus deve incidir nas especificações do *output* (serviço) a obter, no interesse público, na repartição óptima do risco e na viabilidade comercial. A Regulação do Sector, que corresponde ao «estabelecimento e à implementação de um conjunto de regras específicas necessárias ao funcionamento equilibrado de um determinado sector, em função do interesse público» é um aspecto crítico. A Entidade Reguladora pode ter várias atribuições, incluindo sempre a regulação da qualidade de serviço e a publicitação do desempenho (Bult e Dewulf, 2006).

Tipos de PPPs – A alteração do Mercado de Serviços Públicos

A alteração do mercado de serviços públicos pode ser analisada através dos seguintes elementos (Hood, 1995):

- maior desagregação das organizações públicas em unidades de negócio geríveis;
- maior competição entre as organizações do sector público e do sector privado;
- maior utilização no sector público de práticas de gestão do sector privado;
- maior disciplina e parcimónia na utilização dos recursos e na procura de soluções alternativas para a sua optimização;
- maior intervenção directa do sector público no controlo da gestão operacional dos activos;
- estabelecimento de padrões de desempenho mais explícitos e mensuráveis;
- maior controlo das organizações públicas de acordo com objectivos pré-estabelecidos.

Na sequência destes movimentos surgiu uma grande variedade de PPPs, com diferentes graus de empenho e intervenção do sector privado, sendo os mais usuais os seguintes: Desenho e Construção (D&C); Operação e Manutenção (O&M); Operação, Manutenção e Gestão (OM&M); Construção, Operação e Transferência (BOT); Construção, Aluguer e Transferência (BLT); Construção, Propriedade, Operação e Transferência (BOOT); Aluguer, Renovação, Operação e Transferência (LROT); Desenho, Construção, Financiamento e Operação (DBFO); Desenho, Construção, Gestão e Financiamento (DCMF); Desenho, Construção, Financiamento, Operação e Gestão (DBFOM); Construção, Propriedade e Operação (BOO); Joint Venture (JV).

A escolha de cada um destes tipos de PPPs deve ter em consideração a dimensão e as características do projecto público, o tipo e capacidade de gestão das organizações públicas que realizam o controlo e gestão da PPP, o interesse público e a urgência na concretização, exploração e gestão do projecto público.

Os Modelos de Financiamento – PPP/PFI

As PPPs podem assumir várias formas, exigindo diferentes graus de financiamento e de partilha de risco, por parte do sector privado.

As várias opções de financiamento privado – PFI, isto é, *Private Finance Initiative* – surgiram no Reino Unido, onde o sector privado passou a garantir a cobertura financeira para os projectos públicos, garantindo o Estado os fluxos financeiros para fazerem face ao serviço da dívida.

Os critérios essenciais para se poder afirmar que estamos perante uma PFI são os seguintes (Grout, 1997):

- a cobertura financeira é garantida predominantemente, ou mesmo totalmente, pelo sector privado e a estrutura contratual refere-se exclusivamente à prestação de serviços e não ao activo;
- uma quantidade «substancial» de risco é transferida para o sector privado;
- o projecto deve provar que gera valor para os contribuintes.

A grande maioria dos projectos em regime de PPP/PFI são do tipo BOT – *Build, Operate, Transfer*. O tipo de organização do sector público mais frequente engloba uma agência pública, que tem poderes para adjudicar ao sector privado o desenho, a construção, o financiamento e a operação da infra-estrutura (Trujillo *et al.*, 1998). Este modelo centralizado pode incluir um veículo especial próprio (SPV) neutro, que funciona como uma unidade intermediária entre a agência pública e a organização privada responsável pela construção e operação e as instituições financeiras que disponibilizam os fundos necessários à cobertura do investimento (ver Figura 1, p. 31).

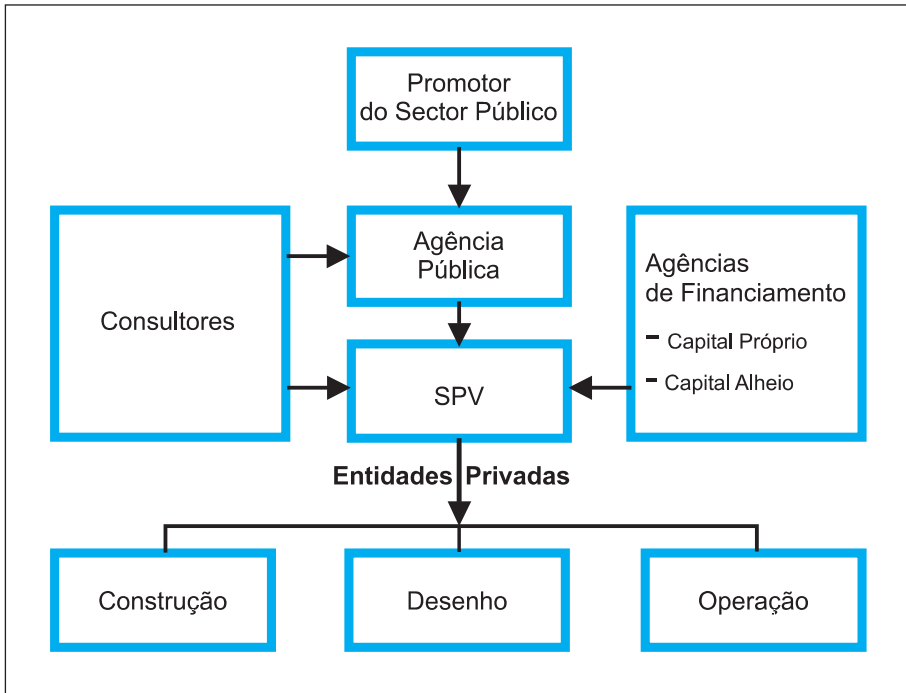
A Focagem das PPPs nas Infra-estruturas

As PPPs nasceram basicamente para serem aplicadas em projectos de infra-estruturas. Consideram-se investimentos em infra-estruturas os investimentos efectuados para o fornecimento de serviços básicos à indústria e famílias, os *inputs* chave para a economia e um *input* crucial para o crescimento e desenvolvimento da actividade económica (Grimsey e Lewis, 2002), com as seguintes características:

- Duração – longo prazo, ilíquidas e com uma gestação do projecto também longa;
- Ilíquidas – quanto muito integram um segundo mercado, pela sua indivisibilidade e função específica;
- Capital intensivo – os projectos são de larga escala e altamente alavancados;
- Valorização – os projectos são difíceis de valorizar por força das especificidades fiscais, regras de *pricing* e garantias.

FIGURA 1

Modelo de financiamento com um veículo específico intercalar
– SPV, Special Purpose Vehicle



As Novas Possibilidades de Utilização das PPPs

Investimentos em Investigação e Desenvolvimento (R&D) são cruciais para o crescimento económico de um país. Para suprir investimentos em R&D do sector privado insuficientes, os governos têm usado vários instrumentos de suporte e promoção deste investimento. Recentemente, tem sido considerado que as parcerias público-privadas são o instrumento adequado para suprir estas falhas de mercado (Stiglitz e Wallsten, 1999). Num conceito similar, aliado ao desenvolvimento económico de um país, mas concentrado na área do conhecimento, surgem novas parcerias que englobam, para além da investigação aplicada, a transferência de conhecimento para as Pequenas e Médias Empresas (PMEs), não só do sistema educativo como do sistema tecnológico nacional (Apen *et al.*, 1994). As PPPs pretendem aqui responder ao aumento da competitividade de sectores específicos da economia e às necessidades das PMEs não só na utilização como na conversão da tecnologia, promovendo a criação de novas PMEs de base tecnológica e o aumento da produtividade. As PPPs podem, também, ser utilizadas em áreas fora da economia, como o desenvolvimento de museus a nível local (Wilson, e Boyle, 2004).

A Gestão do Risco nas PPPs

A análise da gestão do risco nas PPPs deve incluir um conjunto diversificado de tipos de riscos. No caso das infra-estruturas de transporte, por exemplo, consideram-se os seguintes: Risco do Desenho, Construção, Conclusão, Tráfego e Operacional.

No caso da aplicação do modelo NPV – *Net Present Value* – para a avaliação dos projectos de investimento desenvolvidos em regime de PPPs, tem de ser considerado o risco ajustado do custo do capital (Klein, 1997). As análises teóricas efectuadas por Klein provam que, contrariamente ao que é por vezes referido, não existe qualquer vantagem de custo do capital nos empréstimos públicos directos. Os custos mais baixos de fundos suportados pelo Estado reflectem o facto de os contribuintes garantirem implicitamente uma parte do risco do projecto quando a sua propriedade é pública.

No caso da BOT, a gestão do risco do projecto exige a especificação completa do projecto e de todos os riscos associados e uma percepção clara do risco a ser assumido por cada uma das partes (Ward *et al.*, 1991). Por outro lado, a disponibilidade do contratante privado para assumir riscos depende, essencialmente, da sua percepção do risco do projecto, da sua capacidade de lidar com as consequências de uma má avaliação do risco e da percepção do *trade-off* risco/remuneração, resultante da transferência do risco.

Os grandes projectos de infra-estruturas apresentam um conjunto de riscos mais diversificado e de maior responsabilidade para os agentes privados (Grimsey e Lewis, 2002): risco técnico, da construção, operacional, das receitas, financeiro, de força maior, regulatórios e ambientais. A análise deste conjunto de riscos deve seguir uma aproximação sistémica que tenha em conta as três entidades – promotor, construtor, financiador –, as perspectivas do risco, as variáveis-chave e a identificação dos riscos mais relevantes em cada fase do projecto.

ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E JURÍDICO DAS PPPS

O termo PPP tem sido amplamente utilizado nas duas últimas décadas, mas ainda subsiste uma grande vaguidade na concreta definição do que é uma PPP. Até porque há um certo grau de neologismo associado à utilização e à discussão do que seja uma parceria público-privada.

As PPPs são, simultaneamente, uma alternativa à tradicional forma de contratualização do Estado e uma alternativa à privatização dos serviços prestados pelo Estado. Na verdade, o conceito PPP promete uma nova forma de prestação e de gestão das

organizações que produzem serviços públicos. A doutrina mundial é consensual na atribuição da raiz das PPPs à figura jurídica da concessão. Conceito que surgiu em França, na segunda metade do Séc. XIX, em bom rigor pode ou deve-se reconduzir a concessão à antiguidade romana, onde já se experimentavam contratos deste tipo nas áreas da construção, manutenção e exploração de equipamentos termais, mercados e termas.

Nas últimas décadas, as PPPs conheceram uma expansão muito significativa, em resultado da necessidade de controlar a despesa pública e redimensionar o equilíbrio entre os sectores público e privado que caracteriza a crise do Estado de Bem-Estar (Ferreira, 2004). De facto, assistimos a uma mudança de paradigma ao nível do Estado, podendo mesmo identificar um novo contrato social nestas novas formas contratuais que englobam várias modalidades de associação ou colaboração entre necessidades públicas e investimento privado, configuradas de modo a assegurar, por um lado, a qualidade e efectividade do bem ou serviço prestado à comunidade e, por outro, a rentabilidade do investimento privado. O que, de facto, ocorreu foi um movimento que partiu da base do contrato de concessão, para modalidades de colaboração mais complexas em termos de distribuição de responsabilidades e de formas de contrapartida financeira do risco de longo prazo assumido pelo sector privado e que se conduzem muitas vezes à noção de *project finance*.

O *project finance* corresponde a uma modalidade de financiamento garantida pelos direitos, activos e receitas provenientes de um contrato de concessão. Difere do *corporate finance* na medida em que não está assente na análise de crédito da entidade privada, mas sim na atractividade do projecto em si. No direito comparado, as experiências mais intensas de recurso ao *project finance* surgiram na Grã-Bretanha em sectores de intervenção tradicionalmente pública. Aqui a PPP surge na sequência da *project finance* initiative.

O *project finance* é uma técnica de financiamento com origem nos mercados financeiros privados e que foi importado para as finanças públicas a partir da década de 70 do Séc. XX, quando, sob o impacto da crise petrolífera de 1973, as finanças públicas mundiais se atolavam em défices e dívidas públicas. Foram mecanismos alternativos de menor impacto para os contribuintes (Sousa, 2001).

No âmbito das relações contratuais podemos, ainda, distinguir dois tipos de processos de criação de PPPs (2008/C 91/02 – Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas). São eles:

- PPP institucional, que se consubstancia na criação de uma nova empresa cujo capital pertence conjuntamente à(s) entidade(s) adjudicante(s) e ao(s) parceiros(s) privados(s), com adjudicação de um contrato público ou da sua concessão a essa entidade de capital misto *joint ventures*;
- PPP contratual, que consiste na participação de um parceiro privado numa empresa pública pré-existente, que executa contratos públicos ou concessões atribuídas no passado no quadro de uma relação «interna».

A regulação nem sempre resulta da teoria do interesse público como forma de corrigir imperfeições do sistema de mercado. Pode resultar da influência de grupos de interesse (teoria dos grupos de interesse) ou dos burocratas (teoria da *public choice*) (Estorninho, 2006).

Os direitos decorrentes da operação dos serviços de infra-estruturas, quando fornecidos através da realização de concursos, conduzem a preços próximos do custo médio, o que pode conduzir a uma renegociação difícil dos factores e contingências imprevisíveis e deixadas em aberto. É a questão dos ganhos inesperados ou das perdas não expectáveis. No primeiro caso, alguns autores referem a privatização de benefícios e a socialização de riscos a serem suportados pelo parceiro público.

Quando o parceiro privado beneficia do tal acréscimo inesperado de benefícios (*v. g.* em Portugal, no caso das auto-estradas SCUT), a experiência veio demonstrar que sendo o fluxo de tráfego superior ao previsto, sem uma renegociação do contrato como forma de reintroduzir o equilíbrio entre as partes, o parceiro público, o Estado, em nada beneficiou com tal situação. Neste caso podemos considerar que existe um oportunismo *ex post*. A justificação é óbvia. É quase impossível redigir contratos de longa duração, completos e definitivos, que cubram todas as contingências e que sejam invulneráveis. O que se pretende é que sejam sérios e que existam mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro entres as partes.

OS MERCADOS EMERGENTES EM GERAL E ANGOLA EM PARTICULAR – AMEAÇAS E OPORTUNIDADES

Os mercados emergentes apresentam características próprias em relação a um conjunto variado de questões fundamentais nas PPPs, tais como, aspectos políticos, regulatórios, legais, económicos e financeiros (Smith, 1995), sendo grande parte destas questões tratadas como extensões das aproximações utilizadas nos países desenvolvidos.

Esta análise deve ser desenvolvida em torno das seguintes variáveis:

- Regulação e Instrumentos Regulatórios;

- Instrumentos de Financiamento e Técnicas de Desenvolvimento de Projecto e
- Financiamento Externo.

O processo de reforma regulatória passa por um processo de desregulação a que se segue uma re-regulação, ou seja, o desenvolvimento de um novo regime e instituições regulatórias que facilitem a concorrência e o funcionamento dos mercados. As várias modalidades de financiamento tendem a otimizar a distribuição do risco pelas várias partes: promotores, fornecedores, clientes, financiadores e o próprio Estado. Em casos de projectos de grande dimensão é recomendável uma cobertura financeira que englobe consórcios de instituições internacionais, eventualmente do Banco Mundial e do mercado doméstico.

As PPPs apresentam, nos mercados emergentes, vantagens comerciais e sociais e alguns constrangimentos no âmbito do financiamento (Grimsey e Lewis, 2004). Os benefícios comerciais incluem a construção da infra-estrutura no mais curto prazo de tempo, o *Value for Money*, as poupanças operacionais e os projectos financiados sem sobrecarregar o défice público. Os ganhos sociais incluem a garantia de transferência de tecnologia dos investidores estrangeiros para o sector público, a selecção de projectos que promovam a inovação e a partilha da curva de experiência do sector privado com o sector público. No âmbito do financiamento, há dificuldades na montagem de um pacote financeiro eficiente e a eventual ausência de um quadro legal, comercial e financeiro estável.

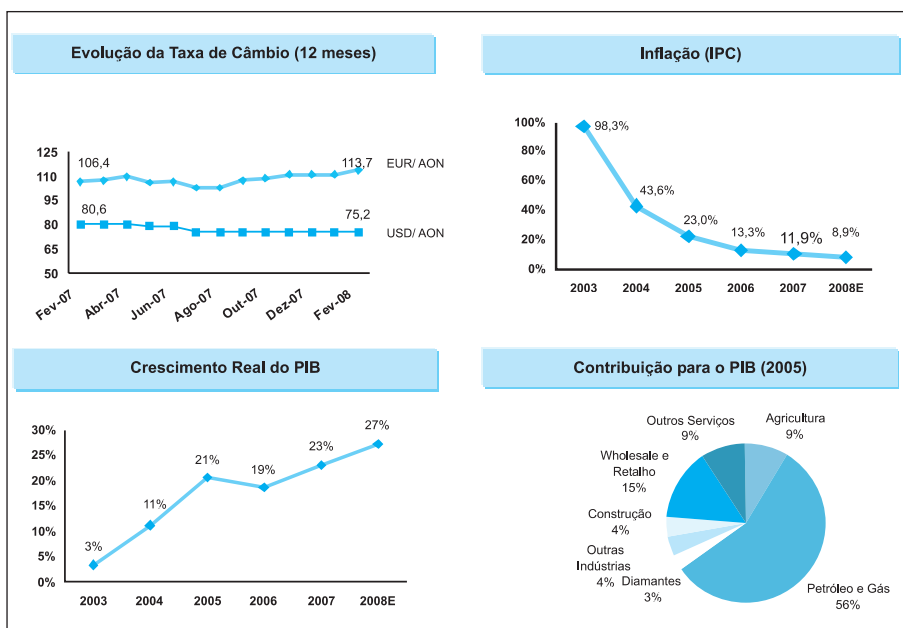
O conjunto de princípios e questões na preparação de projectos em regime de PPP nos mercados emergentes situam-se no âmbito da articulação cuidadosa dos objectivos da PPP e das metas a atingir, do mapa transparente de custos e receitas, do planeamento e perfil do risco, do desenho e enquadramento legal adequado e da consideração das responsabilidades ambientais, de saúde e de segurança (Jamali, 2004).

No caso particular de Angola, cuja economia tem revelado desempenhos excepcionais nos últimos anos em relação às suas principais variáveis macroeconómicas, como podemos observar na Figura 2 (p. 36), as conclusões a retirar para o desenvolvimento das PPPs em Angola são as seguintes:

- este nível de crescimento do PIB exige uma resposta clara no âmbito das infra-estruturas, em especial na energia, água e esgotos, transportes e telecomunicações;
- simultaneamente, é necessário acautelar intervenções no âmbito do *soft* económico e social, ou seja, ao nível das infra-estruturas tecnológicas, educativas e de saúde;
- as organizações do sector público não conseguem dar resposta a este conjunto de solicitações, pelo que as PPPs são uma resposta adequada;

- as entidades reguladoras são unidades críticas, através da garantia da sua independência para o investidor, que requer um processo transparente e justo com competências claras e objectivas do regulador (Fafchamps, 2001).

FIGURA 2
Evolução das principais variáveis macroeconómicas em Angola



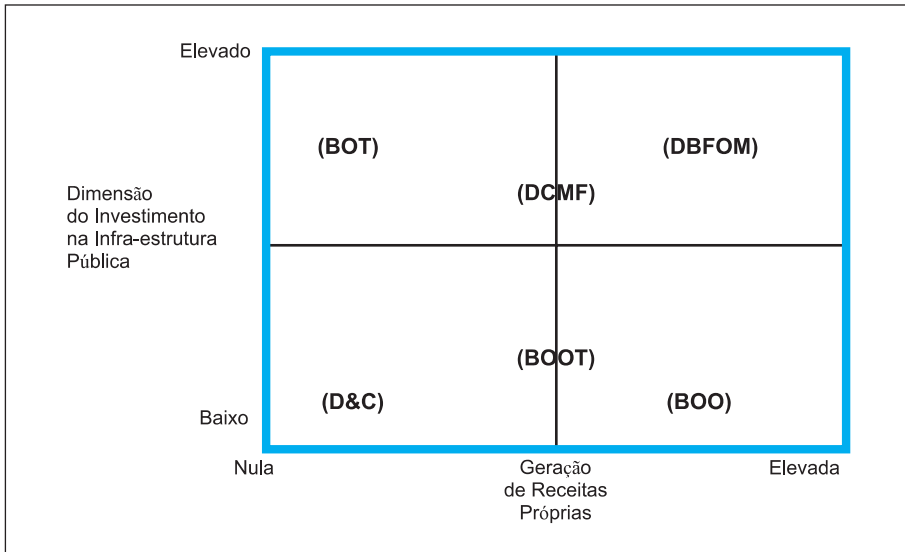
Fonte: IMF, OANDA, OECD

Em Angola é possível a utilização de praticamente todos os tipos de PPPs enunciados anteriormente, em função do tipo de projectos a desenvolver (ver Figura 3, p. 37).

Em relação às PPP/PFI, a sua utilização em Angola deve ser analisada segundo um conjunto de parâmetros: a dimensão e organização do sistema financeiro angolano; o recurso às fontes de financiamento internacionais; a evolução da taxa de câmbio do kwanza em relação ao dólar e ao euro; a evolução da reserva de divisas do Banco de Angola; e o processo de desenvolvimento do mercado de capitais angolanos.

De acordo com um estudo recente, o sistema financeiro angolano tem revelado um grande dinamismo, com o crédito à economia a crescer, entre 2006 e 2007, 81%; as taxas de juro a descerem para níveis adequados, da ordem dos 10%, abaixo do valor

FIGURA 3
Matriz de selecção dos tipos de PPPs



Fonte: Elaborada pelos autores

da inflação; o número de balcões dos bancos a crescerem 30% e os depósitos 62%; e com uma redução de 34% para 24% do peso dos activos não remunerados na estrutura de activos, iniciando o forte aumento do crédito concedido às empresas e aos particulares (Deloitte, 2007).

Por outro lado, a estabilidade cambial do kwanza, o crescimento prudente da dívida interna titulada de 20% e o aumento das reservas externas líquidas do Banco Nacional de Angola, que atingem 10 000 milhões de dólares, criam condições favoráveis para as operações de financiamento internacionais das PPPs.

Na fase actual de desenvolvimento de Angola, existem dois sectores de infra-estruturas onde o processo das PPPs se devia iniciar desde já: energia eléctrica – construção e operação de centrais termoeléctricas, transporte e distribuição, e portos – construção e operação de terminais portuários especializados. Estes sectores constituem actualmente um constrangimento considerável ao desenvolvimento económico e social do país.

As limitações dos portos angolanos estão a impedir a entrada de produtos essenciais ao desenvolvimento de várias indústrias – cimento, materiais de construção, equipamentos. O défice da oferta de energia eléctrica em relação à procura constitui um

constrangimento ao desenvolvimento de todas as actividades económicas, incluindo as actividades ligadas ao conhecimento: Telecomunicações e Tecnologias da Informação.

O uso de PPPs no âmbito da utilização, difusão e conversão da tecnologia para as PME's é muito interessante para Angola. Constituiria, inclusivamente, um instrumento essencial à estruturação do movimento de «angolanização» da economia angolana, que só será efectiva com a difusão de conhecimento para as PME's. A análise do risco dos projectos a desenvolver em Angola deve tomar em consideração as seguintes variáveis: dados e estudos; quadro legal e regulatório; tarifas ajustadas aos custos e fluxo de receitas; estrutura dos contratos; mercados de créditos e de capitais (sobretudo o mercado doméstico); garantias e estabilidade para os mercados internacionais (World Bank, 2005).

Até à publicação da Lei das PPPs, em 2008, o enquadramento legal em Angola era efectuado através de vários diplomas de carácter genérico e outros por sectores de actividade:

- Lei Constitucional (Lei n.º 2/02 de 16 de Setembro);
- Lei de Delimitação dos Sectores de Actividade Económica (Lei n.º 5/02 de 16 de Abril);
- Lei Geral de Trabalho (Lei n.º 2/00 de 11 de Fevereiro);
- Lei das Privatizações (Lei n.º 10/94 de 31 de Agosto), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/03 de 18 de Abril;
- Lei de Bases do Investimento Privado (Lei n.º 11/03 de 13 de Maio);
- Lei sobre os Incentivos Fiscais e Aduaneiros ao Investimento Privado (Lei n.º 17/03 de 25 de Junho) e
- Lei Sobre a Arbitragem Voluntária (Lei n.º 16/03 de 25 de Julho).

Quanto à Lei Constitucional, o sistema económico prevê a possibilidade de diferentes tipos de propriedade privada, pública, mista (permitindo a criação de parcerias entre o sector público e o privado nos termos dos artigos 10.º e 11.º), cooperativa e familiar, e garante a todos a mesma protecção. Ao abrigo da lei, o Estado obriga-se a proteger a propriedade privada, bem como o investimento estrangeiro.

A Lei de Delimitação dos Sectores de Actividade Económica marcou a mudança de um sistema de economia centralizada para uma economia de mercado, estabelecendo, no entanto, o conceito de três níveis de reserva do Estado, por considerar que deve manter em alguns sectores um papel especial.

A Lei do Investimento Privado aplica-se a todos os tipos de investimento, não constituindo, por isso, um instrumento orientado especificamente para o investimento

estrangeiro. Uma das suas principais características é tratar de forma igual o investidor estrangeiro e o nacional, garantindo os mesmos direitos e garantias. A lei prevê um sistema de Declaração Prévia de Investimento a ser concedido pela Agência Nacional para o Investimento Privado (ANIP), no prazo de 15 dias a contar da recepção do pedido, para contratos de valor superior a 5 milhões de dólares. O limite mais baixo dos projectos que dependem da declaração de Certificado de Registo de Investimento Privado (CRIP), por parte da ANIP são de 50 000 dólares. Esta lei também prevê incentivos fiscais.

A Lei Geral do Trabalho é de aplicação genérica. Aplica-se a trabalhadores angolanos e estrangeiros residentes (art. 1.º). A crítica que tem sido feita pelo Banco Mundial (2005) é a de que ao proteger os direitos dos trabalhadores foi longe demais, especialmente na disciplina da duração do contrato de trabalho (arts. 14.º a 16.º), tornando-a pouco apelativa para os investidores. Mas este é um argumento utilizado em outras latitudes...

Terminada a Guerra, o grande desafio que Angola tem pela frente é afirmar-se enquanto potência africana. Para tanto urge reconstruir e construir as infra-estruturas suporte, sem o que não é possível pensar o desenvolvimento de um país. Os sectores críticos são, de acordo com dados do Banco Mundial (2005), o da Energia, Água, Saneamento Básico, Transportes e Telecomunicações. Consciente desta necessidade, o legislador angolano tem alterado, de forma sistemática, o enquadramento jurídico do investimento em Angola (Feijó, 2005), processo esse que tem na Lei das PPPs o seu corolário máximo. O legislador considera que a realização de uma PPP se funda em motivos de ordem política (o Estado deve concentrar a sua actividade em tarefas de bem-estar social e ter um papel supletivo, *v. g.* na construção de obras públicas ou gestão de empreendimentos), imperativos de ordem económica por restrições orçamentais e de endividamento público, e fundamentos de carácter técnico, por se atribuir ao sector privado mais capacidade e preparação técnica para executar e controlar os grandes investimentos.

A Lei define PPP como «um contrato (ou união de contratos) em que uma entidade pública e uma entidade privada, de forma duradoura, acordam estabelecer as condições relativas ao desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, onde o financiamento, parcial ou total, a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado». O parceiro público tanto pode ser o Estado, como uma entidade pública estadual, uma entidade local, uma empresa pública ou um serviço autónomo. Neste momento, o Estado está a utilizar este instrumento nas áreas tradicionais, como as obras públicas, mas anunciam-se contratos em sectores menos tradicionais, como a educação.

NOTAS FINAS

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) constituem um instrumento muito interessante e útil na actual fase de desenvolvimento de Angola. A utilização deste instrumento no âmbito das infra-estruturas promoveria a consolidação do seu processo de desenvolvimento, com valores anuais de crescimento do PIB da ordem dos 20%. Numa fase imediata, a utilização das PPPs no âmbito da energia e dos portos é prioritária, seguindo-se o sector da água e saneamento.

No domínio do conhecimento e das tecnologias, a utilização das PPPs contribuiriam de um modo significativo para o incremento da capacidade tecnológica das PME's angolanas, acelerando o processo de «angolanização» da economia angolana.

O bom desempenho macroeconómico de Angola permite encarar sem preocupação a vertente de financiamento doméstico e internacional e a gestão do risco das PPPs. Estamos, assim, perante condições ímpares para a sua utilização de uma forma extensiva.

Face às potencialidades deste instrumento, não só no domínio do *hard economic*, como também do *soft economic*, os autores consideram recomendável a constituição pelo governo de Angola de uma *task-force* especialmente dedicada à criação de condições para o desenho e implementação das PPPs nos vários sectores da economia angolana.

Importa, no entanto, não esquecer que, para além do enquadramento histórico, da conceptualização, das vantagens e inconvenientes da utilização deste instituto nos diferentes sectores e em diferentes contextos económicos, há outras questões que se levantam a propósito das PPPs, nomeadamente as que têm reflexo no próprio modelo de Estado, do tipo:

- À luz das PPPs, qual o novo enquadramento da responsabilidade dos órgãos detentores da função administrativa? O triângulo Administração Pública, prestador do serviço (no caso de fornecimento de bens e serviços) e utente não cria um distanciamento limitador dos mecanismos de responsabilidade democrática?
- A oneração dos cofres do Estado resultante de um contrato de PPPs, por um período necessariamente longo, não implica uma redução do poder político-executivo de órgãos que foram democraticamente eleitos, alterando as próprias regras do jogo político?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APEN, P. G.; BENICEWICZ, B. C. e LAIA, J. R. (1994), «A New Model for Public-Private Partnerships». *Technology in Society*, vol. 16(4), pp. 389-402.

- BULT, S. M. e DEWULE, G. (2006), **Strategic Issues in Public – Private Partnerships – An International Perspective**. Blackwell Publishing.
- COMISSÃO EUROPEIA (2008), Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPi), 2008/C 91/02.
- DELOITTE (2007), **A Banca em Análise – Angola 2007**.
- ESTORNINHO, M. J. (2006), **Direito Europeu dos Contratos Públicos**. Coimbra, Almedina.
- FAFCHAMPS, M. (2001), «Networks, Communities and Markets in Sub-Saharan Africa: Implications for firm Growth and Investment». *Journal of African Economies*, vol. 10(2), September, pp. 109-142.
- FEIJÓ, C. M. (2005), **O Novo Direito da Economia de Angola**. Almedina.
- FERREIRA, E. P. (2004), **Manual Prático de Parcerias Público-Privadas**. NPE, pp. 6-25.
- GRIMSEY, D. e LEWIS, M. K. (2002), «Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects». *International Journal of Project Management*, vol. 20, pp. 107-118.
- GRIMSEY, D. e LEWIS, M. K. (2004), **Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**. Edward Elgar Pub., Ltd.
- GRIMSEY, D. e LEWIS, M. K. (2005), *The Economics of Public Private Partnerships*. Edward Elgar Pub., Ltd.
- GROUT, P. A. (1997), «The Economics of the Private Finance Initiative». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13(4), pp. 53-56.
- HOOD, C. (1995), «The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme». *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20(213), pp. 93-109.
- JAMALI, D. (2004), «Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries». *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17(4/5), pp. 414-30.
- KLEIN, M. (1997), «The Risk Premium for Evaluating Public Projects». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13(4), pp. 29-42.
- LINDER, S. H. (1999), «Coming to Terms with Public – Private Partnerships: A Grammar of Multiple Meanings». *American Behavioral Scientist*, vol. 43(1), pp. 35-51.
- SHAFFER, G. C. (2003), **Defending Interests – Public – Private Partnerships in WTO Litigation**. Washington.
- SMITH, M. S. (1995), «Private Financing and Infrastructure Provision in Emerging Markets». *Law and Policy in International Business*, vol. 26(4), pp. 987-1011.
- SOUSA, A. J. (2001), «As parcerias público-privadas e o desenvolvimento – o papel do controlo financeiro externo». *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 36, p. 33.
- STIGLITZ, E. e WALLSTEN, S. (1999), «Public Private Technology Partnerships: Promises and Pitfalls». *American Behavioral Scientist*, vol. 43(1), pp. 52-73.
- TRUJILL, J. A.; COHEN, R.; FREIXAS, X. e SHEEHY, R. (1998), «Infrastructure Financing with Unbundled Mechanisms». *The Financier*, vol. 5(4), pp. 10-27.
- WARD, S. C.; CHAPMAN, C. B. e CURTIS, B. (1991), «On the Allocation of Risk in Construction Projects». *International Journal of Project Management*, vol. 9(3), pp. 140-47.
- WILSON, L. A. e BOYLE, E. (2004), «The Role of Partnerships in the Delivery of Local Government Museum Services». *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17(6/7), pp. 513-33.
- WORLD BANK (2005), **Private Solutions for Infrastructures in Angola – A Country Framework Report**.