DNPPP

Direcção Nacional para as Parcerias Público Privadas

GUIA DE PROCEDIMENTOS PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Luanda, Janeiro de 2026

GOVERNO DE ANGOLA
Ministério do Planeamento

PPP
Parcerias Público-Privadas
Angola

Página em branco

Guia de Procedimentos para as Parcerias Público-Privadas

Objectivos e Introdução

Janeiro de 2026

Rua 17 de Setembro – Edifício do Ministério do Planeamento
Luanda - ANGOLA
Telef.: (+244) 930 091 708
dnppp@minplan.gov.ao
www.minplan.gov.ao

Página em branco

Índice

1. Apresentação e Objectivos deste Guia 9

2. Introdução 10

2.1. Entendimento e fundamentos sobre PPP 10
2.2. Definição e caracterização de PPP 11
2.3. Vantagens das PPP e quando utilizá-las 16
2.4. Afectação do risco: área crítica na concepção de uma PPP 21

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Tipologia e nomenclatura de contratos de PPP 14
Tabela 2 - Comparação entre contratos públicos tradicionais e PPP 17
Tabela 3 - Características dos projectos que criam condições favoráveis às PPP 20
Tabela 4 - Riscos típicos dos projectos de PPP de infra-estruturas rodoviárias 21

Lista de Acrónimos e Abreviaturas

ACB	Análise Custo-Benefício
AGT	Administração Geral Tributária
CTPPP	Comissão Técnica das Parcerias Público-Privadas
DE/DP	Decreto Executivo / Decreto Presidencial
DNIP	Direcção Nacional de Investimento Público
DNPPP	Direcção Nacional para as Parcerias Público-Privadas
EISA	Estudo de Impacto Ambiental e Social
IGAE	Inspecção Geral da Administração do Estado
KPI	*Key Performance Indicator* (Indicador-chave de desempenho)
LCP	Lei da Contratação Pública
MINAMB	Ministério do Ambiente
MINEA	Ministério da Energia e Águas
MINFIN	Ministério das Finanças
MINPLAN	Ministério do Planeamento
MINTRANS	Ministério dos Transportes
MINOPUH	Ministério das Obras Públicas, do Urbanismo e Habitação
MINTTICS	Ministério das Telecomunicações, Tecnologias da Informação e Comunicação Social
OGE	Orçamento Geral do Estado
OGP	Órgão de Governação das Parcerias Público-Privadas
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
PIP	Programa de Investimento Público
PNS	Proposta Não Solicitada (*Unsolicited Proposal, USP*)
PPP	Parceria Público-Privada
RFI	Convite à Apresentação de Informação *(Request for Information)*
RFP	Convite à Apresentação de Propostas *(Request for Proposals)*
SFE	Sociedade de Fim Específico
SNCP	Serviço Nacional de Contratação Pública (MINFIN)
TC	Tribunal de Contas
TPE	Titular do Poder Executivo
UGD	Unidade de Gestão da Dívida (MINFIN)
VCM	Mercado Voluntário de Carbono (*Voluntary Carbon Market*)
VCU	Unidades de Carbono Verificadas *(Verified Carbon Units)*

1. Apresentação e Objectivos deste Guia

Ao longo deste Guia de Procedimentos operacionais são abordadas as várias fases e aspectos essenciais do processo de iniciação e enquadramento, estruturação, contratação e gestão de parcerias público-privadas (PPP). O sucesso de uma parceria depende de uma boa governação para implementar uma sequência estruturada de etapas para a viabilização e lançamento do projecto, estrategicamente alinhada com os objectivos dos planos de desenvolvimento do País.

Este Guia é um instrumento de apoio procedimental aos vários intervenientes no processo, com realce para as dinâmicas internas que devem ser desencadeadas nos vários organismos públicos proponentes para que estes possam rapidamente fundamentar os projectos de PPP que contribuam efectivamente para o interesse público.

Neste Guia são apresentadas as actividades e critérios para a estruturação e execução de projectos de PPP, de acordo com as fases do seu ciclo de vida. Neste contexto, o Guia de Procedimentos operacionais constitui um elemento de integração entre a Lei das PPP, o Regulamento da Lei das PPP e a gestão corrente do programa das PPP.

Este Guia está organizado como se segue:

Capítulo 1	Apresentação e Objectivos deste Guia
Capítulo 2	Introdução
Capítulo 3	Quadro legal e orgânico nacional das PPP
Capítulo 4	Visão geral do processo de desenvolvimento de PPP
Capítulo 5	Fase 1: Identificação e Enquadramento
Capítulo 6	Fase 2: Avaliação e Estruturação
Capítulo 7	Fase 3: Contratação e Adjudicação
Capítulo 8	Fase 4: Gestão de Contratos
Anexo I	Nota Conceptual
Anexo II	Matriz Multi-critério de Análise de Propostas
Anexo III	Análise Preliminar de Resiliência Climática
Anexo IV	Identificação de Riscos Climáticos Internos e Externos
Anexo V	Guia para Análise de Resiliência Climática
Anexo VI	Análise Custo-Benefício Alargada para Adaptação Climática
Anexo VII	Considerações de Alto Nível sobre Viabilidade Bancária das PPP Climáticas
Anexo VII	Mecanismos de Financiamento para Projectos de Resiliência Climática
Anexo IX	Modelo Indicativo de Estudo de Impacto Social e Ambiental (EISA)
Anexo X	Modelo Indicativo de Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS)
Anexo XI	Modelo Indicativo do Plano de Envolvimento das Partes Interessadas (PEPI)
Anexo XII	Quadro da Política de Reassentamento
Anexo XIII	Termos de Referência para Plano de Reassentamento ou de Restauração de Meios de Vida
Anexo XIV	Modelo Indicativo do Relatório Anual de Monitorização Ambiental e Social

2. Introdução

2.1. Entendimento e fundamentos sobre PPP

O planeamento e a estruturação de projectos de infra-estruturas, tais como estradas, redes de água e saneamento, produção e distribuição de energia, infra-estruturas sociais e sistemas de transportes, entre outros, envolvem grandes investimentos que são tradicionalmente realizados pelo sector público.

O desenvolvimento de infra-estruturas exerce uma forte pressão sobre a capacidade do Estado, tanto em termos de gestão de projectos como de considerações orçamentais e de financiamento. Esta pressão é acentuada nas economias em rápido desenvolvimento e urbanização e nos países que necessitam de expandir as suas infra-estruturas de base, como é o caso de Angola.

No entanto, as necessidades de infra-estruturas económicas e sociais do País dificilmente conseguirão ser concretizadas através de financiamento público, que torna dificilmente exequível todo o seu plano de desenvolvimento.

As parcerias público-privadas (PPP) são cada vez mais utilizadas pelos governos de todo o mundo como forma de potenciar a capacidade de financiamento, gestão e execução de projectos de interesse público através do sector privado, visando a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados e gerando poupanças na utilização dos recursos públicos. Um projecto de PPP cuidadosamente seleccionado e estruturado no contexto das prioridades de desenvolvimento nacional tem uma grande capacidade para melhorar as condições de vida dos seus beneficiários. Em especial, os projectos de PPP têm um grande potencial para contribuir para a realização de muitos dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas adoptados em 2015, incluindo: água potável e saneamento (ODS 6), educação de qualidade (ODS 4), energia limpa e acessível (ODS 7) e outras áreas de infra-estruturas, incluindo saúde, estradas, caminhos-de-ferro, aeroportos e portos (ODS 9).

Através da abordagem via PPP, o Estado procura envolver o sector privado nas áreas financeira, técnica e de gestão na procura de benefícios decorrentes de uma maior eficiência, inovação, melhor alocação de riscos e redução dos investimentos iniciais que oneram o erário público.

Uma PPP tem normalmente as seguintes características:

- A necessidade de realizar estudos pormenorizados para avaliar a viabilidade do projecto ao longo da sua vida, o que implica a realização de análises pormenorizadas e completas dos diferentes cenários e riscos;
- As PPP são contratos a longo prazo que incluem um conjunto integrado de realizações (por exemplo, construção, manutenção, operações) e permitem uma repartição objectiva dos riscos, definindo simultaneamente os compromissos orçamentais a longo prazo do Governo;
- O sector privado é normalmente responsável pela concepção, execução e funcionamento de um projecto, assumindo uma parte substancial dos riscos associados ao projecto;
- Estes projectos podem ser novas infra-estruturas ou podem consistir na reabilitação ou melhoria de infra-estruturas existentes para melhorar o serviço públicos;
- Durante a fase operacional do projecto, o papel do sector público consiste em acompanhar e supervisionar o desempenho do parceiro privado e em fazer cumprir os termos e obrigações do contrato;
- Os custos e os rendimentos do sector privado são cobertos, no todo ou em parte, directamente através de taxas de utilização dos serviços prestados (conceito do utilizador-pagador) ou através de pagamentos do Estado para manter o serviço disponível (pagamentos por disponibilidade); notando que, em certos casos, há também potencial para outras formas de receitas complementares, ou não relacionadas com o serviço principal da infra-estrutura subjacente, de forma a viabilizar a parceria;

- As vantagens socioeconómicas do projecto de PPP consistem na melhoria qualitativa e mensurável do serviço público, orientada por métodos de gestão e de controlo mais eficazes aportados pelos operadores privados, que permitem a avaliação permanente do serviço pelo parceiro público e pelos potenciais utilizadores;
- Quaisquer pagamentos do orçamento público podem estar ligados ao grau de realização de objectivos e indicadores de desempenho, tais como requisitos de disponibilidade de serviços, níveis de realização dos objectivos de desempenho do projecto, tal como previamente definidos nos respectivos contratos;
- No final do contrato de PPP, os activos revertem para o Estado, que pode prorrogar o acordo existente ou tomar outra decisão referente à gestão desses activos públicos. Em Angola, os contratos de PPP podem ir de 4 a 25 anos, sendo esse prazo adequado às circunstâncias e características específicas de cada projecto, tendo em conta, nomeadamente, o período de reembolso do financiamento ou o escalonamento dos pagamentos pelo parceiro público e a vida útil do respectivo activo de infra-estrutura.

Por conseguinte, a principal razão pela qual as PPP são procuradas é para desenvolver projectos que possam maximizar o interesse público e a utilização económica dos recursos públicos em comparação com outros modelos de contratação (como a contratação convencional pelo Estado). Além da construção de um bem de infra-estrutura, a PPP procura capitalizar a capacidade de inovação e gestão do sector privado para encontrar soluções que permitam uma gestão mais eficiente dos bens de infra-estrutura e, consequentemente, dos recursos públicos. Os resultados das PPP são medidos pela realização dos objectivos e resultados, pelas poupanças e pelo aumento da eficiência na afectação dos recursos públicos, pela concretização de indicadores de qualidade pelo parceiro privado e pela satisfação dos utilizadores dos serviços públicos.

Neste sentido, na estruturação de uma PPP, o parceiro privado deve contribuir para conceber, projectar, executar e explorar o projecto de modo a obter a melhor relação custo-benefício ao longo da vida útil do activo/ou bem infra-estruturado, trazendo benefícios claros para as comunidades beneficiárias desse serviço.

O parceiro público deve exigir uma relação custo-benefício positiva, o cumprimento e a transparência dos requisitos do concurso público e um controlo rigoroso com o objectivo de garantir a obtenção de resultados de interesse público e a contenção dos riscos orçamentais. Até porque as PPP implicam compromissos directos e contingentes (dependentes da ocorrência de eventuais acontecimentos futuros) para o Estado, devendo os seus aspectos fiscais ser continuamente monitorizados, garantindo a responsabilidade orçamental na conclusão e execução de tais projectos.

2.2. Definição e caracterização de PPP

Em Angola, o entendimento de Parceria Público-Privada, segundo a Lei das PPP (Lei nº. 11/19, de 14 de Maio) é o seguinte: “A relação jurídica constituída por contrato ou a união de contratos, por via dos quais, pessoas jurídicas ou entes privados, designados por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, mediante contrapartida, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva em que a responsabilidade pelo financiamento, investimento, exploração e riscos associados incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”.

Embora não exista uma definição única e universalmente aceite de PPP, usando como referência o *Public Parivate Partnership Resource Center*, do Banco Mundial, uma definição genericamente adoptada de PPP caracteriza-a por:

- Um contrato de longo prazo entre uma entidade privada e uma entidade governamental;
- Para fornecer um bem ou serviço público;
- No qual a entidade privada assume um risco significativo e responsabilidade de gestão;
- E a remuneração está ligada ao desempenho.

Em Angola, o entendimento de Parceria Público-Privada segundo a Lei das PPP (Lei nº. 11/19, de 14 de Maio) é o seguinte:

- A relação jurídica constituída por contrato ou a união de contratos, por via dos quais, pessoas jurídicas ou entes privados, designados por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, mediante contrapartida, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva em que a responsabilidade pelo financiamento, investimento, exploração e riscos associados incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

Como se depreende, uma PPP inclui um compromisso a longo prazo de prestação de serviços de infra-estruturas – o que pode implicar a concepção e a construção de infra-estruturas, ou a renovação dos activos existentes, e a prestação de serviços de manutenção dos activos nesse prazo alargado. A maior parte das PPP inclui serviços adicionais, nomeadamente a exploração completa da infra-estrutura, quando o operador privado se deve responsabilizar pela qualidade e o desempenho do serviço e a autoridade adjudicante estabelece essas metas de qualidade e desempenho. Idealmente, devem ser projectos que optimizem a relação custo-eficácia e o bem-estar social, alinhando os objectivos de lucro do parceiro privado com os objectivos de serviço do sector público que apoiam o interesse público.

As funções do projecto transferidas para a parte privada podem variar de contrato para contrato, mas em todos os casos a parte privada é responsável pelo desempenho do projecto e tem um risco significativo e responsabilidade de gestão.

Uma das principais características de uma PPP é o facto de os activos ou serviços fornecidos serem especificados em termos de resultados *(outputs)* e não de entradas *(inputs)* – ou seja, definindo o que é necessário e não como deve ser feito.

As PPP podem ser caracterizadas ou descritas em termos de três parâmetros gerais:

(1) Pelo tipo de activo envolvido;

(2) Pelas funções pelas quais a parte privada é responsável; e

(3) Pela forma como a parte privada é paga.

Quanto ao primeiro aspecto, muitas PPP envolvem a construção de novos activos, frequentemente designados por "*greenfield*". Porém, as PPP também podem ser utilizadas para transferir a responsabilidade pela modernização e gestão de activos existentes, neste caso designadas por "*brownfield*".

Quanto ao segundo aspecto, uma característica central de um contrato de PPP é o facto de agrupar várias fases ou funções do projecto. As funções pelas quais a parte privada é responsável variam e dependem do tipo de activo e serviço em causa. As funções típicas podem incluir:

- *Concepção* (também designada por trabalho de engenharia) – envolve o desenvolvimento do projecto desde o conceito inicial e requisitos de produção até às especificações de concepção prontas para construção;

- *Construção ou reabilitação* – quando as PPP são utilizadas para novos activos de infra-estruturas, exigem normalmente que a parte privada construa o activo e instale todo o equipamento. Quando as PPP envolvem activos existentes, a parte privada pode ser responsável pela reabilitação, modernização ou ampliação do activo;

- *Financiamento* – quando uma PPP inclui a construção ou reabilitação do activo, a parte privada é normalmente obrigada a financiar a totalidade ou parte das despesas de capital necessárias;

- *Manutenção* – As PPP atribuem ao parceiro privado a responsabilidade pela manutenção de um activo de infra-estrutura segundo um padrão especificado durante a vigência do contrato. Esta é uma característica fundamental dos contratos de PPP, tanto mais importante pela longa duração dos contratos em geral;

- *Exploração/operação* – as responsabilidades de exploração da parte privada numa PPP podem variar muito, dependendo da natureza do activo subjacente e do serviço associado, mas consiste genericamente na gestão operacional do serviço ou dos activos associados ao contrato de parceria.

Para a prestação destes serviços, a parte privada pode criar uma Sociedade de Fim Específico (SFE), também designada por SPV, de *Special Purpose Vehicle*. Uma SFE permite a segregação e clara delimitação de todos os activos, passivos e contas de exploração ligados à prestação privada de serviços.

O mecanismo de pagamento das PPP é uma terceira característica que as define. A parte privada pode ser paga através da cobrança de tarifas aos utilizadores do serviço, ou pelo Estado/parte pública, ou por uma combinação dos dois – com a característica comum e definidora de que o pagamento depende do desempenho.

As opções para um mecanismo de pagamento podem depender das funções da parte privada na parceria, nomeadamente:

- *Nas PPP pagas pelo utilizador*, como as estradas com portagem, a parte privada presta um serviço aos utilizadores e gera receitas cobrando esse serviço. Estas tarifas (ou portagens) podem ser complementadas por pagamentos do Estado – por exemplo, pagamentos complementares para serviços prestados a utilizadores com baixos rendimentos quando a tarifa é limitada; ou subsídios ao investimento na conclusão da construção ou em marcos de construção específicos. Os pagamentos podem ser condicionados à disponibilidade do serviço com um nível de qualidade definido.
- *Nas PPP com pagamento pelo Estado*, este é a única fonte de receitas da parte privada. Os pagamentos do Estado podem depender de o activo ou serviço estar disponível com uma qualidade definida contratualmente (designados por pagamentos por disponibilidade). Podem também ser pagamentos baseados no volume de serviços prestados aos utilizadores – por exemplo, o pagamento de cuidados hospitalares efectivamente prestados.

Estas características podem ser combinadas de várias formas para criar uma vasta gama de contratos de PPP. No quadro seguinte sintetizam-se os principais tipos de contratos de PPP e sua aplicabilidade.

Tabela 1 – Tipologia e nomenclatura de contratos de PPP

(Adaptado de Banco Mundial – PPP Reference Guide)

Nomenclatura	Enquadramento	Tipo de Activo	Funções transferidas	Fonte de pagamento
Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM); Design-Build-Finance-Operate (DBFO); Design-Construct Manage-Finance (DCMF)	A gama de tipos de contratos PPP é descrita pelas funções transferidas para o sector privado. A função de manutenção pode estar explícita ou ser implícita, como no caso DBFO, com a manutenção como parte das operações. Uma descrição alternativa, é Design-Construct-Manage-Finance (DCMF), que é equivalente a um contrato DBFOM.	Nova infra estrutura	Conforme o tipo de contrato adoptado, de acordo com esta nomenclatura	Pode ser pagamento pelo Estado, ou utilizador-pagador
Build-Operate-Transfer (BOT); Build-Own-Operate-Transfer (BOOT); Build-Transfer-Operate (BTO)	Descreve as PPP relativas a novos activos e inclui a propriedade legal e o controlo dos activos do projecto, ou seja, a perspectiva do lado público. No âmbito de BOOT, a empresa privada é proprietária dos activos até que estes sejam transferidos no final do contrato. O BOOT é por vezes utilizado indistintamente com o BOT. Em contraste, num contrato Build-Transfer-Operate (BTO), a propriedade dos activos é transferida após a construção.	Nova infra-estrutura	Tipicamente, concepção, construção, financiamento, manutenção e algumas ou todas as operações. Segundo algumas definições, BOT ou BTO pode não incluir financiamento privado, enquanto BOOT inclui sempre financiamento privado	Pode ser pagamento pelo Estado, ou utilizador-pagador
Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT)	Segue as convenções de designação descritas acima, em que Reabilitar ocupa o lugar de Construir quando a parte privada é responsável por reabilitar, melhorar ou ampliar activos já existentes.	Infra-estrutura (activos) já existentes	Tal como acima, em que Reabilitação substitui Construção	Pode ser pagamento pelo Estado, ou utilizador-pagador

Nomenclatura	Enquadramento	Tipo de Activo	Funções transferidas	Fonte de pagamento
Concessão	A concessão é utilizada para uma série de tipos de contratos. Em algumas jurisdições, a concessão pode implicar um tipo específico de contrato, enquanto noutras é utilizada de forma mais ampla. Por exemplo, no Brasil, a Lei de Concessão aplica-se apenas a contratos de utilizador-pagador; ao passo que uma Lei de PPP distinta regula os contratos que exigem algum pagamento do Estado. No Chile, todas as PPP recentes foram implementadas ao abrigo da Lei de Concessão, incluindo os contratos totalmente pagos pelo Estado.	Nova infra-estrutura ou já existente	Conceber, reabilitar, ampliar ou construir, financiar, manter e explorar - normalmente fornecendo serviços aos utilizadores	Normalmente o utilizador paga – em alguns países, dependendo da viabilidade financeira, a parte privada pode pagar uma taxa ao Estado ou pode receber um subsídio.
Operations and Maintenance (O&M)	Contratos de O&M para activos existentes, que podem ser incluídos na definição de PPP quando são baseados no desempenho, a longo prazo e envolvem um investimento privado significativo.	Infra-estrutura existente	Operação (exploração) e manutenção	Pagamento pelo Estado
Private Finance Initiative, ou PFI.	Este termo é normalmente utilizado para descrever uma PPP como uma forma de financiar, construir e gerir novas infra-estruturas.	Nova infra-estrutura	Inclui concepção, construção, financiamento e manutenção e algumas ou todas as operações. Mas em regra não realiza os serviços aos utilizadores.	Pagamento pelo Estado

2.3. Vantagens das PPP e quando utilizá-las

2.3.1. Porquê escolher o modelo PPP

As vantagens da contratação sob a forma de PPP consistem genericamente em:

- Construção e exploração de infra-estruturas que, de outra forma, não poderiam ser adquiridas a partir dos orçamentos públicos, devido à falta de fundos ou a restrições e limitações na contração de dívida pública;
- Acesso a várias formas de financiamento e a fundos de liquidez à disposição do sector privado para esses projectos;
- Aporte de inovação e maior competitividade dos preços do sector privado;
- Vantagens decorrentes de ganhos de eficiência e de eficácia graças ao sentido de gestão e à utilização de competências técnicas do sector privado;
- Repartição de riscos entre os parceiros público e privado, sendo que os riscos são atribuídos à parte mais capaz de os gerir, no contexto do País;
- Maior transparência, uma vez que a informação qualitativa e quantitativa que justifica a PPP deve ser publicitada e suficiente para demonstrar as vantagens da PPP, numa perspectiva de custo-benefício e de *Value for Money* (VfM), ou seja, devem ser evidenciados os ganhos na utilização dos recursos públicos resultantes da opção por esta forma de contratação, *versus* a contratação pública convencional;
- Os ganhos na utilização dos recursos públicos numa perspectiva de custo-benefício podem ser medidos em termos de custo, preço, qualidade, quantidade, prazos de execução e outros factores que influenciam a decisão de delegar serviços públicos no sector privado, em vez de internalizar esses serviços através da estrutura da administração pública;
- Maior ênfase na especificação dos resultados pretendidos desde a construção de um activo de infra-estrutura até à prestação de um serviço, incluindo a manutenção do activo de infra-estrutura ao longo da sua vida operacional e o nível de satisfação dos utilizadores e do interesse público.

A Lei das PPP estabelece (cf. Art. 11.º, n.º 1-a)) que um dos pressupostos para a contratação de uma PPP seja a configuração de um modelo de parceria que represente vantagens para o parceiro público em relação a formas alternativas de atingir os mesmos fins, avaliadas nos termos da Lei do Orçamento Geral do Estado (...).

O quadro seguinte estabelece uma comparação entre contratos públicos convencionais e as PPP segundo vários parâmetros.

Tabela 2 - Comparação entre contratos públicos tradicionais e PPP

(Adaptado de Directrizes para a Parceria Público-Privada na Etiópia, Banco Mundial)

Parâmetro	Contratos públicos tradicionais	PPP
Risco	O sector público assume a maior parte do risco enquanto empresário do projecto.	Riscos partilhados entre os sectores público e privado. O sector privado representa frequentemente uma parte significativa do financiamento e da eficiência e eficácia da construção e da gestão dos projectos.
Inputs vs. Objectivos de interesse público	O sector público é totalmente responsável pela definição das especificações do projecto e pela sua execução com êxito.	O sector público delimita, caracteriza e quantifica as necessidades e finalidades do serviço de interesse público e os objectivos desejados (outputs), mas a solução para atingir essas finalidades é determinada pelo parceiro privado, que deverá atingir as metas de desempenho e os resultados estipulados pelo sector público.
Gestão e desempenho	O governo é responsável por todas as fases do projecto. Embora o sector privado possa assumir elementos de concepção, construção, exploração e gestão ou combiná-los num esquema chave-na-mão, segue as especificações concebidas pelo sector público. O ente público é frequentemente responsável pela operação, manutenção e desempenho do projecto.	O sector público minimiza a sua participação. O sector privado assume a responsabilidade pela concepção, construção, exploração e manutenção e mesmo pela gestão e é pago com base em taxas de utilização, especificações de desempenho, realização do objectivo da PPP, etc.
Financiamento	Todos os custos relacionados com o projecto (de capital e operacionais) são suportados pelo sector público, que garante o financiamento do projecto.	Por norma, o parceiro privado é responsável pelo financiamento através de um acordo de capital e dívida. Os utilizadores pagam pelos serviços ou o parceiro público paga de acordo com critérios de desempenho pré-definidos contratualmente.

2.3.2. Pressupostos para o interesse e viabilização de PPP

Uma questão-chave é quando é que um projecto deve ser considerado elegível ou suficientemente atractivo para execução em PPP, dado que estas diferem em muitos aspectos da forma tradicional de contratação do sector público, e estas diferenças exigem uma adaptação da abordagem do sector público e o desenvolvimento de novas capacidades para a definição e gestão dos contratos.

As PPP não são uma panaceia para todos os problemas de financiamento de infra-estruturas, restrições orçamentais e procura de serviços do sector público. As PPP nem sempre são a opção contratual mais adequada, já que também podem ter custos significativos para o Estado.

A noção de que o financiamento dos projectos de PPP pelo parceiro privado é feito através de empréstimos de bancos e outros investidores na modalidade de *"project finance"*, em que o financiamento é garantido pelas receitas próprias do projecto e não pelo capital das partes envolvidas, não se aplica a todos os projectos de PPP.

Por outras palavras, o modelo de financiamento sustentado baseado unicamente no desempenho económico do projecto, sem implicar contribuições do Estado, depende de muitos factores, incluindo a regulamentação e o limite máximo das tarifas que podem ser cobradas, como por exemplo, em projectos de água e electricidade, que têm

repercussões macroeconómicas. Nem todos os projectos de PPP podem beneficiar de financiamento de projectos sem apoio adicional do Estado ou de instituições de desenvolvimento e multilaterais.

O compromisso do sector público ao contratar o parceiro privado tem implicações para o controlo das despesas públicas no futuro. Raramente uma PPP é financiada inteiramente numa base de *"project finance"*. Muitas vezes, a PPP inclui o pagamento de contrapartidas pelo parceiro público ao parceiro privado, a fim de complementar as receitas geradas pelo projecto e garantir a sua viabilidade comercial e modelo tarifário. Há PPP que dependem de pagamentos do orçamento público como única receita do projecto. São também muito comuns as garantias soberanas e certos subsídios fiscais que acabam por ter implicações fiscais.

Portanto, as PPP não devem ser utilizadas como um meio de contornar as pressões orçamentais. A experiência de vários países mostra que, ao não incluir as obrigações contratadas através de uma PPP no orçamento público, grandes responsabilidades podem acabar por afectar a sustentabilidade orçamental e macroeconómica a médio e longo prazo. Se a sustentabilidade a longo prazo for afectada, as gerações futuras terão de pagar por estes investimentos. As PPP devem respeitar as regras de programação financeira previstas na Lei do Orçamento Geral do Estado e devem ter em conta os passivos directos e eventuais passivos contingentes decorrentes de obrigações contratuais de longo prazo.

A adopção de uma cuidadosa diligência prévia do projecto na fase preparatória é uma parte importante do processo de lançamento da PPP. Normalmente, os projectos de PPP requerem estudos e avaliações de viabilidade cuidadosas e complexas. Os projectos só são implementados se essas avaliações gerarem projecções credíveis de custos e receitas, incluindo estimativas de procura, avaliações de risco e mapeamento de impactos ambientais e sociais. Os projectos de parceria tendem a ser de longa duração e é difícil prever o seu comportamento a longo prazo. A execução de quaisquer contratos de longo prazo pode muitas vezes acabar em renegociações ou disputas. Portanto, nem todos os projectos são adequados em termos de rentabilização dos recursos públicos e de obtenção de todos os benefícios desejados.

Conforme a Lei das PPP (Lei nº 11/19, de 14 de Maio), a utilização deste modelo para projectos de infra-estruturas só deve ser considerada quando os pressupostos para a sua formação puderem ser cumpridos, designadamente, deve existir um compromisso político e orçamental do poder executivo para apoiar o projecto – uma PPP é um acordo complexo que exige o apoio político e financeiro do Estado durante todo o processo de desenvolvimento, lançamento e funcionamento do projecto.

As exigências de uma atribuição adequada e eficaz dos riscos, combinadas com a capacidade de tirar partido da eficiência da gestão e da competência técnica do sector privado, significam que as PPP são mais adequadas a projectos para os quais é possível especificar contratualmente os requisitos em termos de desempenho, ou seja, resultados em termos de quantidade e qualidade dos serviços – a ideia é captar o máximo possível da eficiência da execução e gestão de projectos pelo sector privado, transferindo eficazmente o risco da execução do projecto para este.

Os requisitos do projecto, incluindo os relativos à mitigação dos impactos socio-ambientais e de resiliência climática, devem ser identificados e especificados de forma a permitir o acompanhamento do desempenho em relação a padrões mensuráveis e a aplicação de sanções em caso de incumprimento, minimizando a probabilidade de modificações unilaterais dos contratos por parte do parceiro público, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias que gerem ou reforcem a obrigação de restabelecer o equilíbrio económico e financeiro.

Muitos dos obstáculos e situações que podem comprometer o êxito da execução de um projecto de PPP podem ser identificados antecipadamente e podem ser tomadas as medidas necessárias para a sua eliminação ou mitigação. Se os obstáculos forem intransponíveis, o projecto não deve prosseguir como uma PPP. Se puderem ser ultrapassados, as exigências de ajustamento e mudança devem ser tidas em conta na viabilização e desenvolvimento da PPP.

Em suma, o projecto de PPP deve ser atractivo e viável do ponto de vista económico, ambiental e social, remunerar o sector privado pelos investimentos e riscos assumidos e oferecer vantagens em termos de sustentabilidade para

o sector público – ou seja, que o projecto seja realizado a um custo sustentável para o Estado, fornecendo serviços de qualidade igual ou superior aos que poderiam ser obtidos através da execução pelo sector público.

Tabela 3 - Características dos projectos que criam condições favoráveis às PPP

(Adaptado de Directrizes para as Parcerias Público-Privadas, Austrália)

Caraterísticas	Descrição
Oportunidade real de transferência de riscos	Uma das características que definem um projecto de PPP é a oportunidade de uma partilha objectiva dos riscos, através da atribuição adequada da responsabilidade e dos riscos do projecto à parte mais bem colocada para os gerir. A obtenção de uma boa relação qualidade/preço - Value for Money (VfM) num projecto de PPP exige uma boa estruturação do projecto, atribuindo uma parte significativa do risco ao sector privado, nomeadamente em termos de financiamento e execução do projecto, precisamente porque o projecto justifica realmente essa atribuição. A transferência de risco deve reflectir-se no cálculo da remuneração do capital privado investido no projecto.
Abordagem do custo ao longo da vida do projecto	Podem ser obtidas maiores eficiências quando um projecto permite a integração total do planeamento, da concepção, da construção e da prestação de serviços em curso (incluindo a exploração e a manutenção) sob a responsabilidade de um único parceiro privado no âmbito de um único contrato de PPP.
Longo prazo	Os acordos de PPP tendem a ser mais adequados para projectos em que o parceiro público e o parceiro privado estabelecem uma relação contratual a longo prazo. Isto permite que os benefícios da afectação do risco e a abordagem do custo do ciclo de vida se materializem.
Resultados claros e mensuráveis	Projectos em que tanto o parceiro público como o privado compreendam claramente as finalidades de interesse público do serviço a prestar e em que os requisitos de desempenho sejam mensuráveis e realistas, se o projecto for estruturado num modelo de PPP. A possibilidade de associar a remuneração do parceiro privado a indicadores de desempenho definidos com o objectivo de alinhar os interesses do Estado, da sociedade e do parceiro privado. A medição da qualidade dos serviços objecto da parceria proposta passa a ser condição para garantir a melhoria do padrão dos serviços em relação à situação existente antes do projecto.
Apetite pelo mercado	O projecto tem de gerar confiança e apresentar uma oportunidade comercial genuína, social e ambientalmente sustentável para atrair um número adequado de interessados do sector privado e permitir um processo de concurso eficaz e competitivo.
Oportunidades comerciais adicionais	O sector privado pode identificar oportunidades comerciais acessórias em resultado do projecto, o que pode permitir que o projecto gere fluxos adicionais de receitas desde o início. Por exemplo, os aeroportos podem oferecer oportunidades comerciais adicionais, como as lojas francas, onde o parceiro privado pode vender serviços e bens adicionais aos utilizadores finais. Contudo, as actividades comerciais acessórias também podem aumentar a complexidade do acordo de PPP.
Sinergias de projectos e agregação de actividades	Um acordo de PPP pode simplificar para o governo a prestação de um serviço público que, de outra forma, dependeria de várias disposições contratuais distintas. Ou seja, envolvendo uma vasta gama de actividades, serviços ou aquisições que, de outra forma, seriam contratados isoladamente por diferentes agentes. As PPP procuram sinergias entre a construção e a exploração do projecto, gerando eficiência e reduzindo prazos e custos e simplificando os custos de transação.

2.4. Afectação do risco: área crítica na concepção de uma PPP

O risco é a possibilidade de ocorrer um evento que faça com que as circunstâncias na implementação do projecto sejam diferentes das que foram assumidas para efeitos de cálculo dos benefícios e custos do projecto. Uma atribuição e gestão adequadas dos riscos do projecto é o que torna a PPP uma forma de contratação potencialmente capaz de reduzir os custos do projecto e alcançar um melhor *Value for Money (VfM)* para o sector público.

O quadro regulamentar para as PPP em Angola estipula que os contratos de PPP devem incluir uma matriz de risco, que inclui uma descrição sumária que permite identificar claramente o tipo de riscos assumidos por cada um dos parceiros.

Um dos objectivos de uma PPP bem concebida é seleccionar as vantagens comparativas de cada parceiro no tratamento de determinados riscos e combiná-las eficazmente em benefício do projecto de parceria, assumindo sempre o parceiro privado uma parte significativa e efectiva dos riscos do projecto. O princípio comummente adoptado é que determinado risco deve ser atribuído ao parceiro mais capaz de o suportar e gerir.

Os sectores público e privado diferem, pela sua própria natureza, no tipo de informação, ferramentas e mecanismos disponíveis para lidar com os riscos dos projectos de infra-estruturas. Isto significa que, entre os parceiros públicos e privados, cada um tem certas vantagens comparativas para suportar determinados riscos. Consoante o tipo de risco, o parceiro público ou o privado estará mais bem colocado para gerir e atenuar esses riscos.

Por exemplo, o sector público dispõe de certas prerrogativas e vantagens no processo de expropriação dos terrenos necessários à realização das obras do projecto de infra-estruturas. Por seu lado, o parceiro privado está exposto a pressões concorrenciais do mercado que o obrigam a adoptar melhores práticas de gestão na construção e exploração de um projecto de PPP.

Embora a tipologia e incidência dos riscos possa variar em função da natureza de cada projecto, é possível no entanto identificar um conjunto de riscos que se aplicam geralmente a projectos em determinados sectores de infra-estruturas e identificar certos padrões de atribuição de riscos. Por exemplo, os riscos típicos de um projecto no sector dos transportes rodoviários são descritos na tabela abaixo, agrupados de acordo com as fases do ciclo do projecto.

Tabela 4 - Riscos típicos dos projectos de PPP de infra-estruturas rodoviárias

Tipo de risco	Descrição
Riscos na fase pré-construção (viabilidade)	
Atrasos na aquisição de terrenos e disponibilidade de locais	Refere-se ao risco de o local do projecto não estar disponível ou não poder ser utilizado dentro do prazo necessário, conforme previsto, aos custos orçamentados, ou de, devido a ónus pré-existentes e litígios legais relacionados com títulos de propriedade ou outras questões, haver atrasos na aquisição de terrenos.
Estradas de acesso e direitos de passagem	Refere-se ao risco de as estradas de acesso ao estaleiro não estarem disponíveis em tempo útil ou não serem adequadas para os fins pretendidos, dependendo da obtenção de direitos de passagem, o que pode afectar o início da construção e o ritmo de realização do projecto.

Tipo de risco	Descrição
Riscos sociais e ambientais	Refere-se ao risco de a implantação de um projecto ser feita em locais habitados, onde existam residências, infra-estruturas sociais ou infra-estruturas económicas, com os previsíveis impactos que a implementação possa ter na alteração das condições das comunidades e do ambiente externo do projecto. Envolve também a existência de recursos naturais utilizados por comunidades ou indivíduos (água, florestas, etc.) cujo acesso possa ser afectado pelo projecto.
Riscos de financiamento	Refere-se ao risco de não estar disponível financiamento suficiente para o projecto a um custo razoável (por exemplo, devido a alterações nas condições de mercado, no risco de crédito global ou na disponibilidade de crédito), resultando em atrasos no encerramento financeiro de um projecto ou na falta de retornos suficientes para que o sector privado deseje empreender o projecto.
Riscos de planeamento	Refere-se ao risco de os estudos de pré-viabilidade (técnicos, legais, financeiros, ambientais e outros) serem inadequados ou insuficientemente robustos, resultando em falhas nos resultados planeados.
Risco regulamentar - licenciamento	Trata-se do risco de que as licenças, autorizações e aprovações necessárias antes do início da construção não sejam obtidas em tempo útil, o que resultará em atrasos na construção e no projecto no seu todo.
Riscos na fase de construção	
Concepção/design e risco tecnológico	Refere-se ao risco de a tecnologia utilizada se tornar obsoleta durante a vida do projecto e não ser capaz de cumprir os requisitos das especificações de desempenho. Isto resultaria num aumento dos custos de mudança de tecnologia.
Risco de construção	Refere-se ao risco de a construção dos activos necessários ao projecto não ser concluída a tempo, dentro do orçamento ou de acordo com as especificações. Isto pode resultar em custos adicionais de material e mão de obra, aumentando o custo de manutenção da infraestrutura
Risco de cumprimento das medições e do calendário	Refere-se ao risco de que os atrasos nas medições e aprovações a obter durante a fase de construção resultem num atraso na construção dos activos de acordo com o calendário de construção. Estes atrasos resultam num aumento dos custos.
Riscos na fase de operação	
Risco operacional, indicadores de desempenho	Refere-se aos riscos associados ao funcionamento e à manutenção dos activos durante o período do projecto e à capacidade do projecto para cumprir os requisitos de desempenho.
Risco de procura	Refere-se ao risco de que a procura de um serviço varie em relação ao inicialmente projectado, de modo que a receita total derivada do projecto durante a vigência do contrato de PPP fique aquém das expectativas iniciais.

Tipo de risco	Descrição
Risco de pagamento	Trata-se do risco de as portagens não serem cobradas na totalidade ou de não serem fixadas a um nível que permita a recuperação dos custos. Trata-se de um risco para o sector público quando a PPP inclui a "portagem virtual" e para o sector privado com a portagem paga pelos utilizadores.
Risco financeiro	Trata-se do risco de o sector privado onerar um projecto com uma estruturação financeira inadequada. Tal pode resultar em custos de financiamento adicionais com margens mais elevadas ou custos de refinanciamento inesperados.
Risco fiscal	Trata-se do risco de os compromissos relativos a encargos assumidos pelo parceiro público, como portagens virtuais ou outros encargos, gerarem um défice orçamental, dada a dificuldade de o erário público suportar esses encargos devido à falta de uma análise adequada das implicações futuras desses compromissos.
Riscos na fase de reversão dos activos no final do projecto	
Risco na reversão do activo para o Estado no final do contrato	Refere-se ao risco de incumprimento do concessionário na fase de reversão dos bens no final da concessão ou de não manutenção da qualidade, ou de não funcionalidade plena dos activos a reverter.
Risco do valor residual dos activos	Trata-se do risco de redução do valor residual dos bens a reverter para o parceiro público, ou de divergência entre o valor actualizado e o valor previsto dos activos a reverter no final do projecto.
Outros riscos	
Alterações legislativas e regulamentares	Refere-se ao risco de uma mudança no regime legal/regulamentar em vigor, resultando num impacto materialmente significativo no projecto e nos pressupostos da sua viabilidade.
Força maior	Refere-se ao risco de ocorrência de eventos fora do controlo de qualquer uma das partes contratuais, resultando num impacto material adverso na capacidade de qualquer uma das partes cumprir as suas obrigações ao abrigo do contrato PPP.
Risco do patrocinador/ parceiro privado	Trata-se do risco de os patrocinadores/parceiros privados não terem sido correctamente selecionados e se revelarem inadequados para realizar o projecto.
Incumprimento por parte do concessionário	Trata-se do risco de o parceiro privado não cumprir as suas obrigações contratuais e de o Estado não ser integralmente indemnizado pelas perdas e danos decorrentes desse incumprimento.
Evento de incumprimento do ente público	Trata-se do risco de o parceiro público não cumprir as suas obrigações contratuais e de o parceiro privado ter de ser indemnizado pelas perdas e danos decorrentes desse incumprimento.
Riscos climáticos	Os riscos climáticos estão associados a perigos climáticos já registados ou que podem surgir no futuro, em consequência das alterações climáticas. Os riscos climáticos podem afectar qualquer fase do projecto PPP - planeamento, aquisição de terrenos, concepção, construção e O&M.