

## O DIREITO ECONÓMICO ANGOLANO (1975-1989): EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

A. Carlos dos Santos

### 1 — A constituição económica angolana. Constituição material e formal

A República Popular de Angola tornou-se um Estado independente em 11 de Novembro de 1975, após uma guerra de libertação de cerca de 14 anos contra a colonização portuguesa. No entanto, o caminho do desenvolvimento tem sido árduo e incerto. O governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) herdou dos Portugueses uma economia com muitas potencialidades a longo prazo, mas repleta de problemas a curto prazo. Às altas taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil, aos elevados índices de ruralidade, à baixa capitação do produto nacional, a uma estrutura produtiva largamente dependente dos interesses da ex-metrópole, vieram acrescer os problemas de uma paz até hoje sempre adiada. As guerras intestinas, as invasões da África do Sul, o êxodo em massa dos colonos, em especial dos técnicos, o abandono de muitas empresas e a paralisação da rede de transportes e dos circuitos de comercialização devastaram o frágil tecido económico angolano e tornaram-no muito vulnerável às flutuações do mercado internacional de certas matérias-primas, nomeadamente do petróleo, diamantes e café, das quais a primeira representa cerca de 70 % do volume das exportações e de 60 % do PIB.

É neste contexto que devem entender-se as nacionalizações e os confiscos efectuados em 1976 e 1977 pelo Estado angolano e a instituição de uma direcção económica centralizada. É também neste contexto que devem ser analisadas quer a opção por uma via socialista de desenvolvimento, proclamada na Lei Constitucional à data da independência e reafirmada, numa óptica leninista, nas revisões constitucionais de 1980 e 1986, quer as dificuldades da sua concretização.

Embora seja explícito quanto à instituição de um sistema económico de transição para o socialismo, o texto constitucional da República Popular de Angola contém um escasso número de princípios relativos aos elementos configuradores deste sistema, à sua concreta organização, à dinâmica do seu desenvolvimento. Como normas de garantia e de caracterização do sistema, isto é, como regras estruturantes da constituição económica formal angolana, são apenas de referir as relativas ao estatuto da propriedade dos meios de produção, à forma de coordenação da actividade económica, à orientação da política de desenvolvimento e, no plano programático, aos direitos económicos e sociais (1).

---

(1) V. MPLA-PT, *Orientações Fundamentais para o Desenvolvimento Económico-Social da RPA no Período de 1978/80*, Luanda, 1978, pp. 7 e segs.; António Marta, *Direito Económico*, Lubango, 1982; Antonieta Coelho, *Constituição Económica Angolana* (copiog.), Luanda, 1984; A. Carlos Santos, *Introdução ao Direito Económico Angolano* (copiog.), Luanda, 1989.

Assim, no que toca ao estatuto da propriedade, a Lei Constitucional estabelece o princípio de que «a base do desenvolvimento económico e social é a propriedade socialista, consubstanciada na propriedade estatal e na propriedade cooperativa», ao mesmo tempo que «reconhece, protege e garante as actividades e a propriedade privadas, mesmo de estrangeiros, desde que úteis à economia do país e aos interesses do Povo Angolano». No entanto, o texto constitucional não delimita o âmbito destes sectores, apenas proclamando serem propriedade do Estado os bens classicamente integrados no chamado «domínio público», ou seja, «todos os recursos naturais existentes no solo e no subsolo, as águas territoriais, a plataforma continental e o espaço aéreo». Por outro lado, quanto à forma de coordenação do sistema, limita-se a estatuir que «o Estado orienta e planifica a economia nacional, visando o desenvolvimento sistemático e harmonioso de todos os recursos naturais e humanos do país e a utilização da riqueza em benefício do Povo Angolano». Refira-se ainda, quanto à orientação da política sócio-económica, que a agricultura é considerada como base e a indústria como factor decisivo de desenvolvimento.

A configuração concreta do sistema fica, pois, largamente tributária da legislação ordinária, a quem compete definir a delimitação de sectores, o sistema de planeamento, os métodos de gestão, as políticas económicas e financeiras, a estrutura e funcionamento das instituições, o conteúdo dos direitos económicos e sociais, etc. Não estando fixado constitucionalmente um modelo económico de socialismo, assumem significativa relevância as leis que integram a chamada «constituição económica material», uma vez que a conformação do sistema, os quadros institucionais básicos da vida económica podem ser modificados sem que necessariamente se proceda a uma revisão da Lei Constitucional. E é de facto esta a actual situação. Constrangimentos de vária ordem (situação de guerra, défice externo, adesão ao FMI, dificuldades organizativas, baixa dos preços internacionais das matérias-primas, etc.) conduziram à adopção de um Programa de Saneamento Económico e Financeiro (SEF) que contém, dentro de uma constituição económica formal inalterada, importantes mutações na constituição económica material.

Inevitavelmente é no Direito Económico, ramo de direito ensinado nas Faculdades de Direito e Economia de Luanda, e no Direito Financeiro que se fazem sentir as principais alterações. E, assim, no curto espaço de dois anos foi produzido um conjunto de diplomas que passou a constituir a matriz da nova configuração do sistema económico, ressaltando de entre eles, em 1988, a Lei das Actividades Económicas (LAE), a Lei das Empresas Estatais (LEE), a Lei da Planificação (LP) e a Lei dos Investimentos Estrangeiros (LIE) (?). Mas alterações significativas foram ainda introduzidas noutros domínios, nomeadamente na orgânica da administração económica, no sistema financeiro e fiscal, nos sistemas bancário e cambial, no registo de importadores e exportado-

---

(?) V. M. Alcântara Monteiro, *Folhas de Legislação da República Popular de Angola*, Luanda, 1989, vol. 13.

res, etc. <sup>(3)</sup>. Aqui cingir-nos-emos apenas às mudanças fundamentais ocorridas no campo do Direito Económico e, em particular, às introduzidas pelas citadas leis de 1988 na delimitação de sectores, na estrutura empresarial do Estado, na regulação do investimento estrangeiro e no sistema de planificação.

## **2 — A delimitação dos sectores de propriedade dos meios de produção**

A LAE (de 2 de Julho de 1988), trave mestra da constituição económica material da República Popular de Angola, é, provavelmente, a principal inovação do quadro jurídico-institucional da economia deste país. Com efeito, até então, nenhum diploma cumpria as funções que este se propôs levar a cabo: definir as áreas da vida económica e social que o Estado deve assegurar em exclusivo e aquelas em que se procede a uma abertura às restantes formas de propriedade e de actividade, com garantia de princípios e critérios uniformes de acção governamental em relação a cada uma delas.

Embora a LAE não regule todas as actividades com expressão económica, regula, de facto, as fundamentais, ou seja, as actividades destinadas à produção e distribuição de bens e à prestação de serviços a título oneroso e com finalidade lucrativa. O fim «lucro» é entendido em sentido amplo, abrangendo quer o lucro potencial quer a consecução de certas vantagens económicas, pelo que de fora da noção de actividade económica apenas ficam as actividades de mera fruição ou administração e aquelas que, por representarem ou um valor de uso ou a concretização de direitos sociais, são, em princípio, deixadas na esfera da Administração Pública (educação e ensino, serviços sanitários, etc.).

Assim entendida, uma actividade económica pode ser desenvolvida sob três formas: sob a forma empresarial, através de empresas estatais, mistas, cooperativas e privadas; sob a forma de actividade familiar (é o caso do sector camponês tradicional, da pequena economia artesanal ou da produção doméstica), e sob a forma de actividade individual, englobando aqui, em termos a regulamentar futuramente, o exercício individual de profissão em regime independente. A lei privilegia as profissões que assegurem prioritariamente a prestação de serviços ao Estado (a economia auxiliar individual, na termino-

---

<sup>(3)</sup> Sem preocupações de exaustividade, importa chamar a atenção para os principais diplomas que se referem a operações cambiais, nomeadamente para a Lei n.º 9/88, de 2 de Julho (Lei Cambial), e para os Decretos n.ºs 11/89, 12/89 e 13/89, de 29 de Abril, que regulamentam, respectivamente, as operações de capitais, as operações de mercadorias e as operações de invíveis correntes. Quanto ao sistema bancário, há ainda que referir estar em curso a separação de funções do banco central das dos bancos comerciais e de investimento. Sobre as questões fiscais e aduaneiras, v. A. Carlos Santos e J. Gomes Santos, *Diagnóstico do Sistema Fiscal Angolano* (relat.), Luanda, 1984; A. Carlos Santos e N. Severino, *Noções Fundamentais de Direito Fiscal Angolano* (copiog.), Luanda, 1987; A. Carlos Santos e A. Pedro Ferreira *et alii*, *O Sistema Aduaneiro Angolano e a sua Inserção no Circuito de Importação de Mercadorias* (relat.), Luanda, 1985.

logia da doutrina dos países socialistas); contudo, a amplitude da formulação legal contempla ainda as formas de economia privada baseada no trabalho individual (a pequena produção mercantil, o pequeno comércio) dentro de sectores de actividade não reservados ao Estado.

Do ponto de vista do Direito Económico, importa salientar dois vectores fundamentais: o primeiro é o da relevância da noção jurídica de empresa, que no contexto de uma economia subdesenvolvida como a da República Popular de Angola emerge enquanto linha de demarcação entre os diversos tipos de exercício da actividade económica; o segundo é o do novo tipo de relacionamento que se estabelece entre as diversas formas empresariais e os sectores económicos de propriedade.

Quanto a este último aspecto, basta lembrar que até ao surgimento da LAE o sector estatal era encarado como sector a expandir através do aprofundamento de uma política de nacionalizações e confiscos ou da criação *ex novo* de empresas estatais. Neste contexto, aos restantes sectores de propriedade era conferido um papel subalterno e residual. A reconstrução nacional implicava a sua provisória subsistência, mas procurava-se integrar o sector privado no sistema de direcção central da economia, constituindo uma área oficialmente designada por capitalismo de Estado, recorrendo para tal aos instrumentos da planificação e do dirigismo estatais.

A LAE parte hoje de outros pressupostos. Ao procurar congregiar as possibilidades e capacidades de todas as entidades nacionais para a realização dos objectivos do desenvolvimento e a satisfação das crescentes necessidades da produção, este diploma veio estabelecer um novo equilíbrio entre os diversos sectores de propriedade, clarificando a função, as garantias e os limites de cada um.

As razões desta mudança de atitude encontrámo-las expostas no programa do SEF de forma bastante realista. De acordo com o SEF, aquando da independência de Angola, «o Estado viu-se forçado a assumir o controlo directo da grande maioria das empresas, independentemente da sua dimensão ou viabilidade, face ao abandono pelos seus proprietários, sem que existisse uma política clara sobre o papel do Estado e dos outros sectores nesta fase histórica». O sector estatal expandiu-se então desmesuradamente, originando uma excessiva e pesada centralização da economia, agravada pela falta de gestores capazes, o que conduziu a situações de ineficiência e de alargamento do défice orçamental. Daí que seja hoje inegável — prossegue o referido documento — «que, ao dispersar forças produtivas, humanas, técnicas e materiais em múltiplas actividades, o Estado não conseguiu evitar a degradação dos serviços que lhe competem naturalmente: ensino, saúde, infra-estruturas, policiamento, administração civil, etc. Por outro lado, a presença do Estado no pequeno comércio e nos serviços não impediu o florescimento mais ou menos clandestino da iniciativa privada neste domínio», fenómeno conhecido pela designação de «mercado paralelo» (4).

---

(4) In *Programa de Saneamento Económico e Financeiro*, Luanda, 1987, pp. 14 e 22.

Esta questão é, aliás, desde há muito sentida como um dos problemas centrais e nunca resolvido da formação sócio-económica angolana. Já em 1980 havia uma clara consciência dos efeitos negativos resultantes de um crescimento ilegal, incontido, de uma acumulação privada de capital «feita com base no açambarcamento, na corrupção, na especulação, no mercado negro, enfim, na exploração desenfreada do consumidor», que conduzia «à insuficiência real do salário» e «à transferência de importante massa monetária entre os grupos da população, isto é, dos trabalhadores para os especuladores»<sup>(5)</sup>. Mas a análise das causas do mercado paralelo não foi suficientemente equacionada e o recurso a métodos administrativos e ao direito penal económico como forma de resolução deste problema revelou-se ineficaz. O Estado não criou condições para suprir as funções que objectivamente a economia subterrânea desempenhava e, por isso, a situação não se alterou substancialmente desde aquela data até aos nossos dias.

Hoje o SEF procura resolver o problema através de uma integração selectiva das formas de actividade económica susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento. A questão é pragmaticamente posta nestes termos: quando o Estado não tem dinheiro suficiente para financiar todas as suas despesas, é incapaz de adquirir e distribuir a produção agrícola, possui uma infinidade de empresas, muitas das quais não rentáveis ou ingeríveis por falta de quadros, é lícito fazer participar os agentes económicos não estatais nas actividades económicas, evitando, simultaneamente, que grande parte dos excedentes monetários detidos por estes agentes sejam aplicados, sem quaisquer benefícios para a sociedade e para o próprio sector estatal, no mercado paralelo.

Resulta desta nova filosofia uma clarificação das regras de acção dos agentes privados, das suas garantias, e uma redefinição dos limites dos diversos sectores. Assim, são definidos como domínios favoráveis ao desenvolvimento do sector privado o comércio retalhista, o comércio de trânsito, o transporte, a construção civil, a exploração agro-pecuária e o artesanato. Por outro lado, a lei destaca como princípios e direitos fundamentais dos agentes económicos os seguintes:

- o direito ao exercício de actividades económicas, individual ou colectivamente, nas áreas não vedadas por lei, embora tal exercício pressuponha prévia autorização das autoridades competentes, através de um sistema de licenciamento a definir legalmente;
- a garantia, por parte do Estado, de justo tratamento dos legítimos interesses dos agentes económicos e de não intervenção no exercício da sua actividade fora dos casos e condições previstos na lei;

---

<sup>(5)</sup> In *Relatório do Comité Central ao I Congresso Extraordinário do MPLA — Partido do Trabalho*, Luanda, 1980, p. 36, e *MPLA-PT, Orientações Fundamentais para o Desenvolvimento Económico-Social, Período de 1981-1985*, Luanda, 1981, p. 13.

- o direito de reclamar ou de recorrer dos actos e decisões que os agentes económicos considerem lesivos dos seus interesses;
- o direito de livre associação dos agentes económicos e de participação em organizações sociais representativas dos seus interesses económicos e profissionais.

Por outro lado, no que respeita à redefinição dos limites dos diversos sectores em que a actividade económica se exerce sob forma empresarial, a LAE distingue três sectores económicos, a exemplo, aliás, do que sucede com a constituição económica portuguesa: o sector económico do Estado, o sector económico cooperativo e o sector económico privado.

O *sector económico do Estado* integra não apenas as unidades económicas estatais regidas pela LEE mas também as empresas de capitais estatais (espécie de sociedades de capitais públicos), constituídas exclusivamente com capitais do Estado sob a forma de sociedades anónimas ou por quotas, reguladas, em princípio, pela lei comercial vigente e não pela LEE <sup>(6)</sup>, bem como as empresas indirectamente estatais, ou seja, as criadas por empresas estatais, igualmente sob as formas jurídicas previstas na lei comercial. Questão mais duvidosa será, porventura, a do lugar das empresas mistas. No entanto, sempre que o Estado exerça actividade empresarial através de empresas constituídas sob forma societária, integrando capitais estatais (ou de empresas estatais) e privados (nacionais ou estrangeiros), e detenha a maioria do capital, parece ser intenção do legislador integrar, ao menos para certos efeitos, tais empresas mistas no sector económico do Estado.

O primado do sector económico do Estado afirmado pela Lei Constitucional é assegurado na LAE fundamentalmente por duas vias: uma, pela existência implícita de um princípio de liberdade e iniciativa estatal no exercício da actividade económica; outra, pelo estabelecimento de áreas de acção reservadas ao Estado.

Actualmente são de reserva absoluta, e, como tal, absolutamente vedadas aos sectores privado e cooperativo, apenas as actividades bancárias, no que se refere às funções do banco central e emissor, e a indústria bélica <sup>(7)</sup>.

São de reserva relativa, isto é, reservadas, em princípio, ao Estado (embora, a título excepcional e mediante autorização do Conselho de Ministros, susceptíveis de serem abertas a empresas de outros sectores), as activi-

---

<sup>(6)</sup> A lei comercial vigente é ainda, no essencial, por força da Lei Constitucional, a que vigorava em Angola à data da independência, nomeadamente o Código Comercial Português de 1888. Refira-se, aliás, que, pela mesma razão, se mantém hoje largamente em vigor, salvo no que respeita ao Direito da Família, o Código Civil Português de 1966.

<sup>(7)</sup> A zona de reserva absoluta resultava anteriormente ou de leis avulsas (caso da banca, incluindo a comercial, da comunicação social, da saúde e da educação, ou de uma situação de facto surgida da integral nacionalização das empresas de certos sectores de actividade que as orientações dominantes de política económica vedavam a empresas não estatais. Verifica-se, assim, com a LAE uma sensível diminuição da zona de reserva absoluta.

dades de distribuição de água e electricidade para consumo público, de saneamento básico, de telecomunicações e correios, de comunicação social, de transportes aéreos, ferroviários e marítimos de longo curso, de transportes colectivos urbanos, com excepção dos de automóveis ligeiros, e de administração dos portos e aeroportos e o exercício de actividades em áreas subsidiárias ou complementares das actividades de reserva absoluta<sup>(8)</sup>.

Por outro lado, a exploração dos recursos naturais que são objecto obrigatório de propriedade estatal poderá ser efectuada por entidades não estatais, desde que o seja através do regime de concessão ou de outro que não envolva transmissão de propriedade.

Em todos os restantes casos, e salvo expressa proibição em lei avulsa, a actividade económica pode ser exercida quer sob a forma de cooperativas<sup>(9)</sup> quer sob a forma de empresas privadas, nas modalidades e termos previstos na legislação comercial, embora porventura sujeita a prévio licenciamento. De resto, a promoção e dinamização de cooperativas e a protecção e apoio às empresas privadas que tragam benefícios à economia, no plano do emprego, do progresso tecnológico, da substituição de importações, etc., é mesmo hoje uma obrigação do Estado angolano.

Para além desta forma indirecta de redimensionamento do sector empresarial do Estado resultante da abertura de actividades económicas a outros sectores, a LAE prevê ainda uma outra forma de redimensionamento, aliás já em curso, ao autorizar o Governo a adequar a dimensão de tal sector à sua efectiva capacidade de gestão em função de critérios que contemplam a viabilidade técnica, económica e financeira das empresas estatais e a definição de sectores e ramos prioritários da economia.

### **3 — O regime das empresas estatais**

A principal forma jurídico-institucional das empresas estatais é, como vimos, representada pela unidade económica estatal (UEE). A actual Lei das Empresas Estatais, a Lei n.º 11/88, de 9 de Julho, introduziu, contudo, impor-

---

<sup>(8)</sup> Parecem integrar-se ainda na zona de reserva relativa as actividades que normalmente não são consideradas actividades económicas por serem ligadas à Administração Pública (educação e ensino, cultura e arte, serviços sanitários, assistência social e cultura física e desporto), mas em que o Conselho de Ministros, em casos especiais de justificada utilidade pública, autorize o seu exercício com carácter económico.

<sup>(9)</sup> O sector cooperativo não tem ainda grande expressão na República Popular de Angola, salvo na agricultura e nas pescas. Formalmente continua em vigor o regime do Código Comercial relativo às sociedades cooperativas, embora na prática para as cooperativas de produção agrícola prevaleça um modelo de estatuto aprovado em 1976 pelo *bureau* político do MPLA e para as cooperativas de pescadores um modelo aprovado por despacho ministerial de Setembro de 1987. Aguarda-se, porém, legislação sobre a constituição e funcionamento das cooperativas.

tantes alterações na filosofia e no modelo de organização e gestão destas empresas em relação às orientações da Lei n.º 17/77, de 15 de Setembro, até agora vigente.

No plano da filosofia do sistema, a UEE era encarada pela Lei n.º 17/77 como propriedade do povo angolano. O Estado era visto como um gestor da empresa, dos bens que compunham o seu fundo de constituição, e a UEE como uma entidade que, por delegação estatal, exercia uma actividade económica, sendo para o efeito titular apenas dos direitos de uso e disposição dos bens. Daí que, apesar de esta lei outorgar à UEE personalidade e capacidade jurídicas, independência económica e autonomia administrativa e financeira, a relação de facto existente quer entre os órgãos de direcção da empresa e os órgãos de Estado quer entre o orçamento das UEEs e o Orçamento do Estado foi sempre muito estreita.

O primeiro aspecto tinha expressão legal através sobretudo de duas vias. Uma dizia respeito ao princípio da subordinação da actividade da empresa às directrizes e normas imperativas do Plano Nacional, ao cumprimento de indicadores e metas quantitativas nele estabelecidas, bem como à subordinação às orientações e instruções dos órgãos superiores e aos planos aprovados para a empresa. A não execução destes planos podia fazer incorrer os eventuais infractores em sanções civis, disciplinares e mesmo criminais. A outra referia-se ao triplo controlo a que se encontrava sujeita a actividade da empresa: controlo ministerial, por parte da entidade de que depende o exercício da actividade ministerial; controlo do Plano, efectuado pelas respectivas comissões nacionais e regionais, e controlo do Ministério das Finanças e das instituições bancárias quanto aos aspectos financeiro e creditício da actividade. A este triplo controlo administrativo e técnico acresciam formas de controlo social de gestão, a efectuar pelas organizações dos trabalhadores. Esbatia-se, deste modo, a afirmação do princípio da direcção individual da empresa: os poderes de gestão, administração e organização da UEE centralizados na autoridade máxima dentro da empresa, isto é, na pessoa do seu director enquanto representante do Estado, ficavam, na prática, diluídos em função de uma estreita dependência hierárquica deste órgão perante a tutela.

O segundo aspecto transparecia na prática corrente de financiamento dos défices das empresas pelo Estado e no facto de os resultados financeiros destas deverem ser anualmente distribuídos, de acordo com propostas fixadas superiormente, pelo Orçamento do Estado e por fundos das empresas. A filosofia subjacente a esta orientação era a do primado da identidade de propriedade sobre a diversidade de entes gestionários, com a conseqüente desconsideração da personalidade jurídica das UEEs. A mesma filosofia presidiu, aliás, ao facto de estas, na prática, e à margem do próprio regime fiscal legalmente definido, terem ficado isentas do pagamento de imposto industrial que sobre elas incidia.

A nova lei das UEEs, introduzida pela reforma em curso, pretende alterar este estado de coisas, substituindo um sistema de gestão muito centralizado, eivado de ligações hierárquicas verticais, com forte predomínio das formas de



gestão directa, administrativa ou orçamental, onde são visíveis ainda resquícios de um «glavkismo» típico do comunismo de guerra, por um sistema mais descentralizado, onde se reforçam os poderes de administração operacional da empresa e se procura instituir um sistema de gestão económica centrado no cálculo económico e na revalorização dos mecanismos monetário-mercantis.

Neste sentido, destacam-se como principais alterações no regime legal das UEEs as seguintes:

- um maior rigor quanto à constituição da UEE e seu início de actividade, exigindo-se que a proposta de criação de uma empresa estatal seja acompanhada de um estudo de viabilidade técnica, económica e financeira e de um projecto de estatuto e que o início da sua actividade satisfaça certas condições (existência de sistema contabilístico, formalidades legais cumpridas, etc.);
- uma maior autonomia e descentralização da gestão no quadro da prossecução do objecto social da UEE (princípio da especialidade), para tal contribuindo a adopção dos princípios de que a gestão da UEE é da inteira responsabilidade dos seus órgãos e da não interferência dos organismos do Estado e outras entidades estranhas à empresa na sua gestão e funcionamento, salvo nos casos excepcionalmente previstos na lei, bem como a definição de um estatuto do gestor;
- uma predominância de critérios económicos de gestão, centrados no princípio da rentabilidade económica, na melhoria técnica dos instrumentos previsionais e contabilísticos, estando mesmo em curso uma reforma do plano de contas nacional, no reforço dos mecanismos contratuais e dos poderes de gestão do património e na flexibilização do acesso ao crédito e da constituição de grupos e outras formas de associação com entidades estatais ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- uma reformulação dos princípios e formas de organização das UEEs, com a criação de novos órgãos, como o conselho de administração e o conselho fiscal, aquele apenas nas empresas de grande dimensão, este último em todas elas;
- a sujeição das UEEs ao regime fiscal geral, nomeadamente ao imposto industrial, e afectação dos lucros, após pagamento dos impostos, à constituição de reservas legais e aos fundos social e de investimento da empresa, sendo o remanescente partilhado pelo Estado e pelos trabalhadores, a título de comparticipação nos lucros;
- um reforço das garantias dos credores em caso da extinção da empresa;
- a clarificação do conteúdo da tutela e o afrouxamento da sua presença; e

- uma redefinição do papel do Plano e dos organismos de planificação, com a importante inovação do desaparecimento do princípio da subordinação hierárquica das UEEs.

Este aspecto vem reforçar a ideia de que a República Popular de Angola caminha para a substituição de um sistema administrativo por um sistema económico de direcção nacional da economia.

#### **4 — O investimento estrangeiro**

Enquanto forma dominante da iniciativa e actividade privadas na República Popular de Angola e, simultaneamente, área privilegiada de intervenção estadual directa, através da criação de empresas mistas, e indirecta, através do exercício das funções de fomento e de política económica, e ainda da utilização de técnicas de economia concertada, merece aqui consideração autónoma a disciplina jurídica dos investimentos estrangeiros <sup>(10)</sup>.

Por investimento estrangeiro (IE) entende a Lei n.º 13/88, de 16 de Julho (LIE), «a introdução e utilização na República Popular de Angola de capital, bens de equipamento ou tecnologia ou a utilização de fundos com direito ou passíveis de serem transferidos para o exterior, ao abrigo da lei vigente, por pessoas singulares ou colectivas não residentes, quando se destinem à criação de novas empresas ou associações, de sucursais ou outras formas de representação social de empresas estrangeiras, bem como à aquisição da totalidade ou parte de empresas angolanas já existentes».

Comparando esta definição com a que se induz da lei anterior (Lei n.º 10/79, de 22 de Junho) verificam-se duas importantes inovações. A primeira traduz-se na mudança do critério de definição do investidor estrangeiro, que deixa de ser o da nacionalidade para passar a ser, em princípio, o da residência. A segunda diz respeito ao alargamento da noção de IE, que passa a abranger, sem os condicionamentos até então existentes, o chamado «investimento de expansão», a aquisição da totalidade ou parte de empresas angolanas já existentes.

Do ponto de vista do novo regime as questões mais importantes são, porém, as da redefinição das áreas e sectores de actividade até agora vedadas ao IE, o estabelecimento das suas modalidades e do reforço das garantias dadas aos investidores estrangeiros.

Em relação ao primeiro ponto, verifica-se um importante alargamento do campo de acção do IE. É certo que múltiplas áreas da actividade económica a ele continuam vedadas, nomeadamente todas aquelas que venha a entender-se serem susceptíveis de pôr em perigo a independência e soberania nacio-

---

<sup>(10)</sup> O Decreto n.º 12/87, de 6 de Julho, havia já definido as bases gerais de regulamentação do processo de investimento.

nais. Contudo, no essencial, a lista das interdições equivale sensivelmente às áreas de reserva absoluta e relativa do Estado tal como foram definidas pela LAE. Em relação a estas verifica-se apenas uma abertura favorável ao IE no que respeita aos transportes ferroviários e aos transportes colectivos urbanos, bem como a possibilidade de, através de autorização casuística do Conselho de Ministros, serem realizados IEs em áreas subsidiárias ou complementares das áreas interditas. Por sua vez, comparando as actuais interdições com as estabelecidas na lei anterior, verifica-se uma abertura quanto ao IE em actividades bancárias de índole comercial, em actividades seguradoras e no comércio externo. As actividades de exploração petrolífera e geológica e mineira continuam, no essencial, em tudo o que não contrariar a LIE, a reger-se por leis especiais, respectivamente as Leis n.ºs 13/78, de 26 de Agosto, e 5/79, de 27 de Abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 11/87, de 3 de Outubro.

A LIE previa ainda a definição de áreas prioritárias para onde o IE deveria ser canalizado, em função das metas de desenvolvimento económico estabelecidas, facto que passa, naturalmente, a condicionar quer os tipos de investimento autorizados, quer os benefícios a atribuir. A especificação de tais áreas foi efectuada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/89, de 24 de Junho, que estabelece dever ser o IE prioritariamente canalizado para o fomento das exportações e substituição das importações, nomeadamente nas actividades que incrementam o desenvolvimento da produção agro-pecuária e indústria alimentar, as indústrias de extracção mineira e das pescas e seus derivados, a indústria ligeira, em especial da produção de bens de amplo consumo, designadamente para apoio à agricultura, e a indústria de materiais de construção que permitam a construção de habitações de tipo social. Particular atenção é concedida neste contexto às actividades que permitam a recuperação de infra-estruturas e equipamentos já existentes e aos investimentos a efectuar no quadro do Programa de Reconstrução do Sul de Angola.

Uma outra novidade da LIE é a do alargamento das modalidades em que o IE se pode concretizar. Ao lado da possibilidade da constituição de empresas mistas, de associações em participação (*joint-ventures*, consórcios) e de empresas privadas que integrem apenas capitais estrangeiros, a nova lei permite ainda a constituição de empresas conjuntas, sob a forma de sociedade anónima ou por quotas, associando o investidor estrangeiro com o investidor residente não estatal, bem como o investimento em aplicações financeiras, entendido como o ingresso efectivo de capitais ou de mercadorias destinados a gerar receitas através de empréstimos, do aluguer ou da venda e não a serem utilizados directamente <sup>(11)</sup>.

---

(11) Refira-se que a constituição e actividade de representações e delegações comerciais na República Popular de Angola é, no essencial, regida pelos Decretos Executivos n.ºs 5/80, de 1 de Fevereiro, e 57/84 (que aprovou as normas regulamentadoras do comércio de representação) e pelo Despacho n.º 147/84, de 20 de Setembro. Por sua vez, o Decreto n.º 4/87, de 7 de Março, regula os contratos de assistência técnica estrangeira.

A realização do IE na República Popular de Angola está sujeita a um processo próprio, cujas principais fases são a da entrega da proposta, acompanhada de estudos de viabilidade, ao Gabinete de Investimento Estrangeiro, criado pelo Decreto n.º 6/89, de 26 de Junho, a da avaliação da proposta, a da autorização do IE por resolução do Conselho de Ministros ou por entidade delegada e a de celebração do contrato entre o investidor estrangeiro e a entidade nacional.

Os direitos e deveres do investidor constarão deste contrato. No entanto, a lei garante-lhe os direitos decorrentes da propriedade sobre os meios investidos, designadamente a transferência para o exterior dos lucros líquidos, mediante autorização do Ministério das Finanças<sup>(12)</sup>, justa indemnização em caso de expropriação e reexportação da sua participação no produto da venda ou liquidação da empresa. A LIE prevê ainda a possibilidade de concessão de incentivos fiscais e de outros benefícios, dentro de certos condicionalismos, bem como a faculdade de recurso ao crédito interno para operações correntes e interno e externo para financiamento de investimentos.

Ficam igualmente salvaguardadas as garantias de tratamento justo e equitativo, de protecção e segurança e de não ingerência na gestão em relação às empresas criadas ao abrigo da LIE e asseguradas todas as garantias que resultem de acordos celebrados entre a República Popular de Angola e outros Estados e organizações internacionais<sup>(13)</sup>. A resolução de eventuais litígios deverá ser efectuada, se possível, por acordo ou por arbitragem, segundo as regras da UNCITRAL, antes de as partes recorrerem para os tribunais.

O novo regime de IE é, pois, simultaneamente mais aberto e garantista e menos dirigista e centralizador que o anterior. No entanto, a sua concretização dependerá largamente dos critérios de autorização que sejam definidos e da prática contratual que vier a ser seguida.

## **5 — A relação plano-mercado**

A relação plano-mercado na República Popular de Angola tem passado por diversas fases. Até ao início dos anos 80, a República Popular de Angola não possuía qualquer regulação jurídica do sistema de planificação, nem foi, na realidade, dotada de um plano nacional com força de lei. Por outro lado, foram fixados preços de alguns bens e serviços essenciais, mas a sua fundamentação económica era insuficiente e o seu controlo escasso. Daí que o cres-

---

(12) A nova LIE extinguiu o limite legal de 25 % para a transferência dos capitais investidos, pelo que o regime desta será analisado caso a caso e fixado por via contratual.

(13) Assume aqui particular relevância a adesão da República Popular de Angola à Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), facto que reforça a protecção do IE contra os riscos não comerciais (riscos políticos, expropriações ilegais, sabotagens, etc.).

cimento da economia se realizasse «de forma descoordenada entre os vários sectores, entre o poder central e o poder provincial, entre a administração do Estado e as unidades económicas estatais» (14).

Em 1982, a Lei n.º 2/82 introduziu um sistema de planificação centralizado, consagrando a imperatividade do Plano, considerado como um acto vinculativo, com força de lei, para órgãos do Estado e empresas. Os planos das UEEs deviam submeter-se a múltiplos indicadores obrigatórios; os Ministérios do Plano e da tutela tinham sobre elas consideráveis poderes; o cumprimento do Plano por estas empresas devia ser efectuado através da celebração de contratos económicos (de fornecimento, de cessão, financeiros, etc.), submetidos não ao direito das obrigações, mas às directrizes da planificação. Na prática, porém, o Plano Nacional enfrentava uma crise de imperatividade (as sanções pelo seu não cumprimento revelavam-se ineficazes) e uma crise de tecnicidade (o uso de técnicas científicas de planificação esbarrava com a insuficiência, deficiência ou ausência dos indicadores macroeconómicos, do sistema de contabilidade nacional, das estatísticas, etc.). Por outro lado, a regulamentação dos contratos económicos nunca chegou a ser efectuada e o sistema de preços mostrava-se desajustado em relação aos custos dos bens produzidos ou importados. O sistema de planificação apresentava-se débil e desarticulado, lento e burocrático, não sendo mais que «um aglomerado de algumas propostas dos sectores», enquanto, de forma incorrecta, o orçamento cambial se transformava «no único instrumento de direcção da economia nacional» (15). Pronunciando-se sobre o funcionamento concreto de uma economia como a angolana, um economista português sintetizava assim a situação: «Nem mercado nem plano são formalmente determinantes desse funcionamento; os preços oficiais, quando existem, não coincidem com os preços efectivos (nos mercados paralelos, designadamente de divisas); as decisões de investimento, embora formalmente contidas em planos, não obedecem geralmente a critério económico de avaliação preciso, nem em termos micro nem macroeconómicos. Para além do peso da chamada economia informal, a economia formal está longe de dominar a economia real, concreta.» (16)

Também aqui o SEF procurou introduzir significativas alterações. A necessidade de melhorar a curto prazo o abastecimento das populações, de rever as relações cidade-campo, de se combater uma tendência para a troca directa ou para a substituição da moeda nacional (kwanza) por «meios valorimétricos informais» (*whisky*, *cerveja*, etc.) ou por moeda estrangeira, a par da exiguidade de recursos científicos e humanos para se introduzir uma planificação mais sofisticada, obrigou a reformular o papel do Plano e, conseqüentemente, a relação plano-mercado.

---

(14) In MPLA-PT, *Orientações*..., p. 10.

(15) «Discurso do Presidente na abertura da 1.ª Conferência Nacional do Partido», in revista *Novembro*, ano 9, Jan.-Fev. 1985, n.º 81, p. 29.

(16) M. Murteira, *Os Estados de Língua Portuguesa na Economia Mundial*, Lisboa, 1988, p. 165.

A este respeito sobressaem dois diplomas recentes: a Lei n.º 12/88, de 9 de Julho, conhecida por «Lei da Planificação» (LP), que procura lançar as bases de um novo sistema de planificação, visando uma combinação do Plano com mecanismos reguladores e estimuladores do mercado como forma de incentivar a iniciativa local e empresarial, e o Decreto n.º 14/89, de 6 de Maio, que altera o regime de preços vigente desde 1984, tendo como objectivos, de acordo com o seu preâmbulo, a descentralização do sistema de fixação de preços e o estabelecimento de condições que permitam a progressiva autonomia dos agentes económicos no quadro das relações de valor.

É ainda cedo para se fazer um balanço do modo como a aplicação destes diplomas contribuirá para a reestruturação da economia angolana. A via agora encetada indicia que se pretende preservar o carácter planificado da economia (planos a nível nacional, regional e local, planos globais e sectoriais, planos a curto, médio e longo prazos), mas ao mesmo tempo utilizar o mercado como regulador auxiliar para se atingir certos objectivos planificados. A planificação deixaria de fixar pormenorizadamente as tarefas das empresas e as condições da sua realização, para apenas determinar «os objectivos principais num dado período e os meios que centralmente serão assegurados para o atingir» (17). Consequentemente, as decisões económico-empresariais correntes passariam para o nível das empresas, cuja eficácia seria aferida pela produção realizada, ou seja, vendida aos consumidores a troco de um preço que deveria o mais possível reflectir os custos de produção e, uma vez contidos os factores especulativos existentes, as determinações da procura (18).

É esta a leitura que se pode fazer da conjugação da LP com o novo regime de preços. Assim, o Plano Nacional consiste num conjunto de disposições e directivas que orientam a acção do Governo na concretização de políticas e objectivos sócio-económicos definidos para um certo período. Para atingir estes objectivos o Estado socorrer-se-á de múltiplos instrumentos de regulação económica (normas para a formação de preços e salários, estrutura da tributação, subsídios, taxas de juro, câmbios, política de crédito, etc.), definirá o sistema de incentivos para as unidades económicas e o plano de investimentos. As empresas devem elaborar os seus planos de acordo com as orientações gerais do Plano Nacional e as orientações de política económica, mas simultaneamente devem ter ainda em conta as necessidades e condições do mercado. As metodologias de planificação são estabelecidas pelas empresas com base em orientações gerais do órgão central de planificação. Mas fica bem claro que os planos das empresas não estão administrativamente depen-

---

(17) In *Factores Determinantes da Política Económica da RPA e os Métodos Principais da Direcção Económica para o Período de 1986-90*, Luanda, 1985, p. 11.

(18) Um claro exemplo de um novo tipo de planificação é constituído pelo recente Plano de Recuperação Económica para 1989 e 1990. Para além de efectuar uma análise da situação económica, nele se definem os objectivos da política macroeconómica, as políticas e instrumentos económicos a desenvolver para cumprimento dos objectivos e se traçam as principais acções para o relançamento da produção.

dentes dos planos dos órgãos centrais ou locais do Estado nem representam a sua pormenorização microeconómica. Opta-se, portanto, como regime geral, por uma política de enquadramento da actividade empresarial pelo Plano, privilegiando medidas de tipo promocional. Apenas em casos excepcionais, quando uma empresa goze de posição dominante no mercado ou tenha a seu cargo vultosos investimentos, poderá ser estabelecida uma subordinação obrigatória do plano da empresa ao Plano Nacional ou local.

Este regime é, com as especificidades decorrentes da LP e da LEE, aplicado às próprias empresas do Estado. A actividade destas é orientada pelo Estado através do Plano Nacional e dos diversos instrumentos de regulação económica, e também aqui se exclui a subordinação hierárquica das UEEs aos órgãos de tutela, ao Ministério das Finanças ou do Plano, sem prejuízo dos poderes de orientação e controlo da actividade das UEEs por aquelas duas primeiras entidades. Um regime especial mais dirigista poderá, no entanto, ser aplicado às empresas de grande dimensão ou a empresas chave para a economia nacional.

Este tipo de enquadramento das empresas no sistema de planificação traz consigo uma revalorização do regime dos preços. Em relação às empresas não estatais continua válido o princípio da liberdade contratual tal como é definido na lei civil e comercial, com as limitações decorrentes da regulamentação dos preços e do regime das formas de pagamento. Em relação às UEEs a regra é agora a de que a empresa estatal fixará ou proporá a fixação de preços dos bens que produz ou de serviços que presta, na base da nova regulamentação dos preços introduzida pelo Decreto n.º 14/89.

Comparando esta com a anterior regulamentação, verifica-se que a fixação de preços continua a ser efectuada em função do tipo de bens ou serviços, havendo igualmente quatro regimes de preços. No entanto, existem pontos de clivagem importantes. Um deles refere-se à maior descentralização na decisão dos preços fixados (regime de preços máximos definido para certos bens, devendo, em princípio, ser aplicado aos bens e serviços essenciais ao consumo da população) e das margens de comercialização (regime aplicável aos produtos comercializados por empresas grossistas e retalhistas e que se traduz na atribuição de um valor, máximo ou mínimo, a acrescer ao preço de aquisição). Outro diz respeito à substituição dos regimes de preços controlados e de preços declarados pelos regimes, respectivamente, de preços garantidos e de preços livres. O regime de preços garantidos aplica-se a produtos determinados pelo Ministro do Plano a partir de propostas dos agentes económicos, produtos estes integrados no sistema de comercialização no campo. Este regime contempla a fixação de um preço mínimo de compra da produção agro-pecuária de produtos cuja oferta se pretende estimular e a fixação de preços máximos de venda de certos bens e serviços aos camponeses.

Por sua vez, o regime de preços livres abrange todos os produtos não incluídos nos regimes especiais acima referidos e traduz-se na fixação dos preços pelas empresas produtoras ou prestadoras de serviços, determinados de acordo com a oferta e a procura. As novidades introduzidas por este regime

face ao dos preços declarados situam-se não apenas no alargamento potencial do seu âmbito de aplicação mas também na inexistência de qualquer tipo de homologação. Os preços livremente definidos apenas devem ser publicitados junto dos consumidores, não sendo, ao contrário dos preços dos regimes especiais, publicados no jornal oficial. Uma importante restrição à liberdade de fixação de preços pode, no entanto, ser introduzida em relação aos produtos e serviços produzidos localmente, uma vez que os preços destes produtos podem ser fixados pelos comissários provinciais.

O modo como na prática se estruturará a relação plano-mercado vai depender de muitos factores: não só de diplomas complementares da LP cuja publicação se aguarda ou da forma como virá a ser definido o âmbito de cada um dos regimes de preços, mas sobretudo de todo um conjunto de factores políticos e sócio-económicos que condicionam em geral a aplicação do programa do SEF e a evolução do novo Direito Económico angolano.

O desafio que representa para a República Popular de Angola procurar conciliar uma via de desenvolvimento de orientação socialista com uma abertura à regulação mercantil, ao investimento privado nacional e estrangeiro e ao reenquadramento de formas sociais pré-capitalistas joga-se em grande medida no terreno da evolução da conjuntura política internacional (situação da África Austral, futuro da *perestroika* e do clima de distensão), na forma como venha a ser aplicado o plano de estabilização negociado com o FMI, no modo como reajam os países ocidentais, principais parceiros comerciais da República Popular de Angola, etc. Mas a questão decisiva será por certo a do restabelecimento da paz em Angola. A continuação da guerra constituirá, a prazo, um obstáculo de monta ao êxito de um projecto de reestruturação económica como o do SEF. Mas, uma vez conseguida a paz, a questão que se põe é a de saber se ela irá implicar ou não uma revisão da constituição económica angolana, ou até mesmo da constituição política.

Outubro de 1989