

ESTUDO SOBRE A CRIAÇÃO DE UMA LINHA DE CRÉDITO PARA AS AUTARQUIAS DE CABO VERDE

RELATÓRIO DA MISSÃO FNCE ECOLOCAL
REALIZADA DE 24 DE MAIO A 9 DE JUNHO
2004



Índice do relatório

Preâmbulo

Introdução : resumo dos objectivos e método

Capítulo 1 : Avaliação da capacidade de empréstimo das Autarquias e possíveis evoluções

- 1.1 Análise financeira global das Autarquias
- 1.2. Avaliação da situação de endividamento das Autarquias
- 1.3 Estimativa da capacidade de empréstimo suplementar das Autarquias
- 1.4 As aptidões ao empréstimo das Autarquias

Capítulo 2 : Avaliação das necessidades de financiamento para os investimentos das Autarquias

- 2.1. Abordagem aos projectos e programas de investimento das Autarquias
- 2.2. Avaliação das intenções de recurso aos empréstimos a Médio e Longo Prazo
- 2.3. O possível desempenho de uma linha de crédito

Capítulo 3 : Diagnóstico dos dispositivos de financiamento existentes (Bancos e FADM)

- 3.1. O sistema bancário Cabo-verdiano
- 3.2. O crédito dos bancos às Autarquias
- 3.3. O Fundo Autónomo de Desenvolvimento Municipal
- 3.4. A posição do BCV e dos bancos na linha de crédito projectada pela AFD

Capítulo 4 : O projecto de Linha de Crédito: praticabilidade e modalidades

- 4.1 As opções necessárias: envolvimento das finanças locais e segurança dos financiamentos finais
- 4.2 As escolhas a fazer nas orientações económicas financeiras do dispositivo
- 4.3 Os possíveis esquemas técnicos de funcionamento: pilotagem/accompanhamento e mecanismos de gestão financeira

Capítulo 5 : Elementos do Guia para os procedimentos de gestão

Preâmbulo

O presente estudo foi realizado pela Federação Nacional das Caixas Económicas/ECOLOCALE para a Direcção Geral da Cooperação Internacional do Ministério dos Negócios Estrangeiros e para a Associação das Autarquias de Cabo Verde.

A missão em Cabo Verde foi realizada entre o dia 24 de Maio e o dia 9 de Junho 2004 por :

- Jean-Yves GOURVEZ (consultor FNCE)
- Olivier RENOUE (consultor FNCE)
- Jean-Yves ROUCHY (consultor FNCE)
- José Floresvindo BARBOSA (Consultor Nacional).

Dirige todos os seus agradecimentos aos numerosos interlocutores que encontrou no seio das Administrações centrais (Ministério dos Negócios Internos, Ministério das Finanças, Banco de Cabo Verde, INE.), ao ANMCV, ao nível das 17 Autarquias, assim como nos três bancos cabo-verdianos parceiros, pelo seu acolhimento e as numerosas e ricas informações que lhes transmitiram para que este trabalho pudesse ser realizado.

LISTA DAS ABREVIações

BCA	Banco Comercial do Atlântico
BIA	Banco Inter Atlântico
BCV	Banco de Cabo Verde Banco Central
CECV	Caixa Económica de Cabo Verde
DGAL	Direcção Geral da Administração Local
DGM	Dotação Geral Municipal
DSI	Dotação de Solidariedade Intermunicipal
FADM	Fundo Autónomo Desenvolvimento Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
ECV	Escudo de Cabo Verde
FFM	Fundo de Financiamento às Autarquias
FSM	Fundo de Solidariedade Comum
FMC	Fundo Municipal Comum
ICE	Imposto sobre Consumo Especial
LFM	Lei das Finanças Municipais
LCM	Linha de Crédito às Autarquias
ICTBA	Imposto de Consumo sobre Tabaco e Bebidas Alcoólicas
IT	Imposto Turismo
IUP	Imposto Urbano Património
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
TE	Taxa Ecológica

Introdução

Resumo dos Objectivos e Método

Encontraremos em anexo os termos de referência da missão. Em síntese, o resumo devia trazer-nos recomendações quer sobre a oportunidade quer sobre as condições de implementação de uma linha de crédito de re-financiamento destinada aos três bancos que se mostraram interessados pelo desenvolvimento da sua actividade de crédito a médio e longo prazo especificamente junto das autarquias. A realização desta missão deveria então desenvolver-se segundo a seguinte cadeia lógica:

- 1) Era necessário, em primeira instância **medir a capacidade efectiva de endividamento presente e possível das 17 Autarquias**. Esta avaliação passaria por uma análise bem precisa da sua situação financeira efectiva, uma apreciação das suas margens de manobra e da sua capacidade de auto-financiamento. Esta deveria fundamentar-se num escrutínio ad hoc das contas executadas no decorrer dos exercícios mais recentes disponíveis e tendo em conta os factores de evolução sobre os recursos e as despesas (nomeadamente de acordo com a lei em preparação sobre a reforma das Finanças das Autarquias).
- 2) Numa segunda etapa, era indispensável tentar **dimensionar as necessidades actuais e potenciais das Autarquias para os financiamentos MLP no decorrer dos próximos 4 a 5 anos**. Seria portanto necessário levar a cabo uma investigação quer sobre as actuais dívidas como nos programas de investimento em que se basearam aquando de um novo mandato, e sobre as suas intenções sobre o modo de financiamento desses programas.
Simultaneamente, seria também desejável fazer uma apreciação ao nível de competência em matéria de gestão financeira das Autarquias, sobre a sua aptidão para negociar e criar soluções de financiamento correspondentes à sua capacidade de endividamento real.
- 3) **O diagnóstico do dispositivo de oferta de financiamentos existente**, proveniente principalmente dos Bancos, mas também potencialmente do FADM, deveria também ser conduzido, com o objectivo de medir o nível das intervenções existentes, de identificar os eventuais impedimentos ao seu desenvolvimento, e determinar as medidas a tomar para favorecer a apetência dos bancos em relação ao mercado dos investimentos municipais. Esta diligência implicaria um trabalho de diálogo técnico aprofundado sobre o assunto com interlocutores bancários. Aliás, era importante actualizar os eventuais inconvenientes que a criação de uma linha de recursos exteriores poderia apresentar em matéria de política monetária e de domínio dos créditos na economia do Banco Central.
- 4) É no fim destas três fases de trabalho que é possível **apresentar os esclarecimentos necessários sobre a oportunidade e a viabilidade económica de uma linha de crédito** e traçar as pistas operacionais para a sua criação: dimensionamento, maturidades e tipos de vencimento, condições financeiras a feira de re-financiamento, modalidade de gestão financeira e risco, modalidades de acompanhamento e de pilotagem das operações ... Os elementos trazidos deveriam permitir aos responsáveis pela decisão perceberem um certo número de grandes opções a decidir quanto às condições e modalidades da linha, o desafio era fazer com que ela seja « consumida » da melhor forma pelas Autarquias durante os próximos anos.

- 5) Enfim, era de esperar a elaboração de um **guia de orientação dos procedimentos de gestão** a desenvolver pela Agência Francesa e da sua relação com os Bancos parceiros. Assim, o Manual de Procedimentos detalhados propriamente dito não poderá ser elaborado antes que as opções definitivas para a sua criação operacional não sejam decididas, o que deveria surgir no fim de uma missão de avaliação operacional ad hoc. O documento proposto sobre este assunto insiste então sobretudo no tipo de circuitos e tratamentos que deverão ser levados a cabo para um bom acompanhamento e controlo das operações de financiamento.

CAPÍTULO 1 :

AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES DE EMPRÉSTIMO DAS AUTARQUIAS E SUAS POSSÍVEIS EVOLUÇÕES

1.1- Análise Financeira Global das Autarquias

1.1-1. As bases técnicas da análise

A medida das margens de manobra das Autarquias foi conduzida apoiando-se numa pesada recolha de informações e um tratamento adaptado à qualidade dos dados recolhidos. As principais tarefas recaíam sobre:

- A constituição de uma base de dados sobre as contas executadas das Autarquias nos exercícios de 2000, 2001 e 2002. De acordo com os responsáveis, o período de observação foi limitado a estes três anos devido às seguintes considerações:
 - o A não disponibilidade das contas de 2003. À data da missão, poucas Autarquias tinham encerrado as contas de 2003 (legalmente as autarquias devem aprovar as contas em Assembleia Municipal antes de 30 de Junho e comunicá-las ao Tribunal de Contas).
 - o O recurso às contas dos exercícios anteriores, do qual o modo de produção é marcado por algumas incertezas técnicas, não acrescentaria nada ao necessário visionamento da situação financeira actual das 17 Autarquias.
 - o A dimensão das tarefas complementares para assegurar o resultado dessas contas era incompatível com os prazos de realização da missão.
- Os dados contabilísticos utilizados são provenientes sobretudo dos documentos contabilísticos transmitidos cada ano ao Tribunal de Contas, que assegura o controlo da regularidade e da veracidade das contas e da legalidade das operações orçamentais retratadas. A missão beneficiou, a este respeito, da plena e inteira cooperação deste Tribunal. A missão trabalhou durante mais de 10 dias nestes locais afim de assegurar a resposta detalhada dos elementos de base. Os dados contabilísticos utilizados são provenientes de mapas 02, contas de gerência, 03 Receitas/ Comparativo /orçamento/cobrada) e 04 Despesas/Comparativo/orçamento/realizada), de acordo com a nomenclatura em vigor da instrução genérica do Tribunal de Contas, regidas pelo Decreto-lei DL 33/89 art. 5-3.6 e pelo decreto de 27.01.1992
- Nesta ocasião os fortes limites do sistema contabilístico em vigor, que remonta na sua estrutura ao início dos anos 80, puderam ser constatados. A ausência de planos contabilísticos precisos e de um verdadeiro manual que indiquem os procedimentos e métodos de imputação torna incerto o conteúdo das rubricas utilizadas, implicando questionários sobre pontos de vista chave para a análise (distinção/funcionamento/investimento, isolamento das despesas por natureza ...). Aliás, a ausência de todo o processo de associação dos produtos e despesas ao exercício (diária complementar ou contas de regularização diversas) favorece os relatórios de despesas entre os exercícios fora do quadro orçamental (problema dos documentos em cofre = facturas não pagas). A elaboração dos três pontos piloto do programa de informatização NOSI (PRAIA, SAO VICENTE ; SAL) é acompanhada pela concretização de um novo plano contabilístico mais preciso e detalhado, que deveria levar-nos a um melhor acompanhamento orçamental. Mas a instauração dos procedimentos explícitos de gestão contabilística será também necessário.

- A base de dados contabilísticos foi igualmente alimentada parcialmente pelas informações recolhidas no quadro do estudo levado a cabo pela ANMCV em 2003 sobre as finanças locais, principalmente com objectivos de verificação e de cotejo.
- Foi constatado também que em alguns casos, a transmissão das contas encerradas e aprovadas pelo Tribunal, não terão sido asseguradas sem que esta falha tivesse sido sancionada. Neste caso, a colecta foi assegurada directamente junto das respectivas Autarquias.
- Paralelamente, a investigação foi realizada em todas as características do quadro legal e regulamentar no qual evoluem as Autarquias, e principalmente nas suas dimensões orçamentais e financeiras: incluindo as competências, fiscalidade, dispositivos de recurso (FEF...), condicionalismos e regras relativas às despesas de funcionamento e de endividamento ...).

1.1-2. As principais declarações: margens de manobra reais, mas com sensível redução no decorrer dos três últimos exercícios

Encontraremos em anexo o conjunto dos dados contabilísticos e financeiros reunidos em cada uma das 17 Autarquias. Foi a partir destes dados e sob a reserva dos limites próprios nos registos de contabilidade existentes que os indicadores considerados pelos Consultor como os mais significativos foram calculados.

Uma escolha metodológica central decidiu considerar unicamente os orçamentos « ordinários ». Excluímos portanto qualquer consideração dos dados extra orçamentais.

PARTE DOS ORÇAMENTOS EXTRA MUNICIPAIS NAS RECEITAS E DESPESAS TOTAIS

Habitantes	Menos de 20 000			20 a 50 000			Mais de 50 000			Total		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Orçamento ordinário	1 184	1 081	1 011	355	387	534	676	684	875	2 214	2 152	2 421
OEM	829	868	882	436	351	456	348	386	384	1 613	1 605	1 722
% dos OEM	41%	45%	47%	55%	48%	46%	34%	36%	30%	42%	43%	42%
Total das receitas	2 012	1 949	1 893	791	738	990	1 024	1 070	1 259	3 827	3 757	4 143
Orçamento ordinário	893	1 088	1 111	281	322	469	577	699	893	1 752	2 110	2 473
OEM	558	410	455	272	163	263	319	293	328	1 148	865	1 047
% dos OEM	38%	27%	29%	49%	34%	36%	36%	30%	27%	40%	29%	30%
Total das despesas	1 451	1 498	1 565	553	485	733	896	992	1 222	2 900	2 975	3 520

A existência de orçamentos extra municipais (OEM) constitui com efeito um dos principais elementos da contabilidade pública de Cabo Verde: corresponde ao registo de receitas de carácter excepcional e aleatório: subvenções e ajudas que as Autarquias recebem da ONG ou de outras instituições, nomeadamente no quadro das operações de cooperação descentralizada com os Países do Norte, da qual a vasta diáspora nacional favorece o desenvolvimento. As despesas cobrem portanto uma grande parte dos compromissos de investimento para os projectos identificados. Como o ilustra o quadro acima, os OEM representam em média entre 30 e 40 % das receitas totais, e entre 30 e 50 % das despesas, segundo as categorias das Autarquias e conforme os anos.

A opção de excluir a massa das receitas e despesas extra municipais da análise financeira foi decidida com base em:

- Do carácter de incerteza e não clareza decorrente destas operações,
- Do facto que estes orçamentos são em grande parte estruturalmente e por natureza afectados.

Dado isto, **4 grandes tipos de indicadores/parâmetros** calculados a partir dos dados do orçamento « ordinário » foram colocados em evidência pela apreciação das margens de manobra das Autarquias e da sua recente evolução:

- As respectivas evoluções das receitas e das despesas, de funcionamento e de investimento, susceptíveis de evidenciar **efeitos de corte positivos ou negativos**.
- Os dados da **estrutura nas receitas** (parte da fiscalidade, do FEF) e **nas despesas** (parte das despesas com pessoal global – incluindo as vantagens anexas
- **Alargamento do nível de auto financiamento** (diferença entre as receitas totais reais e as despesas totais reais), seja o excedente sobre os fluxos anuais podendo ser afectado no financiamento dos investimentos e/ou ao serviço da dívida¹
- **Os Fundos de Maneio no fim do exercício**, considerados em número de dias de despesas orçamentais anuais, que mede o nível de « reserva » da qual dispõem a Autarquia no início do exercício seguinte,

1.1-2.1. Evolução das receitas e despesas: um efeito de corte líquido

Os quadros abaixo ilustram o fenómeno do evidente efeito de corte que marcam as finanças locais nos últimos dois exercícios em estudo, uma vez que em 2000 as Autarquias caracterizavam-se por um significativo excedente.

O ritmo de progresso das despesas estabelece-se em 20 % em 2001 e 17 % em 2002, quando as respectivas receitas diminuem de 3% e progridem somente de 13%. Devemos então sublinhar que a tendência que por um lado desequilibra global e muito significativamente, está mais fortemente associada às escolhas e às pressões que marcaram a evolução das despesas do que aos que recaíram nas receitas.

Habitantes		EVOLUÇÃO DAS MASSAS ORÇAMENTAIS							
		< 20 000		20 a 50 000		> 50 000		Total	
taxa de crescimento das massas		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Receitas reais de funcionamento		-30%	28%	-5%	21%	14%	25%	-14%	25%
Despesas reais de funcionamento		10%	7%	10%	20%	11%	8%	10%	10%
Receitas reais de investimento		60%	-54%	91%	89%	-18%	33%	27%	-10%
Despesas reais de investimento		50%	-7%	29%	114%	72%	94%	52%	34%
Receitas orçamentais totais		-9%	-6%	9%	38%	1%	28%	-3%	13%
Despesas orçamentais totais		22%	2%	15%	46%	21%	28%	20%	17%

¹ O carácter aproximativo dos registos contabilísticos tornava impossível de analisar segundo o método clássico, que se apoia na economia bruta (RRFuncionamento – DRFuncionamento), na Economia (Economia bruta – despesas financeiras sobre a dívida). Efectivamente, podemos por um lado notar em alguns casos incoerências de imputação entre Funcionamento e Investimento. Por outro lado, as imputações das despesas financeiras pagas tanto a curto prazo como no médio Longo prazo e das amortizações de capital sobre a dívida Médio e Longo Prazo são sistematicamente não ou incorrectamente registadas nas contas examinadas.

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS DAS AUTARQUIAS

Milhões de escudos	Menos de 20 000			20 a 50 000			Mais de 50 000			Total		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Receitas reais de funcionamento	900	626	800	303	287	347	402	460	576	1.604	1.373	1.723
Despesas reais de funcionamento	624	684	734	214	236	283	485	540	586	1.323	1.460	1.603
Receitas reais de investimento	284	454	211	52	99	188	274	225	299	611	778	698
Despesas reais de investimento	269	404	377	67	87	186	92	159	308	429	650	870
										0	0	0
Receitas orçamentais totais	1.184	1.081	1.011	355	387	534	676	684	875	2.214	2.152	2.421
Despesas orçamentais totais	893	1.088	1.111	281	322	469	577	699	893	1.752	2.110	2.473

De notar que esta degradação do equilíbrio financeiro global Receitas/ Despesas toca quase a totalidade das Autarquias, salvo 4 de entre elas. Trata-se portanto de um movimento de fundos do qual o prolongamento em 2003 (ano pré-eleitoral deveria ser questionado e analisado.

	Evolução das Receitas e Despesas orçamentais em 2 anos		
	Receitas	Despesas	Rácio Receitas/Despesas
Paul	9%	16%	1,8
Porto Novo	-44%	-43%	1,0
Sao Nicolau	22%	36%	1,7
Sal	-65%	44%	-0,7
Boa Vista	106%	192%	1,8
Sao Domingos	-4%	7%	-1,7
Sao Miguel	6%	-3%	-0,5
Tarrafal	96%	77%	0,8
Maio	-11%	22%	-2,0
Moisteros	-25%	-14%	0,5
Brava	67%	28%	0,4
Ribeira	25%	38%	1,5
SantaCruz	18%	20%	1,1
Santa Catarina	104%	156%	1,5
Sao Filippe	50%	52%	1,0
Sao Vicente	43%	81%	1,9
Praia	22%	41%	1,9
Conjunto	9%	41%	4,4

1.1-2.2. Estrutura das Receitas e das Despesas:

1.1-2.2.1. Receitas : Os recursos de transferência corrente (do qual os FEF) representam uma parte muito importante (mais de 50%) e em forte crescimento no período (de 47 a 61 % em média global).

Mesmo as duas maiores Autarquias (mais de 50 000 h) conhecem esta tendência líquida (de 34 a 41 %). Esta observação levanta a questão da verdadeira autonomia financeira das Autarquias e das suas evoluções possíveis no quadro da reforma das finanças locais em preparação.

De notar igualmente em contraponto, o peso relativo estruturalmente fraco dos adiantamentos fiscais (em média cerca de 30%), e principalmente nas pequenas e médias Autarquias. Esta constatação explica-se certamente pela fraqueza da matéria fiscal num certo número de territórios. Mas também se deve e igualmente forte e principalmente nas médias e grandes cidades às insuficiências profundas

que mancham os dispositivos de estabelecimento e de gestão (acompanhamento das liquidações, liquidação das funções financeiras, encaixes e procedimentos) dos impostos locais (IUP, taxas diversas...) a cargo das Autarquias. Nestas condições. O desafio das capacidades das Autarquias de bem calibrar e cobrar imposto (e principalmente o seu saldo credor) é largamente grave e as soluções que irão no sentido de uma melhora do seu rendimento determinaram as suas margens de manobra futuras.

%	Habitantes			20 a 50 000			Mais de 50 000			Total		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Impostos e taxas	10%	19%	20%	16%	22%	22%	50%	51%	47%	21%	30%	29%
Transferências (yc FEF)	48%	69%	71%	60%	62%	72%	34%	33%	41%	47%	56%	61%
Outros	42%	12%	9%	24%	16%	6%	16%	15%	12%	32%	14%	10%
Total das Receitas de funcionamento	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Despesas com pessoal	52%	55%	55%	87%	76%	77%	72%	87%	62%	65%	70%	62%
Outros	48%	45%	45%	13%	24%	23%	28%	13%	38%	35%	30%	38%
Total das despesas de funcionamento	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

1.1-2.2.2. Despesas : um peso considerável das despesas reais com pessoal

No período elas representam em média mais de 65 % das despesas totais, incluindo todos os elementos anexos de remuneração dos agentes, que são numerosos, e igualmente dos emolumentos pagos aos eleitos. O rácio prudencial recomendado pelos poderes públicos em Cabo Verde de 50 % é largamente ultrapassado. Em valor absoluto, estas despesas têm um forte progresso nos últimos dois exercícios, passando de 1 323 milhões ECV para 1 603, sendo + 21%, acentuando sem dúvida um aumento não negligenciável dos efectivos da Função Pública Territorial.

A futura gestão deste posto, deverá sem dúvida apoiar-se em políticas de gestão orientada para uma estabilização dos efectivos e dos desenvolvimentos internos para postos de qualificação e das competências actualmente em falta (gestão de fiscalidade, controlo de contas e gestão financeira, funções de gestão de obras.).

1.1-2.3. Nível de auto-financiamento alargado: o limite mínimo foi ultrapassado em 2002 em dados consolidados, mas a deterioração concentra-se em algumas câmaras

O efeito de corte marcado pelas receitas e despesas traduz-se directamente por um importante aumento da capacidade de auto-financiamento, que passa de um nível muito significativo de 463 Milhões ECV em 2000 para menos de 52 Milhões ECV em 2002, ultrapassando assim a linha encarnada em dados consolidados.

De notar que o fenómeno ainda que particularmente pronunciado nas pequenas Autarquias (o rácio de auto-financiamento sobre receitas degrada-se passando assim de 25 % para – de 10%) é mais inquietante para as grandes (de 15% a – 2%).

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DE AUTOFINANCIAMENTO DAS AUTARQUIAS

Habitantes	Menos de 20 000			20 a 50 000			Mais de 50 000			Total		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Autofinanciamento alargado (Milhões ECV)	290	-8	-99	74	65	65	99	-15	-18	463	42	-52
<i>Autofinanciamento/Receitas orçamentais</i>	<i>25%</i>	<i>-1%</i>	<i>-10%</i>	<i>21%</i>	<i>17%</i>	<i>12%</i>	<i>15%</i>	<i>-2%</i>	<i>-2%</i>	<i>21%</i>	<i>2%</i>	<i>-2%</i>
<i>Autofinanciamento/ Investimento</i>	<i>108%</i>	<i>-2%</i>	<i>-26%</i>	<i>110%</i>	<i>74%</i>	<i>35%</i>	<i>107%</i>	<i>-9%</i>	<i>-6%</i>	<i>108%</i>	<i>6%</i>	<i>-6%</i>

De notar igualmente que os indicadores consolidados apresentam situações fortemente heterogêneas no espaço e no tempo. Tanto que algumas Autarquias mantiveram capacidades de auto-financiamento relativa significativas de forma recorrente (São Miguel, Tarrafal, Brava, Ribeira, Santa Cruz, Santa Catarina, São Filippe), outras conheceram movimentos inversos muito brutais (principalmente Sal, sobre a qual pesa uma grande incerteza quanto à incerteza quanto à pertinência do conteúdo das contas) e sobretudo Praia e Boa Vista.

Milhões ECV	Autofinanciamento alargado			Autofinanciamento alargado 2002/ Habitantes em ECV
	2.000	2.001	2.002	
Paul	4	3	2	321
Porto Novo	33	-13	16	902
Sao Nicolau	9	-2	3	188
Sal	174	-13	-149	-10.066
Boa Vista	13	-4	-21	-4.989
Sao Domingos	14	-2	2	128
Sao Miguel	2	4	8	497
Tarrafal	2	19	15	836
Maio	21	3	-2	-315
Moisteros	19	-0	7	494
Brava	-1	-4	21	3.076
Ribeira	36	18	36	1.659
SantaCruz	23	31	12	362
Santa Catarina	23	31	12	238
Sao Filippe	11	14	14	507
Sao Vicente	39	20	-19	-274
Praia	59	-35	1	6
	463	42	-52	-119

1.1-2.4. O Fundo de maneo em fim de exercício: as Autarquias serviram-se das suas reservas de tesouraria

No final de 2002, as Autarquias dispunham de menos de 50 dias de despesas em Fundos de maneo disponíveis, após 117 dias do fim de 2000. O limite baixo é atingido pelas grandes cidades, que têm menos de duas semanas de despesas em reserva no final de 2002.

É portanto claro que ao nível global os desequilíbrios receitas/ despesas foram largamente absorvidos pelo consumo das reservas de tesouraria constituídas anteriormente.

Habitantes	Menos de 20 000			20 a 50 000			Mais de 50 000			Total		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
%												
Fundos de maneo totais	229	151	108	309	286	206	81	41	15	193	135	93
Fundos de maneo disponíveis	170	102	69	120	82	48	35	40	14	117	78	45

Mas, também aqui os resultados consolidados podem ser « enganosos ». Algumas Autarquias preservaram os seus fundos de maneo de encerramento de forma notável no decorrer do período: Paul, Porto Novo, Sao Nicolau, Sao Miguel, Ribeira por exemplo. Os efeitos de tesouraria associados aos movimentos sobre os orçamentos extra municipais, como a gestão particular dos « Documentos em cofre » podem em parte e para algumas esta performance. A situação de Praia, que mantém sempre e para sempre 3 dias de fundo de maneo, deve ser uma vez mais assinalada neste indicador.

Convém aliás assinalar, que as contas correntes das Autarquias, sobre as quais o fluxo de tesouraria é apresentado, são contas bancárias. Dispõem da capacidade de negociar com os bancos as disposições contratuais particulares podendo assegurar uma remuneração dos excedentes modificando a liquidez. Pelos menos um dos três grandes bancos inclui aliás já no seu contrato de conta esta disposição (formula de Gestão Integrada de Tesouraria), com

um juro credor fraco (1.5%). As Autarquias podem então em teoria praticar uma política de gestão prudente da sua liquidez sem serem penalizadas. Neste contexto, a manutenção permanente de um saldo à ordem de menos de 1 mês de despesas poderia ser considerado como um critério de gestão sadia.

**Fundos de maneo de encerramento disponível em
número de dias de despesas orçamentais correntes**

	2.000	2.001	2.002
Paul	315	318	197
Porto Novo	116	72	113
Sao Nicolau	247	199	187
Sal	415	198	44
Boa Vista	371	116	50
Sao Domingos	95	46	48
Sao Miguel	103	138	150
Tarrafal	107	97	74
Maio	150	65	30
Moisteros	2	5	79
Brava	35	24	131
Ribeira	408	211	175
SantaCruz	24	24	20
Santa Catarina	550	506	23
Sao Filipe	41	95	27
Sao Vicente	101	89	31
Praia	68	4	3
	117	78	45

1.2- Avaliação da situação de endividamento das Autarquias

1.2-1. Um nível de endividamento limitado sob reserva do desconto dos « documentos »

A medida do nível de endividamento real no Médio e Longo prazo total das Autarquias a par dos outros agentes económicos apresenta um certo número de dificuldades. A informação apresentada provém de três fontes:

- Estado (abaixo a apresentação das dívidas e empréstimos cruzados entre o Estado e as Autarquias),
- Os estabelecimentos bancários, sobre os seus financiamentos de equipamento e projectos,
- As empresas prestadoras de bens e serviços (crédito a fornecedores)

- A dívida face ao Estado foi objectivo de uma primeira avaliação pela Direcção do Tesouro e pela Direcção Geral da Administração local, que deverá ser confrontada com verificações contraditórios nos próximos meses. Foi esta avaliação que foi retida no actual estado.²

- A dívida aos Estabelecimentos bancários também é bem conhecida, no momento da investigação (sem dados cronológicos, as normas contabilísticas publicas em vigor não integram as contas de activos e passivos). Foi estimada com base nas declarações das Autarquias, verificada por elementos de identificação específicos. Diz então respeito a 31.12.2003.

² Para a divida face ao Estado, a avaliações levadas a cabo pela Direcção do Tesouro no início de 2004 recaem sobre o Estado dividas e empréstimos recíprocos entre o Estado e os Municípios (resultantes de atrasos acumulados de transferências por um lado da meia dúzia de FEF ou de subvenções dos programas e por outro lado das entradas de impostos e receitas diversas entregues pelas municipalidades à conta do Estado).

- As dívidas às empresas que resultam de facturas não (por vezes com um atraso de longos anos), que estão incluídas naquilo que qualificamos como « Documentos em cofre ») não são apreciadas, as contas de encerramento não as contabilizam de forma sistemática³. A sua existência, por muito pouco que sejam reconhecida, colidem com os saldos de encerramento no relatório do exercício. Não seria demais recomendar um procedimento de auditoria sistemático e generalizada a este assunto, no quadro do projecto de estabilização financeiro das Autarquias que se encontra em elaboração.

No geral, a análise apoia-se então unicamente nos dois primeiros pontos de dívida assinalados. Leva-nos a sublinhar que, globalmente, as Autarquias suportam uma dívida muito limitado em dados consolidados. Mas também aqui com variações importantes de uma Câmara para Outra.

- No total, quatro Autarquias destacam-se por um nível de dívida global importante: Praia em primeiro lugar, mas igualmente Santa Catarina, Santa Cruz e Porto Novo. Para Praia e Santa Catarina, o peso da dívida bancária junta-se claramente à dos empréstimos do Estado para criar esta situação. Para as outras duas, é a dívida ao Estado que é o elemento central.
- A dívida bancária permanece muito modesta, e insere-se actualmente nas capacidades orçamentais da maioria das Autarquias ; excepto o que respeita a Praia, que detém mais de metade (quase 2/3) do capital em dívida a 31/12/2003.

Divida corrente das Autarquias - Estimativa

	Estado	Bancos	Total	Divida / Habitante
Menos de 20 000 H	-34	30	-4	-34
Paul	7,4	0,0	7,4	1 213
Porto Novo	14,2	4,8	19,0	1 102
Sao Nicolau	-6,2	3,9	-2,3	-170
Sal	-58,8	6,2	-52,6	-3 556
Boa Vista	7,0	0,0	7,0	1 659
Sao Domingos	11,1	4,8	15,9	1 221
Sao Miguel	-8,9	0,0	-8,9	-553
Tarrafal	12,6	8,9	21,5	1 229
Maio	-5,4	1,3	-4,1	-601
Moisteros	-3,6	0,0	-3,6	-246
Brava	-3,6	0,0	-3,6	-535
20 a 50 000 H	54	56	110	832
Ribeira	12,3	0,0	12,3	571
SantaCruz	41,5	7,0	48,5	1 477
Santa Catarina	5,9	48,6	54,5	1 091
Sao Filipe	-5,2	0,0	-5,2	-188
Mais de 50 000 H	-5	211	207	1 184
Sao Vicente	-24,1	34,5	10,4	153
Praia	19,2	176,9	196,1	1 839
Total	15,3	296,9	312,2	713

1.2-2. O rácio de Dívida corrente a médio e longo prazo auto -financiamento alargado /

A análise deste rácio, que pode ser considerado como uma chave na apreciação das capacidades de endividamento de uma colectividade, tornou-se difícil em Cabo Verde devido ao facto de os dados de que dispomos sobre a dívida são pontuais (31/12/2003) e

³ Ver nota da Inspeção-geral das Finanças a este respeito a 16 Abril 2002

declarativas (questionário), e tendo em conta as incertezas que recaem sobre as avaliações de auto-financiamento. Representa no entanto um interesse na medida em que reflecte uma grande heterogeneidade das situações municipais.

Este rácio dá uma imagem grosseira do número de anos nos quais a Autarquia seria capaz de liquidar a sua dívida corrente na base da sua actual capacidade de « reembolso ». A medição foi feita com base no valor médio de auto-financiamento das Autarquias no decorrer dos três exercícios. É evidente que se tomássemos em consideração os valores de auto financiamento de 2002, os resultados obtidos sofreriam um grande impacto. Sobre este indicador, distinguem-se particularmente duas Autarquias: Praia, com um nível de 23 anos sobre a sua dívida global (21 anos sobre a sua dívida bancária), e Santa Cruz (17 anos e 2,5 anos respectivamente para a dívida global e bancária).

**Divida corrente / auto-financiamento
alargado média dos três exercícios**

	Divida total	Bancos
Paul	2,5	0,0
Porto Novo	1,6	0,4
Sao Nicolau	-0,7	1,2
Sal	-12,5	1,5
Boa Vista	-1,8	0,0
Sao Domingos	0,0	1,1
Sao Miguel	-1,9	0,0
Tarrafal	1,8	0,7
Maio	-0,5	0,2
Moisteros	-0,2	0,2
Brava	-0,7	0,0
Ribeira	0,4	0,0
SantaCruz	16,7	2,4
Santa Catarina	2,5	2,2
Sao Filippe	-0,4	0,0
Sao Vicente	0,0	2,5
Praia	23,3	21,0

De notar que os valores negativos do rácio sobre Boa Vista e Sal explicam-se mecanicamente : para o Sal pela sua condição de importante credor face ao Estado, e para Boa Vista devido ao facto de que o seu auto-financiamento médio é negativo. Assim, nestes casos particulares, o rácio não é por si só um indicativo de uma boa saúde financeira.

X
Xx

Síntese uniformizada sobre a situação financeira das Autarquias

O quadro abaixo resume o posicionamento de cada uma das 17 Autarquias em relação a cada um dos indicadores de bem-estar financeiro analisados. Coloca bem em evidência as importantes disparidades que marcavam a situação financeira das colectividades, com as precauções de utilização sobre as incertezas da fiabilidade de algumas contas e a diferença temporal sobre o cálculo do rácio Endividamento /FR.

Neste quadro de análise, as 5 Autarquias que se caracterizam pela sua fraca margem de manobra financeira são com evidência e por ordem decrescente de dificuldade:

- Ø Praia
- Ø Sao Vicente
- Ø Sal
- Ø Boa Vista
- Ø Maio

Sintese da situação financeira das Autarquias

	Efeito de corte	Autofinanciamento	Fundo de maneoio	Endividamento /FR
Paul	--		+++	++
Porto Novo	+	0	++	+++
Sao Nicolau	--	0	+++	++
Sal	--	--	+	--
Boa Vista	--	--	++	--
Sao Domingos	--	-	++	+++
Sao Miguel	++	+	+++	+++
Tarrafal	++	++	++	+++
Maio	--	-	+	-
Moisteros	-	0	++	++
Brava	++	+	++	++
Ribeira	--	++	++	+++
SantaCruz	-	+++	--	--
Santa Catarina	--	+++	-	+++
Sao Filippe	0	+++	-	++
Sao Vicente	--	-	--	++
Praia	--	--	---	---

As 3 Autarquias que, pelo contrário, espelham uma maior solidez financeira são por ordem decrescente:

- Ø Tarrafal
- Ø Sao Miguel
- Ø Porto Novo

É preciso relembrar que estas avaliações são baseadas na verificação rigorosa dos dados relativos aos exercícios de 2000 a 2002. Ora o exercício de 2003, ano pré eleitoral pode suscitar algumas interrogações sobre uma eventual acentuação da progressão das despesas de funcionamento, e daí a uma agravação da deterioração das capacidades de auto-financiamento e dos fundos de maneoio. Ao contrário, a informatização das câmaras poderá ter um efeito favorável. Assim Sao Vicente viu, devido a um melhor acompanhamento da sua fiscalidade, as suas receitas fiscais multiplicadas por 3 em 2003.

1.3- Estimativa das capacidades de endividamento suplementar das autarquias

A avaliação da capacidade de recurso suplementar ao credito para cada uma das 17 Autarquias é um exercício delicado, que se insere nos limites da fiabilidade e da frescura dos dados disponíveis e que deve apoiar-se sobre algumas hipóteses de calculo quanto ao nível do serviço da divida actual e futura que é condição recorrente.

Foram seguidos dois cenários de estimativa:

1. **Um cenário A**, que consiste em calcular a capacidade potencial de endividamento a partir do auto-financiamento médio em 3 anos observados, dedução feita das despesas recorrentes estimadas associadas ao endividamento bancário existente a 31.12.2003 e ao reembolso da divida liquida devida ao Estado.
2. **Um cenário B**, que consiste em calcular a capacidade potencial de endividamento a partir da evolução do que poderá ser o auto-financiamento estrutural de cada autarquia a partir de 2005, sendo tudo o resto igual, sempre com a dedução feita das despesas recorrentes estimadas associadas ao endividamento bancário existente a 31.12.2003 e ao reembolso da divida liquida devida ao Estado.

Este exercício justifica-se devido ao facto de que a Lei das Finanças Municipais que deveria aplicar-se a partir de 2005, inclui medidas fiscais e financeiras que poderão ter um impacto muito forte e diferenciado sobre os recursos de cada Autarquia. Trata-se essencialmente da reforma do FEF, no qual a massa progredirá de forma muito significativa para cobrir principalmente a compensação e a disparidade das receitas devidas aos imposto de Turismo e do Imposto do Tabaco e bebidas alcoólicas consecutivo à instauração do IVA e do ICE, e do qual a repartição deveria ser fundamentalmente reorganizada com a preocupação de uma melhor perequação. Sem ter um conhecimento detalhado e seguro dos projectos em discussão, foi possível integrar algumas hipóteses a este respeito.

Com efeito globalmente, esta reforma deveria ter algumas consequências felizes para as finanças municipais, mesmo que não conduza a um progresso muito significativo na massa total dos recursos de dotações / retrocessos fiscais :

- Ø Melhoria da visibilidade plurianual do nível dos recursos locais : os recursos obtidos até hoje dos pagamentos do IT⁴, e do TE⁵ e da ICTBA⁶ caracterizavam-se efectivamente por uma forte « volatilidade ».
A substituição da massa fiscal abandonada por um conjunto global anual representando uma parte fixa dos recursos fiscais totais do Estado (como par ao actual FEF⁷) contribuirá para a estabilização em valor real das receitas orçamentais ;
- Ø Incremento possível do « poder fiscal » das Autarquias através das possibilidades alargadas de criação de novas taxas e rendas, com uma capacidade de determinação sobre bases e de fixação de taxas e tarifas. Quando na presente situação as Autarquias não possuem qualquer latitude para varias as taxas sobre o IUP (principal recurso fiscal), deveriam no futuro se encontrar mais preparadas para desenvolver uma verdadeira politica fiscal, adaptada a sua estratégias de investimento.
- Ø Melhoria sensível das margens de manobra de uma quantidade importante de Autarquias seguindo as inovações que marcaram as regras de perequação que poderão governar o novo FFM⁸. O reequilíbrio desempenhará então um duplo registo: por um lado a melhoria dos critérios de redistribuição dos FMC⁹ e FSM¹⁰ (que virão em substituição das DGM¹¹ e DSI) e a anulação do muito importante efeito de concentração da percepção das receitas recebidas da parte do IT, do TE e do ICTBA dirigidas às câmaras, que era calculada segundo a sua geração territorial.

⁴ Imposto Turismo

⁵ Taxa Ecológica

⁶ Imposto de consumo sobre tabaco e bebidas alcoólicas

⁷ Fundo de Equilíbrio Financeiro

⁸ Fundo de Financiamento dos Municípios

⁹ FMC Fundo Municipal Comum

¹⁰ Fundo de Solidariedade Comum

¹¹ Dotação Geral Municipal e Dotação de Solidariedade Intermunicipal

No total, o cenário B permite avaliar o impacto que teria tido, de forma « mecânica » estas inovações sobre o auto-financiamento de cada Autarquia como ao seu nível de 2002, e portanto a capacidade de reembolso suplementar líquido que poderia daí advir.

1.3-1. Cenário A : uma capacidade de cobrança suplementar na ordem dos 550 Milhões ECV

O quadro abaixo expõe o desenrolar do cálculo e o resultado da estimativa do cenário A.

As principais hipóteses abordadas recaem sobre:

- Ø Avaliação do custo do conjunto da dívida existente a cobrir anualmente no decorrer dos anos vindouros para cada autarquia:
 - Dívida líquida em face do Estado: considerámos que o próximo processo « de saneamento financeiro » traduzir-se-à pelas Autarquias devedoras por um plano de reembolso sobre 10 anos, com uma taxa de juro nula;
 - Dívida bancária : adoptámos a « forte » hipótese de uma maturidade média residual de 8 anos sobre montante existente, com uma taxa média relativamente elevada (14%)

- Ø Auto-financiamento residual após o conjunto da dívida recalculada: considerámos que em média, apenas 70% do auto-financiamento poderia ser consagrado a um conjunto suplementar de dívida, os 30% restantes seriam consagrados aos recursos próprios sobre os investimentos anuais realizados.

Custo do conjunto da dívida existente: estimativa				Endividamento potencial possível : estimativa			
Milhões de escudos	Estado (1) Saneamento financeiro	Bancos (2)	Total (3) = (1) + (2)	Auto-financiamento sobre o orçamento ordinário médio 2000/02 (4)	Auto-financiamento corrente após o conjunto da dívida existente (5)	Auto-financiamento afectável ao conjunto da dívida suplementar (6) = (5) * 0,7	Dívida corrente LMT correspondente máximo(7)
Taxa média anual		14%	14%			70%	12%
Duração média de anos	10	8	8				15
Paul	0,7		0,7	3	2	2	11
Porto Novo	1,4	1,0	2,4	12	9	6	44
Sao Nicolau		0,8	0,8	3	2	2	11
Sal		1,3	1,3	4	3	2	14
Boa Vista	0,7		0,7	-4	-5	-3	-22
Sao Domingos	1,1	1,0	2,1	4	2	2	11
Sao Miguel				5	5	3	23
Tarrafal	1,3	1,9	3,1	12	9	6	42
Maio		0,3	0,3	7	7	5	34
Moisteros				9	9	6	41
Brava				6	6	4	27
Ribeira	1,2		1,2	30	29	20	137
SantaCruz	4,1	1,5	5,6	3	-3	-2	-13
Santa Catarina	0,6	10,3	10,9	22	11	8	53
Sao Filipe				13	13	9	61
Sao Vicente		7,3	7,3	14	6	4	30
Praia	1,9	37,5	39,4	8	-31	-22	-148
	13	63	76	151	113	79	539

Ø Custo e duração dos novos empréstimos subscritos: retivemos uma taxa média anula fixa de 12% e com uma maturidade média de 15 anos.

Resumindo, o auto-financiamento « residual » útil para assumir uma dívida em curso suplementar está avaliado em cerca de 80 Milhões ECV (sendo 79 Milhões, a soma dos auto financiamentos camarários positivos), e a dívida suplementar « normalmente » suportável em cerca de 540 Milhões ECV.

Sob estas hipóteses, as câmaras que apresentam capacidade de endividamento significativo são, por ordem decrescente:

- Ø Ribeira : 137
- Ø Sao Filippe : 61
- Ø Santa Catarina : 53
- Ø Porto Novo : 44
- Ø Tarrafal : 42

As Autarquias que não poderiam comprometer-se em empréstimos suplementares são claramente :

- Ø Praia
- Ø Santa Cruz
- Ø Boa Vista

É importante sublinhar que o resultado final da estimativa é muito influenciado pela hipótese subadjacente que foi adoptada no que diz respeito à capacidade efectiva de auto-financiamento : nos próximos anos as câmaras conseguiriam voltar a situar-se em média num nível de auto-financiamento de nível análogo à média dos 3 anos de 2000 a 2002. Uma recuperação pura e simples de nível baixo atingido em 2002 levaria a uma avaliação da mesma ordem de grandeza, como o ilustra o quadro abaixo:

Custo da dívida pública existente: estimativa				Endividamento potencial			
Milhões de escudos	Estado (1) Saneamento financeiro	Bancos (2)	Total (3) = (1) + (2)	Auto-financiamento sobre o orçamento ordinário 2002 (4)	Auto-financiamento corrente após a dívida pública existente(5)	Auto-financiamento afecto à dívida pública suplementar(6) = (5) * 0,7	Dívida corrente de LMT máxima correspondente (7)
Taxa média anual		14%	14%			70%	12%
Duração média de anos	10	8	8				15
Paul	0,7		0,7	2	1	1	6
Porto Novo	1,4	1,0	2,4	16	13	9	63
Sao Nicolau		0,8	0,8	3	2	1	8
Sal		1,3	1,3	-149	-150	-105	-716
Boa Vista	0,7		0,7	-21	-22	-15	-103
Sao Domingos	1,1	1,0	2,1	2	-0	-0	-2
Sao Miguel				8	8	6	38
Tarrafal	1,3	1,9	3,1	15	11	8	55
Maio		0,3	0,3	-2	-2	-2	-11
Moisteros				7	7	5	35
Brava				21	21	15	100
Ribeira	1,2		1,2	36	35	24	165
SantaCruz	4,1	1,5	5,6	3	-2	-2	-11
Santa Catarina	0,6	10,3	10,9	12	1	1	5
Sao Filippe				14	14	10	68
Sao Vicente		7,3	7,3	-19	-26	-18	-124
Praia	1,9	37,5	39,4	1	-39	-27	-185
	13	63	76	-52	114	79	541

Esta constatação, deve-se simplesmente ao facto de que as pequenas e médias Autarquias, que suportam um auto-financiamento significativo ao longo do período possuem as suas capacidades a este nível bem acondicionadas.

1.3-2. Cenário B : uma potencial dívida em cu rso teórica acessível muito mais importante

O quadro seguinte mostra o detalhe dos cálculos estimados que foram conduzidos sob as hipóteses do Cenário B, que tenta integrar as perspectivas de melhoria das margens de manobra das Autarquias implicadas por disposições favoráveis da lei sobre as finanças municipais em preparação.

CÁLCULO DA CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO ADICIONAL DAS AUTARQUIAS EM CASO DE REFORMA DO FEF E COMPENSAÇÕES FISCAIS (hipóteses LFL)					Endividamento potencial possível: estimativa			
Milhões de ECV	Autofinanciamento 2002	Perca de Receitas associadas à reforma fiscal IVA	Avaliação do auto-financiamento em caso de reforma FEF e fiscal	Avaliação da nova capacidade e de endividamento bruto (encours maxi)	Custo da dívida pública existente (estimativa)	Auto-financiamento corrente após a dívida pública existente	Auto-financiamento afecto à dívida pública suplementar	Dívida corrente LMT corresponden máximo
	5	6	7 = 5 -6+2-1	8	9	10	11	12
Taxa média anual				12%			70%	12%
Duração média em anos				15				15
Paul	2,0	0,0	14,4	98,2	0,7	13,7	9,6	65
Porto Novo	15,6	1,4	34,4	234,4	2,4	32,0	22,4	152
Sao Nicolau	2,5	1,0	10,1	68,9	0,8	9,3	6,5	44
Sal	-148,9	35,8	-175,2	-1.193,3	1,3	-176,5	-123,6	-842
Boa Vista	-20,9	1,5	-6,3	-42,8	0,7	-7,0	-4,9	-33
Sao Domingos	1,7		37,7	256,8	2,1	35,6	24,9	170
Sao Miguel	8,0		32,0	217,7		32,0	22,4	152
Tarrafal	14,6	0,1	26,4	179,7	3,1	23,2	16,3	111
Maio	-2,1		20,3	138,5	0,3	20,1	14,0	96
Moisteros	7,3		20,5	139,6		20,5	14,3	98
Brava	21,0	0,0	40,1	273,0		40,1	28,1	191
Ribeira	35,8	0,0	46,5	316,5	1,2	45,2	31,7	216
SantaCruz	3,3		17,5	119,3	5,6	11,9	8,3	57
Santa Catarina	11,9	0,4	28,7	195,3	10,9	17,8	12,4	85
Sao Filippe	14,2	0,1	28,1	191,5		28,1	19,7	134
Sao Vicente	-18,6	44,0	-44,1	-300,0	7,3	-51,4	-36,0	-245
Praia	0,6	64,9	-36,6	-249,3	39,4	-76,0	-53,2	-362
Total	- 52	149	95	2.429	76	329	231	1.570

As hipóteses adoptadas sobre a distribuição do FFM resultam evidentemente da inteira responsabilidade do Consultor. Formulou-as após discussão oral com os responsáveis da Secretaria de Estado da Descentralização e do Ministério das Finanças, trazendo algumas orientações que poderiam ser aceites pelos poderes públicos em discussão parlamentar sobre o projecto de LFM.¹²

O ponto importante é que sob as hipóteses adoptadas, a capacidade de auto-financiamento útil (relativamente às câmaras que mostram um auto-financiamento positivo) seria sensivelmente superior (na ordem dos 230 Milhões ECV), e o máximo de dívida pública passaria para mais de 1 550 Milhões ECV.

¹² Lei das Finanças Municipais

Esta constatação é claramente o resultado do importante aumento de recursos dos quais poderiam beneficiar as pequenas e médias Autarquias que veriam toda a sua capacidade de endividamento progredir largamente.

1.4- As aptidões para o endividamento das Autarquias : uma questão em suspenso?

Para além da problemática da capacidade financeira das Autarquias em recorrer ao empréstimo para os seus investimentos, coloca-se a questão da sua aptidão técnica para desenvolver um tal esforço nos próximos anos. O Consultor, no escasso prazo que lhe foi imposto, não conseguiu livrar-se a uma auditoria aprofundada das qualificações presentes no seio das 17 Autarquias nos dois planos que aqui interessam:

- Ø O domínio da gestão contabilística e financeira dos orçamentos e da dívida,
- Ø A capacidade de assumir a supervisão das obras e pilotar as relações de gestão nos projectos financiados (gestão técnica e contratual dos pedidos de oferta, programação técnica, planificação e engenharia financeira das montagens...)

Quanto à verificação da gestão financeira pelos dirigentes e suas equipas foram conseguidas algumas indicações através das respostas ao questionário que lhes foi proposto, e pelas entrevistas aprofundadas que foram realizadas à maior parte deles.

Uma primeira constatação sobre este assunto recai sobre a provável insuficiência, quer quantitativa quer qualitativamente dos efectivos de colaboradores afectos às funções financeiras num sentido amplo no seio das Autarquias nos três domínios:

- Ø Estabelecimento e segmentação das receitas fiscais e parafiscais
- Ø Acompanhamento das contas e produção do estado financeiros de acompanhamento/pilotagem
- Ø Gestão contabilística e financeira propriamente dita: Acompanhamento e optimização da tesouraria e gestão de endividamento.

Esta apreciação é corroborada pelas respostas dadas às duas questões sobre este assunto colocadas aos Presidentes de Câmara:

- Ø Menos de 3% dos assalariados das equipas municipais para as funções contabilísticas e financeiras, com Autarquias manifestamente muito não munidas a este respeito (Paul, São Nicolau, Sal, Santa Cruz por exemplo).
- Ø Uma sub-estimação muito significativa das capacidades reais de endividamento das suas próprias câmaras: Praia e Santa Cruz, por exemplo, estão convencidas de que possuem um potencial de endividamento, quando é actual emente inexistente –as outras na sua maioria estão enganadas quer para mais quer para menos, ou revelam-se incapazes de responder.
O fenómeno explica-se em parte devido ao facto que as equipas dirigentes acabaram de entrar, mas também devido ao facto de que existem certas lacunas a nível de competências para a pilotagem, o acompanhamento e a gestão financeira.

Isto conduz à recomendação do início de um verdadeiro programa de nivelção das competências (tanto dos eleitos como dos quadros executivos) sobre este assunto, antes de comprometer qualquer tentativa de expansão de oferta de crédito Médio e Longo Prazo às Autarquias, programa que deveria recair:

- Ø Sobre as técnicas orçamentais e contabilísticas próprias das Autarquias (isto deverá de qualquer das formas ser implementado no quadro da colocação em prática das novas normas de contabilidade pública impulsiona pelo **programa CFAA**),

- Ø Sobre o desempenho e a utilização racional do Crédito MLP no financiamento dos investimentos quer para os equipamentos geradores de receitas (« projectos »), quer para os equipamentos de utilidade social directa (infra-estruturas « bens públicos»),
- Ø Sobre os métodos de acompanhamento e pilotagem (painel de controlo, controlo de gestão simples) a intentar para assegurar uma boa gestão dos recursos e emprego
- Ø Sobre os organismos e procedimentos desejáveis para a boa execução das funções financeiras e contabilísticas. É muito provável quer mesmo aos actuais efectivos dedicados, poderiam ser feitos progressos na produtividade das tarefas operacionais fazendo esforços de racionalização.

Capacidade de endividamento dedutível (questionário)

Milhões ECV	sim, não , nr	Nível máximo de pagamento s recebidos em Milhões ECV	Divida em curso máxima calculada
Paul	oui	nr	11
Porto Novo	non		44
Sao Nicolau	nr	nr	11
Sal	oui	56	14
Boa Vista	nr	nr	-22
Sao Domingos	oui	15	11
Sao Miguel	oui	36	23
Tarrafal	oui	nr	42
Maio	oui	15	34
Moisteros	oui	nr	41
Brava	oui	6	27
Ribeira	nd	nd	
SantaCruz	oui	50	-13
Santa Catarina	oui	150	53
Sao Filippe	0	0	61
Sao Vicente	oui	50	30
Praia	oui	nr	-148

Capacidade de gestão das Autarquias (respostas ao questionário)

Recursos humanos efectivos declarados	Numero total de assalariad os municipais	Rappel de população	Rácio Número de assalariad os / População	dos quais Gestão Contabilísti ca e Financeira	parte do total dos assalariad os
Paul	115	6.122	1,9%	2	1,7%
Porto Novo	236	17.239	1,4%	8	3,4%
Sao Nicolau	136	13.536	1,0%	4	2,9%
Sal	307	14.792	2,1%	4	1,3%
Boa Vista	56	4.193	1,3%	4	7,1%
Sao Domingos	210	13.009	1,6%	5	2,4%
Sao Miguel	79	16.153	0,5%	6	7,6%
Tarrafal	258	17.510	1,5%	9	3,5%
Maio	74	6.742	1,1%	9	12,2%
Moisteros	113	14.792	0,8%	3	2,7%
Brava	191	6.820	2,8%	4	2,1%
Ribeira	nd	21.560		nd	
SantaCruz	440	32.822	1,3%	6	1,4%
Santa Catarina	158	49.970	0,3%	10	6,3%
Sao Filippe	nd	27.930		nd	
Sao Vicente	719	67.844	1,1%	6	0,8%
Praia	850	106.652	0,8%	26	3,1%
Total	3.942	437.686	0,9%	106	2,7%

No que diz respeito à capacidade para assumir a verificação das acções dos programas de equipamentos e dos projectos, é condição indispensável para um bom controlo do risco técnico operacional, e portanto para a consolidação de todo o compromisso financeiro de amplitude sobre as Autarquias da parte dos bancos. O Consultor não pôde investigar este assunto de forma organizada. Também este assunto deverá ser objecto de uma avaliação das necessidades e das soluções operacionais de sustento a encontrar (reforço dos Centros Inter Municipais nas suas funções de MOA/MOE delegados, recrutamento e formação de directores e engenheiros técnicos, criação de projectos de gabinetes de estudo especializados ...) em particular para as pequenas Autarquias.

CAPÍTULO 2 :

AVALIAÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PARA OS INVESTIMENTOS DAS AUTARQUIAS

2.1- Aproximação dos projectos e programas de investimento das Autarquias

2.1-1. O volume global dos projectos previstos

Tendo « medido » a capacidade de recurso ao empréstimo das Autarquias, era indispensável tentar apreender a necessidade potencial das Autarquias nos próximos anos. O único método que se revelou praticamente produtivo consistiu em interrogar os Presidentes de Câmara e dirigentes executivos sobre os programas de equipamento, estes resultantes em grande parte dos compromissos que têm mais ou menos tomado no quadro da sua campanha eleitoral. A interrogação fez-se através de um questionário apresentado no **Anexo 2** e no quadro das reuniões de trabalho que tiveram lugar nas diferentes Autarquias.

As respostas de 15 Autarquias sobre 17 foram exploradas, recaiam efectivamente sobre cada um dos projectos mencionados e inscritos nos programas de cada uma : natureza do projecto, valorização do montante total, calendário (inicio e fim), estrutura de financiamento previsto (fundos próprios, subvenções ao Estado e externas, Empréstimos) capacidade de gerar receitas de exploração ou não.

O quadro abaixo sintetiza as declarações da intenção das Autarquias.

RECENSEAMENTO DOS PROJECTOS DE INVESTIMENTO DAS AUTARQUIAS E SUAS INTENÇÕES DE FINANCIAMENTO

Milhões de escudos	Montanto dos projectos programados	Montante de volumes de empréstimos desejados				
		2005	2006	2007	2008	Total
Menos de 20 000 H	4.753	1.733	189	96	-	2.017
Paul	23	12	1	-	-	13
Porto Novo	294	91	73	-	-	164
Sao Nicolau	48	6	-	-	-	6
Sal	1.386	912	-	-	-	912
Boa Vista	565	0	-	-	-	0
Sao Domingos	64	34	-	-	-	34
Sao Miguel	507	171	-	-	-	171
Tarrafal	858	455	115	96	-	666
Maio	193	47	-	-	-	47
Moisteros	455	5	-	-	-	5
Brava	361	-	-	-	-	-
20 a 50 000 H	735	388	80	80	-	548
Ribeira	nd	-	-	-	-	-
SantaCruz	528	262	80	80	-	422
Santa Catarina	207	126	-	-	-	126
Sao Filippe	-	-	-	-	-	-
Mais de 50 000 H	3.631	1.290	163	-	-	1.452
Sao Vicente	2.243	1.290	163	-	-	1.452
Praia	1.388	-	-	-	-	-
Total	9.119	3.411	432	176	-	4.018

No total, os investimentos previsionais podem ser valorizados em mais de 9 Biliões de ECV, com fortes disparidades entre as Autarquias, que foram feitos à sua medida, mas também às variações muito importantes nas ambições políticas dos eleitos. Em valor absoluto estão as cidades de São Vicente (2.2 Biliões), Sal (1.4), e Praia (1.4) que mostram a mais forte dinâmica.

É evidente que estas previsões não de poderão realizar integralmente sem faltas. Os limites são nomeadamente:

- Ø As já evocadas respeitantes às capacidades técnicas das Autarquias em gerir o desenvolvimento de programas com forte componente de engenharia;
- Ø Aos fundos próprios, criados sobre o auto-financiamento e sobre as alienações de património¹³, que os dirigentes não distinguem ainda muito bem no actual estado do seu mandato;
- Ø Enfim, às capacidades efectivas de endividamento (ver supra).

2.1-2. Tipologia dos projectos previstos

2.1-2.1. Conteúdo dos projectos

Encontraremos em anexo o recenseamento câmara por câmara dos conjuntos de projectos identificados, que são no total 157. São de natureza diversa e heterogéneos, mas a grande parte entra claramente no campo das competências municipais, principalmente :

- Ø Viação, infra-estruturas, redes VRD urbanas...
- Ø Equipamentos desportivos
- Ø Equipamentos escolares
- Ø Habitação social
- Ø Mercados e equipamentos comerciais
- Ø Locais para os serviços municipais
- Ø Equipamentos culturais (Escolas de Música)
- Ø

2.1-2.2. Duração económica dos projectos e maturidade dos financiamentos

A grande maioria dos projectos em quantidade e em valor situam-se nestes domínios, que correspondem a equipamentos com longa vida económica: entre 10 e 20 anos para a maioria. O calendário destes projectos deve também integrar os prazos dos estudos prévios (viabilidade, técnicas ...) e de transferência de mercados de realização e/ exploração.

Seriam portanto a priori maioritariamente consumidores de empréstimos sobre duração relativamente longas, com vários escalões e eventualmente com sistemas de pré-financiamento sobre os estudos de montantes.

¹³ Uma parte não negligenciável (61 %) dos recursos de investimento sobre o período de análise 2000-2002 resulta da cedência de elementos do património « privado » das câmaras, principalmente de activos fundiários para as câmaras mais empenhadas em operações de desenvolvimento turístico. Podemos no entanto interrogarmo-nos sobre a capacidade futura das Autarquias em manter um tal ritmo de alienação de activos: insegurança jurídica relativa às operações, rarefacção das superfícies atractivas para os investidores promotores, e sobre a volatilidade inevitável deste tipo de recursos (incerteza sobre os níveis de preços de cedência...)

2.1-2.3. **Projectos de interesse social e projectos geradores de receitas de exploração**

Um dos importantes critérios relativo à mecânica de financiamento dos projectos a tratar possui capacidade de gerar um cash flow recorrente, susceptível de cobrir toda ou parte dos seus custos de exploração (do qual a amortização económica dos equipamentos). Mesmo que as respostas dos presidentes tenham sido por vezes hesitantes sobre este ponto, a análise da repartição dos projectos sobre este critério é rica de informações.

Repartição dos projectos segundo a existência de receitas de utilizador e segundo a existência de um financiamento por empréstimo Valores em Milhões ECV

Projectos com	Receitas totais	Receitas parciais	Sem receita	Valor Total	Total em %
Recursos Próprios				1.089	12%
Empréstimos	45	2.760	1.212	4.018	44%
Subvenções e ajudas				3.997	44%
Valor Total	677	5.145	3.282	9.104	100%

Dos 157 projectos recenseados para um valor total de 9 Biliões, 81 referem-se a equipamentos que serão geradores de receitas de utilizador (montante : 5.8 Biliões) e 76 são projectos de interesse dito social (montante 3.3 Biliões). Os financiamentos antecipados concentram-se essencialmente no primeiro tipo de investimentos (para um montante de 2.8 Biliões dos 4 desejáveis).

2.2- **Avaliação das intenções de recurso aos empréstimos a Médio e Longo Prazo**

No mesmo quadro podemos ver as avaliações que os presidentes fazem sobre os seus **possíveis pedidos de financiamento** relativos aos investimentos programados. Elevam-se no total **a mais de 4 Biliões ECV**.

A confrontação destas intenções com os resultados das avaliações sobre a capacidade de endividamento de cada autarquia convida à maior circunspeção. Com efeito, também aqui as posições são heterogéneas e díspares:

- Ø Algumas importantes Autarquias subestimam consideravelmente a sua facilidade de recorrer ao crédito: principalmente Sal (912 Milhões ECV), Tarrafal (666), Sao Vicente (1482), Santa Cruz (422), Sao Miguel (171), Porto Novo (164)...
- Ø Enquanto que outras, que possuem uma verdadeira capacidade de recurso a empréstimo possuem atitudes bem mais prudentes, ou mesmo reticentes: Mosteiros, Sao Nicolau, Maio.
- Ø De notar que Praia não deu a sua apreciação sobre este ponto.

Milhões de escudos	Autofinanciamento afecto ao serviço da dívidasuplementar: Cenário A	Dívida em curso MLP máximo correspondente	volume de empréstimos desejados pelo programa de investimento Respostas ao questionário
Taxa média anual	70%	12%	
Duração média de anos		15	
Paul	2	11	13
Porto Novo	6	44	164
Sao Nicolau	2	11	6
Sal	2	14	912
Boa Vista	-3	-22	0
Sao Domingos	2	11	34
Sao Miguel	3	23	171
Tarfal	6	42	666
Maio	5	34	47
Moisteros	6	41	5
Brava	4	27	
Ribeira	20	137	nd
SantaCruz	-2	-13	422
Santa Catarina	8	53	126
Sao Filippe	9	61	nd
	0		
Sao Vicente	4	30	1.452
Praia	-22	-148	nd
Total	79	539	4.018

A conclusão desta análise é que o pedido efectivo de empréstimo MLP das autarquias situar-se-á liquidamente em retirada destas declarações de intenção numa primeira abordagem aos presidentes novamente eleitos. Dois factores jogaram em sentidos opostos:

- Ø As autarquias com intenções mais fortes, mas também as menos elegíveis financeiramente deverão considerar a ideia de que a sua assinatura é pouco desejável pelos emprestadores no actual estado e renunciar ao seu pedido preparando acções de recuperação para restabelecer a capacidade de reembolso,
- Ø As autarquias actualmente pouco direccionadas para o crédito, por razões de ordem « cultural » retomarão a sua posição no momento de encerrar as operações e de preparar as necessárias montagens.

Continua interessante constatar que dos 157 projectos recenseados de entre as 15 Autarquias declarantes, apenas 58 (cerca de 1 sobre 3), fazem referência a um pedido de crédito. Estes projectos representam um montante estimado de 6.149 Milhões ECV, ou 2/3 do montante total declarado. Os financiamentos esperados (4 018) formariam portanto cerca de 65% do volume total acordado.¹⁴

2.3- O possível desempenho de uma linha de crédito

A conclusão global que pode ser tirada destas observações é que face a uma oferta de financiamento que poderá ser na ordem dos 500 a 600 Milhões de Escudos, correspondente à capacidade de reembolso anual efectivo que podemos antecipar à mínima para as Autarquias, apresentaríeis efectivamente uma procura real importante.

O volume desta procura certamente que não atingirá os 4 Biliões ECV que se exprimem nas intenções dos presidentes, mas tem boas probabilidades de se situar entre 1 e 2 Biliões ECV.

¹⁴ Sempre com a reserva que Praia, que anuncia para 1.3 Biliões de investimento ainda não apresentou a sua posição sobre a sua eventual estratégia de empréstimo aguardando o saneamento financeiro previsto.

Neste contexto, a criação de uma linha de re-financiamento, que traria aos Bancos primários um recurso de maturidade suficiente deveria poder contribuir fortemente para a sustentação da estratégia de investimento das autarquias durante os próximos anos.

Tendo em conta as avaliações feitas, poderíamos apresentar dois casos seguindo os cenários alternativos:

- Ø **Ou bem que a procura solvente¹⁵ estagna no nível que foi considerado no nosso cenário A (à roda dos 5 a 600 Milhões ECV). Neste caso, uma linha de re-financiamento desta ordem de grandeza cobriria quase o conjunto das necessidades, não sendo nenhum recurso local mobilizado e transformado para investimentos das Autarquias .**
- Ø **Ou então a procura evolui para um patamar superior segundo as hipóteses do nosso cenário B. neste caso uma linha de re-financiamento na ordem de grandeza evocada poderia abrir lugar no mercado dos créditos às autarquias para a intervenção de financiamentos complementares trazidos principalmente pelos bancos intervenientes sobre os seus próprios recursos.**

¹⁵ Quer dizer correspondente à capacidade efectiva de endividamento das autarquias

CAPÍTULO 3 : DIAGNÓSTICO DOS DISPOSITIVOS DE FINANCIAMENTO EXISTENTES (BANCOS E FADM) (jyr)

3.1. O sistema bancário Cabo-verdiano

O sector bancário de Cabo Verde apresenta várias particularidades que são necessário termos presentes se quisermos utilizar os bancos locais como um vector de financiamento do desenvolvimento. A criação de uma linha de crédito AFD destinada ao financiamento das colectividades locais não escapa à consideração das especificidades do sector bancários.

O sistema bancário Cabo-verdiano é particularmente concentrado uma vez que dispõem apenas de 4 bancos um deles muito importante. O BCA (Banco Comercial do Atlântico) domina o mercado com mais de 60% de cota de mercado, à frente da CECV (Caixa Económica de Cabo Verde) com cerca de 25% do mercado, depois o BIA (Banco Interatlantico) com cerca de 8% do mercado e finalmente o banco Totta e Açores.

O sector é também estreitamente oligopolista pois encontramos o mesmo accionista principal (CGD portuguesa: Caixa Geral de Depósitos) nos comandos do BCA e do BIA. O accionista de referência da CECV também é português, e faz também parte das Caixas Económicas Portuguesas; é o Montepio Geral.

3.1. 1.Situação global dos bancos

Estes Bancos que dependiam estritamente do Estado no antigo regime (à excepção do BIA que ainda não existia), passaram portanto debaixo do controlo de estabelecimentos financeiros portuguesas que esperam claro dos seus investimentos um retorno consequente. Esta evolução histórica é a origem de uma explicação de dois fenómenos: das carteiras (para o BCA e em pouca medida do CECV) contendo algumas más dívidas herdadas do passado, na época em que o Estado pedia por vezes abusivamente a participação dos seus bancos, e a actual vontade de manter um nível de margens financeiras elevadas, permitindo um bom retorno sobre os investimentos dos accionistas.

Os coeficientes de exploração dos bancos são bons : de 50 a 65%, (do nível dos bancos catalogados como sendo bem geridos na Europa), beneficiam no entanto de um nível de PNB (Produto Líquido Bancário) elevado, devido às margens financeiras consideravelmente mais elevadas do que na Europa: 6% para o BCA e o CECV, mais de 10% para o BIA.

Estas margens financeiras são utilizadas para cobrir os riscos também eles elevados: os créditos em atraso são na ordem dos 5% da carteira para o CECV e para o BIA ; atingem cerca de 10% no BCA sobre o qual ainda pesam dívidas herdadas do período de pre-privatização.

Estas margens financeiras são também utilizadas para cobrir as despesas de exploração que a geografia do país não favorece. O arquipélago é constituído por ilhas relativamente distantes umas das outras, e os custos de transportes e de comunicações (assim como as percas de tempo induzidas), pesam na exploração.

O funcionamento dos bancos parece eficaz, os sistemas informáticos recentes e bem dirigidos transmitiram uma boa impressão à missão (que teve de os utilizar para obter estatísticas actualizadas). As qualificações, assim como a motivação dos quadros encontrados na missão pareceram-nos mais que satisfatórios.

A cobertura geográfica do arquipélago está bem assegurada, mesmo o BIA, tendo em conta o seu reduzido tamanho, permanece concentrado na ilha de Santiago (3 agências) e na de Mindelo (1 agência).

Quadro comparativos dos bancos Informações gerais

Em Milhões ESCV 31/12/2003	CECV	BIA	BCA
TOTAL RESULTADO	14 866	4 784	40 248
FUNDOS PRÓPRIOS	1 389	652	1 332
RESULTADO 2003	267	63	409
PNB	559	332	1670
Do qual Margem Financeira	459	216	770
Coefficiente de exploração.	63,60%	51%	66,40%
QTD. DE EMPREGADOS	150	51	378
QTD. DE AGÊNCIAS	12	4	23

Os bancos são sobre líquidos. E isto, apesar da regra do Banco Central Cabo-verdiano (BANCO CENTRALEV) que estabelece que 19% dos depósitos recolhidos sejam imobilizados em contas não remuneradas nos seus livros. O quadro seguinte mostra no entanto que um banco: o CECV está relativamente próximo destes limites em matéria de capacidade em emprestar os seus recursos próprios. *Isto poderia ser para o Banco uma incitação a utilizar a linha de crédito AFD.*

Quadro comparativo dos bancos Peso das reservas obrigatórias			
Em Milhões ESCV 31/12/2003	CECV	BIA	BCA
TOTAL DEPÓSITOS=D	12 553	3 918	34 776
TOTAL CRÉDITOS=C	9 841	1 964	15 115
Reservas obrigatórias = 19% dos depósitos	2385	744	6607
Recurso emprestável residual = RO D - RO - C	327	1 210	13 054

3.1.2. A actividade de transformação financeira dos bancos.

3.1.2.1. As taxas de juro e as margens

- A remuneração dos depósitos é variável (mas fraco) dependendo dos bancos. Encontramos a maior incitação (remuneração) para os depósitos a Longo Prazo dos emigrantes na ECV : de 7 a 8%.
- De acordo com a estrutura de colecta, o custo médio ponderado do recurso varia entre 3 e 5% para os três bancos analisados.
- Para o que é crédito, as taxas dos Custos prazos e dos de cobertos estabelece-se entre os 14 e 19%, e a plataforma das taxas a Médio e Longo prazo vai de 9 a 14% com uma forte concentração junto dos 12,5% que é a taxa média dos empréstimos feitos às autarquias.

Verificamos então uma margem financeira importante. Esta na ordem dos 6% em média. No entanto, se nos debruçarmos sobre a diferença dos juros cobrados e o custo do recurso calculado tendo em conta os depósitos obrigatórios (e não remunerados) no BANCO CENTRAL, observamos margens que variam de 5 a 11%. Estes níveis de margens podem explicar-se se não mesmos justificar-se, como vimos na introdução deste capítulo.

Quadro comparativo dos Bancos

Diferentes análises das margens

Em Milhões ESCV 31/12/2003	CECV	BIA	BCA
Juros recebidos sobre empréstimos	935	210	2168
Juros pagos sobre depósitos	476	93	1 399
Margem financeira	459	117	769
Cobrança de juros/depósitos	4%	2%	4%
Cobrança de juros /81%depósitos	5%	3%	5%
Juros recebidos / Créditos =JR	10%	11%	16%
JR menos custos de financiamento	5%	8%	11%
Margem financeira/Créditos	5%	6%	6%

3.1.2.2 A gestão Activos / Passivos

O quadro seguinte mostra que os bancos (à excepção do BANCO CENTRAL) têm de fazer face a um risco teórico de transformação. Em gestão ALM estrita, o facto de que os créditos a mais de um ano sejam superiores ao recurso de mesma maturidade obriga a um risco que poderia materializar-se sob a forma de um risco de taxas (o recurso poderia custar mais caro e atingir assim a margem financeira) ou de um risco de liquidez (dificuldades de reembolso dos depósitos a prazo se estes não atingissem o prazo). Felizmente, os comportamentos dos depositantes dos Depósitos a Prazo (DP) de um ano deram provas de uma notável estabilidade. A renovação dos DP coloca para já os bancos fora deste risco. No entanto, o essencial dos depósitos: cerca de dois terços (e em particular do DP) é dos emigrantes, e estes são incitados por taxas de juro muito elevadas. Se no futuro os bancos tivessem que baixar estas taxas de juro (ou pelo menos diminuir o diferencial que provocam estas taxas pelas taxas oferecidas na Europa ou nos EUA), o que parece inevitável acontece, o recurso não será provavelmente assim tão « cativo» como actualmente, e será então preciso preocupar-se como ALM. **Eis aqui mais um argumento para justificar a linha de crédito AFD : um recurso lon go para equilibrar os saldos dos bancos.**

**Quadro comparativo dos bancos
Gestão Activo/Passivo e Dividas em Atraso**

Em Milhões ESCV 31/12/2003	CECV	BIA	BCA
TOTAL DEPÓSITO = D	12 553	3 918	34 776
A vista	3 178	2 313	14 037
A prazo	6 915	1 575	19 308
Outros	2 460	30	1 431
TOTAL CRÉDITOS = C Fora Atrasos	9385	1875	13750
< 1ano	844	162	2 453
> 1ano	8 541	1 713	11 297
D a T. menos C > 1ano	-1 626	-138	8 011
Créditos em atraso = CA	455	89	1 365
CA/carteira em %	0,05	0,05	0,10

As práticas de margens elevadas e a relativa ausência de concorrência entre os bancos levam-nos a formular **uma primeira constatação** no que diz respeito à linha de crédito AFD.

A adesão dos bancos locais ao processo de distribuição dos créditos às Autarquias passará pela colocação à disposição de um recurso de baixo custo e pela ausência de preconização quanto às taxa de saída a clientes, afim de permitir aos bancos decidir sobre as suas margens.

3.2. O crédito dos bancos às Autarquias

Até hoje, apenas dois bancos acordaram crédito a médio e longo prazo às Autarquias. Trata-se da CECV e do BCA.

- As suas cobranças ao destino destes clientes são muito baixos: respectivamente 2% e 0,5% do total da carteira de crédito.
- No entanto estes empréstimos aparecem muito mais arriscados que os outros compromissos: 27% dos créditos em montante são objecto de atrasos de pagamento contra 5% para o conjunto das participações destes dois bancos.

Na realidade, os atrasos de pagamento são extremamente concentrados, pois respeitam apenas a um devedor (A autarquia de Praia).

E o problema colocado pelo incumprimento deste devedor é particularmente grave uma vez que implica, pelo menos temporariamente a desafecção dos bancos para este tipo de crédito.

E por isso que será objecto de um parágrafo específico no fim do próximo capítulo.

- os objectos destes créditos respeitam todos a investimentos geradores de receitas directas, **os bancos recusam financiar qualquer outro investimento** das autarquias (à notável excepção do financiamento parcial de um sede de Câmara Municipal de Sao Domingos- do qual o reembolso foi assegurado sem incidentes em menos de 5 anos).

CRÉDITO ÀS AUTARQUIAS

Em Milhares ECV Crédito em curso	BCA		CECV		TOTAL a 30 MAIO 2004			
	Principal du	Atrasos	Principal du	Atrasos	Principal du	Atrasos	Juros em	Moras
Dos quais Investimentos	289.122	74.658	24.042	6.298	313.164	80.956		
Dos quais Tesouraria	18.648	2.600	1.889	26.015	20.537	28.615		
TOTAL	307.770	77.258	25.931	32.313	333.701	109.571	44.594	27.638

Aqui convém analisar um ponto importante: as contas das Autarquias não são obrigatoriamente abertas nos livros do Tesouro Público como em França, mas em todos os bancos locais. É por este motivo que vemos aparecer montantes consequentes na linha “Tesouraria” do quadro acima. Os bancos estando teoricamente seguros de ver as suas contas alimentadas periodicamente pela transferência do FEF, não se negam a autorizar descobertos confortavelmente remunerados. No entanto, podia acontecer aparecer problemas quando, aquando de “movimentações” diversas, as transferências mensais do FEF, a pedido da autarquia desviados para uma outra conta diferente daquela que os deveria receber (1 caso detectado). A solução para este tipo de problemas, que passa por uma concertação entre bancos, parece não ter sido procurada até então.

Práticas dos bancos em matéria de crédito às Autarquias

3.2.1 A instrução dos dossiers de empréstimos

A CECV

Quer se trate de Autarquias ou de empresas, os pedidos de empréstimos são colocados nas agências que recolhem a natureza das informações necessárias e que constituem os dossiers. Em todos os casos, a instrução dos dossiers é iniciada nas agências e a decisão de concessão é da responsabilidade da agência se o empréstimo for < 7 Milhões ECV (crédito ao investimento) ou < 14 Milhões ECV (crédito para a construção), com a condição que as garantias reais possam ser apresentadas pela empresa.

No caso de empréstimos a particulares, os limites de delegação anterior são reduzidos respectivamente para 5 ou 7 Milhões ECV.

A instrução do dossier de empréstimo baseia-se classicamente na análise da capacidade do solicitador de empréstimo em reembolsar, e no caso de crédito às Autarquias, é a capacidade do projecto a gerar receitas suficientes para o reembolso do empréstimo que é o primeiro critério de decisão.

No seio das agências, e no quadro da respectiva delegação, é constituído de forma variável um comité de decisão. Na ilha do Sal por exemplo, os Directores de duas agências reúnem-se com um outro quadro para decidir a concessão e as condições dos empréstimos da sua responsabilidade.

Para além dos limites as delegações, os dossiers são entregues à sede da Praia, e aí, a decisão é da responsabilidade do Comité Executivo do Banco. Este Comité é constituído por 7 membros, dos quais três Administradores e quatro representantes dos accionistas institucionais.

Para os grandes dossiers, o Comité Executivo pede opinião a um Gabinete de Análise composto por um Director e 4 analistas (economistas, contabilistas, engenheiros ...)

O BCA

O tratamento dos dossiers de empréstimo pelo BCA é muito próximo do método descrito para a CECV.

Os pedidos de empréstimos feitos pelas Autarquias são tratados como os das empresas. O limite de delegação para decisão em agência para o Longo Prazo é de 5 Milhões ECV. Entre 5 e 15 Milhões, a análise é da responsabilidade das Direcções Comerciais (uma para as ilhas do Norte e uma para as ilhas do Sul) e a decisão de concessão é tomada pelo Director Comercial e o responsável de crédito do Comité Executivo. Acima dos 15 Milhões ECV, é o conjunto do Comité Executivo que fica responsável pelo dossier. Até hoje, o BCA não financiou (e não o deseja fazer no futuro) investimentos que não venham a gerar receitas nos empréstimos às colectividades locais. O seu negócio é exclusivamente do tipo « financiamento de projectos ». Apenas uma partilha de responsabilidades em matéria de risco de contrapartida lhe faria mudar de ideias.

O BIA

O BIA, que até hoje nunca concedeu empréstimos às colectividades locais, mostra-se interessado pela linha de crédito AFD. Não dispendo no entanto de especialistas em finanças locais, pretenderia tratar apenas dos pedidos correspondentes ao « financiamento de projectos ».

As equipas de análises de dossiers são limitadas, é por esse motivo que os dossiers são levados a Comité Executivo (3 administradores) ou mesmo ao Conselho de Administração desde que o montante dos empréstimos ultrapasse os 5,5 Milhões ECV.

Os agentes da Promotore (estrutura de capital e risco associada aos accionistas do BIA) são por vezes convocados como reforço para a instrução dos pedidos de empréstimos. O BIA reconhece no entanto que os seus efectivos qualificados não são suficientes para desenvolver a nova actividade que seria os empréstimos às colectividades locais. Está portanto muito interessada em formação neste sentido (essencialmente sobre análise de riscos).

3.2.2 . As garantias

Em matéria de crédito às Autarquias, as garantias, quaisquer que sejam, têm esta particularidade de ser muito dificilmente executáveis. Com efeito, cada câmara é um elemento de poder político (isto é ainda mais verdadeiro no actual quadro do processo de descentralização), e tentar pesar os comportamentos destes detentores de poder apresenta um risco político que poucos bancos estão dispostos a correr (sem falar sobre ir até ao fim da reclamação com uma acção judicial). Esta observação é particularmente actual na medida em que, como o demonstra a análise da carteira dos bancos que concederam, créditos às Autarquias, três deles apresentam problema de reembolso (para um deles, estes problemas são muito sérios).

As garantias frequentemente praticadas são:

- **A caução (livrança, cauções).** Este tipo de garantia tem como objectivo exigir, para poder ser considerada, o compromisso da Assembleia Municipal. Não é apenas decidida pelo Presidente de Câmara. O que significa que as alterações de maioria motivadas pelas eleições não podem permitir às novas equipas não conhecer a responsabilidade respeitante ao empréstimo para o qual bastaria apresentar a caução.
- **A hipoteca :** quando o bem comprado ou criado graças ao empréstimo o permite (possível revenda), pode ser feita uma hipoteca. O problema é que o seu preço é relativamente elevado (cerca de 5% para a cobertura de um empréstimo de 10 Milhões ECV). Existem duas possibilidades: ou o banco faz a hipoteca no momento da concessão do empréstimo, e neste caso, as despesas são a cargo do que pede o empréstimo; ou então quem pede o empréstimo assina uma « **procuração irrevogável** » permitindo ao banco tomar a hipoteca quando assim o pretender. E neste último caso, se não ocorrer nenhum incidente de pagamento durante a

amortização do empréstimo, o credor não tendo necessidade de se cobrir, a hipoteca não será tomada, permitindo a quem pede o empréstimo fazer uma economia.

- **Inscrição no orçamento da Autarquia.** É legalmente obrigatório a contar do momento da existência do contrato de empréstimo, e exige também e automaticamente o acordo da Assembleia Municipal (com as vantagens que vimos em cima). Pode acompanhar-se de um compromisso contratual irrevogável respeitando a afectação de uma parte do FEF na amortização do empréstimo.
- **O aval do Estado** (através da Tesouraria Publica), do qual a particularidade (tal como a pudemos constatar na situação actual), é quase impossível de executar.
- **O aval de um agente ou operador privado** que pode ser parte integrante do investimento financiado pelo empréstimo. Podemos citar o exemplo de um projecto de criação de um complexo de lazer do qual um elemento : o cinema, é objecto de uma concessão a um privado, que conjuntamente pode avalizar toda ou parte do empréstimo concedido à Autarquia.
- **As letras de garantia** assinadas pela autarquia, que neste caso equivalem a uma forma de empenhar os bens que a Autarquia possui, e seria mais fácil de executar. É alias este tipo de garantias ou seguranças que o projecto da nova lei de finanças para as Autarquias propõem interditar.

3.2.3 O caso de Praia

Com 44% dos montantes de créditos bancários às Autarquias, Praia representa os três quartos dos atrasos de pagamento verificados no fim de Março 2004 pelos bancos, e a quase totalidade dos juros e moras de atraso neste segmento.

A maioria dos empréstimos concedidos a esta autarquia foram-no no ano 2000 e os investimentos realizados com estas participações foram todos susceptíveis de ser rentabilizados (e aliás foram) : abatimentos e mercados.

Quaisquer que sejam as razões que originam a falta de pagamento, a situação hoje é tal que provoca um bloqueio da parte dos bancos face ao conjunto do segmento.

O caso de Praia colocou em evidência a dificuldade (quase mesmo a impossibilidade política) que poderia existir se se executasse as garantias ou as seguranças face a um tal tipo de devedor. Serviu portanto de revelador; e para que não seja considerado um precedente desagradável bloqueando as hipóteses de sucesso da linha AFD, é absolutamente indispensável criar regras antes da criação da linha.

Estão abertas discussões ao mais alto nível afim de encontrar uma solução para este problema. Aconselhamos que a missão de avaliação da AFD prevista para Setembro 2004, esteja particularmente atenta às conclusões que possam advir.

3.3 . O Fundo Autónomo de Desenvolvimento Municipal (FADM)

3.3.1 Princípios e Modalidades de Funcionamento do FADM

Aquando da passagem da missão em Cabo Verde (Inicio de Junho de 2004) podíamos ainda falar de projecto, pois caso tenha sido estabelecido o quadro jurídico para o funcionamento deste Fundo, este nunca fio dotado nem financeira nem, operacionalmente. Ora o recurso é o elemento essencial para a actividade deste tipo de Fundos, e sem passivo, não poderemos iniciar as operações.

O quadro jurídico do FADM (Fundo Autónomo de Desenvolvimento Municipal) foi estabelecido graças à Resolução nº 22/2003 de 29 de Setembro de 2003, à Portaria

nº41/2003 de 3 de Novembro de 2003 e pelo Decreto-Regulamentar nº6/2003 de 6 de Outubro de 2003.

De todos estes textos, retiramos que:

Os objectivos do FADM são reforçar a cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e as Colectividades Locais (com o objectivo de reforçar os poderes locais), ajudando as Autarquias a dispor de recursos financeiros destinados aos seus projectos de investimento (devendo estes investimentos ser justificados por quedas económicas, principalmente em matéria de criação de emprego).

O método de gestão escolhido pelo FADM confere-lhe uma autonomia total limitada, uma vez que se o Conselho de Administração instrui e aprova os pedidos de financiamento expressos pelas entidades autorizadas, a homologação do Ministro das Finanças é indispensável para que a facilidade financeira seja efectivamente acordada e desbloqueada. O Conselho de Administração é composto pelo Director Executivo do FADM (designado pelo Ministro das Finanças), e por 4 administradores: um representante do Ministro do Ordenamento do Território, um representante do ANMCV, o Director Geral da Planificação e o director geral da Administração Local.

O CA, que deverá reunir-se pelo menos uma vez por trimestre, intervém no montante dos financiamentos analisando os pedidos e propondo os que lhe parecem merecer o acordo do Ministro das Finanças, e em aval, seguindo o desenrolar dos financiamentos autorizados (desbloqueamentos e reembolsos).

A gestão efectiva administrativa e financeira (principalmente contabilística) do FADM é assegurada pela **Direcção do Tesouro**.

No que diz respeito às **condições de intervenção**, as entidades susceptíveis de solicitar financiamentos ao FADM são: as Autarquias, as Associações de Autarquias e os serviços municipais autónomos.

Os projectos **elegíveis** pelo FADM são, por ordem de prioridade: os projectos de investimento e de infra-estruturas, e depois os projectos inscritos no quadro da luta contra a pobreza e o desemprego.

Está também previsto que os financiamentos do FADM permitam restabelecer os equilíbrios financeiros das Autarquias quando estes forem comprometidos e mesmo prevenir desequilíbrios antes que eles apareçam.

As taxas de juro dos empréstimos do FADM serão em todos os casos inferiores às taxas de desconto do Banco Central (hoje de 8,5%).

No que diz respeito ao **controlo interno**, o FADM depende da Inspeção-geral das Finanças enquanto que o **controlo financeiro externo** é da responsabilidade do Tribunal de Contas.

3.3.2. Capacidade de desempenho do FADM no dispositivo de financiamento das Autarquias

O FADM aparece então como uma possível fonte de financiamento das Autarquias no horizonte de 2005 (na medida de uma dotação de um montante significativo – mencionámos oralmente o número de 100 Milhões ECV inscrito na lei das finanças de 2004) – seria efectivamente desbloqueado pelos poderes políticos nos meses vindouros.

A ordem de grandeza do montante mencionado, que corresponderia à priori a uma dotação « one shot », mostra que o FADM teria vocação apenas para cobrir uma fracção limitada das necessidades de financiamento a MLP das Autarquias. Não será portanto uma solução de substituição ou de competição em relação às outras fontes possíveis de financiamento.

Em contrapartida, poderia constituir um interessante vector de « facilitação » das concessões de financiamento para certos projectos de investimento ou sobre certas operações financeiras, como complemento dos créditos concedidos pelos bancos locais com um triplo título.

- O suporte de projectos particulares pelo FADM, seleccionados numa base de critérios de elegibilidade decididos pelos poderes políticos (ao nível do seu CA) para a sua contribuição particular no desenvolvimento de emprego e/ou de interesse geral, trará um forte sinal às hipóteses de realização eficazes destes projectos, o que é um ponto importante para os bancos;
- O FADM poderá ser um instrumento de uma política de apoio às Autarquias tendo dificuldades de reembolso para a regularização da sua dívida no sentido de um saneamento financeiro global. Assim o FADM, que trabalhará sobre Fundos Próprios definidos, poderia assegurar às mencionadas Autarquias o re-financiamento de saldos bancários comprometidos (integrando as moras e juros em atraso), em bases de duração muito longa, compatíveis com as possibilidades orçamentais efectivas das Autarquias ;
- Por fim, o FADM deveria conceder empréstimos a uma taxa equivalente ao do BCV (actualmente de 8.5%), para as maturidades longas ou muito longas. Podemos então prever que **montagens mistas** que combinem estes recursos com financiamentos puramente bancários (emitidos ou não pelo LCM) permitiriam trabalhar em condições financeiras de saída globais e condições de duração média mais compatíveis com as necessidades das Autarquias (baixa de taxa global, alargamento da duração média).

É no entanto necessário sublinhar que o FADM poderá na realidade desempenhar este papel de « facilitador » ou « efeito de alavanca » em relação ao crédito bancário apenas se as modalidades de decisões e condições de funcionamento e de administração sejam bem ajustadas e perfeitamente legíveis. A objectividade, e independência e o profissionalismo no tratamento dos dossiers, a rapidez do circuito de decisão serão condições sine qua non a este respeito.

3.4. A posição do BANCO CENTRAL e dos bancos sobre a linha de crédito projectada pelo AFD

3.4.1. A posição do Banco Central / em relação às linhas de crédito provenientes do exterior.

Várias razões são evocadas pelo Governador do Banco Central para mostrar uma certa reticência face a tais linhas de crédito.

A primeira razão diz respeito aos emigrantes e o tratamento das suas poupanças. Para o BANCO CENTRAL, esta poupança (na moeda de origem), é indispensável à economia nacional, e tudo o que for para desencaminhar os bancos do seu papel e motivação de os conseguir é a evitar. Ora o Governador crê que o fornecimento aos bancos de um recurso (possivelmente melhor mercado que a poupança dos emigrantes), desmotive os bancos do seu objectivo de conseguir fluxos financeiros dos emigrantes (por exemplo incitando-os a baixar as taxas de juro praticadas sobre os produtos para emigrantes).

A segunda razão respeita o nível das participações à economia sob a forma de créditos bancários. A vontade do BANCO CENTRAL é de controlar a evolução destas participações que parecem, é verdade, estar embalados nestes últimos anos (entre 7 e 14% de aumento anual com um pico em 2002). Este controlo manifesta-se através da obrigação imposta aos bancos de colocar 19% dos seus depósitos (anteriormente de 18%) sem remuneração no BANCO CENTRAL. Ora, para o BANCO CENTRAL, qualquer recurso do tipo « linha de crédito exterior » permitirá aos bancos que estariam limitados na sua actividade de crédito a

esta regra dos 19% continuar a aumentar o seu montante de empréstimos novamente. Esta previsão poderá ser no entanto relativa na medida em que, como mostra o **quadro 3.1.1**, nenhum dos três bancos interessados em aceitar a linha de crédito destinada às Autarquias se encontra actualmente na situação de tensão que acaba de ser mencionada, e tanto para o BCA como para o BI, ainda falta muito.

Por fim, a terceira razão diz respeito à tomada de riscos para os bancos. Para o Banco Central, os bancos são sobre líquidos, e se os projectos que têm o seu aval são negociáveis, não têm problemas em emprestar, aliás já o fazem. O Governador crê então que uma linha de crédito exterior proposta com condições de taxas vantajosas incite os bancos a aceitar riscos exagerados (permitindo-o importância da margem).

Em conclusão, aparece – e é um aviso partilhado pelo Governador do BANCO CENTRAL – que as previsões mencionadas tornar-se-iam verdadeiramente críticas apenas se o montante da linha de crédito do AFD for muito elevada: na ordem dos 100 Milhões d’Euros. Ora parece-nos, como o mostra as conclusões deste relatório, que o nível viável para a linha seja consideravelmente inferior a este limite. E neste caso, teríamos que ter em conta apenas o problema da regulação do risco, problema do qual a solução passa pelos apoios na formação especializada.

3.4.2. A posição dos bancos: a linha banco Europeu de Investimento (BEI.) destinada às PME A existência de uma linha de crédito concedida aos banco participantes (CECV, BI e BCA) pelo Banco Europeu de Investimentos (BEI) para o refinanciamento dos empréstimos destinados aos projectos de investimento das PME pode servir de elemento de comparação rica de informações para a criação da linha de crédito riche AFD. Por este motivo a missão interessou-se pelas suas características e sobretudo pela sua utilização (ou não) pelos bancos participantes.

As PME elegíveis ao re-financiamento BEI devem pertencer aos sectores da indústria, do turismo, da educação e da saúde ou então fornecer serviços a estes sectores.

Os empréstimos devem estar compreendidos entre 50 000 e um milhão de Euros (ou contra valor em ECV). Não podem representar mais de metade do custo total do investimento realizado, e um investimento em equipamento não pode exceder a metade da totalidade de imobilizados corpóreos. Podem ser autorizados em euros ou em ECV ; a sua duração é de pelo menos dois anos.

O custo deste recurso para o banco é de 3% (em euros) ou de 8,5% (em ECV) e as taxas de taxa de saída (para quem pede o empréstimo) são respectivamente de 7% e 11%.

A totalidade da linha de crédito foi inicialmente fixada em 5 Milhões de euros (susceptível de ser aumentada em função da procura).

Os três bancos assinaram um acordo com o BEI há um ano, mas até hoje, apenas o BIA retirou da linha que teria solicitado cerca de 40% do montante total do início.

Os outros dois bancos consideram que o apoio empréstimo a empréstimo é uma situação embaraçosa: os dossiers de empréstimo devem ser dirigidos individualmente ao BEI (Luxemburgo) para autorização.

Parece-nos também que esta linha de crédito sofre de falta de comunicação. Quer se trate de potenciais solicitadores de empréstimo ou mesmo pessoal dos bancos participantes, a fraca notoriedade desta facilidade não é propícia a uma utilização extensiva.

O risco de câmbio não parece como um factor bloqueador. Os empréstimos aos beneficiários finais podem ser feitos em Euros quando estes últimos têm receitas nesta

moeda ; ou então, se os empréstimos forem feitos em ECV, o re-financiamento também é em ECV, com taxas de juro diferentes claro.

No caso da linha AFD, onde apenas o re-financiamento em Euros seria disponível, não deveria levantar problemas aos bancos que dizem poder inserir no contrato de empréstimo¹⁶ uma cláusula imputando o risco de câmbio ao solicitador final do empréstimo no caso dos empréstimos em ECV.

3.4.3 . A atitude dos bancos em relação ao projecto do LCM

Em relação à linha de crédito projectada pela AFD, a posição inicial dos bancos é de interesse. Todos os três utilizaram a mesma linguagem, incluindo o BIA que ainda não se lançou no pequeno mercado dos empréstimos às colectividades locais. É necessário, no entanto lembrar que os três bancos também estavam interessados na linha de crédito do BEI (ao ponto de assinar um protocolo de acordo), quando um ano depois, apenas um deles utilizou a linha.

É portanto necessário estar atento ao que as características da linha possam parecer suficientemente incentiva aos bancos.

Apontámos os diferentes factores de incitação no Capítulo seguinte:

- A maturidade da linha

Duas considerações levam-nos a recomendar **uma duração relativamente longa**: pelo menos igual a 10 anos. A primeira é que os investimentos que vão ser financiados a partir desta linha terão por definição um longo (muito longo até) período de amortização. A segunda é que os balanços dos bancos mostram a raridade dos recursos longos e portanto a vantagem de lhes ter acesso através da linha AFD.

- A taxa de cessão

Também aqui, duas considerações levam-nos a propor uma taxa de cessão mais baixa: não superior a 3% ; 2,75% parece-nos o ideal. A primeira razão surge da constatação que os bancos praticam margens financeiras elevadas, e que, se queremos que eles desempenhem o papel de intermediários com risco de contrapartida para os créditos às Autarquias, precisamos aceitar que eles mantenham os mesmos hábitos em termos de margens. Como ao mesmo tempo, as utilizações previstas para estes empréstimos não autorizam taxas elevadas para quem pede o empréstimo (cliente final), são as taxas de renúncia do AFD ao banco que devem ser baixas.

A segunda consideração provém da comparação com a linha do BEI que mencionámos; mesmo a 3% de taxa de cessão, esta não suscita uma grande paixão da parte dos bancos; seria portanto prejudicial não nos colocar-mos abaixo, e tentar mesmo mantermo-nos em baixo para assegurar à AFD uma vantagem comparativa desde o início.

- As taxas de saída para o beneficiário final

¹⁶ Os bancos incluem já nos contratos de empréstimos uma cláusula que os protege sensivelmente contra o risco das taxas, que prevê que tenham latitude para modificar por sua vontade a cada prazo seguinte o nível das taxas « fixas » previstas no contrato.

A partir do mesmo argumento que o desenvolvido no parágrafo anterior, parece-nos difícil que o AFD imponha aos bancos uma taxa de saída máxima para o beneficiário final. Aconselhamos portanto a deixa-la livre.

- **As modalidades de sorteio**

Sempre em comparação com a linha do BEI, parece-nos que devemos procurar a flexibilidade máximo. Preconizamos de não exigir a ligação empréstimo a empréstimo, salvo para investimentos de montante unitário elevado, por exemplo acima de 20 Milhões ECV (cerca de 182 000€). Para empréstimos de montantes inferiores, o banco intermediário seria autorizado a utilizar a linha até ao montante de 500 000 € (em montante acumulado) durante um período de 12 meses, estando apenas sujeito a uma obrigação de reporting à posteriori.

CAPÍTULO 4: O PROJECTO DE LINHA DE CRÉDITO: EXEQUIBILIDADE E MODALIDADES

As constatações verificadas quer no pedido «solvente» possível em matéria de financiamentos MLP vindos das Autarquias, quer sobre as esperas e os entraves manifestados pelos bancos sobre este assunto mostram que as condições económicas estão reunidas apenas para que uma linha de re-financiamento de um volume razoável possa ser considerada e responder a uma verdadeira necessidade em Cabo Verde de suporte à estruturação e ao desenvolvimento das Autarquias.

No entanto, para além desta conclusão de princípio, ficam por apurar múltiplos pontos para assegurar o sucesso e eficácia real de uma tal criação, que corresponde:

- Ø Às condições institucionais e jurídicas para a implementação dos créditos às colectividades e seus operacionais, que serão determinantes para que os Bancos aceitem comprometer-se plenamente e sem reticências aos correspondentes riscos de contrapartida,
- Ø Às condições económicas dos financiamentos (margens, taxas, maturidades, estruturas de criação, modalidades de elegibilidade), que devem ser ajustados de forma a que cada um dos agentes dos canais de distribuição encontre a «sua conta»
- Ø As condições gerais de gestão da linha ao nível dos diferentes beneficiários e da concertação entre eles a este respeito: no plano de pilotagem/acompanhamento e do controlo das operações e no plano dos mecanismos e procedimentos operacionais da concessão dos empréstimos.

4.1- As opções necessárias: conjuntura das finanças locais e protecção das finanças finais

Quanto a este assunto, podem aparecer quatro grandes tipos de factores para a iniciação de uma LCM em boas condições, dando-lhe a oportunidade de desempenhar um verdadeiro papel de reforço dos investimentos locais.

4.1.1 A realização do saneamento da situação de endividamento bancário de Praia

Não iremos demorar-nos sobre os métodos de operação deste redireccionamento, que pertencem aos respectivos beneficiários. Mas é importante sublinhar que a sensação do consultor é que se uma solução satisfatória para os Bancos implicados (que lhe permitam, portanto entrar efectivamente nos seus fundos em principal e em juros) não for rapidamente tomada, este caso, único até hoje em Cabo Verde, agira como um precedente inultrapassável para os Bancos ou qualquer outro intermediário financeiro local.

4.1.2 A criação efectiva de uma reforma das finanças locais que garantam uma melhoria dos recursos e das margens de manobra das Autarquias

A análise do conteúdo em curso de elaboração do Projecto de Lei sobre as Finanças das Autarquias mostra que inclui disposições que se encaminham estruturalmente neste sentido:

- Compensação «equitativa» das perdas de receitas associadas à supressão do IT¹⁷, do TE¹⁸ e do ICTBA,

¹⁷ Imposto Turismo

¹⁸ Taxa Ecológica

- Estabilização relativa e antecipação dos potenciais recursos em dotações de funcionamento (indexação sobre as receitas fiscais nacionais),
- Perequação melhorada da distribuição das dotações
- Crescimento das capacidades fiscais de dedução das Autarquias.

Será também no momento da criação efectiva deste projecto, uma vez que terá sido retido pela representação nacional, e das **suas traduções na lei de finanças anual a partir de 2005**, que será necessário considerar as capacidades suplementares acordadas com as Autarquias. **Em todo o caso, uma simples manutenção do dispositivo global actual da finanças locais (recursos fiscais, dotações ...), conjuntamente com um prolongamento das políticas de despesas locais observadas no decorrer dos últimos exercícios (« efeitos de corte») bloqueador para a criação de uma LCM.**

Aliás, um dos pontos não esclarecidos diz respeito ao regime de dedução dos investimentos de interesses sociais das Autarquias ao IVA, uma vez que este último está em vigor desde 1 de Janeiro de 2004. Esta questão é pouco mencionada quer pelos representantes das Autarquias, quer pelos representantes dos poderes públicos, mesmo que as repercussões do novo regime de imposto sobre o volume de negócio sobre o susto de aquisição dos equipamentos se arrisquem a ser importantes. Efectivamente, a este respeito, contrariamente ao dos Serviços Públicos Locais gerados no quadro dos Serviços autónomos, as autarquias não têm nenhuma possibilidade de recuperação do IVA cobrado junto das empresas de trabalhos públicos e construção. O encarecimento dos custos é então a reear (a taxa do IVA foi fixado uniformemente a 15%). Uma disposição que conduziria, quer a exonerar as Autarquias do IVA sobre os seus trabalhos, quer a baixar sensivelmente a taxa, quer ainda a prever um sistema de recuperação ad hoc (Fundos de Compensação) seria então bem-vindo, se desejarmos que o IVA não aja como um poderoso travão aos projectos de equipamento social das Autarquias.

4.1.3 A tomada efectiva pelas Autarquias das suas novas capacidades de gestão orçamental

Os progressos das Autarquias em três domínios « técnicos» de fundos determinaram a sua aptidão para beneficiar plenamente dos efeitos positivos da LFM sobre os seus próprios recursos e margens de manobra:

- **A gestão da sua fiscalidade própria:** é a condição de base para atingir o bom rendimento fiscal. Isto supõe que as Autarquias levem a bem o processo desde o início de elaboração e de valorização do conjunto das suas bases fiscais (principalmente a cartografia fundiária para o IUP, mas também para as diversas taxas e encargos sobre os serviços públicos locais). Isto implica igualmente que elas se organizem eficazmente para « explorar» ao máximo do seu potencial fiscal: racionalização das emissões de « papéis», aceleração dos procedimentos encaixe, sanções efectivas nos procedimentos de cobrança. Deste ponto de vista, o artigo 18 da LFM que prevê a possibilidade de delegação à Administração Central do poder de execução fiscal é interessante mas poderia revelar-se insuficiente. **Um acompanhamento das Autarquias para reforçar os seus efectivos dedicados a esta função qualitativamente e quantitativamente seria determinante.**
- **A criação efectiva da reforma contabilística e orçamental.** Para além da aplicação progressiva do Plano Contabilístico melhorado da NOSI, a LFM prevê que as Autarquias se inscrevam na elaboração da nova contabilidade pública estudada no quadro do CEFAA (art 27, 28, 35, 37, 69.). Este processo de reforma da contabilidade orçamental e de execução é de importância extrema para convencer quem decide a fazer as suas escolhas a partir de quadros de pilotagem e de acompanhamento fiáveis, significantes e actualizados. **Mas não apresentará a sua**

verdadeira força sem uma acção forte de « condução à mudança contabilística e orçamental» com formações pesadas tanto de quadros responsáveis dos contas e das finanças como dos eleitos.

- **O desenvolvimento de uma função eficaz de Gestão dos pedidos públicos.** Os numerosos projectos em gestação, que solicitarão o financiamento da LCM não deveriam ser entregues às Autarquias sem que a sua capacidade de os pilotar quer no plano técnico, (estudos de montantes, caderno de encargos, propostas, acompanhamento de realização, escolha de gestão económica ...) quer financeiro (montagem e planos de financiamento), à sua realização (direcção da obra) e a recepcioná-los não seja sensivelmente reforçados. Neste aspecto, os compromissos dos recursos da LCM deverão ser condicionados por uma avaliação positiva das aptidões do potencial solicitador de empréstimo tem para o controlo do pedido público. E também aqui, **um acompanhamento do existente baseado em acções de « formação», de apoio ao recrutamento de competências ad hoc, de identificação e recursos locais idóneos (Gabinetes de Estudos especializados) deveria revelar-se muito útil.**

4.1.4 Uma melhoria da segurança dos financiamentos para os credores

4.1.4.1 Os suportes jurídicos das cauções e garantias

Vimos que os utensílios jurídicos existentes permitem já « em teoria» aos credores de acompanhar os seus financiamentos de um certo número de soluções de « cauções» formalmente accionáveis, mas a grande questão é a das suas vias e meios de execução reais.

Logicamente, a LFM não traz inovação particular sobre este ponto, que advém essencialmente do relatório de força jurídico institucional existente entre quem pede emprestado e quem empresta. No entanto, elas propõem algumas novidades que se encaminham no sentido de uma « segurança» dos credores:

- As reformas do quadro contabilístico e orçamental deveriam caminhar no sentido de uma maior « transparência» das finanças locais, dando aos parceiros exteriores mais segurança na análise das situações financeiras reais,¹⁹ com a condição de que as circunstâncias para a sua conveniente aplicação sejam reunidas rapidamente.
- A confirmação do carácter de « despesa obrigatória» do serviço da dívida (juro e capital), sem que no entanto, as vias de execução não sejam previstas apenas pelo passado.
- As disposições do artigo 7 que encaixa o recurso ao crédito das Autarquias :
 - o Liberdade de principio de recurso ao crédito para os investimentos,
 - o Mas limitação da duração a um máximo de 15 anos
 - o E a 10 anos para os empréstimos de reordenação da divida
 - o Submissão de cada contrato de empréstimo a um voto de Assembleia Municipal, com explicitação das justificações orçamentais e debate de orientação, o que irá favorecer o empenhamento efectivo de todos os dirigentes a longo prazo.
 - o Limite do serviço anual da divida de 15% das receitas correntes e a 25% das despesas de investimento do exercício anterior

¹⁹ O conteúdo da reforma contabilística não pode ser estudado em detalhe pelo consultor. Elementos chaves da sua eficácia deveriam recair sobre: a ligação entre produtos e despesas do exercício, uma distinção com normas entre funcionamento e investimento, um detalhe com normas dos orçamentos extra municipais, a normalização dos quadros de orçamentos anexos sobre os serviços públicos locais, as regras de aprovisionamento e de amortização (para as grandes cidades), as contas de regularização

- Delimitação do campo das « garantias » dos empréstimos às Autarquias :
 - § Confirmação da possibilidade de « empenhar» os reembolsos sobre os recursos sobre os recursos recorrentes normais da Autarquia,
 - § Mais limitação nas tomadas de hipotecas aos imóveis do domínio privado unicamente para os investimentos em habitação social (regressão em relação ao presente regime?)
 - § Confirmação da possibilidade de « empenhar » os reembolsos sobre as receitas futuras esperadas para os serviços públicos locais.
- A supressão das soluções de caução de natureza cambial, lógica se considerarmos que as Autarquias recorrem do direito público e administrativo, não constitui um elemento a considerar com precaução.²⁰²¹

No geral, uma melhor segurança para quem empresta virá menos de uma melhoria dos dispositivos jurídicos ou de inovações particulares neste domínio, do que **do crescimento da credibilidade da gestão municipal do conjunto (ver supra) sobre o plano orçamental, e sobre o plano de controlo da ordem pública em primeiro lugar, e, em segundo lugar, da sua percepção de uma melhoria real das margens de manobra do sector.**

4.1.4.2 Para uma vigilância mais eficaz das finanças locais

Um outro elemento fundamental da confiança acordado pelos operadores do crédito às Autarquias seria o reforço do dispositivo de controlo da regularidade, da sinceridade e da pertinência das escolhas de gestão financeira das Autarquias. Actualmente o dispositivo de controlo está largamente desalinhado em relação às esperas que podem ter os parceiros financeiros das Autarquias.

- Ø No seio das Autarquias não foi iniciada qualquer função de controlo interno de regularidade, principalmente ao nível das Grandes Cidades
- Ø A função auditoria/controlo interno está então « delegada» à Inspecção-geral das Finanças da Administração Central
- Ø O controlo externo é assegurado pelo Tribunal de Contas.

O consultor, sem poder concluir um exame exacto dos recursos e meios destas duas instituições chave incutidos de vigilar a gestão contabilística e o acompanhamento da aplicação das suas decisões, fica com a **sensação que um reforço das intervenções e dos meios e recursos humanos dedicados seria necessário e importante para atingir um nível de transparência e sobretudo significativamente das contas mais credíveis aos olhos dos potenciais prestadores.**

O esforço deveria exercer-se aos dois níveis:

- Ø Ao da reactividade das operações de controlo: presentemente o Tribunal de Contas procede às verificações das contas do exercício de 1999. Um tal atraso retira uma grande parte da eficiência às recomendações e ajustamentos que podem ser efectuados no seguimento das constatações do mau funcionamento e irregularidades;

²⁰ Letras de cambio, concessão de avales cambiarios, subscrição de livranças e concessão de garantias pessoais.

²¹ Notando que vários empréstimos em curso de autarquias foram objecto de procedimentos deste tipo e que os novos textos não devem destabilizar as operações em curso aos olhos dos credores.

- Ø O da aplicação das sanções legais que devem acompanhar a detecção de irregularidades de gestão, pela tendência principalmente da implementação dos procedimentos administrativos e jurídicos ad hoc nos prazos convenientes.

O sério é a competência das responsabilidades que conduzem as operações tanto ao nível do IGF como do Tribunal não podem ser postas em causa. Mas progressos sobre a quantidade e a frescura dos dossiers tratados, e na capacidade de corrigir rapidamente as tendências não desejáveis, seria para os Bancos um forte elemento de melhoria na sua percepção da fiabilidade das finanças municipais.

4.2- As escolhas a fazer sobre as orientações económicas financeiras do dispositivo

As principais questões que deverão ser clarificadas para estabelecer o caderno dos encargos das despesas da criação da LCM são as seguintes:

4.2-1. O montante

As avaliações feitas indicam que um **envelope de re-financiamento da ordem de 500 a 600 Milhões ECV, ou seja de 5 a 5,5 Milhões €** poderiam ter uma forte probabilidade de serem absorvidos pelas necessidades « solventes » das Autarquias. No caso em que os dispositivos financeiros da LFM se concretizassem de forma efectiva nas futuras leis de finanças anuais, este volume poderia mesmo ser largamente ultrapassado.

4.2-2. A maturidade

A tipologia dos investimentos previstos ou programados indica que uma importante parte das maturidades longas (10 a 20 anos) seriam necessárias ao nível dos utilizadores finais, sobre a base de duração de vida económica teórica dos equipamentos (viação, construções escolares, equipamentos desportivos, infra-estruturas urbanas, redes de saneamento). **Numa primeira aproximação, o alvo da distribuição por duração dos empréstimos poderia ser na ordem dos 30 % sobre menos de 10 anos, 50 % de 10 a 15 anos, 30 % em mais de 15 anos, até aos 20 anos.**

De notar no entanto, que a LFM não prevê que a duração total dos empréstimos acessíveis às Autarquias para o investimento seja superior a 15 anos. Esta disposição poderia então conduzir a atingir o máximo de duração de 15 anos, o que poderia induzir a uma certa racionalização no pedido solvível sobre este critério. Sobre este assunto, a nossa recomendação é que a LFM não limite a duração dos empréstimos a 15 anos, mas a pelo menos 20 anos.

De notar igualmente que a maior parte dos investimentos programados não se executarão sem estudos técnico-económicos e procedimentos de mercado publico suficientemente longos, e que alguns deles deverão ser considerados segundo a lógica das tranches de realização. Isto implica:

- Ø Que sejam previstas fases de pré-financiamento re-imputáveis sobre os empréstimos,
- Ø Que os pontos de partida de amortização possam ser vencidos de forma adaptada com o desenrolar dos programas.

Estes dois pontos deverão estar cobertos por cláusulas contratuais específicas entre o Credor e os Bancos.

4.2-3. A divisão dos riscos (contrapartida, transformação – liquidez e taxas - cambio)

A convenção de re-financiamento deverá claramente identificar a distribuição dos diferentes componentes do risco bancário entre os parceiros operadores:

- Ø O **risco de contrapartida**, como isto é utilizado neste tipo de dispositivo²² deveria sem ambiguidade ser inteiramente assumido pelos bancos parceiros; a sua margem comercial deverá ser suficiente para cobrir este risco, que recai sobre as possíveis falhas das Autarquias que pedem os empréstimos.

Isto supõe que os bancos estejam preparados para avaliar correctamente a probabilidade de defeito em cada dossier entregue. Para tal, devem dispor de uma competência específica de análise financeira e técnico-económica (apreciação das capacidades de reembolso à MLT das Autarquias sobre o seu orçamento próprio e/ou sobre as contas de exploração das operações de cash flow), e de se prepararem quer através de gabinetes especializados de mercado. Pudemos constatar que esta competência existe já parcialmente no seio dos dois bancos já posicionados (BCA e CE). Mas deveria ser reforçada, através de recrutamento e/ou de formação.

- Ø O **risco da transformação**: o princípio da LCM é precisamente fornecer aos bancos um recurso em que a maturidade média seja largamente « coincidente » sobre a dos potenciais empregos. Oferece-lhes uma solução que as libera de qualquer preocupação de integração na sua Gestão activo/passivo (ALM) da actividade de empréstimo às Autarquias

De notar que no caso da montagem se fazer em todo ou em parte em « macro apoio » (ver 4.3.2), os bancos poderiam sem inconvenientes jogar sobre uma certa transformação « à margem » ao seu nível sobre as durações de recursos e emprego, com um objectivo de margem suplementar.

- Ø O **risco de cambio**²³ : tendo em conta a posição dos bancos face a este risco, não parece necessário procurar modalidade de cobertura do lado do Credor. Sugerimos que a LCM seja acordada em Euros.

Por seu lado, o banco parceiro deveria ser livre de acordar os seus empréstimos quer em Euros quer em ECV. Cabe ao Banco repercutir toda ou parte do risco de câmbio ao seu cliente, tendo em conta o nível da sua margem. Esta solução parece-nos ser a mais flexível para todos os intervenientes.

No entanto, a capacidade de absorção do mercado estando pouco ou muito dependente das condições de taxas seria bom que em todos os casos, os bancos tenham uma obrigação de informar o Credor as suas condições de intervenção.²⁴

²² Cf linha de crédito BEI para as PME

²³ A noção de risco de cambio que mencionamos recai sobre um eventual « depegging » do ECV em relação ao Euro. Convenhamos que um tal acontecimento que corresponderia a uma revisão capital da política de apoio monetário de Portugal à Republica de Cabo Verde, é pouco provável num prazo de 5 anos, como o confirmam todos os operadores bancários encontrados assim como o Banco Central. Não pode no entanto ser excluído a 100 %, se nos projectarmos a 10 anos ou mais, segundo os termos de maturidade previstos para uma parte dos financiamentos.

²⁴ Cf infra : o parágrafo 4.2.4

4.2-4. As taxas de requisição do recurso, as margens de intermediação e as taxas de saída

4.2-4.1. Taxa de cessão e margens dos Bancos

Importará organizar a cascada das taxas de cessão dos recursos e taxas finais dirigidas às Autarquias de forma coerente encontrando o bom equilíbrio entre o objectivo político de proporcionar às Autarquias linhas e condições relativamente privilegiadas, abaixo da oferta habitual dos bancos e a estes últimos oportunidades de margens financeiras suficientemente atractivas para que sejam dinâmicas.

Se partirmos da « taxa de saída» cliente, o objectivo poderia ser um nível médio em € na ordem dos 7% e em ECV na ordem dos 9 a 10 %.

Como no modelo da linha BEI, os Bancos não estarão dispostos a transigir sobre um princípio da sua liberdade de determinação da margem. Mas a título indicativo, esta última deveria ser calibrada para suportar o mínimo risco de contrapartida, a sua parte de risco de câmbio, os seus custos de produção, os seus objectivos de rentabilidade incluindo o impacto do respeito pelos rácios (rácio de solvabilidade - Cook = Bâle 2) e o seu objectivo de rentabilidade comercial.

Em comparação com as margens financeiras sobre a circulação dos créditos apresentados em presentes 3.1.2.1 (última linha do quadro), a margem que consideramos aceitável no caso da transformação da LCM dever ser inferior. Com efeito, não deve incluir as reservas obrigatórias (19% dos impostos à BCV). Estimamos que esta margem ronde os 4%.

Numa tal configuração, as condições financeiras da linha de re-financiamento deveria estabelecer-se entre cerca de 3 %, e se possível inferior, para assegurar uma boa perspectiva de implementação dos re-financiamento pelos Bancos.

4.2-4.2. Para uma diferenciação da taxa de cessão segundo a natureza dos projectos financiados?

Um dos elementos importantes de travão ao desenvolvimento do crédito às Autarquias consiste na reticência dos bancos em consentir os empréstimos sobre os projectos ditos de interesse « social », quer dizer que corresponde a equipamentos de infra-estruturas de base (viações, redes primárias ...) ou afectas a funções relevantes de bem-estar público (locais escolares, obras municipais ...). Estes investimentos são no entanto indispensáveis às condições do desenvolvimento económico e social ; a sua duração de vida económica é muito longa, e é difícil considerar que podem ser financiados unicamente sobre os recursos próprios anuais (o que se traduziria por um excesso de fiscalidade) ou sobre a única alienação de elementos do património privado das Autarquias e/ou subvenção do Estado ou Externos.

Sugere-se então que a LCM inclui um elemento favorável a este tipo de investimentos que se arriscam a ser muito negligenciados ou oprimidos nas presentes condições.

A ideia poderia ser de modular a taxa de cessão do recurso de re-financiamento segundo o tipo de projecto financiado, favorecendo os projectos « de interesse social».

Imaginando por exemplo que a taxa de cessão neste caso poderia ser reduzida a 2%, a margem dos bancos à taxa de saída igual poderia rondar os 500 pb, o que poderia motivá-los fortemente a assumir este tipo de risco (tomado sobre a situação financeira global da Autarquia).

4.2-5. Os critérios de elegibilidade

A determinação destes critérios advém da escolha do Credor em acordo com as autoridades cabo-verdianas, segundo as prioridades que eles desejam privilegiar no contexto do Planos Nacional de Desenvolvimento e de luta contra a pobreza. Devemos definir de forma precisa quatro grandes tipos de opções:

4.2-5.1. O sector operacional

O campo sectorial das operações admitidas aos empréstimos da LCM não deveria ser muito limitativo. A tipologia dos projectos previstos para as Autarquias poderia ser largamente coberta. Os sectores elegíveis deveriam ser determinados sobre a base do rico campo de competências que está atribuído às Autarquias Cabo-Verdianas:

- Saúde
- Habitação (principalmente a social)
- Rede de estradas
- Educação/formação profissional
- Promoção social
- Promoção económica e emprego
- Cultura
- Desportos
- Desenvolvimento turístico
- Ambiente
- Policia
- Urbanismo...

4.2-5.2. O respeito pelas normas e standards

Seria conveniente garantir que os projectos financiados sejam concebidos e iniciados em conformidade com as regras legais principalmente nos domínios:

- Do respeito pelos procedimentos de mercados públicos e de delegações de serviço público
- Da consideração pelas normas ambientais editadas pelo Estado
- Da qualidade dos operadores concessionários e da regularidade da sua exploração

4.2-5.3. A estrutura de financiamento dos projectos

Será igualmente pertinente exigir que o custo global de cada projecto não seja integralmente suportado pelo empréstimo, como o faz uma prática bancária experiente. Deveria traduzir-se por:

- **Um limite máximo de cobertura do custo global de investimento pelo empréstimo LCM** por exemplo 60 % ou 70 %,
- **Um limite mínimo de recursos próprios (auto-financiamento) afecto pela Autarquia ao financiamento**, por exemplo 20 %.

4.2-5.4. Limite mínimo dos projectos e dos empréstimos

Parece difícil imaginar que a LCM poderia estar mobilizada para todos os pequenos créditos por duas razões:

- Vontade de favorecer investimentos de estrutura de interesse público: pequenos empréstimos consagrados essencialmente a equipamentos de funcionamento corrente (veículos de base, micro informática, mobiliários de escritório ...) arriscar-se-iam então a instaurar um uso do recurso fora das prioridades de desenvolvimento;
- Custo de gestão relativa muito elevado dos pequenos empréstimos.

Sugere-se fixar um limite mínimo dos projectos elegíveis a 7 Milhões de ECV, o que, tendo em conta a regra do limite de cobertura, conduziria a um empréstimo mínimo de 4 Milhões de ECV.

4.2-6. As condicionalidades da situação financeira

Por fim, pareceria normal que, fora da apreciação do risco de contrapartida trazido por cada Banco segundo os seus próprios métodos aquando os procedimentos de concessão, o Credor assegure-se que os destinatários finais dos financiamentos satisfaçam um mínimo de exigências quanto à regularidade e à sinceridade da gestão orçamental e financeira e ao respeito pelas normas legais (equilíbrio orçamental, não-reembolsos de empréstimos a partir de novos créditos ...). A rapidez de restituição e a qualidade dos exames às contas pelo IGF e sobretudo o Tribunal de Contas seriam uma boa base de informação neste sentido. A outra base de informação é, claro está, o próprio banco, se já apresenta negócios (contas ou empréstimos) com a Autarquia que solicita o empréstimo.

4.3- Os esquemas técnicos de funcionamento possíveis: contratualidade, pilotagem/acompanhamento e mecanismos de gestão financeira

Três aspectos deverão ser objecto de uma definição precisa e documentada.

4.3-1. Contratualidades por banco = caderno de encargos

Pertencerá ao Credor propor a cada Banco a assinatura de uma convenção de facilidade de financiamento. Esta convenção contratual deverá detalhar os compromissos de cada parte. Deverá nomeadamente :

- Recordar o essencial das regras, exigências e condicionalismos de elegibilidade acima mencionados,
- Detalhar as condições financeiras da cessão do recurso
- Precisar a oferta das possíveis maturidades
- Fixar as modalidades de exercício das tranches e das suas execuções com os modelos de peças aferentes, assim como os seus reembolsos
- Explicitar as modalidades de reporting e de informação (acompanhamento dos compromissos dos Bancos)
- Evocar eventualmente os elementos de caução solicitados ao Banco para a segurança dos seus reembolsos (instrumentos cambiais?)
-

4.3-2. Macro ou micro apoio

São possíveis dois modos de gestão para a gestão corrente da LCM :

- Numa **configuração dita de Macro-apoio** cada Banco procede, no quadro da convenção da facilidade de financiamento, a uma ou várias tranches no limite de um plafond definido contratualmente. Usa o recurso assim mobilizado para assegurar o re-financiamento quer seja de operações de empréstimos já terminados, quer de diferentes operações em curso de montagem ou previstos para os meses seguintes; este funcionamento por tranches globais (únicas ou sucessivas, mas de montantes significativos) :
 - o Limita as operações de gestão administrativa para o Credor,

- Facilita a gestão financeira na medida em que no quadro de uma discussão anual, cada Banco pode sempre anunciar a sua ou suas tranches (em montante e duração ...)
 - Proporciona uma grande liberdade de gestão dos seus compromissos ao Banco, podendo assim favorecer a sua actividade,
 - Implica para o Banco uma micro gestão ALM sobre as tranches recebidas (os empréstimos re-financiados não são obrigatoriamente exactamente da mesma duração que a tranche levantada),
 - **Justifica que o Credor receba uma relação regular, normalizada sobre as concessões efectuadas (segundo os critérios de elegibilidade definidos ...) e reserva-se contratualmente o direito de verificação através do acesso aos dossiers e ficheiros de gestão do Banco.**
- Numa **configuração dita Micro-apoio** cada empréstimo unitário do Banco é objecto de um « empréstimo espelho» concedido pelo Credor (identificando do montante e da duração, de prazo limite....) ao Banco. Esta solução:
- Tem a vantagem de garantir totalmente ao Credor a bom encaminhamento dos fundos, e de estar em condições de acompanhar passo a passo o consumo da LCM (volumes, tipos de projectos, duração....), e de poder observar as assunções de risco de contrapartida operadas pelo Banco;
 - Mas tem o inconveniente de criar um peso de gestão administrativa não negligenciável (recepção e tratamento dos pedidos de « micro tranches», execução de levantamentos unitários de « pouco» montante, gestão de uma cadeia de pequenos créditos ...²⁵

É sugerido que, no contexto bancário de Cabo Verde, orientemo-nos sobretudo para uma solução de macro apoio.

Uma solução mista, que reservaria o micro apoio aos muito grandes empréstimos (mais de 50 Milhões ECV por exemplo – ou seja algumas operações por ano) poderiam revelar-se a mais interessante.

4.3-3. Pilotagem e acompanhamento do dispositivo

Os termos de referência enunciam « a constituição de um Comité nacional de selecção dos projectos elegíveis com a participação da ANMCV, dos quais serão propostos a composição e o modo de funcionamento »

A este respeito, é antes sugerido a elaboração de um **Comité de pilotagem e acompanhamento da LCM que desempenharia efectivamente o seguinte papel:**

- **Verificar o funcionamento do conjunto do dispositivo:** identificação das dificuldades da criação, procura de soluções.
- **Acompanhamento da actividade:** nível de consumo real da linha, ritmos de levantamentos e concessão, orientação dos compromissos sobre os diferentes sectores elegíveis, taxas médias de clientes ...

²⁵ Pudemos imaginar que estas operações de gestão administrativa e contabilística seriam susceptíveis de mobilizar por exemplo na base de realização de um conjunto de uma centena de empréstimos entre uma e duas pessoas a médio tempo. Implicaria também sem duvida a utilização adaptada de um software especializado de gestão de crédito.

- **Verificar o impacto geral dos financiamentos concedidos em situação global de endividamento das Autarquias beneficiárias de forma consolidada** (função de « central de riscos»),
- **Proceder a previsões de necessidades** (antecipação de eventuais complementos de conjuntos em caso de forte consumo da LCM) e favorecer o debate entre o Credor e os Bancos sobre este ponto
- **Formular sugestões sobre as eventuais modificações a fazer sobre as regras de funcionamento** (elegibilidade, limites, plafonds....)

É então proposto que o Comité não tenha em qualquer momento uma função de decisão ou de arbitragem sobre os procedimentos de selecção e de concessão dos financiamentos individualizados, **que revelam apenas que cada um dos Bancos toma inteiramente sobre si o risco de contrapartida das operações**. Em contrapartida deveriam desempenhar um papel determinante para favorecer a promoção e o desenvolvimento em boas condições do dispositivo.

A composição deste Comité poderia então legitimamente incluir, além do Credor, representantes:

- Das Autarquias : o seu órgão estatutário: o ANMCV
- Da Administração Central: Secretario de Estado para a Descentralização, Direcção do Plano, Ministério das Finanças
- Bancos parceiros empenhados nas convenções de facilidade de financiamento
- De organismos de cooperação empenhados no apoio à descentralização em Cabo Verde (cooperação francesa principalmente)

O ritmo destas reuniões poderia estabelecer-se quando houvesse necessidade (principalmente no momento do lançamento), mais em regime de cruzeiro, dois encontros por ano seriam sem dúvida suficientes.

O secretariado e a instrução dos dossiers de acompanhamento deveria ser assegurado tecnicamente por um interveniente designado que poderia por exemplo situar-se no seio da ANMCV.

CAPÍTULO 5 :

ELEMENTOS DO GUIA PARA OS PROCEDIMENTOS DE GESTÃO

Efectivamente o Manual Operacional dos procedimentos de gestão que regulará o funcionamento dos fluxos de tiragem dos financiamentos, as condições e documentações precisas de instrução e de acompanhamento dos dossiers entre o Credor e os Bancos não pode ser tecnicamente elaborado enquanto as decisões sobre os diferentes pontos enunciados no Capítulo 4 não forem tomadas. Deveriam ser objecto de conclusões da missão de avaliação feita nos próximos meses.

Principalmente a arbitragem que deverá ser feita entre solução de macro associação ou micro associação será determinante para a natureza dos procedimentos de gestão administrativa a criar.

Também encontraremos **em anexo do relatório um documento que identifica sem entrar em detalhe os elementos de conteúdo necessários do futuro Manual de procedimentos sobre os diferentes pontos enunciados.**

ANNEXES

- 1) Termes de référence**
- 2) Liste des institutions et interlocuteurs rencontrés**
- 3) Questionnaire adressé aux Présidents de Camara**
- 4) Fiches d'analyse socio-économique et financière des 17 Municipalités**
- 5) Eléments de contenu pour le futur manuel de procédures de la LCM.**

ANNEXE 1 : TERMES DE REFERENCE



ÉTUDE-DIAGNOSTIC EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UNE LIGNE DE CREDIT AU BENEFICE DES MUNICIPALITES CAPVERDIENNES

TERMES DE REFERENCE

1. Le contexte

a. Le processus de décentralisation

La république du Cap Vert, qui se compose de 10 îles (dont 9 habitées), représentant une superficie totale de 4000 km² est engagée depuis le début des années 90 dans un processus de décentralisation.

Les autorités municipales sont élues démocratiquement depuis cette date²⁶. Elles se répartissent entre un organe exécutif (*Camara Municipal*), présidé par le responsable de la municipalité et un organe législatif (*Assembleia Municipal*) qui délibère sur les projets de la municipalité et vote le budget communal.

Le Cap Vert comprend 17 municipalités, L'île de Santiago compte 6 municipalités (qui regroupent 50% de la population du Cap Vert, dont Praia, qui comptait 105.000 habitants au recensement de 2000 (soit 24% de la population du pays qui compte 435.000 habitants). La capitale a enregistré au cours des dernières années un exode important en provenance d'autres parties de l'île de Santiago ou du reste du pays. L'île de Santo Antao (13% de la population) compte, pour sa part, 3 municipalités et l'île de Fogo (10% de la population) 2 municipalités.

Les autres îles (Maio, Boa Vista, Sal, São Nicolau, São Vicente et Brava) constituent chacune une seule municipalité, qui a la particularité de traiter à la fois des problèmes d'aménagement urbain et d'aménagement rural.

Les municipalités ont des compétences diversifiées en matière d'enseignement, de logement, de promotion sociale, de développement rural, de tourisme, de production d'eau et d'assainissement, d'aménagement de quartiers, etc.

D'autres municipalités sont susceptibles d'être créées dans le cadre d'une loi sur la création et la suppression de municipalités en cours d'examen par l'Assemblée Nationale.

Les municipalités bénéficient de ressources propres s'élevant à 1,8 milliards d'escudos capverdiens (ECV) en 1998 d'après la synthèse effectuée par l' Association Nationale des Municipalités du Cap Vert (ANMCV)²⁷, soit 4.200 ECV²⁸ par habitant. Près de la moitié de ces ressources (45%) est

²⁶ Les prochaines élections municipales sont prévues en avril 2004.

²⁷ En 2002, les recettes de communes seraient de l'ordre de 3 milliards d'escudos.

affectée aux dépenses de personnel (605 millions d'ECV en 1998), Les transferts en provenance de l'Etat (533 millions d'ECV en 1998) couvrent les autres dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les budgets des deux principales municipalités (Praia et São Vicente) s'élèvent respectivement à 1014 millions d'ECV (9,2 millions d'€) et 418 millions d'ECV (3,8 millions d'€) en 2002.

Les 17 municipalités sont regroupées au sein d'une association créée en 1995 (l'ANMCV), présidée par le maire de Ribera Grande, qui bénéficie d'un appui technique (un assistant technique) et financier de la Coopération française. L'assistance technique française intervient, en outre, au niveau institutionnel auprès du Ministère des Finances, du Plan et du Développement Régional, à la Direction Générale de l'Administration Locale.

b. Les emprunts souscrits par les communes

Pour les municipalités capverdiennes, le principe d'emprunter pour financer leurs investissements n'est pas nouveau. Nombre d'entre elles étaient déjà endettées avant les réformes de 1991 et certaines (Praia, São Vicente, Tarrafal, Porto-Novo, Ribeira Grande) ont continué à emprunter pour financer des équipements marchands (cinémas, centres commerciaux, etc.). Ces emprunts sont souscrits principalement auprès de la Caixa Economica do Cabo Verde et de la Banco Commercial de Atlantico (BCA).

Les dossiers pris en considération par les banques font l'objet d'un examen des conditions de rentabilité des projets. Les taux d'intérêt pratiqués sont élevés (13 à 14%) sur une durée de remboursement de l'ordre de 5 ans.

Le montant total des échéances annuelles de l'emprunt ne doit pas dépasser 15% des recettes courantes de la municipalité sur 15 ans²⁹. L'investissement et le service de la dette doivent être inscrits au budget communal,

Différents mécanismes de garantie sont utilisés par les banques: nantissement, transferts de recouvrement de l'Etat en faveur des municipalités, hypothèque des biens financés, ordre irrévocable sur les transferts, compte bloqué, aval de l'Etat.

c. La nouvelle loi sur les finances publiques locales

L'Assemblée Nationale a voté le 29 octobre 1998 une loi sur les finances publiques locales, promulguée le 3 décembre 1998 et entrée en application le 1er janvier 1999.

Cette loi constitue la première étape d'une réforme générale des finances publiques de l'Etat et d'adoption d'un plan comptable adapté à l'Etat et aux collectivités locales (dans la perspective d'une consolidation des comptabilités publiques).

La loi sur les finances publiques locales a pour objectif de renforcer l'autonomie financière des municipalités, Elle entre notamment dans le cadre d'une réforme des impôts locaux, du système comptable, des possibilités d'accès au crédit des municipalités.

Actuellement, une nouvelle loi sur les finances locales est en préparation. Elle aura pour vocation de distinguer la partie budgétaire et la partie comptable des finances municipales avec pour particularité l'obligation pour les communes d'estimer leur patrimoine mobilier, immobilier et financier. Sa présentation à l'Assemblée nationale est envisagée pour le début de l'année 2004.

²⁸ Soit environ 38 € au taux de change de 110,25 ECV = 1€(29/10/03).

²⁹ 10% des recettes courantes pour les emprunts à court terme et pour le budget de fonctionnement et 15% pour les emprunts à moyen et long termes (décret 163/85 du 31 décembre 1985)

En outre, la constitution d'un fonds de développement municipal est à l'étude avec pour finalité de promouvoir à terme un organisme de crédit aux municipalités, inspiré du Crédit Local de France (DEXIA).

2. Objet de l'étude

La mission effectuée par l'AFD en juin 2003 en république du Cap-Vert a permis de poursuivre l'identification d'un projet visant à mettre à la disposition des banques une ligne de crédit destinée à refinancer les prêts qu'elles feraient aux municipalités.

Ce mécanisme permettrait d'adoucir les conditions de crédit (taux et durée) dans le cas de projets d'infrastructures ou d'équipements nécessaires au développement urbain mais ayant une rentabilité économique différée.

Afin de permettre à l'AFD d'évaluer ce projet, il est nécessaire de disposer d'un diagnostic sur le fonctionnement actuel du crédit aux municipalités et sur ses perspectives à moyen terme, ainsi que sur la situation financière de ces communes. Pour ce faire, l'AFD a proposé aux autorités capverdiennes de faire réaliser une étude préalable financée par le fonds d'étude et de préparation de projet de l'AFD, selon les termes de références ci-après.

3. Contenu de l'étude

L'étude-diagnostic comprendrait six parties :

a. Analyse des informations financières disponibles sur les municipalités capverdiennes.

Le consultant recueillera, notamment auprès de l'ANMCV et du tribunal des comptes, les informations financières relatives aux communes du Cap-Vert. Il analysera les budgets et comptes de gestion de ces municipalités, pour les 5 derniers exercices, avec une attention particulière pour les municipalités les plus importantes.

L'analyse portera en particulier sur :

- § les moyens financiers dont disposent les municipalités capverdiennes et leur évolution possible (taux, montant, maturité,...) ;
- § l'utilisation de ces moyens pour le fonctionnement et l'investissement, et le comportement gestionnaire des municipalités ;
- § l'endettement actuel des municipalités concernées et leur potentiel d'emprunt supplémentaire, ;
- § le degré d'autonomie financière, de potentiel fiscal, des municipalités par rapport à l'Etat tant en ressources qu'en trésorerie.

b. Analyse du système actuel de crédit communal

Le consultant fera le point avec les services concernés des trois banques capverdiennes auprès desquelles les municipalités ont souscrit des emprunts :

- § Banco Comercial Do Atlantico (BCA)
- § Caixa Economica de Cabo Verde (CECV)
- § Banco Interatlantico.

Il examinera en particulier :

- § les modalités d'analyse de ces trois banques vis-à-vis des projets d'emprunt présentés par les municipalités : analyse du projet, analyse du risque, évaluation du potentiel d'endettement, critères d'attribution des prêts ;
- § les modalités de gestion des crédits, fixation des montants et taux (grille de tarification), procédures de décaissement, garanties, récupération des créances, recours, etc. ;
- § les besoins de refinancement de ces banques dans le secteur du crédit communal ;

§ conditions de financement envisagées sous différentes hypothèses de coût et de durée de la ressource.

c. Analyse du projet de création du fond de développement municipal

Sur la base des contacts avec l'ensemble des partenaires concernés (Etat, ANMCV, municipalités,...) il s'agira de présenter le projet de Fonds de développement municipal dont la création est envisagée par les autorités : objectifs, conditions d'intervention, mode de gestion...

Le consultant déterminera sur cette base les complémentarités et les éventuelles incompatibilités entre le Fonds de développement municipal et la ligne de crédit aux municipalités.

d. Identification de projets municipaux susceptibles de faire l'objet de prêts refinancés par l'AFD

Le consultant fera le point sur les projets pour le financement desquels les autorités municipales envisageaient de faire appel au crédit et notamment les projets générateurs de recettes permettant l'amortissement des emprunts : services municipaux, marchés, aménagement de terrains, etc.

e. Propositions

Sur la base des analyses précédentes, le consultant présentera des propositions relatives :

§ aux conditions de mise en place d'une ligne de refinancement auprès des banques identifiées comme de réels partenaires des municipalités : modalités de gestion de la ligne de refinancement, coûts d'intermédiation, modalités de traitement du risque commercial et du risque de change.

§ aux procédures à instituer pour approuver les crédits et procéder à leur décaissement et à leur recouvrement. Ce mécanisme devra respecter les normes d'endettement des communes édictées par l'Etat. Il devra en outre assurer une égalité d'accès au crédit des communes, indépendamment de leur taille. Le consultant examinera notamment :

- l'intérêt de la constitution d'un comité de sélection des projets éligibles au financement de la ligne de crédit avec la participation de l'ANMCV, dont il proposera la composition et le mode de fonctionnement. Il est clair que la décision de financement devra incomber à la Banque, choisie par la municipalité concernée,
- la typologie des projets éligibles,
- les conditionnalités d'attribution et caractéristiques des prêts : seuil maxima d'endettement, part d'autofinancement, mécanismes de garantie, taux d'intérêt, durée, différé, etc. Tous ces paramètres seront établis en fonction des caractéristiques de la ligne de crédit de l'AFD qui seront communiquées au consultant.

§ au montant estimé de la ligne de crédit pour une première phase du projet ;

§ aux éventuels besoins en prestation d'appui concernant la mise en place de la ligne de crédit pour le montage des dossiers par les municipalités, la sélection des demandes de crédit avant transmission aux banques, le traitement de ce nouveau type de dossiers par les banques, la maîtrise d'œuvre de travaux et le suivi-évaluation de l'opération. Les acteurs, les modalités de mise en oeuvre et de financement de chacun de ces appuis seront précisées, avec notamment la participation des bénéficiaires de la ligne de crédit.

f. Manuel de procédure

Après accord de l'AFD de l'ANMCV et du comité de suivi sur les modalités de fonctionnement de la ligne de crédit, le consultant rassemblera dans un manuel de procédure à l'attention des banques, le détail des procédures à suivre pour :

- § l'analyse de l'éligibilité d'un projet,
- § l'analyse financière des comptes communaux,
- § la décision de l'octroi d'un crédit,
- § la mise en place et le versement d'un prêt,
- § La maîtrise d'œuvre et le suivi du projet,

§ la gestion du prêt et le suivi de la situation des communes.

4. Mise en oeuvre de l'étude

a. Maîtrise d'ouvrage

La maîtrise d'ouvrage de cette étude sera assurée par l'ANMCV. Un comité de suivi regroupant le Ministère des Finances, les banques et tout expert compétent désigné supervisera la mission des consultants et examinera le rapport provisoire de l'étude.

b. Composition de l'équipe, durée de prestation

L'étude-diagnostic fera l'objet d'une mission au Cap Vert de deux experts :

§ un expert en analyse financière des budgets communaux et en évaluation de projets (30 jours)

§ un spécialiste en ingénierie bancaire (15 jours).

Le bureau d'études retenu aura la possibilité de s'associer, s'il le souhaite, à un partenaire capverdien. Une proposition de liste de consultants compétents dans les domaines concernés par l'étude est jointe dans le dossier de consultation, par la maîtrise d'ouvrage.

Les experts seront accompagnés par deux cadres capverdiens, l'un de Direction Générale de l'Administration Locale et l'autre de l'ANMCV, dont ils prendront en charge les frais de déplacement et d'hébergement.

La durée totale de la prestation au Cap-Vert est estimée à 30 jours pour les deux experts.

Les consultants devront impérativement passer par Dakar en fin de mission pour rencontrer la Direction de l'AFD.

c. Documents à remettre par le consultant

L'étude fera l'objet d'un rapport provisoire puis d'un rapport définitif, tous deux en français et en portugais.

Le rapport provisoire sera remis au plus tard 30 jours après la fin de la mission, pour approbation :

§ aux autorités capverdiennes, en 15 exemplaires, dont un reproductible et un exemplaire sous forme de fichier informatique.

§ à l'AFD, en 3 exemplaires dont un exemplaire sous forme de fichier informatique.

Le rapport définitif en français et portugais, sera remis au plus tard 10 jours après l'avis du maître d'ouvrage sur le rapport provisoire, pour approbation :

§ aux autorités capverdiennes, en 20 exemplaires, dont un reproductible et un exemplaire sous forme de fichier informatique.

§ à l'AFD, en 3 exemplaires dont un exemplaire sous forme de fichier informatique.

d. Sélection du bureau d'étude

Le choix du bureau d'étude sera effectué après mise en concurrence simplifiée (consultation restreinte).

* *
*

ANNEXE 2 :

LISTE DES INSTITUTIONS ET INTERLOCUTEURS RENCONTRES

Institution	M/Me	Nom	Prénom	Titre
Secrétariat d'Etat à la Décentralisation	Monsieur	Azevedo	Armiro	Secrétaire d'Etat
Ministère des Affaires Etrangères Direction Générale de la Coopération Internationale	Monsieur	Morais	Julios	Directeur Général
Ministère des Affaires Etrangères Direction Générale de la Coopération Internationale	Madame	Martinez	Rosinha	Adjointe au Directeur Général
Direction Général du Plan	Monsieur	Dos Santos Pinheiro	Manuel	Directeur du Plan
Direction Général de l'Administration Locale	Monsieur	Tavares	Luis Filippe	Directeur Général
Direction Général de l'Administration Locale	Monsieur	Silva		Collaborateur
Direction Général de l'Administration Locale	Monsieur	Lanou	Jean-Jacques	Assistance technique internationale
Tribunal des Comptes	Monsieur	Delgado		Président
Tribunal des Comptes	Monsieur		Horacio	Juge principal
Tribunal des Comptes	Monsieur	Tavarès Correia da Silva	Henrique	Auditor Principal
Tribunal des Comptes	Monsieur	Varela Monteiro	Victor Manuel	Auditor
Tribunal des Comptes	Monsieur		Antonio Pedro	
Direction Générale des Impôts	Madame	Duarte	Alexandra	Directrice Générale
Direction Générale des Impôts	Monsieur	Chantre	Joao	
Direction Générale du Trésor	Madame	Pinheiro	Rosa	Directrice Générale
Banque Centrale	Monsieur	Garcia Correia	Olavo Avelino	Gouverneur
NOSI Nucleo Operational Para a Sociedad de Informaçao	Monsieur	Barbosa	Angelo	Consultor
NOSI Nucleo Operational Para a Sociedad de Informaçao	Monsieur	Delgado Lopes	Jorge Lima	Gestor
Caixa Economica do Cabo Verde	Monsieur	Moreira Semedo	Antonio C	Membre du Comité Exécutif
Caixa Economica do Cabo Verde	Monsieur	Alves dos Santos	Filinto Elisio	Directeur du Crédit
Caixa Economica do Cabo Verde	Madame	Evora	Zeneida	Agence de Santa Maria Sal
Caixa Economica do Cabo Verde	Madame	Lopez	Julia	Agence de Espargos Sal
Banco InterAtlantico	Madame	Gonçalves	Lucia	Directrice du Crédit
Banco InterAtlantico	Madame	Cruz	Ana	Coordinatrice Finances internationales
Banco Commercial de Atlantico	Madame	St'Aubyn de Figueiredo	Amélia	Directrice Commerciale Sotovolta
Banco Commercial de Atlantico	Monsieur	Vega Miranda	Emanuel de Jesus	Directeur Financier et international
ANMCV	Monsieur	Dos Santos	Jorge	Président du Conseil Exécutif
ANMCV	Madame	Almeida	Fernanda	Secrétaire Générale
ANMCV	Monsieur	Brusseau	Xavier	Assistant Technique Coopération Française
Institut National de la Statistique	Monsieur	Tavares	Francisco	Président du Conseil d'Administration

Institution	M/Me	Nom	Prénom	Titre
Municipalités				
Paul	Monsieur	Silva	Americo	Président de la Camara
Porto Novo	Monsieur	Cruz	Amadeus	Président de la Camara
Sao Nicolau	Monsieur	Lopes	Amilcar Spencer	Président de la Camara
Sal	Monsieur	Figueiredo	Jorge	Président de la Camara
	Monsieur	Nevez	Gabriel	Directeur Général
Boa Vista	Monsieur	Almeida	Jose Pinto	Président de la Camara
Sao Domingos	Monsieur	Borges	Fernando Jorge	Président de la Camara
Sao Miguel	Monsieur	Duarte	Joao	Président de la Camara
Tarrafal	Monsieur	Domingos	Joao	Président de la Camara
Maio	Monsieur	Ribeiro	Manuel	Président de la Camara
Moisteros	Monsieur	Texera	Fernandinho	Président de la Camara
Brava	Monsieur	Gonçalves	Camilo	Président de la Camara
Ribeira	Monsieur	Delgado	Orlando	Président de la Camara
SantaCruz	Monsieur	Sanches	Orlando	Président de la Camara
Santa Catarina	Monsieur	Freire	Joao Baptista	Président de la Camara
Sao Filippe	Monsieur	Veiga	Eugenio	Président de la Camara
Sao Vicente	Monsieur	Gomes	Isora	Président de la Camara
	Madame	Almeida	Maria José B	Secrétaire Municipale
	Monsieur	Bétencourt	José C	Directeur des Services
	Monsieur	Dos sAntos	Adelino Ivo	Architexte DPLG
Praia	Monsieur	Alves Viera	Felisberto	Président de la Camara
Praia	Monsieur	Mendes Moreira	Lucilio	Secrétaire Chargé de l'Administration des finances
Ambassade de France au Cap-Vert	Monsieur	Buguet		Ambassadeur
	Monsieur	Rondreux	Jean-Louis	Directeur du SCAC

ANNEXE 3 :
QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX PRESIDENTS DE CAMARA

Mission étude de mise en place d'une ligne de crédit
au bénéfice des municipalités CAP VERDIENNES

QUESTIONNAIRE DE SITUATION FINANCIERE ET D'EVALUATION DES BESOINS
D'INVESTISSEMENT

Nom de la Municipalité : _____

A/ CONNAISSANCE DE LA MUNICIPALITE et SITUATION FINANCIERE MUNICIPALE

Organisation de la municipalité

- Nombre de salariés :
- Existence d'un service dédié à la gestion financière et comptable
 - Non
 - Oui Si oui, nombre de personnes

■ Principales missions assurées par le service financier

- Préparation budgétaire
- Suivi exécution du budget
- Etablissements des comptes annuels
- Relations avec les banques
- Autres (à préciser)

■ Principales difficultés rencontrées dans les différents actes de gestion budgétaires :

■ Endettement

- ◇ Montant de la dette (encours) contracté auprès des banques au 31/12/2003

◇ Emprunts court terme (inférieurs à 1 an) contractés auprès des banques au cours des 5 dernières années

ECV	Montants	Banques prêteuses	Taux pratiqué
1999			
2000			
2001			
2002			
2003			
2004 (p)			

P : prévision

◇ Emprunts moyen et long termes (supérieurs à 1 an) contractés auprès des banques au cours des 5 dernières années

ECV	Montants	Banques prêteuses	Taux pratiqué	Nature de l'investissement financé par emprunt
1999				
2000				
2001				
2002				
2003				
2004 (p)				

P : prévision

◇ Pensez-vous que votre Municipalité puisse s'endetter plus fortement pour financer des nouveaux investissements ?

Oui Non

■ Relations avec les banques

◇ Etes-vous satisfait de la relation avec votre banquier : Oui Non

◇ En tant que prêteur : Oui Non

◇ En tant que gestionnaire de votre compte bancaire municipal Oui Non

Remarques _____

■ Au cours des 5 dernières années, avez-vous rencontré des problèmes de trésorerie

◇ Pour le paiement de vos fournisseurs Oui Non

◇ Pour le remboursement de vos prêts Oui Non

ANNEXE 4 :

**FICHES SOCIO-ECONOMIQUES ET FINANCIERE DES 17
MUNICIPALITES DU CAP-VERT**

NOTE METHODOLOGIQUE RELATIVE A LA CONSTITUTION DES TABLEAUX D'ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUES ET FINANCIERS

A/ Origines des données

1- Les données socio-économiques

Les données socio-économiques présentées sont issues du recensement général de la population de l'année 2000 et fournies par l'INE.

2- Données financières

Les données financières ont été collectées sur les années 2000 à 2002 auprès du Tribunal des comptes ou directement auprès des municipalités.

Elles sont issues exclusivement des comptes de gestion, et non des budgets prévisionnels, qui constatent normalement les dépenses et recettes réellement réalisées au cours d'un exercice. Sur ce dernier point, il convient d'apporter quelques précautions. En effet, le cadre comptable communal n'impose pas d'une part le rattachement des charges et des recettes à l'exercice et d'autre part, ne prévoit pas un contrôle des comptes à même de vérifier le paiement effectif des dépenses.

A cette limite, se sont également ajoutées des difficultés de collecte qui tiennent notamment :

§ A la non informatisation de la tenue des comptes (3 municipalités sont aujourd'hui informatisées, parallèlement l'une tient toujours des comptes manuscrits) qui constitue un obstacle à l'homogénéité de la tenue des comptes d'une municipalité à l'autre et un risque aggravé d'erreurs.

§ A l'ancienneté du cadre comptable qui n'apparaît plus aujourd'hui véritablement adapté à l'activité des municipalités ; le plan de comptes par nature apparaît à ce titre significativement inadapté et insuffisant. Il est ainsi nécessaire de compiler l'ensemble des dépenses ordinaires pour dégager le montant des dépenses de personnel.

§ A l'insuffisance d'annexe : même si le recours à l'emprunt bancaire tout au moins à long et moyen terme est peu répandu, il serait souhaitable par souci de transparence de disposer d'un état de la dette récapitulatif avec leurs caractéristiques de l'ensemble des prêts contractés par les municipalités en cours de remboursement. Aujourd'hui, l'examen des comptes rend difficilement compte à la fois des emprunts contractés et des montants remboursés annuellement en distinguant la partie amortissement du capital des intérêts.

B/ Présentation des cadres d'analyses financiers

1- Présentation générale

Les tableaux présentés distinguent les dépenses et les recettes budgétaires (« orçamentais ») des autres dépenses et recettes. C'est à partir de ces données que la plupart des ratios ont été calculés.

Les comptes budgétaires sont eux-mêmes divisés en deux sections, l'une est dite de fonctionnement et l'autre d'investissement. Elles correspondent à la classification des comptes de gestion respectivement en section ordinaire (« ordinaria ») et en section de « capital ». La section de fonctionnement retrace les opérations de gestion courante alors que la section de fonctionnement décrit les opérations qui touchent au patrimoine de la municipalité.

Les recettes et les dépenses budgétaires, tout comme celles issues des budgets extra-municipaux sont analysées en termes de flux annuels c'est à dire en faisant abstraction des résultats reportés (stock) d'une année sur l'autre. Ces derniers sont pris en compte comme fonds de roulement en début d'année.

2- Lexiques des principaux termes utilisés

2.1. La section de fonctionnement

- § **Impôts directs** : composés essentiellement de l'impôt unique sur le foncier, ils comprennent également d'autres taxes comme l'impôt sur la succession, l'impôts sur les véhicules ...
- § **Impôts indirects** : licences sur le commerce, taxes sur les foires et marchés, licences sur les alambiques, taxe sur la publicité
- § **Taxes, peines et autres pénalités** : concession cimetièrre, service d'hygiène et d'assainissement, ...
- § **Rendement de la propriété** : locations de terrains, de logements ...
- § **Transferts courants** : ils sont essentiellement composés des dotations versées par État, en particulier du Fonds d'Equilibre Financier (FEF).
- § **Ventes de biens durables et non durables** : produit des cessions des biens autres que patrimoniaux de la collectivité et produits des ventes de services (recettes tarifaires des services gérés par les municipalités – Cinéma, eau, transports, ..).
- § **Dépenses de personnel** : ensemble des dépenses directes et indirectes (cotisations salariales, avantages en nature) liées à la rémunération du personnel titulaire et non titulaire.

2.2. La section d'investissement

- § **Vente de biens d'investissement** : produit des cessions des immobilisations essentiellement composées des ventes de terrains et d'habitations.
- § **Transferts de capital** : subventions reçues en particulier de État pour la réalisation des investissements
- § **Emprunts** : produit des emprunts contractés auprès des banques pour le financement des investissements
- § **Immobilisations** : ensembles des travaux d'investissement et des acquisitions de biens durables
- § **Remboursements d'emprunts** : remboursement du capital des emprunts contractés contractés.

2.3. Autres termes utilisés

- § **Despesas comuns** : dépenses sociales versées par les municipalités (aides scolaires, retraites, pensions d'invalidité, aides pour les chômeurs ...)
- § **Contas de ordem** : dépenses et recettes des budgets annexes
- § **Reposição** : comptes de régularisation
- § **Descontos efectuados** : recettes à caractère social perçues par les municipalités et reversées à État ou à divers organismes sociaux (Impôt Unique sur le Revenu –IUR, prélèvements sociaux...).
- § **Documentos** : dépenses ou recettes non encore liquidées
- § **Budget extra municipal** : ensemble des dépenses financées dans le cadre de la coopération internationale ou ONG.
- § **Fonds de roulement initial** : somme des excédents ou déficits reportés
- § **Variation du fonds de roulement** : il est égal au solde entre l'ensemble des dépenses et des recettes hors résultats reportés
- § **Fonds de roulement final** : il correspond au résultat global de clôture et s'obtient par addition de la variation du fonds de roulement au fonds de roulement initial.

ANNEXE 5 :

ELEMENTS DE CONTENU DU FUTUR MANUEL DE PROCEDURES DE LA LIGNE DE CREDIT AUX MUNICIPALITES

Le manuel de procédures à concevoir doit expliciter à chaque Banque ayant contractualisé une facilité de refinancement sur la LCM les circuits et contenu de la circulation d'informations et des étapes de prise de décision à déployer pour la réalisation à bonne fin des opérations de prêts aux Municipalités.

Les grands chapitres de ce Manuel devront couvrir les thèmes techniques suivants :

1 EXERCICE ET SUIVI DES TIRAGES SUR LA LIGNE DE CREDIT

- 1.2.1 Lettre d'exercice d'une demande de tirage**
- 1.2.2 Confirmation de l'exercice d'un tirage**
- 1.2.3 Fiche tirage (descriptif détaillé des conditions financières et de durée – tableau d'amortissement)**
- 1.2.4 Acceptation de confirmation**
- 1.2.5 Emission des virements sur comptes correspondant à la réalisation d'un tirage**
- 1.2.6 Confirmation de départ d'un tirage. Point de départ d'amortissement**
- 1.2.7 Fiche de suivi de l'amortissement des encours tirés par ligne tirée**
- 1.2.8 Ordre de prélèvement automatique des échéances sur le compte de la Banque**

2 INSTRUCTION DES DEMANDES DE PRÊT EMANANT DES MUNICIPALITES

- **Configuration en micro-adossement** : la banque procède à l'instruction des demandes selon ses normes et critères internes de gestion. Mais de surcroît elle doit générer à chaque décision d'octroi une demande ad hoc de tirage auprès du Bailleur.
- **Configuration Macro-adossement** : la banque procède à l'instruction des demandes selon ses normes et critères internes de gestion. Elle n'a vis à vis du Bailleur qu'une obligation de reporting normalisé. Elle doit donc aménager ses procédures d'octroi et de suivi de ses encours pour satisfaire au mieux à ces obligations

La liste des actes de gestion identifiée correspond à une **configuration en micro-adossement** :

2.1 Instruction interne Banque

- 2.1.1 Constitution du dossier normalisé de demande**
- 2.1.2 Analyse du risque par la Direction Engagement**
- 2.1.3 Outil normalisé d'évaluation : soft sous Excel – saisie des derniers comptes disponibles – calcul automatisé des ratios et SIG d'analyse**
- 2.1.4 Projets avec recettes d'usagers : grille normalisée d'évaluation du coût et de contrôle des flux – méthode d'analyse (SIG, Ratio, TRE...)**

- 2.1.5 Fiche des garanties et sûretés /instruction dossier de prise de garantie/copie Bailleur
- 2.1.6 Fiche de pré-décision engagement, grille notation du risque – intégration des informations qualitatives non financières
- 2.1.7 Fiche de pré-décision engagement, suivi des normes du schéma délégataire de la banque
- 2.1.8 Fiche de décision Engagement : enregistrement de la pré-décision
- 2.1.9 Fiche de présentation dossier au Bailleur : définition précise du contenu de la fiche (données Municipalité, données projet, données prêt)

2.2 Instruction du refinancement par le Bailleur

- 2.2.1 Réception fiche de présentation de la Banque
- 2.2.2 Fiche d'analyse et de décision Bailleur – contrôle éligibilité régularité
- 2.2.3 Fiche de décision soumise à instance d'engagement du Bailleur
- 2.2.4 Retour décision à la Banque : fiche d'acceptation dossier

3 MISE EN FORCE DES PRETS ACCEPTES

3.1 Opérations Banque

- 3.1.1 Retour fiche d'acceptation Bailleur
- 3.1.2 Offre de prêt : émission - structure normée de l'Offre
- 3.1.3 Offre de prêt : fiche de suivi retour
- 3.1.4 Offre de prêt : retour
- 3.1.5 Contrat de prêt : émission – structure normée du contrat
- 3.1.6 Contrat de prêt retour client avec signature
- 3.1.7 Fiche de mise en force du prêt à destination du Bailleur
- 3.1.8 Fiche d'ordonnancement des décaissements du prêt
- 3.1.9 Copie de la fiche au Bailleur
- 3.1.10 Mouvement financier sur compte client (décaissements versements)
- 3.1.11 Mouvements comptables : imputations opérations client

A étudier : traitement d es opérations par lots homogènes

3.2 Opérations Bailleur

- 3.2.1 Fiche de mise en force + fiches de décaissement émanant de la Banque
- 3.2.2 Rapprochement/vérification + décaissement des versements vers compte de la Banque
- 3.2.3 Mouvements comptables : imputations opérations Banque

4 SUIVI DES ENCOURS

4.1 Opérations Banque

- 4.1.1 Fiche de suivi du Plan d'Amortissement : encaissement des échéances
- 4.1.2 Projets : Dossier de suivi du projet / Etats financiers annuels : copie au Bailleur
- 4.1.1.1 Dossier de suivi de la situation financière de l'emprunteur - soft sous Excel
 - saisie des derniers comptes disponibles – calcul automatisé des ratios et SIG d'analyse /Copie au Bailleur
- 4.1.3 Alertes + Gestion des incidents : copie à Bailleur
- 4.1.4 Fiches de recouvrement suites à incident/copie à Bailleur
- 4.1.5 Dossiers mise en contentieux et gestion des actions en contentieux
- 4.1.6 Dossiers de renégociation de la dette /opérations de réaménagement
- 4.1.7 Fiche de suivi des recouvrements en contentieux
- 4.1.8 Gestion des encaissements suite à incidents ou contentieux
- 4.1.9 Fiche de mise en déchéance du terme / copie Bailleur

4.2 Opérations Bailleur

- 4.2.1 Fiche de suivi des encours en LCM de la Banque : plans de remboursement sur les différents micro-tirages en vie
- 4.2.2 Ordonnancement des prélèvements sur le compte Banque au fil de l'eau et imputations comptables
- 4.2.3 Traitement des incidents (rejets prélèvements)
- 4.2.4 Suivi statistique des copies sur incidents et contentieux et des déchéances du terme communiqués par la Banque
- 4.2.5 Intégration des données suivi projet et suivi finances municipales dans base d'analyse consolidée.

5 EXTINCTION DU PRET

5.1 Opérations Banque

- 5.1.1 Fiche de clôture du prêt/copie Bailleur
- 5.1.2 Main levée sur garanties et sûreté

5.2 Opérations Bailleur

- 5.2.1 Fiche de clôture du prêt miroir