

III Jornada de Economia Institucional
Programa de Pós-graduação em Economia/UFRGS
Porto Alegre, 23 e 24 de novembro de 2017

**ANÁLISE DA GOVERNANÇA FINANCEIRA DO ESTADO DO RS NO SÉCULO XX,
SOB A ÓTICA DO INSTITUCIONALISMO**

Jorge Luis Tonetto¹

RESUMO

A retrospectiva histórica ajuda analisar a trajetória de governança da política fiscal e financeira do Estado do Rio Grande do Sul, através de algumas das principais alterações no século XX em duas importantes organizações do Estado, incumbidas da administração financeira e tributária e do sistema financeiro estadual: a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse contexto, são explorados alguns conceitos da economia institucional que se mostram presentes nos fatos históricos. Inicialmente é contextualizada a análise a luz do conceito de instituições de Douglass North e também são explorados os conceitos de governance e embeddness de Oliver Williamsom, particularmente em relação a articulação dessas organizações, suas ações e regras do jogo.

Palavras-Chave: Economia Institucional. Finanças Públicas. Secretaria da Fazenda. BANRISUL. Governança.

ABSTRACT

The historical retrospective helps to analyze the fiscal and financial policy governance trajectory of the State of Rio Grande do Sul, through some of the main changes in the twentieth century in two important state organizations, in charge of the financial and tax administration and the state financial system: The State Finance Secretary of Rio Grande do Sul and the State Bank of Rio Grande do Sul. In this context, some concepts of the institutional economy that are present in the historical facts are explored. Initially the light analysis of Douglass North 's concept of institutions is contextualized and Oliver Williamsom' s concepts of governance and embeddness are also explored, particularly in relation to the articulation of these organizations, their actions and rules of the game.

Key-words: Institutional Economics. Public finances. Secretary of Finance. BANRISUL. Governance.

¹ Mestrando em economia do desenvolvimento. PUCRS. jorge.tonetto@puers.br

Introdução

A instituição Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (RS) remonta ao final do século XIX, quando o Brasil vivia sob a influência dos primórdios da forma republicana. No Estado do Rio Grande do Sul a política era conduzida pelos ideais do positivismo, representada por Júlio Prestes de Castilhos e Antonio Augusto Borges de Medeiros, Presidentes em mais de um período no Estado do RS².

A Secretaria da Fazenda do Estado do RS foi criada em 21 de março de 1890, pelo Ato nº 141 do Governador Político do Estado, Julio Falcão da Frota. A criação partiu de uma reorganização dos serviços, onde foram criadas três secretarias de Estado: Fazenda, Agricultura e Obras e Secretaria do Interior. A importância do principal motor da economia estava desde logo reconhecida, a Agricultura.

A Secretaria da Fazenda foi concebida com uma estrutura colegiada de decisão: a Junta Consultiva do Tesouro, composta por três diretores e pelo Superintendente (Secretário). O concurso já se difundia, porém, os cargos de diretores subordinavam-se à escolha política³.

A virada do século foi uma fase de crescimento industrial e de certa tranquilidade financeira para o Estado do RS. Foram criados diversos empreendimentos, entre eles a primeira refinaria de banha do Estado, e inúmeras fábricas, tais como de pregos, de fogões, de móveis, de tecidos, assim como, em 1906 foi criado o Banco Pelotense (SINDIFISCO, 2015).

A sede da Fazenda foi iniciada em 1919, na Avenida Mauá. O projeto contemplava uma unidade de 2.200 m², divididos em dois andares, e abrigaria a Administração do Porto, a Mesa de Rendas, a Junta Comercial e a Repartição de Higiene. De 1920 a 1927, as obras foram paralisadas duas vezes por problemas financeiros.

Paralelamente, na história do pensamento econômico, a Economia Institucional surge com Veblen e Commons no final do Século XIX. O objeto de discordância dos Institucionalistas é a concepção de que a economia é guiada e organizada pelo mercado. Para essa corrente do pensamento a determinação real em qualquer sociedade é dada pela estrutura daquela sociedade, ou seja, suas instituições (SAMUELS, 1995).

O conceito de instituições não é consenso. Enquanto, para Veblen as instituições são um hábito de pensamento comum para a generalidade dos homens, Commons as vê como ação coletiva em controle e alargamento, ou liberação da ação individual. É esse último conceito que é aplicado ao caso analisado.

² Até 1930 a denominação utilizada era de Presidente do Estado, sendo substituída posteriormente por Governador.

³ Informações constantes do site da Secretaria da Fazenda do Estado.
<http://www.sefaz.rs.gov.br/conteudo/999/historico>.

Abordagem institucionalista

O institucionalismo traz em si o não determinismo e a ausência de equilíbrio, e pode sem prejuízo ser considerado evolucionário, caracterizando-se por ser fundamentalmente processual. Para essa vertente da economia, a articulação das instituições para organizar a forma da sociedade, do Estado e do mercado acabam por concretizar o *modus operandi* local.

Os agentes do Estado na forma que abordamos aqui não exercem nem o papel de produtor, nem de regulador, mas de condutor ou financiador.

Para Giambiagi (1999), o tema *institutional buiding* é importante para modernizar e reforçar as organizações, no caso específico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que é alvo de seu estudo, para diminuir os efeitos da descontinuidade das políticas governamentais. O autor sustenta que a estabilidade econômica cria condições para o fortalecimento das instituições, com o amadurecimento do conjunto da economia e dos sistemas políticos, as instituições governamentais com atuação na economia tendem a ganhar uma certa autonomia gerencial. O quadro inflacionário, anterior ao período atual vivido, relegava a segundo plano questões estruturais. Giambiagi propõe que o BNDES adote modelo de governança similar ao do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com mandatos fixos da alta diretoria, com substituição gradual anual de diretores. Ele propõe também um formato que poderia estar mais alinhado às diretrizes e ao planejamento governamental de longo prazo, que ao ciclo político.

No Estado do RS, traçando um paralelo, as diretorias do Bannrisul têm nas últimas décadas sofrido do processo de barganha política, com momentos exceções, como é o caso da atual administração. O Estado do RS também é conhecido pela constante alternância política a cada eleição.

Para a análise na perspectiva institucionalista, é importante utilizar alguns conceitos trazidos por Williamsom (1993). Para o autor as instituições são muito importantes e passíveis de análise. A noção de *Governance* adquire um sentido importante quando a empresa ou a organização, dada a necessidade de dispor de equipamentos ou insumos, decide qual a melhor maneira de fazê-lo. Pode optar pela compra indo ao mercado ou pode internalizá-lo passando a produzi-lo internamente, utilizando ao invés do mercado a hierarquia (Williamsom, 1993).

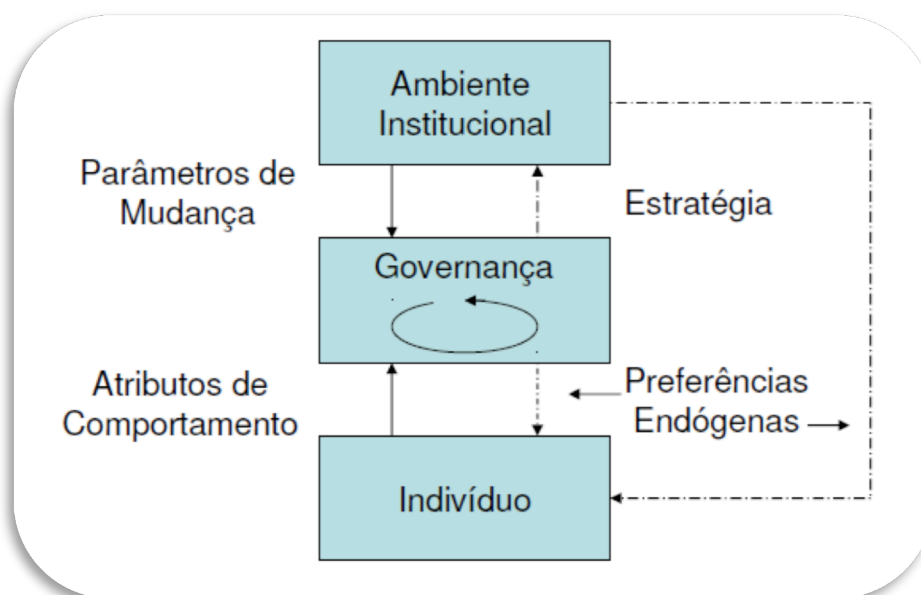
Exemplo de implantação de Governança no Governo Federal foi a centralização da Gestão da Dívida Pública Federal em 2005 na Secretaria do Tesouro Nacional. Antes o Banco Central também era emissor de dívida o que dificultava em termos de estratégia, de usos de instrumentos de emissão e de resultados, podendo sempre deixar o mercado confuso. Ao concentrar a estratégia, os objetivos, as metas e os indicadores adquiri-se capacidade de gestão e de transparência. Agora o Banco Central somente indica o quanto precisa para operar e a Secretaria do Tesouro Nacional provê de acordo com a estratégia global.

A governança assume sempre um papel fundamental nos arranjos institucionais. Basicamente a dicotomia entre mercado ou hierarquia deverá ser decidida pelos custos de transação que a organização incorrerá ao escolher uma dessas estruturas de governança.

A ilustração a seguir demonstra como funciona a governança, dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais dos indivíduos. O ambiente institucional fornecerá as regras que condicionarão o aparecimento e o formato organizacional que comporá a estrutura de governança (Parâmetros de Mudança). Através da estratégia das organizações essas regras podem ser alteradas.

Para o modelo os indivíduos são considerados racionais, porém, de modo limitado e oportunistas. O ambiente institucional e a governança tem efeitos secundários sobre os indivíduos, que agem de acordo com suas preferências e convicções.

Ilustração 1 – Esquema de três níveis



Fonte: Williamsom (1995, p.28).

As práticas organizacionais são condicionadas pelos padrões pré-existentes. Com isso, além da governança, também o ambiente institucional tem sua importância (*embedness*).

Para Douglass North (1991), instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos, que estruturam as interações social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade).

As instituições atuam reduzindo os custos de transação e elevando a competitividade. Os custos de transação surgem pela divisão do trabalho e da especialização e podem diluir seus ganhos. Ao final, as instituições visam criar ordem e reduzir riscos. No entanto, as incertezas são próprias do sistema, e pertencem ao mundo não ergódico.

As instituições juntamente com as regras econômicas, definem o conjunto de escolhas que determinam os custos de transação e produção, e por consequência a lucratividade e viabilidade do negócio. Podem reduzir os custos de transação e de produção.

Para North (1991), o custo total não é composto apenas pelos custos de transformação; há também os custos de transações (coleta de informações e contratação). Nisso há uma agregação conceitual a Teoria da Firma. A globalização (*long trade*) reforça o papel dos custos de transação representado por seguros, transporte, comercialização, financiamento, comunicação e etc. Os custos de transação permitem a efetividade da melhor alocação dos recursos e tornam efetiva as vantagens comparativas, gerando o maior bem estar. Esses custos, ao fim ao cabo, não podem exceder os benefícios.

As instituições também permitem conectar o passado, o presente e o futuro, sendo a história em boa parte a história da evolução das instituições. As instituições são responsáveis pelos incentivos estruturais de uma economia, formatando a direção das mudanças econômicas para crescimento, estagnação ou declínio. A interação entre organizações e instituições é que molda a evolução institucional de uma economia. As instituições são as regras do jogo e as organizações são os players. A organização é feita de grupos de indivíduos que se unem para um propósito comum.

O surgimento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul

Após a reivindicação de movimentos de fazendeiros que reunidos no 1º Congresso de Criadores, em maio de 1927, evento realizado no Teatro São Pedro, onde se analisou os problemas da economia estadual, basicamente a crise da pecuária gaúcha e das charqueadas, surgiu o pleito da formação de uma casa bancária que pudesse dar proteção a essa atividade⁴. Em ato contínuo, no ano seguinte nasce o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Barrisul), com autorização do presidente do País, Washington Luís, a quem Getúlio Vargas havia servido como Ministro da Fazenda⁵.

Na solenidade de inauguração do Banco, em 12 de setembro de 1928, o secretário da Fazenda do Estado e futuro presidente da instituição, General Firmino Paim Filho, fez um discurso objetivo, rico em informações e parcimonioso nos floreios retóricos. Detalhou como a reivindicação evoluíra desde o século anterior, assim como as experiências de outros países e estados no trato da questão (MÜLLER, 1998, p.70).

⁴ Estatuto do Banco. **Art. 13** - Para o desempenho de suas operações, o Banco manterá tantas Assessorias e Unidades quantas forem necessárias à realização dos objetivos societários.

§ 1º - Na organização funcional da sociedade será mantida necessariamente uma área dedicada aos financiamentos rurais, onde serão centralizadas todas as operações atinentes ao crédito rural em qualquer de suas modalidades.

⁵ O Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A., em sigla BANRISUL, é uma sociedade de economia mista constituída sob a forma de sociedade anônima, criada em 12 de setembro de 1928 e organizada, em conformidade com a Lei Estadual nº 459, de 18 de junho de 1928.

O fomento ao desenvolvimento da classe dos fazendeiros teria como garantia a hipoteca de seus imóveis. O Banco do Estado naquele momento instalou-se no prédio sede da Secretária Fazenda. Mais tarde, em 1934, o prédio foi ampliado, ganhando mais três pisos para abrigar entre outros setores, o Banco do Estado.

No seu período inicial, o banco seguiu apoiando o setor rural e incorporou o Banco Pelotense que no primeiro semestre de 1931 faliu⁶, sendo que este fora o maior do estado em depósitos de 1925 a 1929. Também nesse período inicial, sofreu com medidas de refinanciamento de empréstimos do setor agropecuário que acabou por lhe impor títulos do Tesouro Nacional em contrapartida.

Em 1941, o Banco do Estado transferiu-se para sua sede própria. Também participou da formação da Companhia Siderúrgica Nacional, e impulsionou a infraestrutura do Estado. Somente em 1950 o Banco contrata operações de crédito por antecipação de receita (ARO) com o Estado⁷. Em 1968 o Banrisul foi autorizado pelo Banco Nacional de Habitação a atuar como agente financeiro, através da carteira de crédito imobiliário.

A relação do Banco com as finanças do Estado seguiu crescendo e em 1987 os recursos destinados ao setor público representam cerca de 70% do total das aplicações normais⁸. Depois, o Banrisul foi autorizado a operar como banco múltiplo e em 1992 incorporou o Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (BADESUL). Naquele momento também foi criado o Sistema financeiro estadual, que vem posteriormente gerar a sua unificação, com a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento.

Embora na teoria econômica convencional o investimento é formado pela poupança prévia, sendo esta condição indispensável e determinante, para alguns autores como Schumpeter, o crédito puro, fictício, sem poupança real, criado e sustentado pelo sistema financeiro, tem também um papel fundamental para financiar projetos de desenvolvimento econômico (CORAZZA, 2002).

Ainda segundo Corazza (2002), são dois os modelos históricos de financiamento: o de mercado de capitais aplicado nos Estados Unidos e na Inglaterra, e o baseado no crédito bancário, como são os casos da Alemanha, França e Japão. Atualmente, existindo a tendência de interpenetração dos dois modelos.

Segundo Salviano Junior (2004), a constituição de instituições financeiras estaduais ao longo do século XX, seguiu uma tendência crescente de intervenção do governo na economia. Os juros não eram capazes de gerar poupança para o sistema financeiro e com isso havia forte escassez de oferta de crédito do setor financeiro privado. Segundo o autor os

⁶ Ver mais em LAGEMANN, Eugenio. O Banco Pelotense e Sistema financeiro Regional. Editora Mercado Aberto. 1985.

⁷ Informações disponíveis no site do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL). <http://www.banrisul.com.br/>

⁸ Na forma da Lei Estadual nº 6.223, de 22 de junho de 1971, a participação do Estado do Rio Grande do Sul no capital do Banco, em hipótese alguma, poderá ser inferior a 51% (cinquenta e um por cento) do total de ações com direito a voto.

bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e assim sendo propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados.

Em 1997, através do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)⁹, o Banrisul teve sua dívida renegociada, num contrato celebrado entre o Estado e a União. Foram abertos créditos de R\$ 562,5 milhões para saneamento e modernização tecnológica do Banrisul (maioria destinada a provisões para perdas em operações de crédito) e de R\$ 1,425 milhões para transformação da Caixa Estadual em agência de fomento. O Estado em contrapartida comprometeu-se a assumir a responsabilidade sobre o passivo atuarial da Fundação Banrisul de Seguridade Social no valor de R\$ 500 milhões.

A vinculação do Banco à política financeira do Estado preponderantemente ao desenvolvimento fica clara em seu estatuto, ao definir como presidente do Conselho de Administração o Secretário da Fazenda¹⁰. É notória a conexão do Banco com a identidade do Estado, pois na Constituição Estadual de 1989 foi estabelecido que a alienação ou a transferência do seu controle acionário dependeria de consulta popular na forma de plebiscito.

A Secretaria da Fazenda: sua evolução e suas finanças

Para termos noção do que acontecia no início do século XX, devido à dificuldade de acesso a dados, opta-se por utilizar os dados consolidados de contas dos estados e do Distrito Federal disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir desses dados podemos ter uma ideia da falta de autonomia financeira dos Estados durante todo o século XX.

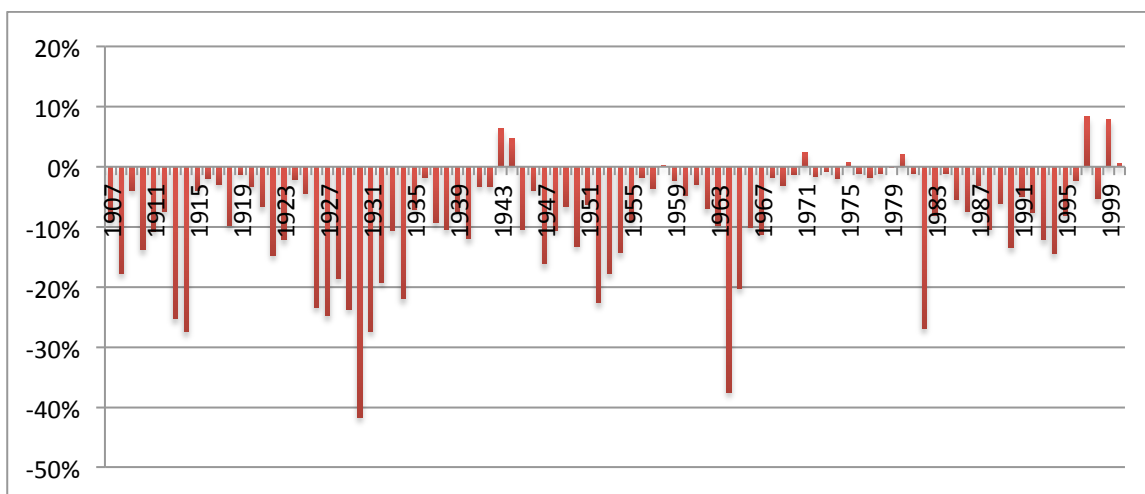
O gráfico 1 mostra que em apenas em 8 anos, de um total de 94 houve receita superior à despesa. Em média neste longo período existiu um déficit de 8% ao ano, o que nos leva a crer que a dependência do conjunto dos estados em relação ao governo central do país é estrutural. É possível notar dois pontos importantes no gráfico onde as crises financeiras combinam com a maiores crises políticas do país no século de referência.

⁹ MEDIDA PROVISÓRIA No 1.612-21, DE 5 DE MARÇO DE 1998. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências.

¹⁰ Art. 20 - O Conselho de Administração, composto de no mínimo cinco e no máximo nove membros, será eleito, com mandato unificado de dois anos, permitida a reeleição, pela Assembleia Geral que, a qualquer tempo, poderá destituí-los.

§ 1º - Os membros do Conselho de Administração serão eleitos sem designação específica, cabendo ao acionista controlador, Estado do Rio Grande do Sul, designar, dentre eles, o Presidente, que deverá ser o Secretário de Estado da Fazenda ou o Secretário Adjunto da Fazenda, e o Vice-Presidente.

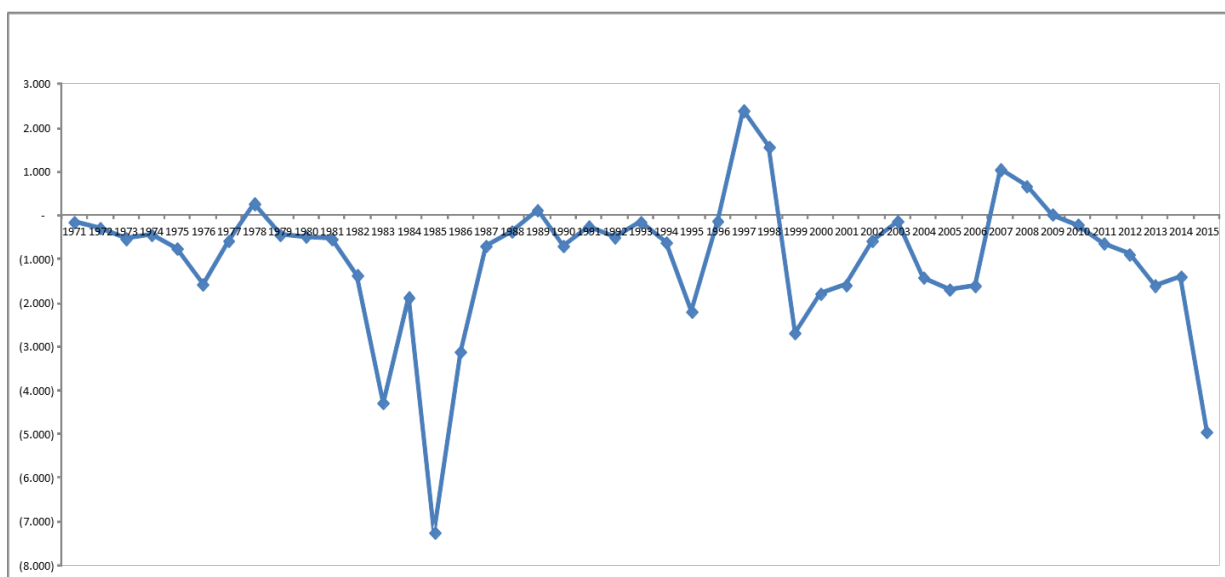
Gráfico 1 - Superávit ou Déficit global dos Estados em relação percentual da Receita Arrecadada de 1907 a 2000



Fonte: Elaborado pelo autor. (2006)¹¹.

Em 1930, esse déficit é recorde e chega a 42% e em 1964 um novo pico negativo de 38%. No que tange especificamente ao RS os déficits nos últimos 45 anos foram sucessivos e não sendo exclusivos de qualquer viés político, atingindo a todos sem exceção, corroborando a visão dos dados consolidados dos Estados. As soluções para os déficits foram desde a inflação, até mesmo engenharias financeiras, ou seja, abaixo da linha, como é o uso no período mais recente dos depósitos judiciais, caracterizando a administração na boca do caixa, ou em alguns períodos específicos a alienação de ativos. O gráfico 2 demonstra bem os raros momentos de equilíbrio orçamentário nas contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul ao longo desse extenso período de mais de 40 anos.

Gráfico 2 – Resultado orçamentário do Rio Grande do Sul de 1971 a 2015



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do RS (2016).

¹¹ Disponível em Receita e despesa dos Estados e do Distrito Federal - 1907/2000. http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas_publicas/fp04_receitadespesaestados.xls

Em nível nacional, a partir do processo de estabilização do plano real, alguns avanços foram conquistados no sentido de reduzir os espaços de financiamento abaixo da linha. O Governo Fernando Henrique Cardoso atacou um dos males que afligiam as contas estaduais, a saber os bancos estaduais, pelo programa PROES já citado anteriormente.

Uma pauta complementar foi a renegociação das dívidas estaduais em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que culminou numa reestruturação das dívidas estaduais para um período de 30 anos. Através da resolução nº. 41 do Senado Federal de 2000, foi definido o limite de 200% da Receita Corrente Líquida (RCL) como teto e um horizonte de 15 anos para convergência para esse limite. Em termos de governança, foi instituído o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) ao qual os Estados beneficiários dessa reestruturação estariam submetidos. Os Estados deveriam cumprir metas fiscais para períodos de três anos que seriam acompanhadas pela STN e revisadas se necessário anualmente.

O contrato foi firmado em 1998 entre o RS e a União, refinanciando a dívida mobiliária e a dívida junto à Caixa Econômica Federal. A União assumiu assim um valor total de dívidas de R\$ 9,427 bilhões, sendo que desses foi considerado subsídio inicial o valor de R\$ 1,644 bilhão, restando ao Estado o valor total de R\$ 7,782 bilhões a pagar.

Em 2007, um novo momento marca a atuação do Banrisul junto ao mercado. No exercício foi concluído o processo de capitalização e emissão secundária de ações preferenciais de titularidade do Estado do Rio Grande do Sul. A oferta pública inicial (IPO) do Banrisul atingiu R\$ 2,086 bilhões. Desse total, R\$ 800 milhões ficaram com o banco e R\$ 1,2 bilhão com a Secretaria da Fazenda para a constituição dos dois Fundos de natureza previdenciária.

A capitalização reforçou a base de capital do Banrisul permitindo financiar a expansão das operações de crédito e implementar estratégias garantidoras de maior competitividade. Com essa emissão o Estado manteve o controle acionário. Os valores recebidos pela Secretaria da Fazenda constituíram uma reserva financeira para dois fundos previdenciários: o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (Fe-Prev) e o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev)¹². O primeiro teve como objetivo garantir recursos adicionais para auxiliar no financiamento de parte do déficit do atual regime de previdência do Estado, com prazo de duração de sete anos, sendo descapitalizado em parcelas mensais, equivalentes a 1/84 do valor depositado, se esgotando ao final do período.

O FG-Prev seria uma reserva financeira para cobrir as contribuições do Governo para as futuras aposentadorias do sistema de previdência complementar. Acabou sendo modificado, pois o sistema de previdência complementar não foi aprovado, e os recursos foram direcionados para investimentos pela Lei Estadual nº. 13.328, de 29 de dezembro de 2009¹³.

¹² Leis 12.763 e 12.764, de 16 de agosto de 2007.

¹³ Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a utilizar do percentual do saldo disponível do FE-Prev, na data da aprovação da presente Lei, 70% exclusivamente na construção e recuperação da malha rodoviária estadual e

Nesse processo de IPO também foi garantida a manutenção da gestão da folha de pagamento do Estado ao Banrisul, que abrange cerca de trezentos mil funcionários entre ativos e inativos. Ato seguinte, o Banrisul buscou a adesão ao Nível 1 de Governança Corporativa na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), e criou a Gerência de Relações com Investidores e Mercado de Capitais, visando um adequado relacionamento de transparência com seus acionistas.

Já na Secretaria da Fazenda, a governança também foi alterada com a remodelagem da Secretaria da Fazenda e principalmente do Tesouro do Estado ocorrida em 2010. Teve como objetivo reforçar três pilares ou órgãos de execução: Receita, Tesouro e Controle. A Subsecretaria do Tesouro do Estado em suas atribuições recebe a missão de acompanhar a sustentabilidade fiscal do Estado. Em nível nacional, esse acompanhamento está num setor específico vinculado ao Ministério da Fazenda, a Secretaria de Política Fiscal.

A segregação de funções é valor perseguido atualmente nas instituições, como exemplo na área financeira podemos citar a recomendação de que um escritório de gerenciamento de dívida pública seja constituído de pelo menos três áreas distintas, mas que cooperam.

Para o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (2001), um escritório deve ser constituído de um *back office* (encarregado do registro e estatísticas), um *middle office* (encarregado do planejamento, dos indicadores e metas da dívida pública) e um *front office* (encarregado da emissão dos títulos e relação com o mercado). As funções são complementares, mas cada uma tem a sua especificidade que não pode sofrer interferência de gestão da outra, pois a segregação garante a transparência e eficiência do processo como um todo¹⁴.

O primeiro relatório da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul em 2009 foi prova do avanço institucional que se estava procedendo. Esse relatório representou um salto significativo na transparência da sustentabilidade fiscal, pois este explicitava a dívida pública em sua composição, relatava ainda a situação atual, a situação do montante negociado sob amparo da Lei Federal nº. 9496, a operação de reestruturação com o Banco Mundial e ainda incluía o acompanhamento do PAF em vigor.

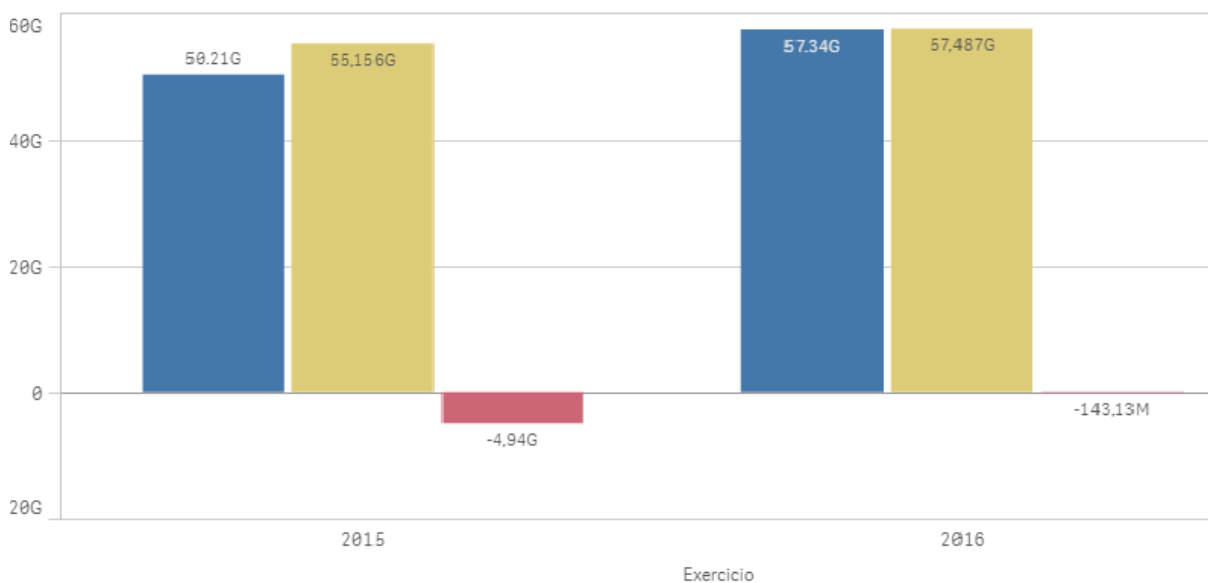
Enfatizando a relação próxima entre a SEFAZ e BANRISUL, o Decreto Estadual nº. 47.590, de 23 de novembro de 2010, em seu artigo 5º estipula que ficam sujeitas a supervisão do Secretário da Fazenda as seguintes entidades: Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A - BANRISUL; Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A - CADIP; e Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS. A legislação consagra aqui a governança adotada.

10% de acordo com a vinculação a que se refere a Lei nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995 - Programa de Reforma do Estado.

¹⁴ No livro Dívida Pública: a experiência brasileira de 2009, em sua parte 2 é exposta a adequação da estrutura da STN as boas práticas internacionais de gestão da Dívida Pública.

Recentemente, em 2016, o Banrisul adquiriu os direitos de realizar o pagamento (manutenção de conta corrente) dos salários dos funcionários do Estado do RS, por dez (10) anos, pelo valor de um bilhão e duzentos e cinquenta milhões de reais¹⁵. Esse valor permitiu juntamente com a postergação do pagamento da dívida pública com a União, e ainda com outras receitas extraordinárias, uma redução do déficit de 4,9 bilhões para 143 milhões, em 2016.

Gráfico 3 – Receita Orçamentária, Despesa Orçamentária e Resultado



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do RS (2017)

A relação que nasceu umbilical, ainda permanece apoiando a governança financeira do Estado do RS, mas com uma série de restrições frutos de evolução do ambiente institucional nacional que não permite mais o financiamento de um Banco ao seu controlador.

¹⁵ R\$ 1.250.638.220,00

Considerações finais

O ambiente institucional do Estado do Rio Grande do Sul permitiu a criação das organizações, Secretaria da Fazenda e Banco do Estado do Rio Grande do Sul, que tiveram fundamental papel na governança das finanças e do desenvolvimento do Estado no Século passado.

Os custos de transação de um estado meridional, de uma federação que possui uma estrutura secular de dependência fiscal dos entes federativos e por assim dizer de governança nacional, acabam por serem parcialmente atenuados pela atuação dessas duas organizações. Elas em muitas vezes tem atuação coordenada e complementar, seja através de incentivos fiscais e financeiros, da própria realização do gasto público através de infraestrutura e serviços, ou ainda através de financiamentos de investimentos e capital de giro.

As crises cotidianas que surgem pelo modelo federativo e seu próprio modo de operar, traduzem-se acentuadamente nas duas instituições, e a sua governança é que permite a superação desses momentos difíceis. Quando a crise é mais forte, somente as alterações de regras do jogo, como em 1997 ou no atual momento com a edição da Lei Complementar nº. 156, de 28 dezembro de 2016, que estabelece o plano de auxílio aos estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, é que permitem uma distensão, porém nada demonstra a superação do ambiente de dependência federativa pré-estabelecido secular (*embeddness*).

Referências

CARVALHO, L.O.; MEDEIROS, O.L; SILVA, A.C. **Dívida Pública: A experiência brasileira**. Brasília: STN; Banco Mundial, 2009.

CONCEIÇÃO. Octavio A. C. Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos. **Revista Economia**. Set/Dez 2007.

CORAZZA, Gentil. Sistema financeiro (e desenvolvimento) do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, 2002.

ESTATUTO SOCIAL DO BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre, 29 de abril de 2016. Disponível em: http://ri.banrisul.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=8233&conta=28

GIAMBIAGI, Fábio. A construção de instituições no Brasil: uma proposta. **Revista de Economia Política**. Vol. 19, n2, 1999.

HODGSON, Geoffrey M. On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics. Cambridge. **Journal of Economics**. 1998.

IBGE. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2006.

MONETARY FUND; WORLD BANK. **Guidelines for public debt management**. Washington D.C. 2001.

MULLER, Carlos Alves. **A História Econômica do Rio Grande do Sul**. Editora Grande Sul. 1998

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter. 1991.

RIO GRANDE DO SUL, Constituição (1989). CORAG. Porto Alegre 23ª Edição. 2010.

_____. decreto nº 47.590, de 23 de novembro de 2010.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais: Dos problemas crônicos ao PROES**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004

SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. Cambridge. **Journal of Economics**. v. 19, p. 569-590. 1995.

SINDIFISCO; AFISVEC. **Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. 125 anos de história**. porto alegre: 2015.

TESOURO ESTADUAL. **Dívida Pública Estadual: Relatório Anual 2009**. Porto Alegre: 2010

WILLIAMSON, Oliver E. Hierarquies, markets and power in the economy: an economic perspective. **Industrial and Corporate Change**, v. 4, n. 1, p. 21-49. 1995.

_____. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of**

Economic Literature. Vol. XXXVIII, pp. 595-613. Sept. 2000.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n. 2, p. 107-156. 1993.