



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

Jorge Luís Tonetto
DEQG – Tesouro do Estado

Primórdios

- A Secretaria da Fazenda do Estado do RS foi criada em 21 de março de 1890, juntamente com outras duas: Agricultura e Obras e Secretaria do Interior.
- A virada do século foi uma fase de crescimento industrial e de certa tranquilidade financeira para o Estado do RS.
- A sede da Fazenda foi iniciada em 1919, na Avenida Mauá. O projeto contemplava uma unidade de 2.200 m², divididos em dois andares, De 1920 a 1927, as obras foram paralisadas duas vezes por problemas financeiros.

Economia Institucional

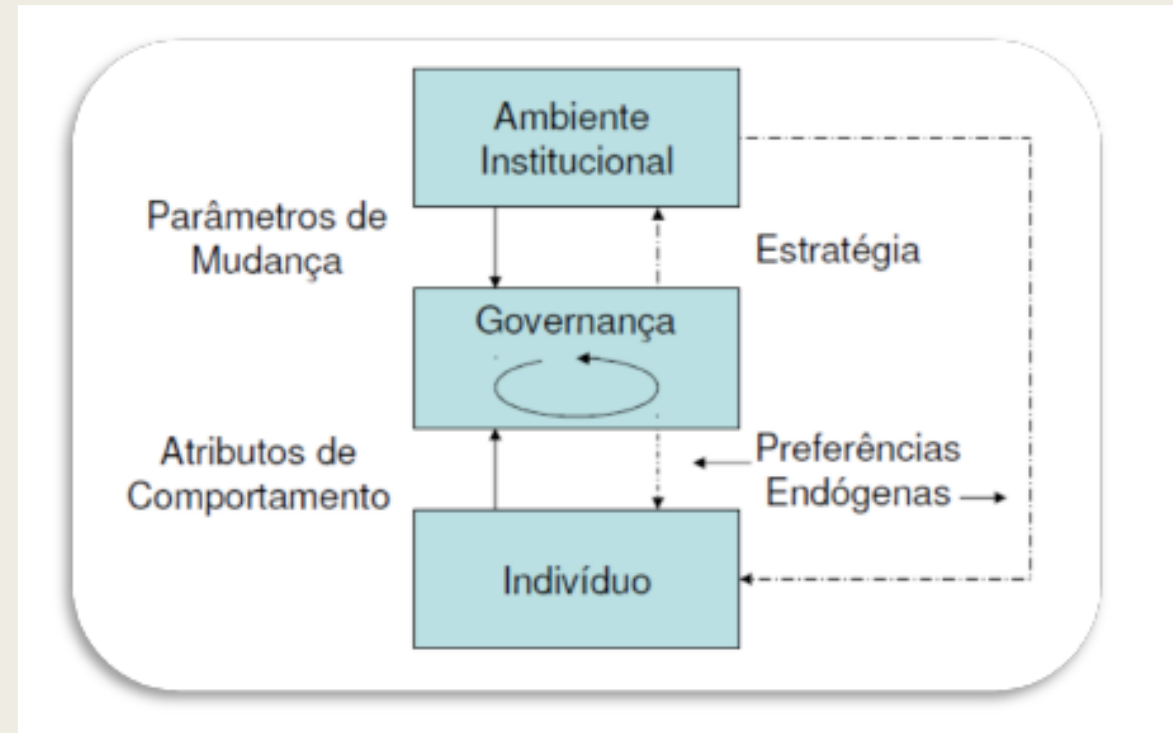
- Surge com Veblen e Commons no final do Século XIX. O objeto de discordância dos Institucionalistas é a concepção de que a economia é guiada e organizada pelo mercado. Para essa corrente do pensamento a determinação real em qualquer sociedade é dada pela estrutura daquela sociedade, ou seja, suas instituições (SAMUELS, 1995).
- 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.
- O institucionalismo traz em si o não determinismo e a ausência de equilíbrio, e pode sem prejuízo ser considerado evolucionário.
- 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.

Governance

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.

- A governança age 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

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



Custos de transação

- 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.
- 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). 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.

Banrisul

- Após a reivindicação de movimentos de fazendeiros que reunidos no 1º Congresso de Criadores, em maio de 1927, evento 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 atividade.
- Em ato contínuo, no ano seguinte nasce o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), com autorização do presidente do País, Washington Luís, a quem Getúlio Vargas havia servido como Ministro da Fazenda.
- 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.
- 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 Estado
- 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 normais.
- Depois, o Banrisul foi autorizado a operar como banco múltiplo e em 1992 incorporou o Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (BADESUL).

Teoria e Desenvolvimento

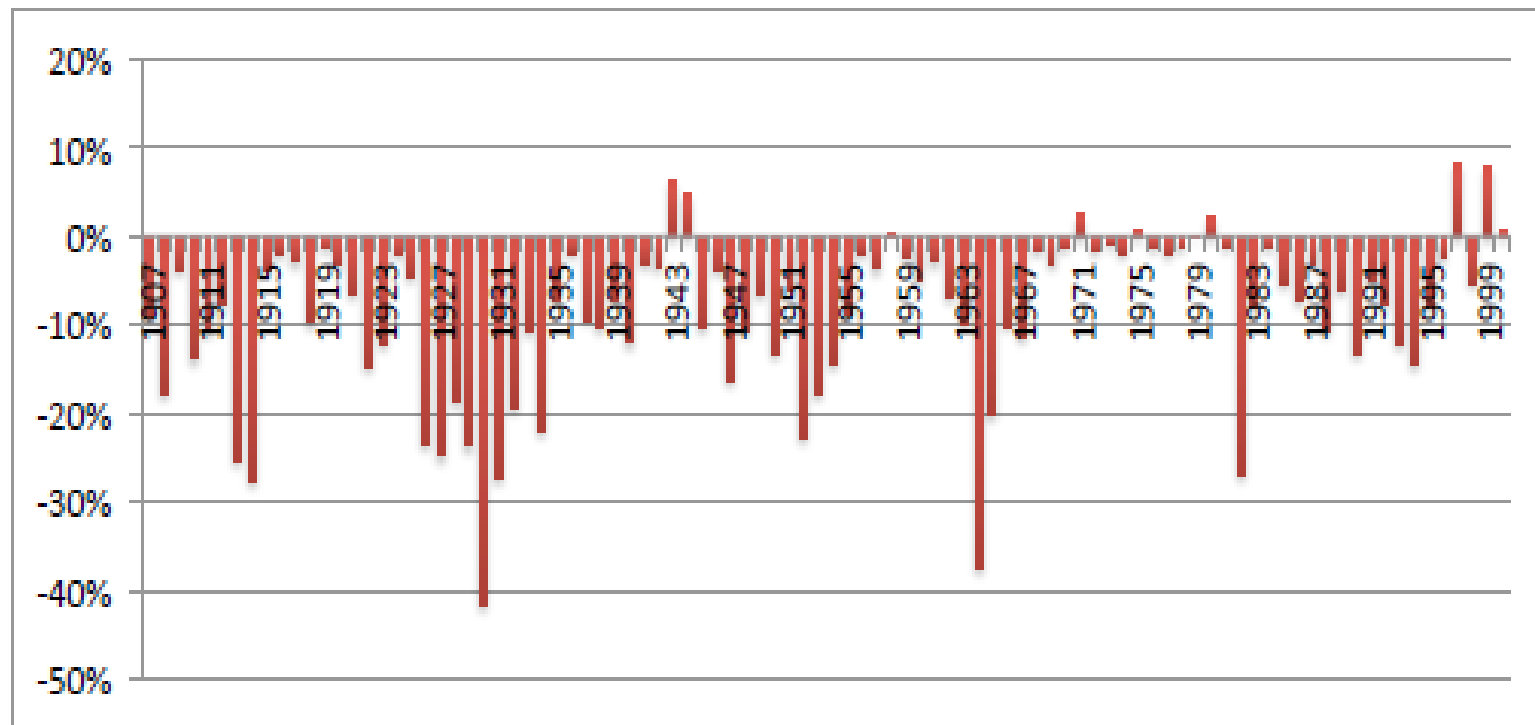
- Embora na teoria econômica convencional o investimento é formado pela poupança prévia, sendo esta condição indispensável e determinante, para alguns autores como Schumpeter, o crédito puro, fictício, sem poupança real, criado e sustentado pelo sistema financeiro, tem também um papel fundamental para 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 bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e assim sendo propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados.

PROES

- 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 Fazenda. 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.

Finanças dos Estados

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



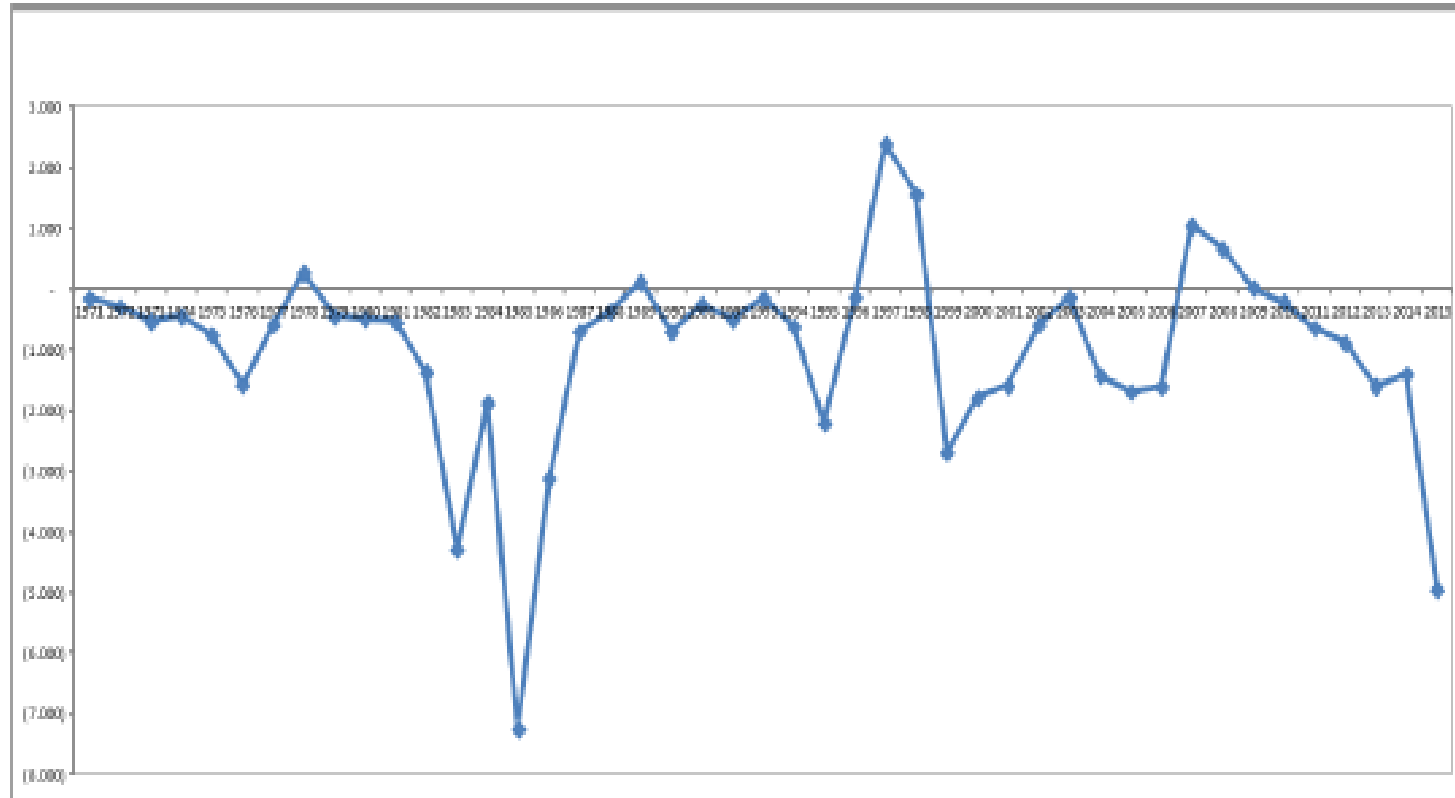
Fonte: Elaborado pelo autor. (2006)¹¹.

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

Finanças do RS

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

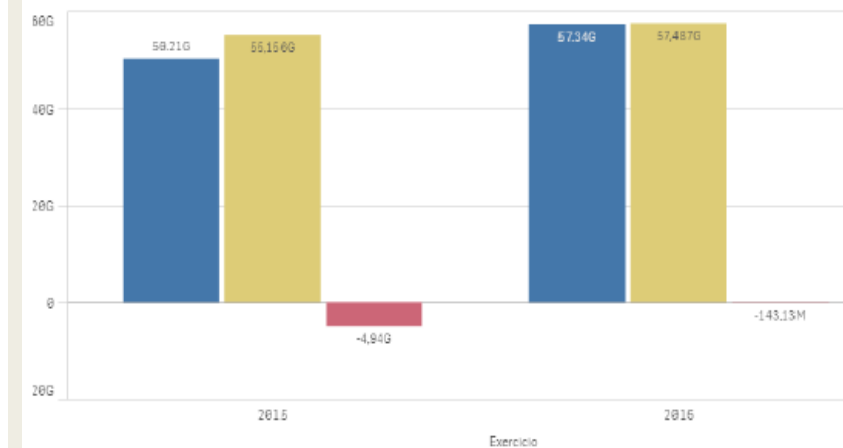


Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do RS (2016).

Redução do Déficit em 2016:

- Não pagamento da dívida pública
 - Venda da folha ao Banrisul
 - Receitas extraordinárias

Gráfico 3 – Receita Orçamentária, Despesa Orçamentária e Resultado



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

Inflação, venda de ativos, engenharias financeiras, IPO, Governance

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*).