



Sessão temática: Política Social e Serviço Social.

Mesa coordenada Ajuste fiscal, fundo público e seguridade social no Brasil recente.

FINANCEIRIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JULIANA FIÚZA CISLAGHI¹

Resumo: Nesse artigo, tratamos da Previdência Social na Constituição de 1988 e as principais contrarreformas que desmontaram sua lógica de então. Analisaremos o caso do estado do Rio de Janeiro onde a financeirização dos recursos do fundo previdenciário público se associa às contrarreformas que criaram fundos de previdência complementar para capitalizar a previdência dos trabalhadores do serviço público, com a consequente ampliação da dívida do estado e retirada dos direitos dos trabalhadores.

Palavras chave: Previdência Social; Financeirização; Rio de Janeiro

Abstract: In this article, we deal with Social Security in the 1988 Constitution and the main counter-reforms that dismantled its logic then. We will analyze the case of the state of Rio de Janeiro where the financialisation of the resources of the public pension fund are associated with counter-reforms that created complementary pension funds to capitalize the pension of public service workers, with the consequent increase of the state debt and withdrawal of workers' rights.

Keywords: Social Security; Financialisation; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

A previdência social foi historicamente construída pelos trabalhadores como mecanismo de solidariedade intergeracional para necessidades de suspensão temporária ou definitiva da capacidade laboral e para o sustento no fim da vida por meio da aposentadoria. No Brasil inicia-se como um mecanismo de auto organização sindical que institucionaliza-se a partir da década de 1920 para algumas categorias de trabalhadores como resultado de lutas e mobilizações. Durante a ditadura civil-militar a Previdência se amplia, estendendo-se a categorias de não assalariados e centralizando sua gestão por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (Silva, 2012).

¹ Professora com formação em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: <trabalhos@alvoseventos.com.br>.

A Constituição de 1988 institui a Seguridade Social, composta pelas políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde, com orçamento próprio sustentado por contribuições vinculadas, isto é, específicas para esse fim. Uma Constituição híbrida que traz avanços fundamentais, como a universalização da saúde pública por meio do SUS, sem conseguir, no entanto, superar os traços de militarismo ou realizar justiça social com uma significativa reforma agrária (Behring e Boschetti, 2006).

O período imediatamente posterior foi marcado pela afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil, o que significou impactos regressivos nas políticas sociais, particularmente a Previdência Social, que vem cada vez menos sendo considerada uma política da Seguridade Social e cada vez mais um ativo financeiro, uma questão atuarial e fiscal e não um direito dos trabalhadores.

Nesse artigo analisaremos a Previdência Social na Constituição de 1988 e as principais contrarreformas que desmontaram sua lógica de então. Por fim, analisaremos o caso do estado do Rio de Janeiro onde o processo de financeirização dos recursos do fundo previdenciário alcançaram patamares tão altos que hoje é um dos principais responsáveis pela crise do estado, ampliação da dívida pública, atraso de salários, aumento da contribuição dos trabalhadores à Previdência além de outras medidas de retirada de direitos.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS CONTRARREFORMAS DE CARDOSO, LULA DA SILVA E RUSSEF

Como já apontado, a partir da Constituição de 1988 a Previdência Social passa a fazer parte da Seguridade Social, junto às políticas de Assistência Social e Saúde com orçamento próprio composto pelas contribuições de trabalhadores e patrões, pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e pela Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A Previdência Social é separada em dois regimes: um regime geral (RGPS), para todos os trabalhadores assalariados e autônomos gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e um conjunto de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para os servidores públicos, que são regulamentados e organizados pela União, pelos estados e pelos municípios.

As contrarreformas da Previdência Social começam a ser realizadas pelo governo Cardoso no regime geral, com a justificativa do desequilíbrio financeiro e da inviabilidade atuarial do sistema, que seria sistematicamente deficitário.

A Seguridade, no entanto, nunca foi considerada conforme inscrita na Constituição, como um conjunto de políticas com diversidade de fontes de financiamento. Assim que, no caso da Previdência, os ideólogos das contrarreformas só contabilizam as contribuições de trabalhadores e patrões, ignorando as demais contribuições vinculadas ao orçamento da Seguridade Social. Essas contribuições que deveriam ser exclusivas para essas políticas sofrem grande impacto das isenções fiscais oferecidas pelo governo federal (Cislaghi, 2016) e da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU foi aprovada como emenda constitucional em 1994, com o nome de Fundo Social de Emergência, permitindo, então, a desvinculação de 20% das receitas da Seguridade. Em 1996 o Fundo passa a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal e em 2000 de Desvinculação das Receitas da União. Seu objetivo era desde sua criação a garantia de superávits primários e o pagamento dos juros da dívida pública (SALVADOR, 2010).

A primeira importante contrarreforma do regime geral é implementada pela Emenda Constitucional 20 de 1998 durante o governo Cardoso. Além de acabar com algumas aposentadorias especiais, como a dos professores universitários, a principal mudança foi a substituição de tempo de trabalho para contagem das aposentadorias por tempo de contribuição. Essa mudança altera todo o sentido da Previdência, retirando dos trabalhadores informais a possibilidade de se aposentarem ao comprovar seu tempo de trabalho efetivo durante a vida. A partir dessa emenda as mulheres passam a ter que contribuir por 30 anos e os homens por 35 para acessarem o direito à aposentadoria, limitando a Previdência, então, a um seguro social contributivo. Em 1999, a lei 9876 cria o fator previdenciário, uma fórmula de cálculo, que, a depender da expectativa de vida da população, reduz os benefícios daqueles que quiserem se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para as mulheres com exceção dos professores), mas com uma idade menor, punindo, na prática, aqueles que começaram a contribuir mais cedo.

A segunda grande contrarreforma da Previdência Social ocorre pela emenda 41/2003, no princípio do governo Lula da Silva. Essa contrarreforma atingiu os Regimes Próprios dos trabalhadores do serviço público e causou muita mobilização contrária a iniciativa que extinguiu a integralidade dos proventos para os aposentados. Ao invés de se aposentarem com seu último salário o cálculo dos benefícios passa a ser sobre os 80% maiores salários, de forma semelhante ao regime geral, porém, sem a incidência do fator previdenciário. A emenda 41 previa, ainda, que os aposentados e pensionistas contribuíssem com seu RPPS sobre os proventos que excedessem o teto do regime geral, configurando uma expropriação desses proventos que vai contra a lógica de solidariedade, onde os trabalhadores ativos sustentam com suas contribuições os inativos. Essa contrarreforma previu, ainda, a instituição de previdência complementar para os trabalhadores do serviço público a partir da criação de fundos de pensão para sua implementação. Com um discurso de isonomia, ao invés de garantir mais direitos para o regime geral foram retirados direitos dos trabalhadores do serviço público e abriu-se o caminho para a capitalização da Previdência dos regimes próprios.

A contrarreforma de Rouseff, por meio da lei 12618/12, vai completar a contrarreforma anterior ao regulamentar a previdência complementar com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP) e autorizar que os estados e municípios criem seus próprios fundos complementares. A partir dessa data, os novos trabalhadores do serviço público federal passaram a contribuir com seu RPPS até o limite do teto do regime geral. A partir daí podem, se quiserem, aderir à Funpresp.

A Funpresp é um fundo de pensão privado, facultativo que se apropria da contribuição dos trabalhadores e aplica esse recurso no mercado financeiro. Possui dois planos: uma para os trabalhadores do Poder Executivo e outro para os trabalhadores do Poder Legislativo. Como "benefícios" a Funpresp oferece a dedução das contribuições do desconto mensal ao imposto de renda, o depósito paritário do Estado e suas autarquias, chamados de patrocinadores até 8,5% do salário e taxas que não são de administração, mas de "carregamento", de 7% do total das aplicações.

O trabalhador assume, na prática todos os riscos das oscilações do mercado financeiro, visto que nem a Funpresp nem o Estado se responsabiliza por eventuais perdas. Para Granemann (2015) "[...] os fundos de pensão quando dão errado deixam os trabalhadores sem aposentadoria e, quando dão certo, dão certo do ponto de vista do capital, auxiliam na exploração e redução dos direitos dos trabalhadores."

A partir da lei 13183/15, baseada na Medida Provisória 676/15, a inscrição dos novos trabalhadores na Funpresp passou a ser automática. Caso o trabalhador não queira aderir ele tem 90 dias para pedir ser desligamento. Essa medida ajudou a ampliação de adesões ao fundo que passou de 22 mil em janeiro de 2016 para 53,8 mil em janeiro de 2018², o que representa 8% dos trabalhadores federais ativos. Os professores do magistério superior e do ensino básico, técnico e tecnológico são a maior parcela de participantes (em torno de 24,5 mil)³ apesar da grande campanha realizada pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN) contra a Funpresp⁴.

Esse modelo de sistema previdenciário privatizado e financeirizado foi implementado pioneiramente no Chile em 1981, durante o regime militar de Pinochet. Hoje 91% dos chilenos aposentados recebem no máximo 235 dólares, o que representa apenas dois terços do salário mínimo do Chile, e somente dois quintos do que é pago pelos trabalhadores mensalmente é revertido em aposentadorias e pensões, enquanto três quintos são aplicados no mercado financeiro⁵, o que levou os trabalhadores chilenos a grandes protestos nos últimos anos.

Outra experiência comum aos fundos de pensão são seus sucessivos déficits e até sua falência em casos de aplicações mal sucedidas, o que é

² A página da Funpresp na internet afirma ter 61.537 participantes e 919 milhões de patrimônio. Em <https://www.funpresp.com.br/investimentos/funpresp-em-numeros>. Consulta em 02 de julho de 2018.

³ <https://www.valor.com.br/brasil/5264381/cresce-adesao-de-servidor-fundo-complementar>. Consulta em 06 de julho de 2018.

⁴ "O ANDES-SN é contrário aos fundos de pensão privados e organiza, desde a instituição do Funpresp - fundo de pensão para Servidores Públicos Federais (SPF), campanha pela não adesão, alertando os docentes federais sobre os riscos desse modelo de aposentadoria, como os problemas do Petros (Fundo de Previdência dos trabalhadores da Petrobrás). Com relação ao Funpresp, o Sindicato Nacional tem buscado meios jurídicos para impedir a adesão automática dos docentes federais ao fundo de pensão dos SPF." Em: <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=8822>. Consulta em 06 de julho de 2018.

⁵ Em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/17/internacional/1484673838_832258.html. Consulta em 02 de julho de 2018.

bastante possível e até provável frente a instabilidade do mercado financeiro e a crise do capital. Esses casos têm ocorrido no mundo inteiro e deixam trabalhadores sem remuneração, com remunerações ínfimas, ou sem condições de arcar com o aumento das contribuições. Os exemplos brasileiros são a quebra do fundo de pensão da Varig⁶ e a crise em fundos de pensão de estatais como o Postalís (Correio), o Petros (Petrobrás) e o Prece (Companhia de Aguás e Esgosto do Rio de Janeiro – Cedae). O Prece acumula um déficit de R\$ 1,7 bilhão e já reduziu em 30,3% o pagamento dos trabalhadores⁷. O Postalís tem R\$ 7 bilhões em déficit e sofreu uma intervenção do governo, por meio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) em 2017⁸. Já o Petros para cobrir rombos de desvios ilegais de recursos e perdas no mercado elaborou um plano que pode aumentar a contribuição dos trabalhadores de R\$ 965 para R\$ 3.900⁹.

Por tudo isso, assim como Granemann¹⁰ (2015), não consideramos que a previdência complementar possa ser considerada previdência, mas um investimento de mercado de capitais de longo prazo e grandes riscos para os trabalhadores que terminam, por meio de suas contribuições estimulando sua própria exploração e perda de direitos, necessários para aumentar a remuneração dos títulos adquiridos pelos fundos de pensão. O Funpresp, por exemplo, tem seus principais investimentos em títulos da dívida pública. Ou seja, para maior rentabilidade do fundo maior deve ser a pulsão de juros do orçamento federal, o que impede o próprio funcionamento dos serviços públicos!

Na próxima seção abordaremos o processo de capitalização da Previdência no estado do Rio de Janeiro e a financeirização dos fundos públicos de Previdência Social por meio de uma nova modalidade: a securitização.

⁶ Em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/mesmo-apos-vitoria-do-stf-aposentados-da-varig-temem-nao-receber-valores-atrasados-em-vida.ghtml> Consulta em 02 de junho de 2018

⁷ Em: <https://oglobo.globo.com/rio/fundo-de-pensao-da-cedae-esta-perto-da-falencia-2991317> Consulta em 02 de julho de 2018

⁸ <https://oglobo.globo.com/economia/com-rombo-de-7-bi-alvo-de-denuncias-postalis-sofre-intervencao-21909901>. Consulta em 06 de julho de 2018.

⁹ Em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1925336-rombo-na-petros-custa-r-14-bilhoes-aos-empregados.shtml>. Consulta em 02 de julho de 2018.

¹⁰ Em: <https://assibge.org.br/previdencia-complementar-nao-e-previdencia-e-investimento-de-mercado-de-capitais-de-longo-prazo-professora-sara-granemann/> Consulta em: 02 de junho de 2018.

2 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A FINANCEIRIZAÇÃO DO RIO PREVIDÊNCIA

A Previdência dos trabalhadores empregados do estado do Rio de Janeiro era de responsabilidade do Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (IPERJ) desde 1975. A partir de 1999 é criado o Rio Previdência. As alíquotas de contribuição dos trabalhadores passaram de 7% em 1974 para 9% em 1987, 11% em 1999 e 14% em 2017, esse último sob muito protestos dos trabalhadores, como resposta a suposta crise do estado. Já a contribuição patronal não foi depositada no Rio Previdência até 2004, o que impactou negativamente na formação de poupança do fundo. Apenas em 2004 foi fixada em 11% passando para 22% em 2006 e 28% em 2017¹¹ (Saraiva, 2017).

Os *royalties* do petróleo e participações especiais na exploração de recursos naturais arrecadadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro passaram a fazer parte do patrimônio do Rio Previdência a partir do decreto 37.571/05, com a entrada efetiva dos valores a partir de 2006, excetuando-se as parcelas vinculadas para as transferências municipais, o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e a dívida com a União. A partir da lei 7606/17 8,5% a arrecadação do Documento Único de Arrecadação do Departamento de Trânsito (Duda/Detran) também passaram a compor o fundo previdenciário.

Em 2012, na sequência da lei da federal, é criado o Fundo de Previdência Complementar do estado do Rio de Janeiro (RJPrev) que passa a funcionar em setembro de 2013. Assim como para os servidores federais, estabelece um teto para as contribuições e benefícios similar ao teto do regime geral e institui um fundo de capitalização para aqueles que se dispuserem a aderir. Assim como no Funpresp, os participantes podem contribuir com até 8,5% do salário que ultrapassa o teto previdenciário com garantia de igual aporte do seu patrocinador, o estado e suas autarquias.

¹¹ Para os trabalhadores que aderiram ao RJPrev, o fundo de pensão do estado do Rio de Janeiro, a contribuição patronal se manteve em 22%.

Diferente do Funpresp, o RJPrev possui apenas um plano para todos os trabalhadores do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, deixando apenas os militares fora do regime de capitalização.

Em novembro de 2012, é aprovada a Lei 6338 que segrega a massa, isto é, separa o fundo do Rio Previdência, que passa a ser chamado de Plano Financeiro, e os recursos do RJPrev que passa a ser chamado Plano Previdenciário. (SARAIVA, 2017). Uma inversão de sentidos que não parece inocente.

Já a lei 7628/17 estabelece, assim como no Funpresp, a inscrição automática dos novos trabalhadores no RJPrev, com 90 dias para realizar seu desligamento. Segundo a demonstração atuarial do RJPrev referente ao ano de 2017, o fundo tinha apenas 1858 participantes.

O que vai diferenciar o processo de contrarreforma previdenciário no estado do Rio de Janeiro é que, da criação de fundo de pensão para a capitalização da previdência dos novos trabalhadores, o fundo que se mantém público, chamado Plano Financeiro desde 2012, será efetivamente financeirizado, por meio das operações de securitização.

A partir de 2013, o governo Cabral passa a realizar a antecipação de receitas futuras de royalties e participações especiais por meio de operações financeiras e de securitização, evitando, dessa forma, repassar recursos do Tesouro Estadual para o Rio Previdência, como previsto constitucionalmente, num momento em que o fundo começava a apresentar déficits, ainda antes da queda do preço internacional do petróleo.

O TCE (2016) aponta que vários repasses legais do Tesouro Estadual deixaram de ser feitos historicamente, o que descapitalizou o fundo previdenciário. São eles: o não repasse de contribuições patronais entre 1999 e 2004, o não repasse da totalidade dos créditos da dívida ativa conforme previsto no Decreto 37.050/05, a não recomposição correta do fluxo dos Certificados Financeiros do Tesouro em 2007 e 2011, o não repasse dos créditos tributários parcelados até 2005 apesar do Decreto 39.994/ 05 prever que esses créditos fazem parte do patrimônio do Rio Previdência, a transferência de 13% dos recursos dos *royalties* desde o Decreto 43.911/12

para pagamento de dívida com a União, a transferência de recursos ao Tesouro em troca de um imóvel no bairro do Leblon, na cidade do Rio de Janeiro, em 2013, sem venda do imóvel para recuperação do valor o que afetou a liquidez do fundo. Essa descapitalização ocorrida pelo descumprimento de leis pelo governo do estado do Rio de Janeiro totaliza, com exceção da falta de depósitos patronais até 2004, 14,25 bilhões de reais, conforme os dados do TCE.

Ao invés de repassar esses recursos o governo aprofundou a descapitalização e a dívida futura do Rio Previdência promovendo junto ao mercado financeiro diversos processos de securitização. A securitização se caracteriza por ser uma operação financeira que transforma direitos creditórios futuros em títulos ou valores mobiliários negociáveis no mercado sem a intermediação financeira do sistema bancário tradicional. A intermediação é realizada por uma sociedade de propósito específico (SPE), criada para esse fim, que tem os títulos repassados ao seu patrimônio e passa a ser a única garantidora dos pagamentos. Isto é, o estado do Rio de Janeiro deixa de ser o fiador das operações que se baseiam nas qualidades e nos riscos do próprio ativo que lastreia os títulos, nesse caso a produção de petróleo e recursos naturais que remunera o estado através dos *royalties* e participações especiais. Essas operações têm sido realizadas em circunstâncias em que empresas e países passam por dificuldades financeiras dificultadoras de empréstimos tradicionais (MPE, 2018). Como veremos, todavia, essas operações geram grandes dívidas para o estado e burlam as já parcas regras de limitação para a grande apropriação de recursos do fundo público pelo capital por meio do pagamento de juros e taxas de retorno pré-fixadas nos contratos.

As primeiras operações de antecipação de crédito dos *royalties* e participações foram feitas de forma direta, e não por securitização, primeiro com a Caixa Econômica Federal e depois com o Banco do Brasil, em 2013. Essa operação arrecadou respectivamente R\$ 2,3 bilhões e R\$ 1 bilhão de cada instituição financeira. Essas primeiras operações arrecadaram o total de R\$ 3,3 bilhões de receitas antecipadas, com uma taxa interna de retorno (TIR) agregada de 14,19%, porém tinham uma saída prevista com o pagamento dos bancos de R\$ 5.788.380.585,00 até 2025, ou seja, geradora, na prática de uma

descapitalização. Mais ainda, em torno de 68% desse montante deveria ser pago nos primeiros cinco anos de contrato (TCE, 2016).

Para realizar novas antecipações de receita o estado optou pelo modelo de securitização e o acesso ao mercado externo com a justificativa de obter melhor TIRs. Para tanto criou a SPE *Rio Oil Financial Trust* (ROFT) com sede no estado de Delaware nos EUA e representação legal pela *National Wilmington Trust* (TCE, 2016). O estado de Delaware é considerado pela Receita Federal brasileira e pelo Banco Central, desde a lei 11.727/08, um paraíso fiscal pois a lei ampliou esse conceito para estados e países que não obrigam a divulgação da composição societária das empresas e permitem a instalação de empresas/operações sem substância econômica, ou seja, empresas de pura especulação financeira, além de outras desobrigações tributárias típicas dos paraísos fiscais.

Essas operações no mercado internacional dependiam da concessão da totalidade de direitos das receitas de royalties e participações especiais para a ROFT, de titularidade do Rio Previdência. Para isso foi criada a Rio Petróleo S/A uma SPE para emitir *debêntures*¹² para a Caixa Econômica Federal e para o Banco do Brasil extinguindo as obrigações de preferência do primeiro contrato. Essa operação elevou as TIRs dos bancos nacionais para 18,5%, o que supostamente seria reduzido pelos custos menores das novas operações, mas os pagamentos foram antecipados de 2025 para 2022.

As primeiras operações de capitalização no mercado externo foram realizadas em 2014 com a emissão pela ROFT de *bonds*¹³ e *debêntures*. A série 2014-1 emitiu *bonds* seniores, ou seja, com prioridade de pagamento em relação inclusive ao Rio Previdência, no valor de U\$ 2 bilhões de dólares e a série 2014-2 emitiu R\$ 2,4 bilhões de reais, que serviram para substituir a dívida contraída com a Caixa e o Banco do Brasil. Assim, a TIR se reduziu de

¹² "A debênture é um título de dívida que gera um direito de crédito ao investidor. Ou seja, o mesmo terá direito a receber uma remuneração do emissor (geralmente juros) e periodicamente ou quando do vencimento do título receberá de volta o valor investido (principal). No Brasil, as debêntures constituem uma das formas mais antigas de captação de recursos por meio de títulos" Em: http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/debentures.htm Consulta em 06 de julho de 2018.

¹³ *Bonds* são título de dívida emitidos por governos ou empresas no exterior. Em: <https://exame.abril.com.br/mercados/entenda-o-que-sao-bonds/>. Consulta em 06 de julho de 2018.

18,5% para 13,74%, as entradas totais de recursos somaram R\$ 6,672 bilhões de reais com saídas previstas para o pagamento de obrigações de R\$ 12,632 bilhões, quase o dobro do arrecadado, com pagamento até 2024. Em 2014 realiza-se ainda uma terceira operação que reduz a TIR para 11,93%. No total, ao final de 2014 foram arrecadados R\$ 8,226 bilhões com pagamentos previstos de R\$ 15,666 bilhões até 2027, o que compromete a receita do Rio Previdência em mais de R\$ 1 bilhão por ano.

Em 2015, a desvalorização do real frente ao dólar e, principalmente, a queda do preço internacional do barril de petróleo entre julho de 2014 e dezembro de 2015 de US\$ 106,77 para US\$ 37,97 levou a duas quebras de contratos entre o Rio Previdência e os investidores nos títulos emitidos pela ROFT. Isso porque os contratos continham Índices de Cobertura (IC) para proteger os investidores que determinavam uma razão entre o volume de receita anual do fundo e o pagamento das obrigações contratuais. Com os IC em 2,5 seriam impossibilitadas novas emissões de títulos, em 2,0 ocorreria a retenção de 60% dos royalties e participações especiais e se alcançassem o limite de 1,5 além da retenção de 60% seria acelerada a amortização da dívida.

A primeira quebra de contrato ocorreu no terceiro trimestre de 2015, quando o IC chegou a 1,2 o que, além de todas as penalidades elencadas acima, elevava, ainda, em 2% os juros de todas as operações. O governo na ocasião fez uma proposta de renegociação para evitar as penalidades. Essa proposta incluía a retenção de 40% da receita líquida do Rio Previdência para amortização antecipada no quarto semestre de 2015, ampliação da cobertura mínima (IC) da razão de 1,5 para 1,75, tornando ainda mais difícil para o Rio Previdência o cumprimento do contrato, elevação de mais 1% dos juros além das penalidades, totalizando 3% em relação ao contrato inicial. Esse 1% a mais poderia ser zerado se alcançados três objetivos: que os repasses ao Fecam e as obrigações do estado com a União em relação aos *royalties* não fossem mais prioritários em relação aos investidores e que a amortização dos *debêntures* devidos a Caixa e ao Banco do Brasil fossem adiadas de 2015 para 2018. Como é óbvio, todas as condições significavam vantagens para o capital que comprou os títulos em relação a outras prioridades (como o Fecam) ou

outras dívidas do estado (como o caso dos bancos públicos e da União) (MPE, 2016).

Como o estado não cumpriu nenhuma das três condições houve um aumento de custos com a renegociação que somava a adição de 1% de juros, multa e um comissionamento de consultoria e advogados que totalizou R\$ 912 milhões. Para o TCE a decisão " não se sustentou em critérios técnicos e a opção por realizá-la foi tão somente com o objetivo de evitar a aceleração dos contratos e a inviabilização de novas operações, o que de fato se realizou seis meses depois (...)" (TCE, 2016).

Passados seis meses da primeira renegociação o Rio Previdência incorreu em nova quebra contratual tornando inócua a primeira negociação, já que a aceleração dos pagamentos teve que realizada de qualquer forma.

Com tudo isso, as entradas antecipadas continuaram iguais (R\$ 8,443 bilhões) mas o pagamento de obrigações elevou-se para R\$ 18,383 bilhões com o prazo de pagamento final antecipado de 2027 para 2020, com previsão de pagamento de R\$ 4,627 bilhões em 2018 segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) (MP, 2018).

Só de custos administrativos essas operações, mal sucedidas para o erário público mas muito bem sucedidas para o capital portador de juros, são pagos ao ano R\$ 1,5 milhão para a manutenção da Rio Petróleo, US\$ 300 mil para a manutenção da ROFT, 15% de imposto de renda sobre os juros pagos e sobre o valor de manutenção das duas SPE, 0,38% de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nos juros sobre as operações internacionais, o dinheiro captado no exterior que entrou no país e a manutenção da ROFT.

A auditoria do TCE concluiu, então, que a antecipação de receitas do *royalties* "colaboraram, de forma expressiva e definitiva, para a grave crise financeira e fiscal enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro" (2016, p.126) e que "o governo do estado do Rio de Janeiro optou por trilhar um caminho que tornou insustentável a sua situação financeira 'quebrando' o estado, em linguagem simples e direta" (2016, p.145). Além disso, o TCE questiona quem são os investidores, as empresas contratadas como representantes das SPE, os escritórios de advocacia e consultoria, ou seja, quem efetivamente tem ganho com essas operações.

Em 2018, com a justificativa de pagar o décimo terceiro salário dos trabalhadores do estado em atraso, o governo realizou nova operação. Essa operação foi questionada judicialmente pelo Ministério Público, sem sucesso, entretanto. A chamada "Operação Delaware II" teve seus documentos oficiais declarados como restritos, o que não permite nem que o MP, nem o TCE os acessem, reafirmando a total falta de transparência dessas operações. Nessa nova operação o estado antecipou 3 bilhões em receitas com saídas de R\$ 8,5 bilhões até 2030.

Outro fato importante é que o estado não computa como parte de sua dívida os custos das securitizações. Em 2016 a dívida consolidada do estado era de R\$ 106,15 bilhões mas isso não incluía os R\$ 18 bilhões que serão pagos pelo estado pelas antecipações das primeiras securitizações, assim como não incluía outras securitizações realizadas como a do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) e securitizações da dívida ativa.

Por fim, salientamos que o estado do Rio de Janeiro foi o primeiro ente nacional a securitizar fontes de receita de forma tão expressiva e utilizando para isso *royalties* e participações especiais. As securitizações mais populares no Brasil são das dívidas ativas já implementadas pelos governos de São Paulo e Minas Gerais, que captaram respectivamente R\$ 2,1 bilhões e R\$ 300 milhões (TCE, 2016). Já foi aprovada no Senado e está em trâmite na Câmara de Deputados o PLS 204, de autoria do Senador José Serra (PSDB), que pretende regulamentar essa modalidade de securitização para todos os entes da federação excluindo essa forma de endividamento financeiro das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

"Ladrão rouba ladrão, cidadão é assaltado. Colarinho branco dá golpe no estado" (Duck Jam e Nação Hip Hop).

Desde o início crise do capital que sucede seus "anos de ouro" em fins da década de 1960 o Estado passou a ser apresentado como o vilão e os ajustes fiscais tornaram-se palavra de ordem. O suposto Estado mínimo, no entanto, nunca diminuiu. Essa retórica e seus instrumentos efetivos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, só serviram para reduzir e privatizar as

políticas sociais, arrochar os salários e acabar com os direitos dos trabalhadores públicos e a qualidade dos serviços para a população.

O Estado segue enorme para garantir ao capital inúmeros mecanismos de apropriação de fundo público como o consumo, os gastos tributários, a transferência direta e a privatização da gestão (Cislaghi, 2015). Esses mecanismos se multiplicam cada vez mais financeirizados e fictícios. O pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que consome anualmente pelo menos um quarto do orçamento federal, ganha nas securitizações dispositivos legais correlatos, criadores de dívida e alimentadores de pagamentos bilionários de juros ao capital, elaborados para burlar as próprias regras criadas pelos ideólogos do ajuste fiscal.

O modelo de endividamento por securitização foi um dos responsáveis pela "quebra" do estado grego que criou uma SPE no paraíso fiscal de Luxemburgo¹⁴. O estado do Rio de Janeiro segue o mesmo caminho optando por Delaware. Além da securitização dos *royalties* prepara-se ainda para securitizar sua dívida ativa, seguindo o exemplo de São Paulo e Minas Gerais.

Em jogo estão as aposentadorias e pensões de milhares de trabalhadores do estado do Rio de Janeiro, que contribuíram com a Previdência durante toda sua vida laboral. O que torna o estado do Rio de Janeiro um caso exemplar para pensar a financeirização da Previdência Social é que o governo do PMDB conseguiu, por um lado, seguindo os passos das contrarreformas nacionais realizadas pelos seus então aliados petistas, capitalizar a previdência de novos trabalhadores para beneficiar o capital portador de juros do mercado financeiro. Por outro lado, por meio da securitização, conseguiu, para beneficiar o mesmo capital, utilizar os recursos do fundo público de Previdência dos trabalhadores mais antigos, que não tinham sido afetados por essa contrarreforma, o que nos levará, provavelmente, se não houver uma reação contundente dos trabalhadores e suas organizações, a uma tragédia futura e anunciada

¹⁴ Em: <http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/09/projeto-do-senado-para-divida-publica-se-inspira-na-grecia-e-pode-levar-o-pais-a-bancarota-8840.html> Consulta em 06 de julho de 2018.

REFERÊNCIAS

ATUARH CONSULTORIA. Relatório da Avaliação Atuarial 2017. Plano RJPrev CD. Disponível em: <http://www.rjprev.rj.gov.br/documentos/arquivos/downloads/demonstracao_atuarial.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Elementos para a crítica da economia política de saúde no Brasil: parcerias público privadas e valorização do capital**. Brasil, Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

_____.; CAITETE, Taina Souza. et al. Crise do capital e suas consequências no Brasil: o caso do estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 15., 2016, Olinda. **Anais....** Olinda, 2016.

GRANEMANN, Sara. **Funpresp é perigoso para os trabalhadores docentes**. Disponível em: <<http://blogjunho.com.br/funpresp-e-perigosa-para-trabalhadores-docentes>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPE). **Ação Civil Pública com pedido de tutela de urgência antecipada requerida em caráter antecedente**. 2018

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SARAIVA, Clara Gomide. A Previdência Social no Rio de Janeiro: como chegamos até aqui? **Revista do CFCH**, Edição Especial Siac, Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012

TRIBUNAL DE CONTAS DA ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE). **Relatório de Auditoria Governamental**. Processo n. 108. 168-2/16.