

## **La Deuda como problema para el desarrollo de políticas públicas de interés social**

*Maria Lucia Fattorelli*

La deuda pública debería ser un instrumento destinado a realizar las inversiones necesarias para garantizar los derechos fundamentales, incluyendo el derecho al desarrollo socioeconómico, con pleno empleo y una vida digna.

La Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil ha demostrado que el proceso de endeudamiento público, en muchos países, ha sido utilizado como un instrumento de desvío de dinero público, a partir del uso de diversos mecanismos financieros, cada vez más sofisticados y oscuros, en un verdadero robo contra la sociedad.

Esta evidencia refuerza aún más la necesidad de realizar una auditoría integral de la deuda, con participación social.

### **El “Sistema de la Deuda” y sus privilegios**

Durante los trabajos de la Comisión de Auditoría Integral de la Deuda Pública del Ecuador<sup>1</sup> (2007/2008), creé la expresión “Sistema de la Deuda”<sup>2</sup> para caracterizar el funcionamiento invertido adoptado por la deuda pública, es decir, al revés de servir como un instrumento de financiación del Estado y el desarrollo de políticas de interés social, ha sido un mecanismo que continuamente transfiere dinero público hacia los bancos y grandes rentistas.

A lo largo de los años, los hallazgos de la investigación parlamentaria (CPI) sobre deuda pública en la Cámara de Diputados Federales en Brasil<sup>3</sup> (2009/2010); la auditoría de la deuda pública de Grecia<sup>4</sup> (2015), y la investigación parlamentaria (CPI) sobre el esquema de securitización de créditos públicos<sup>5</sup>, por medio de la empresa PBH Activos S/A en el municipio de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil (2017), entre otras investigaciones, constituyeron, también, evidencias aún más contundentes del funcionamiento de este “Sistema de la Deuda”.

Es innegable la centralidad de la llamada deuda pública en Brasil: además de absorber, anualmente, cerca de la mitad del presupuesto federal<sup>6</sup> ejecutado<sup>7</sup>, y significativa parte de

---

<sup>1</sup> <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/caic-comissao-para-a-auditoria-integral-da-divida-equatoriana-informe-final-resumo-executivo/>

<sup>2</sup> <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/video-17-ehoradevirarajogo/>

<sup>3</sup> <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/cliq-ue-aqui-para-saber-como-foi-a-cpi-da-divida/>

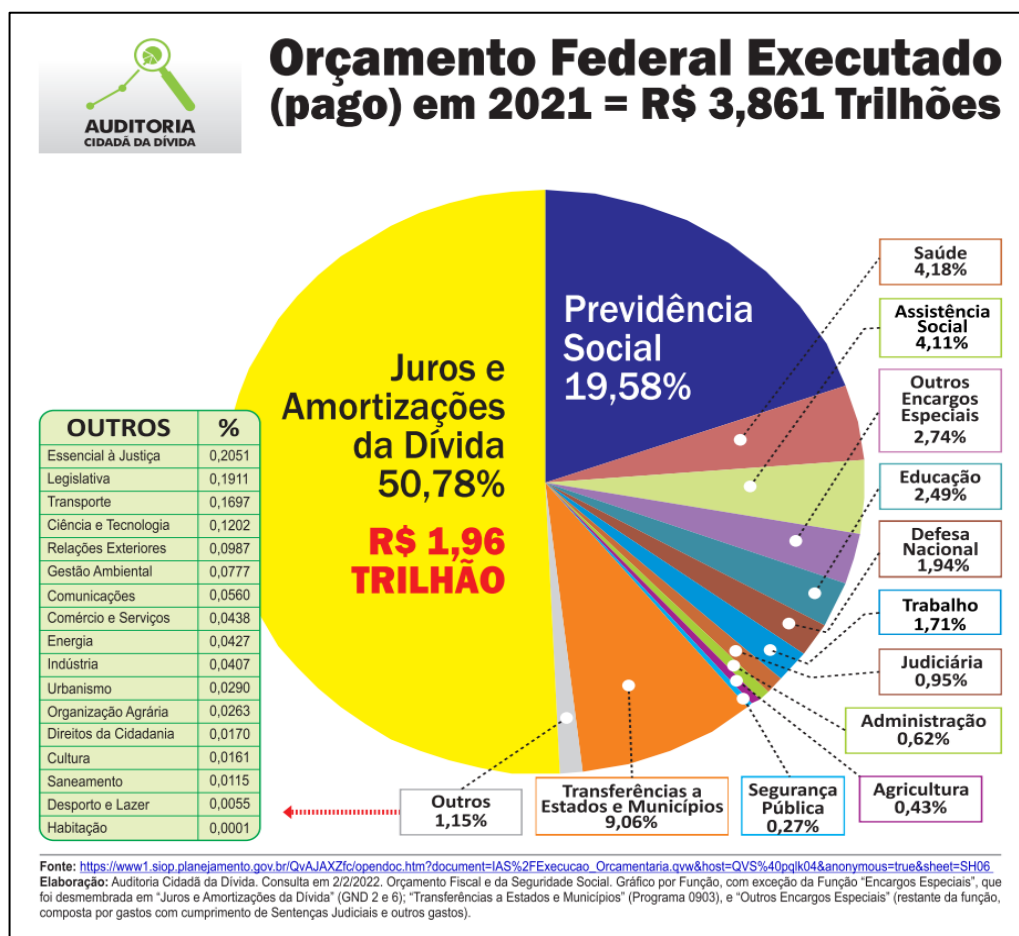
<sup>4</sup> <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/tragedia-grega-esconde-segredo-de-bancos-privados/>

<sup>5</sup> <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/relatorio-preliminar-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-2-2017/>

<sup>6</sup> Explicación del cuadro del presupuesto federal elaborado por Auditoria Cidadã da Dívida disponible en: <http://auditoriacidadada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/> e <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/mentiras-e-verdades-sobre-a-divida-publica-parte-3/>

<sup>7</sup> Análisis del presupuesto federal ejecutado (pagado) en 2021 <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>

los presupuestos estatales y municipales, la deuda pública ha sido utilizada como justificación de continuas contrarreformas (de pensiones, laborales, de la administración pública); privatizaciones de patrimonio público estratégico, y de medidas de ajuste fiscal. Todas estas medidas contrarias a los objetivos nacionales y populares utilizan la necesidad de pagar la deuda como disculpa para su implementación, ejemplo de ello, es la modificación constitucional por la Enmienda Constitucional nº 95<sup>8</sup> que estableció techo para todos los gastos sociales y con la estructura del Estado por el plazo de 20 (veinte) años, mientras que los gastos en relación con la deuda pública no se someten a este techo. Otra modificación constitucional, durante la pandemia<sup>9</sup>, estableció aún más privilegios para los gastos con la deuda pública y profundizó medidas de austeridad fiscal.



## Mecanismos financieros que operan para “generar” deuda pública

La Auditoría Ciudadana de la Deuda ha documentado el desempeño de varios mecanismos financieros que “generan” deuda pública.

El propio Tribunal Federal de Cuentas de Brasil (TCU), en Audiencia Pública<sup>10</sup>, realizada

<sup>8</sup> La EC 95 surgió de la PEC 241/2016, ver: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>

<sup>9</sup> Enmienda Constitucional nº109, que surgió de la PEC 186, ver:

<https://www.extraclassa.org.br/economia/2021/03/pec-186-concede-privilegios-ao-mercado-e-esmolas-para-o-povo/>

<sup>10</sup> Discurso del representante del Tribunal de Cuentas a la Comisión de Asuntos Económicos del Senado

<https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

en el Senado Federal, afirmó que la deuda interna federal no ha financiado inversiones. En la misma Audiencia Pública demostramos que la deuda ha sido utilizada para alimentar mecanismos financieros<sup>11</sup>.

Con estos mecanismos crece el monto de la deuda, pero no hay entrada efectiva de recursos al presupuesto público. Así, estos mecanismos generan deuda sin contrapartida en ingreso de recursos al presupuesto, inviabilizando cualquier inversión de interés social. Para ilustrar, mencionaré únicamente tres ejemplos, pero son diversos los mecanismos que operan para generar deuda sin beneficio alguno al país:

• **Transformaciones de deuda del sector privado en deuda pública:** Este hecho ha sido verificado desde los años 1980, cuando el Banco Central de Brasil, del Ecuador y otros países asumieron deudas del sector privado ante la banca privada internacional. En la década de 1990 pasivos de los bancos se trasladaron, directamente, hacia el monto de la deuda pública, durante el salvataje bancario en la esfera federal (PROER) y regional (PROES)<sup>12</sup>. Durante la pandemia, se aprobó una modificación constitucional para autorizar el Banco Central de Brasil a comprar “bonos basura” de los bancos, sin límite<sup>13</sup>. Este escándalo está siendo cuestionado ante el Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup>.

• **Deuda pública creada por instrumentos de política monetaria del Banco Central:** Sin justificación técnica o económica sostenible, el Banco Central ha aplicado tipos de interés extremadamente altos<sup>15</sup>, provocando un gasto excesivo con la deuda, exigiendo continuamente la emisión de deuda para pagar intereses. Además, el Banco Central paga a los bancos una generosa remuneración diaria<sup>16</sup> sobre los excedentes de caja, es decir, sobre un dinero que ni siquiera pertenece a los bancos pues corresponde a los depósitos de la sociedad. Llamamos esta remuneración privilegiada de una verdadera “Bolsa Banquero”<sup>17</sup>. Esta operación provoca la reducción de moneda circulante en la economía, una vez que los bancos prefieren recibir la remuneración garantizada por el Banco Central a prestar a la sociedad. El monto de estas operaciones, que se utilizan de la deuda pública para justificar la remuneración a los bancos, llegó a superar el 20% del PIB; no existe algo semejante en el mundo. La combinación de altas tasas de interés y la reducción de moneda circulante ha sido fatal para la economía brasileña, favoreciendo únicamente al sector financiero, a la especulación y a la financiarización. Las pérdidas del Banco Central son transformadas en deuda pública (en 2016, R\$ 250 mil millones)<sup>18</sup>.

---

11 Presentación de Auditoría Ciudadana a la Comisión de Asuntos Económicos del Senado <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/> y vídeo en <https://youtu.be/yl0a8vY7VPo>

12 Fattorelli, Maria Lucia. Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados (2013) Inove Editora, Brasília/DF. Disponible en: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>, Capítulo VIII.

13 EC 106 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/por-que-gastar-trilhoes-para-comprar-papel-podre-analise-da-circular-4-028-do-banco-central-por-maria-lucia-fattorelli/>

14 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/acao-direta-de-inconstitucionalidade-ec-106-art-7/>

15 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/extra-classe-banco-central-dispara-juros-e-a-profunda-crise-fabricada/>

16 <https://www.extraclasse.org.br/opiniao/2020/10/temos-dinheiro-sobrando-para-doar-aos-bancos/>

17 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/deposito-voluntario-remunerado-e-bolsa-banqueiro-sem-limite-e-sem-causa/>

18 <https://www.extraclasse.org.br/opiniao/2021/02/o-deficit-esta-no-banco-central-e-nao-nos-gastos-sociais/>

• **“Securitización” en el sector público:** Esquema que se está convirtiendo en un modelo de negocios en Brasil, tiene su funcionamiento comparable a un préstamo consignado<sup>19</sup> que retiene recursos públicos que ni siquiera alcanzan el presupuesto público. La Securitización genera deuda ilícita que se paga al margen de los controles administrativos, a través del desvío de ingresos públicos, como los impuestos que pagamos, durante su recorrido por la red bancaria y antes de llegar al presupuesto. El esquema es escandaloso, por esto hemos realizado un gran esfuerzo para denunciarlo, una vez que para ocultar el desvío de recursos públicos se construyó una compleja ingeniería financiera que Auditoria Ciudadana ha buscado descifrar y popularizar. Es muy importante que la gente comprenda este esquema y participe de investigaciones, pues la llamada “Securitización” ha sido identificada en diversas regiones en Brasil, así como en otros países como Puerto Rico y países europeos, pues este ha sido uno de los mecanismos de salvataje bancaria en Europa durante la crisis a partir del 2010. El daño causado por la “Securitización” ha sido probado en todos los lugares donde se implementó el esquema<sup>20</sup>. A pesar de ello, se está convirtiendo en un modelo de negocio<sup>21</sup>.

### **Auditoria de la Deuda: una herramienta de movilización social**

Ante las numerosas evidencias del uso de la llamada deuda pública para alimentar juegos financieros<sup>22</sup>, perjudicando la atención a los derechos sociales, se hace cada vez más necesaria una auditoría integral<sup>23</sup>, con participación social.

La auditoría es una herramienta muy poderosa para la conciencia social, ya que revela datos probados a través de un procedimiento de investigación basado en documentos y datos oficiales.

El resultado de la auditoría (realizada con participación social - no por empresas del mismo mercado financiero) muestra el camino, la ruta del dinero, muestra los juegos realizados para camuflar operaciones ilegales, ilegítimas y fraudulentas, muestra el desvío de grandes volúmenes de recursos hacia el pago de mecanismos que nada tienen que ver con lo que la población piensa que es una deuda.

En Ecuador la auditoría logró anular el 70% de la deuda externa en bonos, iniciando, gracias a ello, un período de desarrollo social y económico en el país. En Brasil, la ausencia de voluntad política ha impedido que los gobiernos aprovechen los hallazgos de Auditoria Ciudadana de la Deuda, pero hemos logrado impedir el avance acelerado del

---

<sup>19</sup> <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/secritizacao-consignado-turbinado-de-recursos-publicos/>

<sup>20</sup> El Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais impidió a la empresa PBH Ativos S/A de efectuar nuevas emisiones de debentures y suspendió los pagos de las debentures que se había emitido, lo que muestra la importancia de las investigaciones realizadas por la CPI que contó con la asesoría de Auditoria Cidadã da Dívida

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/tce-manda-pbh-ativos-suspender-pagamento-de-debentures-emitidas/>

<sup>21</sup> <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/desvio-de-recursos-vira-modelo-de-negocios-secritizacao-e-rioprevidencia/>

<sup>22</sup> Live: mecanismos y jugadas de la deuda <https://auditoriacidada.org.br/video/live-auditoria-cidada-revela-mecanismos-e-jogadas-da-divida/>

<sup>23</sup> Auditoria de la Deuda como herramienta de Movilización Social <https://www.youtube.com/watch?v=1eXGecV-v24>

esquema de securitización y, además, hemos movlizado a la sociedad para conocer el Sistema de la Deuda, para que la prioridad del gasto público sea el atendimento de los derechos sociales, garantizando vida digna para todas las personas e desarrollo socioeconómico con respecto a la Naturaleza.