

## ANNEX V

# Alternatives al pagament del deute i experiències històriques

## *Plataforma Auditoria Ciutadana del Deute*

### No pagament del deute il·legítim: Alternatives

Les anàlisis realitzades fins al moment ens mostren que part del deute de l'administració pública catalana és il·legítim i per tant no s'ha de pagar. Però el procés d'impagament pot ser un pas problemàtic i fins i tot contraproductiu si no es planifica i es realitza de forma adequada.

L'experiència que han viscut altres països al llarg de la història recent ens diu que per a que un estat pugui realitzar un impagament de deute sense que aquest sigui contraproductiu cal aplicar un seguit de mesures que requereixen un alt nivell de sobirania política i econòmica per part l'administració que el realitza.

La realització d'un impagament de deute públic de forma no negociada per part d'una administració sense les eines necessàries per enfrontar-se a les reaccions conservadores de les elits polítiques i econòmiques poden suposar, dins l'actual arquitectura financera, greus perjudicis tant a l'administració realitzi aquest impagament com a l'economia en general. Per

exemple, un impagament sense aquestes mesures de protecció suposaria una fugida de capitals dels bancs. Això significa que grans quantitats de diners serien transferides dels bancs de l'estat cap a l'estranger. Això portaria a la fallida de bancs, ja que aquests no podrien fer front als seus compromisos per aquesta falta de liquiditat. La fallida dels bancs suposaria una intervenció de l'estat que hauria de rescatar-los immediatament, posant el risc les seves finances. Si no ho fes, l'economia en global podria patir una fallida generalitzada, ja que si els bancs no fessin front als seus pagaments això podria significar no retornar els crèdits a altres bancs, ni els dipòsits a empreses i estalviadors particulars. Per tant, tot i que l'estat no intervenís, a part de patir una crisi política de grans dimensions, finalment les seves finances també es veurien afectades per la fallida generalitzada de l'economia, que suposaria una caiguda pronunciada en els seus ingressos fiscals, que possiblement portaria a un segon impagament del deute desordenat i no voluntari.

S'ha d'entendre per tant, que la principal arma amb la que amenacen els mercats és aquesta fugida de capitals, que és possible només perquè el marc institucional i regulatori internacional actual permet una àmplia llibertat als fluxos financers. Aquesta falta de restriccions és el que s'anomena lliure circulació de capitals, establerta com a consens als EEUU i la UE, a partir de finals de la dècada de 1970.

L'altra amenaça recurrent és el tancament de l'accés als mercats financers per a seguir finançant l'administració pública. Com veurem més endavant, un dels objectius d'un impagament unilateral del deute seria precisament trencar amb aquests mercats financers i buscar altres formes de finançar l'Estat.

## **Té suficient sobirania la Generalitat de Catalunya per portar a terme un impagament?**

El fet que el govern de la Generalitat de Catalunya no tingui plenes competències en els àmbits de la política monetària i de la fiscalitat dificultaria la gestió d'aquest hipotètic impagament del deute il·legítim. La manca d'autonomia monetària fa impossible que el Govern estableixi mesures de controls de capitals, que són elementals per evitar la fugida de capitals en el moment de la realització de l'impagament, com vam veure en la recent crisi de Xipre el 2013, en la que la UE va decidir aplicar aquestes mesures per evitar aquestes fugues i la conseqüent fallida del seu sistema bancari. El fet de no tenir una moneda pròpia ni un banc central propi que la gestioni també impediria l'amortiment de l'impagament, a través d'una devaluació controlada de la moneda que permetés recuperar competitivitat i reimpulsar l'economia.

Per altra banda, no disposar d'una tributació catalana faria impossible aplicar mesures de fiscalitat progressiva i d'estímul econòmic per a reactivar l'economia després del xoc de l'impagament.

Un impagament de deute dins de l'actual règim polític podria generar al Govern de la Generalitat de Catalunya molts problemes a l'hora d'obtenir nou finançament. Actualment la Generalitat no emet deute als mercats financers degut als alts interessos que li demanen. La manca de sobirania monetària i fiscal fa que els mercats financers no percebin l'administració pública catalana com un agent econòmic solvent i capaç de gestionar les seves pròpies finances. En aquests moments el finançament de la Generalitat depèn del crèdit de bancs i institucions públiques no catalanes, especialment de l'Estat espanyol. El 83% del deute de la Generalitat de Catalunya està en mans d'institucions públiques i bancs de fora de Catalunya.

Per tant, la realització d'un impagament decidit de forma unilateral per part del Govern de la Generalitat, sense obtenir la sobirania política i econòmica suficient, no és una bona opció.

## **Per què cal no pagar, tot i els riscos que suposa**

Podríem anomenar l'actual sistema econòmic economia financiartizada, o economia del deute. Aquest sistema que sorgeix als anys 70s, com deiem abans, té algunes causes polítiques com la desregulació en el món laboral i en el sector financer, alhora que tècniques, com l'evolució de la tecnologia de la informació, que permeté un moviment més ràpid i intensiu de diners en els mercats financers. Aquests canvis econòmics i polítics van portar a la combinació de l'estancament dels salaris amb la penetració de les finances de forma pronunciada en l'àmbit de les empreses i les famílies. A partir d'aquest moment, el creixement de la riquesa deixà de compartir-se amb els treballadors, que poc a poc veurien com se'ls imposava una nova forma d'explotació laboral més subtil, la del deute.

Aquesta nova forma que afecta a la ciutadania per la via dels microdeutes (els seus deutes privats) com dels macrodeutes (els deutes públics) fa que les lluites contra l'explotació siguin més difícils. Els microdeutes, que són deutes privats, carreguen de culpabilitat a la persona endeutada que no pot complir, i la aïllen de la resta del grup, que en moltes ocasions percep el no pagament del deute com una ofensa i un abús de confiança. El fet de no entendre que els més podersos usen aquests mecanismes de cohesió de la comunitat en la nostra contra fa l'arma dels microdeutes una eina individualitzadora i alienadora molt eficaç, que fa més fortes les elits i reforça la dinàmica de cerca d'estatus dins del grup a partir de símbols que reflecteixin

l'èxit en l'acumulació material.

Quant al macrodeute, els deutes públics són deutes impersonals que assoleixen els estats i les administracions públiques. Segons la teoria econòmica progressista en molts casos el sector públic augmenta la despesa i s'endeuta per impulsar l'economia i redistribuir la riquesa en moments de crisi. Per tant, és normal que el primer que ens vingui al cap és que lluitar contra l'endeutament públic és un argument de les elits i dels més individualistes, que s'oposen a l'existència dels estats que els cobren impostos i redistribueixen la riquesa. Però si analitzem en profunditat veurem que, en gran part gràcies al consens internacional de lliure circulació de capitals, establert pel marc institucional i regulatori actual, el deute del sector públic serveix a les elits com a eina per controlar els estats i imposar-los els seus interessos, que són la redistribució de la riquesa i del poder cap als estrats més poderosos de la societat, i la opressió de les ciutadanes a través del deteriorament dels drets i les llibertats assolides fins al moment.

La dinàmica actual de concentració de la riquesa i del poder a través del deute, per les vies dels microdeutes i dels macrodeutes, fan que les democràcies es trobin amenaçades en l'actualitat. Com molts filòsofs, economistes i intel·lectuals de diferents camps afirmen, l'actual sistema del deute és incompatible amb la democràcia. És en aquesta cruïlla en la que hem de triar si ens enfrontem al deute: cal decidir si lluitar per defensar els nostres drets i llibertats i plantejar un procés de recuperació de la sobirania, centrant-nos en aquest cas en el camp de les finances, o deixar que l'actual 'doctrina de xoc' s'imposi i la civilització es vagi deteriorant amb major o menor velocitat, fins haver perdut aquests drets que tant han costat d'assolir.

A la Plataforma per l'Auditoria Ciutadana del Deute (PACD) tenim clar que s'ha de combatre l'economia del deute i que s'ha de fer de manera ben planificada i que aquesta resistència contra el deute només serà possible amb el suport massiu de la ciutadania. Tenint en compte això, cal analitzar els diferents escenaris i les possibles estratègies.

## **Escenaris i Estratègies per a l'impagament:**

El **primer escenari podria ser el de la negociació de l'impagament de deute amb els creditors**. Aquesta negociació té poques garanties d'èxit si la part deutora té poques eines amb les que fer valer les seves propostes, mentre que sabem que la part creditora sí que té la força per fer mal a l'administració catalana. Per aconseguir la força en aquesta hipotètica negociació la part deutora ha de tenir les eines polítiques i econòmiques de les que parlàvem, o com a mínim el suport ferm de la ciutadania en la direcció de l'impagament del deute il·legítim. El suport de

la ciutadania faria creïble l'amenaça de no pagar, fent pensar als creditors que és millor asseure's a negociar quitances de forma ordenada, que una fallida desordenada que pogués crear un terratrèmol en els mercats financers, com va succeir per exemple amb la fallida del banc americà Lehman Brothers.

A l'Equador, l'any 2007, es va realitzar una auditoria del deute que va permetre el govern del president Rafael Correa plantar cara als mercats financers. Gràcies a la legitimitat i el suport que va atorgar-li l'auditoria el govern va declarar públicament que no pagaria el deute públic. Aquestes declaracions van suposar una baixada pronunciada, del voltant del 70% del preu dels bons en els mercats de capitals. El govern d'Equador va aprofitar llavors per a comprar el seu propi deute a un preu molt més baix, cosa que va suposar un estalvi de milers de milions de dòlars, que es van poder emprar en els últims anys per augmentar la despesa social. Malgrat això, el fet de no arribar fins al final i establir un precedent d'impagament va suposar per a moltes i molts la relegitimació del sistema financer i una derrota parcial en la lluita per a establir auditories ciutadanes com a mecanismes permanents de sobirania ciutadana davant el capitalisme financiaritzat.

El moviment per a les auditories ciutadanes del deute promogut per la PACD pretén generar aquesta força ciutadana que permeti enfrontar-se amb els mercats financers, tot i que l'objectiu de la PACD va més enllà de la negociació amb els creditors.

Creiem que, en el cas català, l'impagament negociat amb els creditors seria una molt mala solució. L'actual crisi de deute és una crisi sistèmica i global, i no conjuntural i regional, pel que una solució puntual, per bé que funcionés temporalment, no adreçaria les causes reals del problema, que és la falta de democràcia de l'actual economia del deute.

Una **segona alternativa és la de recórrer als tribunals per aconseguir declarar il·legítim o il·legal el deute**. Aquesta és una estratègia difícil, que limita el camp de lluita a casos molt clars de frau o lluites legals sobre impagaments realitzats en el passat, però no permet molt marge per a plantejaments d'impagaments relacionats amb processos polítics emancipadors. El major problema de l'actual sistema del deute és que la majoria de transgressions que es realitzen són considerades legal per la majoria d'estats, encara que vulnerin clarament la Declaració Universal dels Drets Humans. En aquest sentit últimament hi ha hagut avanços significatius, ja que el darrer 9 de setembre es va aprovar en l'Assemblea General de les Nacions Unides, en votació de 124 països contra 11, la creació d'un nou marc legal i un tribunal internacional que actui en els casos de fallida i reestructuració del deutes sobirans dels estats. En l'actualitat aquest marc legal no existeix i les fallides comporten prolongades crisis de deute, rescats cos-

tosos a la banca i obren la porta a l'abús de fons especuladors, com els fons voltors que actualment tenen contra les cordes a l'Argentina o s'apoderen a baix preu del patrimoni dels països de la perifèria europea, com el nostre, en els que s'han aplicat les mesures d'austeritat de forma més pronunciada.

És destacable que els països que van votar-hi en contra són Austràlia, Canadà, la República Checa, Finlàndia, Alemanya, Hongria, Irlanda, Israel, Japó, EEUU i el Regne Unit. La majoria dels membres de la UE, inclòs l'Estat espanyol, es van abstenir. El Regne Unit i els EEUU faran el possible per bloquejar aquesta iniciativa, i ja proposen que les mateixes discussions es portin a terme en el marc de l'FMI, on tenen més poder de vot ja que aquest és ponderat i no d'un país un vot, com passa a l'ONU.

Fins al moment l'alternativa dels tribunals internacionals no està vigent i no ofereix moltes garanties d'èxit als estats que posin els seus futurs a les seves mans. Per tant, fins a que aquest marc legal no estigui establert i es pugui evaluar la seva qualitat democràtica, és poc raonable condicionar un impagament de deute a aquest marc legal internacional encara hipotètic.

La **tercera alternativa seria la de realitzar un impagament no negociat del deute**. Per a això la Generalitat necessitaria establir les seves pròpies lleis i institucions en relació a les finances i la fiscalitat per recuperar la plena sobirania. Caldria per tant un procés polític de reapoderament de les institucions per part de la ciutadania. Creiem que l'Auditoria Ciutadana del Deute és un procés clau en aquesta direcció d'empoderament ciutadà respecte les finances que ha d'establir-se de forma permanent per a que aquesta sobirania i democràcia en relació a les finances no torni a perdre's.

Un primer pas donada aquesta conquesta de les institucions polítiques seria el **d'establir una pròpia moneda i un banc central** que gestionés i supervisés la política monetària. A banda de realitzar les funcions de prestamista d'últim recurs, d'establir les normes de funcionament en el mig i llarg termini i de realitzar de regulador i supervisor del sistema, com a mesura d'emergència, el banc central hauria d'establir **mesures de controls de capitals** temporals per a evitar una reacció sobtada que acabés en una fugida massiva de capitals.

Val a dir que, tot i que aquestes mesures tenen molt mala fama i han estat rebutjades teòricament en les últimes dècades per les escoles d'economia convencional, aquest rebuig no es correspon amb la realitat. Un estudi realitzat recentment per l'FMI mostra que en el període 1995-2005, 75 països d'una àmplia mostra de 91 països van utilitzar algun tipus de control de

capitals. L'estudi indica que els controls han sigut imposats tant en les entrades com en les sortides de capitals. En particular, països que experimentaven crisis de tipus de canvi de divisa han emprat els controls de capitals de forma generalitzada amb l'objectiu d'estabilitzar els mercats. Alguns exemples inclouen l'Argentina (2002-2005), el Brasil (2000-2001), Indonèsia (1996-1997), Malàisia (1995-2005) i Mèxic (1995). D'altres han utilitzat aquestes mesures com a eina bàsica de política macroeconòmica, com la Xina. De fet el mateix FMI, poc sospitós de ser contrari al sector financer, recomana aquestes mesures en el cas de crisis financeres. Casos destacats com els de Xile, Malàisia, Islàndia o Xipre demostren que aquestes mesures són relativament fàcils d'aplicar i provoquen efectes més beneficiosos en l'economia que la lliure circulació de capitals.

La **nacionalització de la banca**, total o parcial, entraria dins d'aquest escenari d'empoderament ciutadà. Val a dir que, tot i que la banca ha estat rescatada i nacionalitzada en els últims anys, aquesta mai a gaudit d'un control ni gestió públics, cosa que sembla profundament antidemocràtica. En aquest període la banca ha rebut ajudes que li han permès sobreviure, però en cap cas se li han exigit responsabilitats ni restitucions dels ajuts aportats. De fet, aquests bancs nacionalitzats han sigut reprivatitzats poc a poc, venuts per quantitats molt inferiors als ajuts que se'ls van atorgar. Un exemple ultratjant és el de Catalunya Banc, a la que es van aportar gairebé 12.600 milions d'euros, i que ha sigut venut fa poc al BBVA per tan sols 600 milions d'euros, suposant unes pèrdues de més de 12.000 milions per a totes les ciutadanes de l'Estat espanyol. El cas de Bankia és semblant, suposant unes pèrdues per a l'Estat de més de 20.000 milions d'euros.

La nacionalització de la banca facilitaria l'aplicació de les mesures de control de capitals. A més disminuiria la vulnerabilitat davant el boicot de elits financeres, polítiques i industrials després de l'impagament, facilitant la gestió del crèdit per impulsar una economia més dinàmica, menys concentrada i més justa. La nacionalització tindria l'avantatge que una part de l'impagament es podria gestionar de forma interna, realitzant quitances i cancel·lacions entre actius i passius de la Generalitat, la banca nacionalitzada i els deutors/creditors dels bancs. Una auditoria dels comptes d'aquests bancs ens permetria dissenyar la millor estratègia per fer aquestes quitances de manera que la majoria en sortís beneficiat i sense tocar els estalvis de la ciutadania amb rendes mitges i inferiors. Aquestes mesures ajudarien a reduir substancialment l'endeutament de l'economia tant en el sector privat (famílies i empreses) com del públic (deute públic dels bancs), cosa que facilitaria la recuperació econòmica.

Aquesta recuperació de l'autonomia monetària i bancària permetria trencar en un grau alt la dependència dels mercats financers globals. Tot i això, això no seria del tot possible si es

continuessin mantenint dèficits fiscals i comercials elevats. Per tant, en el curt termini l'economia s'hauria d'enfocar a reduir aquests dèficits, alhora que es teixissin aliances amb països amb sensibilitats i interessos comuns per garantir subministraments i finançament. Cal entendre, que en l'actual crisi del deute global, en la que les ciutadanes de molts estats estan sent ofegades per les mesures de xoc neoliberals, aquestes ciutadanes i ciutadans estan buscant una resposta i un referent per a desfer-se d'aquesta opressió. Un estat que fes de referent realitzant un impagament podria desencadenar un efecte dominó que trenqués les costures institucionals neoliberals hegemòniques. De fet aquest és l'escenari que busca la xarxa internacional d'auditories ciutadanes del deute (ICAN) i el Comité per a l'Anulació del Deute del Tercer Món (CADTM) de les que la PACD participa.

Per últim, aquestes mesures relacionades amb el deute, que són de curt termini, no poden tenir èxit si no van acompanyades d'un pla integral per transformar l'economia, en la que es potenciï un nou model econòmic de banda ampla, que inclogui l'economia de les cures i els impactes sobre el medi ambient dins els seus càlculs, que potenciï l'economia del petit i de la cooperativa. Aquesta economia granular, enxarxada i dinàmica ha d'anar necessàriament acompanyada de polítiques fiscals progressives, que facilitin la transició cap a aquesta nova economia compatible amb una vertadera democràcia.

## Aprenent dels altres

Tot i que en els últims 3 o 4 anys l'epicentre de l'anomenada "crisi del deute" és a Europa, la crisi del deute dels països empobrits està lluny d'estar totalment solucionada. El deute total (públic i privat) dels "països en desenvolupament" ha passat de 2,1 bilions de dòlars el 2000 a 4,9 bilions de dòlars el 2011. Malgrat que durant els últims anys alguns països havien aconseguit nivells de deute públic extern una mica més sostenibles<sup>1</sup>, aquest deute segueix suposant un problema.

La història i la situació actual de molts països del Sud, així com la de països de la perifèria europea (Grècia, Portugal o Irlanda) ens ensenya també que en la forma com s'afronti la qüestió del deute marcarà el futur del país. Així, no totes les quitançances o cancel·lacions de deute resulten beneficioses a mig i llarg termini pel país deutor. I de la mateixa manera, una cancel·lació de deute si

1. Segons les Institucions Financeres Internacionals (bàsicament l'FMI i el Banc Mundial), la sostenibilitat del deute es defineix en funció de la capacitat econòmica i de pagament dels països, i no té en compte l'impacte que aquest pagament té en els drets humans i drets econòmics socials i culturals de la població. Així doncs, encara que el deute hagués assolit una certa sostenibilitat financera, això no vol dir que el pagament no suposi un perjudici per a la població.



no va acompanyada d'una transformació profunda del model econòmic pot suposar un simple alleujament temporal, de manera que en pocs anys el pes del deute es torna a fer insostenible.

Revisar la forma com els diferents països han afrontat, i segueixen afrontant, les crisis del deute no només ens pot ajudar a comprendre quins camins seguir per fer front a la nostra pròpia crisi, sinó també unir forces per superar de forma conjunta la dictadura del deute. En l'apartat anterior hem vist que sí existeixen alternatives al pagament incondicional del deute. Els discursos dominants insisteixen que aquestes alternatives no són realistes, i que la única sortida és pagar o, com a molt, una reestructuració pactada amb els creditors. La forma més efectiva de contra-argumentar aquestes afirmacions és recórrer a l'evidència històrica, plena de casos que demostrin que una gestió alternativa i radicalment diferent de la crisi del deute és perfectament possible. Aquest apartat fa un recorregut sintètic per experiències internacionals útils per redefinir què és possible fer amb els deutes.

## Reestructuracions que eternitzen el deute

Un dels primers prejudicis que s'esvaeixen és el que manté que els refinançaments i les quites són sempre concessions que afavoreixen la part deutora. No obstant això, hi ha constància de reestructuracions de deute que inclouen ambdós elements i que disten d'haver afavorit a les economies endeutades.

Cal partir de la idea que quan una crisi de deute esclata i s'explicita la situació d'insolvència, l'única alternativa a la interrupció dels pagaments és algun tipus de reestructuració. La primera qüestió que cal tenir en compte a l'hora de valorar el tipus de reestructuració que s'acabi aplicant és, per tant, quina era l'opció alternativa: l'impagament unilateral.

El terme «reestructuració de deute» es refereix, en general, a qualsevol tipus de reorganització dels compromisos financers pendents. Pot ser de molt diferent tipus, ja que pot incloure diferents elements (de forma aïllada o combinada): refinançaments o «rescats», que consisteixen en concedir nous crèdits per pagar l'endeutament antic; modificacions de les condicions de pagament (terminis, tipus d'interès, avals); o quites (parcials o totals), que consisteixen en anul·lar la totalitat o una part del deute. La concreció d'aquests elements és fonamental per determinar a qui beneficia una reestructuració.

Com que les reestructuracions, sigui quin sigui el seu efecte real, solen presentar-se com una concessió cap als deutors, normalment inclouen la imposició de contrapartides. Així, com a condició

per accedir al programa de refinançament, s'imposen mesures que persegueixen maximitzar el pagament del deute (retallades de despesa pública) i/o oferir noves oportunitats de negoci als inversors (com privatitzacions) a costa de les condicions de vida de la població. Els programes d'ajustament estructural del FMI, o els actuals memoràndums que la Troika obliga a signar als governs de països endeutats, són exemples d'aquest mecanisme.

Els exemples de reestructuracions que han empitjorat les condicions econòmiques dels deutors i generat grans beneficis als creditors són abundants. La gestió de la crisi del deute extern dels països llatinoamericans, gestionada per l'FMI durant els anys vuitanta, és particularment esclaridora. Analitzar amb perspectiva temporal el contingut dels refinançaments, reprogramacions de terminis, pagaments efectivament realitzats, així com les cartes de compromís que es feien signar als governs, evidencia que l'objecte dels programes era maximitzar els pagaments de deute i inserir les economies llatinoamericanes en el mercat global en una posició gens afavoridora per a elles; en cap cas la finalitat va ser millorar la situació dels països endeutats.

Quan es constata que els països no poden pagar, els creditors comencen a concedir refinançaments que permeten pagar a canvi d'ampliar el deute. S'afronta la insolvència com una mera qüestió de liquiditat, obviant les causes sistèmiques. Després de noves rondes de refinançaments que es van estendre al llarg de dues dècades, el resultat per als països endeutats va ser desastrós. D'una banda, perquè els creditors (a través de l'FMI) imposen reprogramacions que prioritzen el pagament d'interessos sobre l'amortització de capital, de manera que, tot i els enormes pagaments, el deute es redueix molt poc. De l'altra, perquè els refinançaments suposen un nou endeutament, de manera que segons es liquida un deute, se'n genera un de nou. A més, tot i que l'allargament dels terminis suposa un alleujament inicial, implica més temps en el qual rendeixen els interessos i, finalment, més pagaments. En definitiva, es comprova que, segons passen els anys, el problema del deute s'agreuja: es calcula que, a partir de la tercera ronda de refinançaments, el deute resultant ja superava al nivell inicial. I no perquè els països llatinoamericans estiguessin pagant poc, ja que van acabar pagant el doble del que haurien hagut d'abonar si haguessin pogut afrontar els pagaments sense acollir-se a cap reestructuració. La pregunta és inevitable: realment els programes de refinançament, similars als «rescats» actuals, van ajudar als deutors? Pagar el doble del que s'havia previst i que el teu deute no disminueixi pot considerar-se una concessió?

En el cas llatinoamericà no va ser fins 1989, després d'anys de refinançaments nocius i una vegada que les amenaces d'impagament unilateral eren ja generalitzades, quan els creditors van assumir quites d'importància (Pla Brady). Però fins i tot quan els bancs van accedir a reduir el valor dels deutes que anaven a cobrar, l'operació no els va resultar favorable. D'una banda, perquè els països ja no podien pagar: l'opció alternativa per als bancs era afrontar un impagament total i unilateral so-

bre el qual ja no tindrien capacitat de negociació. De l'altra, les contrapartides en termes de mesures econòmiques dels programes d'ajustament estructural del FMI -privatitzacions, obertura comercial, tracte favorable al capital estranger, etc.- que ja s'imposaven per accedir als refinançaments, es van fer encara més severes i explícites. I això també beneficia de manera directa als creditors.

Durant la dècada dels noranta es repeteixen esquemes de gestió de deute molt similars, de nou dirigits per l'FMI. Destaca la gestió de les crisis financeres en alguns països del sud-est asiàtic després de les crisis asiàtiques de 1997, o a l'Equador i Argentina a finals dels anys noranta. Aquest mateix esquema de refinançament i reestructuració de deutes és imposat ara per la Comissió Europea, el Banc Central Europeu i l'FMI -la Troica- en la crisi dels països de l'Europa perifèrica. Els «rescats» no són més que refinançaments a la llatinoamericana, que impedeixen un impagament immediat a canvi d'ajornar un deute que es retroalimenta. L'alternativa, no ho oblidem, seria assumir la realitat: que el deute no es pot pagar. I les contrapartides en termes de mesures econòmiques a què obliguen els memoràndums que signen els governs dels països endeutats per accedir als refinançaments són igual d'explícites i rotundes que els programes del FMI. No és possible oferir un balanç sobre un procés que ni tan sols ha conclòs, però sí que tenim ja elements per argumentar que la gestió de la crisi de deute seguida fins ara a Europa imita els trets bàsics de la desastrosa experiència llatinoamericana.

## **El pagament del deute com a qüestió política: la voluntat dels creditors**

Potser la forma més clara d'evidenciar que el pagament d'un deute comporta sempre un component polític és aturar-se en casos en què els creditors tenen una actitud favorable a l'impagament. Això pot ser degut, per exemple, al fet que la reactivació del creixement al país deutor sigui un objectiu més interessant per a la part creditora que la recuperació del deute en si. També pot passar que es consideri políticament inconvenient sotmetre a la part deutora a l'espoli i/o la humiliació del pagament del deute. Quan es donen aquest tipus de situacions, el discurs oficial utilitza interessadament conceptes com el de «capacitat de pagament» o, en la seva versió contemporània, «sostenibilitat del deute», que normalment són estigmatitzats en pro de la importància del compliment dels compromisos establerts, la credibilitat i el perill de crear precedents d'impagament perillosos («risc moral»).

La condonació com a iniciativa dels creditors sorgeix als EUA després de la Primera Guerra Mundial a proposta del general Pershing, que proposava perdonar els deutes europeus per relançar el creixement del continent. El 1929 el Govern de Hoover proposa la suspensió de cobraments a canvi que els països europeus deixin també de cobrar les reparacions alemanyes. El conegut com «any Hoover» entra en vigor al juny de 1931. A la Conferència de Lausana, el 1932, s'acorda que Alemanya suspengui els pagaments de reparació fins a la seva recuperació, aplicant així l'habitualment oblidat

principi de «capacitat de pagament». Per la seva banda, el deute que mantenien els països europeus aliats amb els EUA se suspèn i mai serà pagat.

El que va passar a Alemanya el 1953 és un altre exemple que quan hi ha voluntat política és possible ajudar un país insolvent. Després de la Segona Guerra Mundial, i completament devastada, Alemanya era incapaç d'afrontar el seu deute públic extern. Els creditors van proposar reduccions parcials del deute contret després de la guerra, però els deutes anteriors al conflicte romanien enormes i impagables. Finalment, es va acordar cancel·lar al voltant del 50% del total de deute públic extern. Una quitança molt important. A més, es van reduir els interessos del deute romanent. Interessa recollir algunes de les «directrius per a les recomanacions» establertes per l'Acord de reestructuració del deute, que a més de reconèixer «la necessitat de dispensar un tracte humà al deutor», afirmaven que l'acord havia de «(...) tenir en compte la situació econòmica general de la República Federal i els efectes de les limitacions en la seva jurisdicció territorial; tampoc havia de dislocar l'economia alemanya amb efectes indesitjables en la situació financera interna, ni drenar en excés les divises alemanyes existents o potencials (...)» així com «(...) proporcionar una solució global ordenada i assegurar un tracte just i equitançatiu de totes les parts afectades (...)».

Un altre cas paradigmàtic el brinda la gestió del deute del règim iraquità un cop que els EUA es fa amb el control del país. Va ser el mateix govern nord-americà qui, no només va presentar als governs creditors (Club de París) la necessitat de reestructurar el deute iraquità, sinó que fins i tot va apel·lar al concepte de "deute odiós" per defensar la seva anul·lació. *The Economist* va reivindicar la anul·lació de deute amb el mateix argument. Mai un país ha rebut una proposta de reestructuració tan avantatjosa per part dels creditors: sobre un deute total de 37.000 milions de dòlars, els governs van proposar anul·lar més del 80% i reestructurar la resta. Fins i tot es va pressionar a creditors com Alemanya i França a que signessin la cancel·lació condicionant la seva participació en els negocis de la reconstrucció de l'Iraq.

El cas de l'Iraq, igual que l'alemany i el del deute europeu en els anys trenta, mostren fins a quin punt que els interessos dels creditors apuntin en una direcció diferent de la de l'exclusiu cobrament del deute, amplia el marge de maniobra per cancel·lar o renegociar deutes s'amplia automàticament. En contra del que se sol argumentar, veiem que aquest tipus d'operacions no són tècnicament complicades ni políticament perilloses.

## Desterrant tabús: el xantatge dels bancs és evitable

Les reestructuracions de deute bancari parteixen de l'axioma que les pèrdues del sector s'han de socialitzar perquè hi ha «risc sistèmic», és a dir, probabilitat que arrossequin el conjunt de l'economia, generant més costos dels que suposa el rescat. Per això, encara que els beneficis bancaris anteriors no es compartissin, ens asseguren que el «mal menor» és sempre assumir col·lectivament les seves pèrdues.

Realment, no hi ha escapatòria al «xantatge» del sector bancari? Encara que no se solen difondre àmpliament, hi ha casos de demostren que hi ha marge perquè el sector financer privat carregui amb gran part de la factura del seu propi desastre. Com sempre, la correlació de forces i la pressió social que s'exerceixi en aquesta direcció resulten determinants.

La gestió del govern suec en la crisi bancària de 1992 és una prova evident. D'una banda, parteix del principi que els bancs han d'assumir pèrdues i alguns hauran de fer fallida. Es tracta d'evitar un precedent que estimuli l'activitat bancària arriscada en el futur. D'altra banda, s'entén que el cost de la crisi bancària per als contribuents ha de ser el mínim possible. Finalment, es prioritza la protecció dels dipositants -protegir la part més vulnerable és el que justifica l'ús de recursos públics-, entenent que són els creditors i accionistes els que han d'assumir les pèrdues. Amb aquestes premisses es dissenya un «banc dolent» que gestiona els actius tòxics minimitzant la despesa pública realitzada. Per a això, s'obliga als bancs privats a «descobrir» els seus actius tòxics, que el banc dolent compra a un preu molt baix. Al cap dels seus quatre anys de funcionament el «banc dolent» suec havia recuperat tots els recursos públics emprats. A més, l'assumpció real de pèrdues per part del sector bancari, que els obliga a vendre els seus «actius tòxics» (habitatges) als preus vigents, permet que la bombolla immobiliària es reabsorbeixi ràpidament (facilitant de nou l'accés a l'habitatge), a diferència del que està passant al nostre país. El cas suec és una experiència eficaç de resolució de crisi bancària i, alhora, més equitativa respecte del repartiment de les pèrdues, ja que van ser especialment els accionistes i posseïdors de bons dels bancs, i no només la ciutadania, que van pagar la factura.

Un altre cas rellevant és l'islandès. L'enorme pressió social va aconseguir que el govern assumís la responsabilitat política que li corresponia en la crisi financera islandesa de 2008, donant lloc a una reestructuració del deute bancari alternativa. Davant la seva pèssima situació, l'Estat opta per nacionalitzar les entitats financeres, recorrent a una modalitat de «banc dolent» que agrupa els «actius tòxics» i assumeix un important desemborsament de diners públics. Però en aquest cas, a diferència de l'espanyol, la despesa pública té com a contrapartida la imposició que els antics directius bancaris surtin de les entitats, de manera que l'Estat passa a prendre el seu control efectiu. Així, sota control públic, es porta a terme un pla selectiu de pagament a creditors que, juntament amb els accionistes, són els col·lectius obligats a assumir les pèrdues bancàries: s'estima que han carregat amb una qui-

tança d'aproximadament el 70%; compensada però amb el seu accés preferencial a la reprivatització posterior de dues de les tres entitats financeres nacionalitzades. L'argument és que cal protegir els interessos dels contribuents que són els que suporten el gran cost de la nacionalització. D'altra banda, els dipòsits en moneda local es respecten íntegrament, però no així els estrangers. La pressió ciutadana organitzada, seguint l'antecedent de Mississipi que al segle XIX va decidir en referèndum repudiar el seu deute públic, impedeix dues vegades per referèndum que es destinin recursos públics a rescatar dipositants i bonistes estrangers -bàsicament britànics i holandesos- decisió que és ratificada pel tribunal de l'EFTA posteriorment. Així no només es minimitza el cost públic, sinó que s'evita el problema de crear antecedents que encoratgin les pràctiques arriscades («risc moral»). En aquesta ocasió el comportament irresponsable de la banca genera un cost que recau sobre qui es van embutxacar els beneficis (creditors i accionistes) i també sobre els dipositants estrangers.

### ***Rescatar banquers o rescatar famílies?***

El discurs oficial assumeix que el mecanisme més eficaç per «rescatar» el sistema financer de la seva pròpia crisi és posar recursos públics a disposició dels mateixos gestors que la van provocar. La ciutadania assisteix atònita a la paradoxa que les mateixes entitats bancàries salvades amb diners públics desnonen les famílies que no poden pagar la seva hipoteca. I si el rescat a la banca es fes facilitant que les famílies amb problemes poguessin pagar les seves hipoteques? Hi ha experiències històriques que demostren que és possible i, de fet, més eficient i equitatiu.

Per exemple, durant la Gran Depressió el Govern Roosevelt posa en marxa un programa per reestructurar deute familiar que parteix de tres premisses: El problema de les famílies hipotecades era de «capacitat de pagament» (realment no podien pagar), de manera que l'única solució eficaç passava per la reducció del deute; Atès que el preu de l'actiu (habitatges) es desploma, està justificat determinar reduccions dels deutes vinculats a l'actiu (quites sobre les hipoteques); La reestructuració exigeix recursos públics, pel que són necessaris criteris «socials» per acollir-s'hi.

Seguint aquestes directrius es posa en marxa un «banc dolent» anomenat Home Owner Loan Corporation (HOLC), que compra les hipoteques als bancs per sota del preu que apareix en els seus balanços, per posteriorment tornar a restablir noves condicions amb les famílies: es redueixen el valor del deute i els tipus d'interès, i se n'allarguen els terminis. Només es van poder acollir famílies amb risc imminent d'execució de desnonament del seu primer habitatge, i sempre que el seu valor estigués per sota d'un límit establert. En dos anys el HOLC va comprar el 20% de les hipoteques del país, el que va suposar un cost fiscal equivalent al 8,4% del PIB nord-americà de 1933: menys del que porta gastat l'Estat espanyol en un rescat bancari que no facilita cap solució a les famílies! L'HOLC va

gestionar aquests habitatges durant 18 anys, fins el 1953; quan es va acabar de liquidar, havia obtingut beneficis nets amb l'operació. Mentrestant, gran part del rescat bancari espanyol es fa a fons perdut...

Un altre exemple més recent el trobem a Islàndia, on després del col·lapse financer es va reestructurar deute hipotecari de milers de famílies que així van evitar el seu desnonament. També es va aplicar l'anul·lació de part del deute hipotecari, establint condicions per poder acollir-s'hi, com que el deute pendent superés el 110% del valor del bé hipoteca, que fossin hipoteques vinculades a índexs financers que es van declarar il·legals, o criteris referents a la capacitat de pagament de la família. Es concedeixen moratòries temporals, i/o es renegocien els terminis i els tipus d'interès vigents. En total, al gener de 2012, s'havia registrat una reducció de deute hipotecari equivalent al 13% del PIB del país, el que havia alleujat la situació d'aproximadament un 25% de la població. Sense l'enorme pressió social, i sense la presa de control efectiva del sistema financer per part de l'Estat, no hauria estat possible dur a terme una operació semblant.

Encara que no és l'únic factor, resulta evident que l'alleujament del deute de famílies que poden reactivar la seva capacitat de despesa és un element clau per explicar la reactivació econòmica d'Islàndia. Alguns experts de l'FMI han demanat que s'estudii la possibilitat d'aplicar programes similars de reestructuració de deute familiar a Irlanda, Espanya i els Estats Units.

## El poder de la part deutora

Acabem aquest repàs amb algunes experiències de reestructuració en què els deutors fan valer el poder que els correspon en el procés de negociació. Iniciatives com repudi unilateral de deute per l'Estat de Mississipi al segle XIX, o el de l'URSS el 1918, són bona prova d'això. El dret a establir una moratòria en el pagament del deute, qüestionar les seves condicions de pagament, o fins i tot no reconèixer-la, es demostra eficaç per restablir una correlació de forces mínimament ponderada entre deutors i creditors. La història demostra que si no és mitjançant aquest tipus de mecanismes, és improbable que la part creditora accedeixi a assumir la seva coresponsabilitat en una crisi de deute.

Això és el que demostra l'experiència argentina entre 2002 i 2005. Al límit literal de l'impagament, amb una situació social explosiva i amb els creditors plantejant l'aprofundiment del cercle viciós de refinançaments i ajustos *fonsmonetaristes* com a única alternativa, a principis de 2002 el Govern argentí va optar unilateralment per suspendre pagaments. L'anunciat impagament acabar realment en moratòria, ja que els pagaments del deute comercial es restableixen el 2005, però va servir per forçar una renegociació més equitativa, de manera que els



pagaments es reprenen en condicions més favorables. D'una banda, els creditors privats (posseïdors de bons) van accedir a la recompra dels seus títols de deute argentí al mercat secundari a un preu que va oscil·lar entre el 30% i el 60% del valor original, segons el tipus de bo. De mitjana, l'operació va suposar una quitança parcial d'aproximadament un 55% d'aquest tipus de deute. Si bé és cert que la major part dels creditors van afavorir el canvi de bons, accedint a la recompra, hi va haver una petita proporció que va preferir vendre els seus títols de deute argentí als denominats «fons voltors», que actualment segueixen litigant per recuperar el seu valor complet. De l'altra, el deute amb l'FMI es paga de cop i per anticipat al gener de 2006, utilitzant reserves del Banc Central acumulades durant el període de moratòria, estalviant-se així el pagament d'interessos de 3 anys (2006-2009) i el deute en poder de creditors públics bilaterals (governos) també es renegocia.

L'anunci del repudi unilateral per part del parlament de Nigèria al març de 2005 també va ser crucial per forçar una renegociació. En paraules del llavors president nigerià Olusegun Obasanjo «(...) hi ha opcions que podem perseguir en els àmbits bilateral i multilateral, però si totes fallen, llavors podem comptar amb l'acció unilateral». Fins a aquest moment els principals creditors (Club de París), es negaven explícitament a renegociar el seu deute. Cal saber que tot i que Nigèria, que s'havia acollit a quatre reestructuracions -el 1986, 1989, 1991 i 2000 -, seguia sent un dels països més endeutats de l'Àfrica Sub-sahariana, no complia els criteris imposats per a l'alleugeriment de deute a causa dels seus elevats ingressos petrolers. Només davant l'amenaça d'un impagament total i imminent (a l'octubre de 2005), els creditors es van avenir a un acord més o menys favorable: una quitança de 18.000 milions de dòlars (un 60% de deute), un cop pagats els retards, a canvi de la recompra per part de Nigèria del deute romanent després de la cancel·lació.

Nigèria exemplifica un dels acords més favorables pel que fa a la quantitat de deute renegociada, cancel·lada i reestructurada; de fet, el millor tracte concedit pel Club de París després de l'iraquíà. Confirma, per tant, que una declaració unilateral d'impagament és eficaç com a exercici d'empoderament que millora ostensiblement les condicions de renegociació. Tots els analistes coincideixen que la crida de repudi del Parlament Nigerià va ser un factor clau per forçar els creditors. D'altra banda, no es pot obviar que la reestructuració aconseguida, negociada en el marc del Club de París i liderada per l'FMI, incorpora limitacions importants: va ser parcial, va afectar exclusivament el deute contret amb el Club de París i va obligar a acceptar el seguiment d'un programa de l'FMI, del qual Nigèria ni tan sols era deutora.

Finalment, el cas de renegociació del deute equatorià a partir del 2007 és segurament del que més ensenyaments positius podem extreure. A diferència d'altres exemples, no és



una situació financera crítica la que desencadena el procés, sinó el compromís del candidat presidencial Rafael Correa amb una reivindicació històrica dels moviments socials del país: dur a terme una auditoria integral del deute públic extern contractat o renegociat entre 1976 i 2006. L'objecte d'aquesta auditoria incloïa «(...) examinar i avaluar el procés de contractació i/o renegociació de l'endeutament públic, la destinació dels recursos i l'execució dels programes i projectes amb finançament extern, per tal de determinar la seva legitimitat, transparència, qualitat, eficàcia i eficiència, considerant els aspectes legals, econòmics, socials, de gènere, regionals, ecològics i de nacionalitats i pobles», i es va dur a terme per personal funcionari tècnic equatorià en col·laboració amb la societat civil organitzada local i internacional. La vocació de l'auditoria era evident, segons paraules de Correa: «No excloem en qualsevol moment, en base a les necessitats del país, una moratòria unilateral i, per descomptat, una renegociació agressiva d'aquest deute contret en condicions bastant perjudicials per al país». L'informe final, presentat al novembre de 2008, conclou que «(...) s'han observat perjudicis en el procés d'endeutament, il·legalitats, il·licituds i pràctiques indegudes per part de funcionaris equatorians així com dels creditors internacionals». A partir de la informació obtinguda, el govern equatorià inicia una gestió audaç que aconsegueix reduir significativament el deute extern. Els títols en poder d'entitats privades, que suposaven al voltant del 30% sobre el deute extern públic del país però un 44% del pagament total d'interessos, és el que presenta més irregularitats segons l'auditoria. En concret, s'identifiquen «(...) processos de "reestructuració" no transparents que van generar el traspass de deutes privats a l'Estat, canvis i pagaments anticipats injustificats, costos onerosos i operacions directes a l'exterior (...)» que incloïen operacions amb Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorgan i Chase Manhattan Bank. En base a aquests resultats, el govern anuncia el cessament en el pagament d'interessos dels anomenats *Bons Global 2012*, un dels trams de deute identificat com irregular. A partir d'aquesta posició de força, i amb una amenaça vetllada de suspendre el pagament de tot el deute comercial, s'inicia un procés de renegociació que acaba amb la recompra de la major part dels bons de deute comercial (els *bons Global 2012 i 2030*), aconseguint una quitança parcial d'entre el 65% i el 70% que va ascendir a uns 3.000 milions de dòlars. Si, d'altra banda, es comptabilitzen els interessos que Equador va deixar de pagar fins al 2012 i 2030 respectivament, l'estalvi de recursos públics aconseguits amb l'operació s'incrementa en 7.000 milions de dòlars addicionals. El cas equatorià mostra la importància de comptar amb informació suficient per defensar una renegociació justa dels deutes: el procés d'auditoria va ser clau. A més, tot i que els resultats obtinguts són incomplets -limitats a deute comercial i que no qüestionen la legitimitat del deute bilateral i multilateral-, exemplifiquen que és possible abordar la renegociació des de la part deutora sense assumir un paper de víctima.

Aquestes experiències mostren que un govern decidit a defensar els interessos de la majoria de la població té eines per aconseguir reestructuracions, que permeten un estalvi públic de recursos considerable, qüestionant el pagament d'un deute il·legítim i fins i tot il·legal, i permetent que l'economia trenqui amb la espiral de sobreendeutament i recessió.