

Trocando segurança humana por equilíbrio fiscal



Após uma série de superávits orçamentários nos últimos seis anos, o Canadá é a única nação do G-7 que prevê superávits no seu orçamento. Refletindo sobre esse período de luxo econômico e fiscal, será o país acusado no futuro de haver desperdiçado essa oportunidade fiscal única? O Canadá parece convencido de investir menos no seu próprio povo e nos países em desenvolvimento – o futuro do planeta – para ter um “Estado mínimo”. Uma chance que aparece uma única vez na vida de investir no desenvolvimento humano pode ser desperdiçada para reduzir um pouco mais a dívida e para aumentar um pouco mais os gastos de consumidores e consumidoras.

Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas

Armine Yalnizyan

Desde 1993, a economia canadense cresceu 66% em termos nominais e 41% com o ajuste da inflação.¹ Isso significa US\$ 361 bilhões por ano a mais do que na década anterior, e esse valor continua crescendo. A capacidade de financiar iniciativas de desenvolvimento social é hoje enormemente superior, porém isso não é uma prioridade política.

Em termos fiscais, o Canadá parece muitíssimo seguro. No entanto, o próprio enfoque político que levou aos superávits fiscais também determinou a escassez de recursos públicos para proteger a segurança humana básica. Essa escassez foi planejada, sendo o produto de um compromisso político com a agenda de cortes de impostos e de uma redução agressiva da dívida. A política canadense na era dos superávits – 1998 a 2003 – não se desviou significativamente da rota traçada durante a era dos déficits. Os investimentos em bens e serviços públicos que melhoram a segurança humana têm sido limitados, em favor de onerosos cortes de impostos e medidas de redução da dívida. O compromisso com um “Estado mínimo” tem coincidido com economias maiores, mas também com uma crescente insegurança econômica.

O Canadá liderou o mundo industrializado na redução da escala de financiamento dos serviços públicos. Somente no nível federal, numa tentativa explícita de ter um Estado pequeno permanente, os gastos com os programas encolheram de 16,8% do PIB para 11,5% entre 1992–1993 e 2002–2003, exemplificando o compromisso do governo canadense com a “filosofia de que menos é mais”.

A segurança humana está baseada numa cultura de desenvolvimento humano, enunciada pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Essas metas foram reforçadas em 1976 com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) e reafirmadas repetidamente por centenas de nações em todo o mundo: os dez compromissos da Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social (1995), as 12 áreas críticas de preocupação sobre a igualdade entre os gêneros enunciadas na Plataforma de Ação de Pequim (1995) e, mais recentemente, as oito Metas de Desenvolvimento do Milênio (2000).

Todos esses documentos têm em comum o reconhecimento de que, para conviverem harmoniosamente e se desenvolverem como indivíduos, as pessoas necessitam de segurança, habitação adequada, alimentos, renda, acesso à água potável, atendimento à saúde e educação. Isso é tão verdadeiro no Canadá quanto nas nações em desenvolvimento.

Muito antes dos eventos de 11 de setembro de 2001, o povo canadense viu sua própria segurança humana posta em peri-

go. Desde a década de 1980, os salários estão, na sua maioria, estagnados ou em declínio. Cortes profundos nos gastos governamentais na década de 1990 tiveram como consequência uma redução marcante nos benefícios públicos. Moradia, educação e saúde tornaram-se menos acessíveis, tanto em termos de custos como de quantidade disponível, para um número crescente de canadenses. Os cortes afetaram a qualidade da água e levaram à sua contaminação, provocando doenças em milhares de pessoas e, pelo menos, sete mortes.²

Cortes de gastos e receitas crescentes

Do início da década de 1990 até um período bem avançado da era dos superávits e do “miniorçamento” de outubro de 2000, a ênfase foi livrar-se do oneroso Estado de bem-estar social, tornando-o um Estado mínimo.

No orçamento de 1995, houve os maiores cortes de programas da história do Canadá. Os maiores valores vieram de cortes nos benefícios de apoio à renda (por meio da redução dos benefícios do seguro-desemprego pagos a pessoas desempregadas), gastos com defesa e com desenvolvimento de recursos humanos. Os fundos dos Departamentos de Transporte, Recursos Naturais e Desenvolvimento Regional foram cortados pela metade. Repasses às províncias para atendimento às

¹ Estatísticas do Canadá disponíveis em *National Income and Expenditure Accounts, Quarterly Estimates, Second Quarter 2003*. (Catálogo n. 13-001-PPB).

² YALNIZYAN, Armine. The road from Monterrey: a caution from Canada. *Social Watch 2002: The social impact of globalization in the world*. Montevidéu: Social Watch, 2002, p. 96-99.

áreas de saúde, educação pós-secundária e assistência social também sofreram cortes profundos, após uma década em que esses fundos não tinham acompanhado o ritmo do crescimento econômico.³ Os municípios do Canadá também perderam apoio federal para programas habitacionais destinados a setores de baixa renda.

Numa economia em expansão, os cortes profundos nos gastos e as receitas crescentes produziram resultados mais rápidos do que os esperados: surgiram rapidamente grandes superávits. Entre 1998 e 2003, seis anos de grandes superávits orçamentários criaram uma era favorável às escolhas. No entanto, permaneceu o foco nos cortes de impostos e na redução da dívida. As iniciativas e os investimentos públicos relativos à segurança humana estão resumidos a seguir, ordenados segundo o volume do compromisso financeiro.

- **Agenda da criança.** Os benefícios para as crianças concedidos por meio do sistema de impostos foram aumentados para mães e pais trabalhadores mais pobres (excluindo quem recebia assistência pública). A duração da licença-maternidade e da licença-paternidade dobrou para um ano, no caso do(a) primeiro(a) filho(a), porém somente a quem tinha direito aos benefícios do seguro-desemprego (muitas pessoas no Canadá não cumprem os requisitos para recebê-lo). Foi lançado um modesto plano de cinco anos sobre os cuidados com a criança e seu desenvolvimento na primeira infância. Essas mudanças totalizaram US\$ 6,8 bilhões até o momento. Cerca de US\$ 7,8 bilhões a mais serão empregados até abril de 2005.
- **Segurança nacional.** Em consequência dos eventos de 11 setembro, o governo federal alocou US\$ 5,8 bilhões du-

rante um período de cinco anos para a polícia e serviços de inteligência, preparação para emergências, segurança aérea, segurança das fronteiras e o controle das pessoas que entram no Canadá. Foi criado um novo Departamento de Segurança, e o orçamento de defesa receberá uma injeção significativa de recursos. Recentemente, o governo anunciou um plano decenal de US\$ 750 milhões para apoiar a iniciativa do G-8 contra a disseminação de armas de destruição em massa. Até o momento, US\$ 4,3 bilhões foram gastos, com um mínimo de US\$ 8,7 bilhões comprometidos para o período de 2008–2009.

- **Saúde pública.** No ano 2000, foi anunciado o compromisso de US\$ 15,8 bilhões, durante o período de cinco anos, em novos fundos federais, direcionados principalmente ao atendimento à saúde. O governo anunciou outro acordo quinquenal de saúde, no valor de US\$ 26,2 bilhões, em 2003. Isso foi uma resposta ao sentimento crescente de crise na saúde pública, um problema que teve sua origem na redução inicial de fundos do governo federal na década de 1990. Até o momento, foram alocados diretamente à saúde US\$ 4 bilhões, com outros US\$ 21,8 bilhões prometidos para o futuro.⁴
- **Infra-estrutura.** Cerca de US\$ 2 bilhões foram separados para conserto e construção de estradas, pontes, cais, habitação e infra-estrutura “verde”,^{NT} ao longo de um período de cinco anos. A maior parte desses recursos ainda não começou a ser liberada.⁵ Outro US\$ 1,5 bi-

lhão de fundos de superávits foi separado para o desenvolvimento de grandes obras estratégicas de infra-estrutura, como auto-estradas, transporte urbano e tratamento de esgoto. Esses recursos seriam utilizados durante o período de cinco anos, a começar em 2003. No ano passado, o governo federal anunciou que financiaria outros US\$ 2,25 bilhões ao longo de dez anos para projetos estratégicos e municipais de infra-estrutura. Em 2003, mais US\$ 1,5 bilhão foi destinado à produção de energia e medidas de conservação, por meio da iniciativa quinquenal de mudança climática. Ainda não está confirmado que montante desses recursos foi liberado até o momento. A maior parte só estaria disponível em 2003–2004.

- **Ajuda internacional.** O governo federal prometeu duplicar a ajuda internacional até 2010, tendo como base os níveis de 2001–2002 de aproximadamente US\$ 1,6 bilhão, com uma taxa anual de crescimento de 8%. Foi criado o Fundo África, com recursos de US\$ 376 milhões para os próximos três anos, destinados a iniciativas naquele continente, o que corresponde à metade do crescimento da ajuda internacional para o desenvolvimento a ser recebida pela África nos próximos anos. O governo também concedeu US\$ 224,7 milhões para a redução da dívida dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC, na sigla em inglês) e outros US\$ 56,4 milhões para o fundo de investimentos dos HIPC. Até o momento, cerca de US\$ 1,65 bilhão foi empregado na melhoria da ajuda internacional na era dos superávits e outro US\$ 1,65 bilhão está prometido para 2010.

Atualmente, a ajuda internacional representa 0,26% do PIB ou US\$ 2,3 bilhões numa economia de US\$ 900 bilhões. A meta explícita da comunidade internacional, expressa pela primeira vez em 1969 pelo então embaixador do Canadá na Organização das Nações Unidas (ONU), o ex-primeiro-ministro Lester Pearson, é que as nações desenvolvidas

4 YALNIZYAN, Armine. *Squandering the surplus*. Ottawa: Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas. No prelo.

NT O conceito de infra-estrutura “verde” considera o ar, a terra e a água tão importantes quanto a infra-estrutura construída ou “cinzenta”, valorizando os espaços abertos.

5 Departamento de Finanças do Canadá. *The Budget Plan 2000*, p. 121.

3 YALNIZYAN, Armine. *Paul Martin's permanent revolution*. Ottawa: Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas, 26 jan. 2004. (Alternative Federal Budget Working Paper n.3).

separem 0,7% do seu PIB para dar apoio aos países em desenvolvimento. Quando a ajuda internacional houver duplicado e atingido US\$ 3,15 bilhões, a economia também terá crescido no mesmo ritmo. Mesmo considerando taxas de crescimento conservadoras (em média 2,8% ao ano), aqueles US\$ 3,15 bilhões representarão somente 0,28% do PIB em 2010–2011. Embora seja um avanço, não atenderão às necessidades, nem cumprirão a meta estabelecida.

- **Habitação de baixo custo.** O governo federal anunciou uma iniciativa de custo compartilhado para lidar com o problema das pessoas sem casa, no valor de US\$ 752 milhões, para serem utilizados até 2007–2008. Isso foi uma resposta à declaração de Desastre Nacional da Habitação feita pelas prefeituras das maiores cidades do Canadá em 1998. A iniciativa foi anunciada três vezes de várias formas desde o ano de 1999. Entretanto, só uma pequena parte desses recursos foi realmente gasta – US\$ 66,2 milhões até o momento – porque o dinheiro estava condicionado à liberação de fundos equivalentes por parte das províncias e ao início de novas construções. Porém, no mesmo período, as províncias estavam igualmente concentradas em limitar os gastos com programas. Essas cifras são ofuscadas pelas iniciativas para cortar impostos e reduzir a dívida.
- **Cortes de impostos.** Um plano de cinco anos no valor de US\$ 75,2 bilhões para cortar impostos foi anunciado em outubro de 2000. Desde então, novos cortes têm sido anunciados a cada orçamento. Até o momento, a perda total de receitas federais alcança US\$ 51,3 bilhões. Os cortes de impostos custarão mais US\$ 52,1 bilhões até 2004–2005.⁶

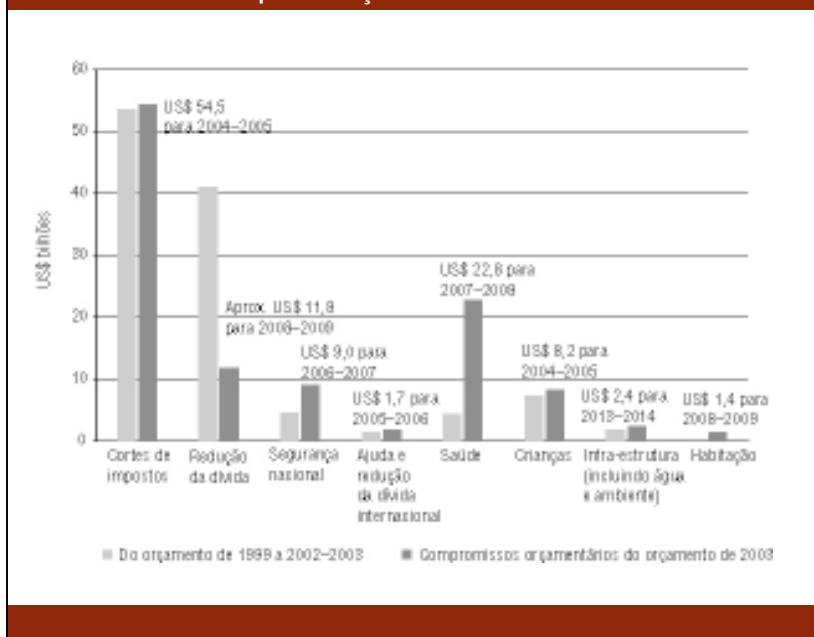
- **Redução da dívida.** Desde 1998, os superávits do orçamento federal também têm sido utilizados para reduzir a dívida. Até hoje, os pagamentos totalizaram US\$ 39,3 bilhões. Os planos orçamentários incluem uma linha para contingências de US\$ 2,25 bilhões por ano, que automaticamente são aplicados na redução da dívida se não forem utilizados. Os superávits superaram essa quantia nos últimos seis anos. A utilização anual de todo o orçamento para contingências (US\$ 2,25 bilhões) reduzirá a dívida a 39,6% do PIB até 2004–2005. Se nada for feito, mas for permitido o livre crescimento da economia, aquela relação cairá para 40,1%.⁷ O novo primeiro-ministro, Paul Martin, declarou que a meta deve ser uma redução da dívida de 25% do PIB.⁸

Novo governo, velhos compromissos?

Os fatores que geram segurança no Canadá são os mesmos que geram segurança nos outros países: habitação barata, água potável, acesso a saúde e educação. Os superávits no Canadá oferecem os recursos imediatos para apoiar uma política vigorosa e eficaz que aumente a segurança humana e o desenvolvimento, no país e no exterior. No entanto, essa oportunidade fiscal não se reflete na vontade política.

Com cerca de US\$ 37,6 bilhões de superávit nos próximos cinco anos, uma média de US\$ 7,5 bilhões “extras” por ano, o governo federal poderia facilmente assegurar seu apoio às necessidades básicas. Uma análise criteriosa mostra que os seguintes aumentos anuais do financiamento federal, acima dos atuais níveis de compromissos

Gráfico 1 – As prioridades de um governo seguro – Iniciativas federais desde o início dos superávits orçamentários



6 Departamento de Finanças do Canadá. *Economic Statement and Fiscal Update*, out. 2000 (Tabela A 5.3, p. 97); Orçamento de 2003.

7 Departamento de Finanças do Canadá. *The Budget Plan 2003*, p. 202.

8 Discurso de Paul Martin na Câmara do Comércio de Montreal, em 18 de setembro de 2003.

federais, poderiam nos deixar perto de nossos objetivos: saúde pública (US\$ 3,76 bilhões),⁹ desenvolvimento infantil (US\$ 1,13 bilhão),¹⁰ infra-estrutura (US\$ 752 milhões),¹¹ um programa nacional de habitação (US\$ 752 milhões)¹² e ajuda internacional (US\$ 150,4 milhões).¹³

Esses investimentos sociais são viáveis, considerando nossa capacidade econômica e fiscal, e urgentes por causa dos déficits sociais não atendidos. A distância crescente entre pessoas ricas e pobres, uma ten-

dência que está abalando as fundações sociais do Canadá, também vem exacerbando as tensões globais.

Ao contrário, os cortes de impostos e a redução da dívida continuam a ser apresentados como fundamentais para a gestão saudável das finanças nacionais no futuro previsível. No mínimo, isso é uma abordagem discutível da sustentabilidade fiscal. Assim como os déficits, os superávits não podem ser sustentados indefinidamente. Apesar da oportunidade fiscal sem paralelos, o

Canadá parece pronto para investir menos em seu próprio povo e nas nações em desenvolvimento – o futuro do planeta – por causa do “Estado mínimo”. Se isso acontecer, uma oportunidade que ocorre uma vez na vida de investir no desenvolvimento humano terá sido desperdiçada por um pouco mais de redução da dívida e um pouco mais de gastos de consumidores e consumidoras.

O desperdício intencional dos superávits pode tornar-se o legado dessa geração de líderes. ■

9 Orçamento Federal Alternativo (2004); Comissão Permanente do Senado sobre Assuntos Sociais, Ciência e Tecnologia. *The Health of Canadians: vol. 6 – Recommendations for reform* (2002); LAZAR, Harvey; St. HILAIRE, France. (Eds.). *Money, politics and health care*. Institute for Research in Public Policy, 2004.

10 Campaign 2000. *2003 Report card on child poverty in Canada*.

11 Federação dos Municípios Canadenses. *A better quality of life through sustainable community development: priorities and investment plan*, ago. 2001.

12 *National Housing and Homelessness Network, The 1% Solution*.

13 Canadian Council for International Cooperation. Apresentação à Comissão Federal Permanente sobre Finanças, 21 de outubro de 2003.