SINERGIA

REVISTA DO INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

LIBERDADE ECONÔMICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS ADOTADAS NO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003 a2006)

DIOGO DEL FIORI[*]
LUAN DE MENEZES MAIA[**]
NEULER ANDRÉ SOARES DE ALMEIDA[***]
PAULO BERTI DE AZEVEDO BARROS[****]
SALOMÃO FRANCO NEVES[*****]

RESUMO

O presente artigo possui por meta estudar e descrever, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2006, como as políticas econômicas mais importantes do primeiro governo Luís Inácio Lula da Silva impactaram a liberdade econômica brasileira. Além de buscar o entendimento sobre os conceitos que norteiam a liberdade econômica, serão analisados alguns fatos da economia contemporânea brasileira e seus desdobramentos. Sendo assim foi empregado neste artigo um estudo exploratório e descritivo, de cunho documental e bibliográfico, cujos resultados apontam que, apesar do crescimento do país no índice de liberdade econômica, o governo Lula ignorou inúmeros segmentos imprescíndiveis apontados pelo referido indicador. Entretanto, constatou-se que a evolução das políticas de câmbio flutuante, metas inflacionárias e ajuste fiscal, ajudaram de certa forma a elevar o patamar de liberdade econômica brasileira.

Palavras-Chaves: Liberdade Econômica, Economia Brasileira, Primeiro governo Lula.

ABSTRACT

This research aims to analyze and contextualize how the main economic policies of the first Lula government, from 2003 to 2006, affected Brazilian economic freedom. In addition to revising the concepts of economic freedom, we will explore some facts of the Brazilian contemporary economy and its developments. This study applied an exploratory and descriptive analysis, of a bibliographical and documentary nature, whose results show that despite the growth, the Lula government neglected many important areas of the economic freedom index. However, the progress of the economic policies of fiscal adjustment, inflationary targets and floating exchange rate helped to evolve the level of Brazilian freedom.

Keywords: Economic Freedom, Brazilian Economy, First Lula government.

Recebido em: 17-07-2018 Aceito em: 11-09-2018

1 INTRODUÇÃO

Em 2002, o Brasil passava por grandes mudanças políticas, que impactaram as expectativas e as estruturas dos mercados. Luiz Inácio “Lula” da Silva, então candidato à presidência pelo Partido dos Trabalhadores (PT), havia vencidoas eleições. Giambiagi *et al*. (2011, p. 198) argumenta que esse fato acarretou pessimismo nos investidores e nos mercados, haja vista que exisitia um temor de que a equipe econômica de Lula inserisse apenas políticas econômicas heterodoxas em detrimento das políticas de ajuste fiscal e ortodoxas de Fernando Henrique Cardoso (FHC), seu antecessor.

Neste contexto, havia a possibilidade de que ocorresse uma piora da estabilidade econômica adquirida até então, o que estava ocasionando uma expectativa negativa dos mercados. Neste período, o Brasil estava praticando um intenso ajuste fiscal e o governo estava diminuindo seu escopo de atuação, privatizando empresas estatais, freando os gastos governamentais e diminuindo o número de funcionários

[*] Professor Adjunto do departamento de economia e análise da FES (Faculdade de Estudos Sociais)
[**] Graduado em economia pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM
[***] Doutor em Biodiversidade e Biotecnologia pela Universidade do Estado do Amazonas, Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS e Professor Titular do Depto de Economia da Universidade do Estado do Amazonas
[****] Doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo – USP e Professor Adjunto do Depto de Economia Universidade Federal do Amazonas
[*****] Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB, Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM e Professor Adjunto do Depto de Economia Universidade Federal do Amazonas

públicos. Em contrapartida, o PT, antes da eleição de Lula, pregava a reestatização de empresas, o aumento dos gastos públicos e um governo mais intervencionista na economia, demonstrando ser, em tese, uma ruptura com as reformas realizadas pelo governo anterior.

Apesar dessa incerteza política, notou-se nos meses posteriores à eleição presidencial uma política econômica mais ortodoxa do que os mercados esperavam (Giambiagi *et al*., 2011, p. 198). A equipe econômica de Lula não diferiu drasticamente da equipe econômica de FHC. O Banco Central continuou sendo presidido por Henrique Meireles e no Ministério da Fazendo assumiu Antônio Palocci, deputado federal pelo PT de São Paulo, um político intermediador que simpatizava com as reformas econômicas de FHC (Guimarães, 2015).

Tendo por base as observações de Giambiagi *et al*. (2011, p. 204), no primeiro governo Lula, houve um maior rigor fiscal, além de ser caracterizado como um governo mais moderado. Embora tenha ocorrido no primeiro ano de governo uma diminuição no crescimento econômico, houve expectativas positivas com relação à economia no período de 2003 a 2006. Ocorreu crescimento do PIB de 3,5% ao ano, superávit da balança de pagamentos e um controle da inflação, que se manteve abaixo de 6,5% ao ano. Além disso, houve a reforma da previdência, que inseriu uma idade mínima de aposentadoria, sendo caracterizada como uma reforma estrutural fundamental, juntamente com a reforma tributária, que erradicou alguns "impostos em cascata". Essas reformas, assim como os resultados positivos da economia, refletiram em outro indicador, a liberdade econômica brasileira – foco de análise desse artigo.

Compreende-se liberdade econômica como a capacidade de produzir, comercializar e consumir quaisquer produtos e serviços adquiridos de forma legítima e livre. Portanto, a liberdade econômica é caracterizada pela defesa do Estado de direito, dos direitos de propriedade e da liberdade de contrato, no qual é enfatizado abertura externa e interna dos mercados e o incentivo à livre iniciativa (Friedman, 2014). Nesse sentido, há índices que auxiliam na observação dessa variável, qualificando o grau de liberdade econômica em diferentes países. Atualmente, o índice mais usado e conhecido é o *Economic Freedom of The World (EFW),* publicado pelo *Fraser Institute*, um *thinktank*[1] de política pública canadense.

No relatório do *Fraser Institute* há um *ranking* mundial, na qual é classificado mais de 130 países de acordo com seu grau de liberdade econômica, que varia entre 0 a 10 pontos, onde 0 significa "completamente não livre" e 10 "completamente livre"[2]. Nesse *ranking*, o Brasil se encontrava na posição 89º no início do governo Lula. Devido à inúmeras circunstâncias, terminou o ano de 2006 na posição 91º. Apesar da ligeira queda no *ranking,* o nível de liberdade do Brasil subiu de 5.89 para 6.15 em 4 anos de governo Lula.

Como é histórica a característica desse artigo, o método de pesquisa primordial será a pesquisa bibliográfica e documental, com a meta de abordar as fontes históricas, ideias, dados, conceitos, e estatísticas dos fatos que aconteceram nas épocas estudadas. É imprescindível realizar comparações entre dados antigos e atuais para que seja factível realizar um estudo adequado sobre a performance das variáveis descritas. O objetivo principal deste artigo é analisar as políticas econômicas colocadas em prática no Brasil no período que engloba os anos de 2003 a 2006 e compreender seus impactos, observando o desenvolvimento da estabilidade econômica brasileira e também da liberdade.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, serão estudados dois grupos de autores. O primeiro grupo aborda liberdade econômica, destacando a conceituação clássica sobre liberdade que consta em Smith (1996), que estudou as primeiras premissas de cunho econômico sobre este assunto. Depois, abordando-se Locke (2006), o objetivo será entender a conceituação de direitos de propriedade e contratos. No que diz respeito a este conceito, será estudado Hayek (1979) e Friedman (2014) para se compreender as conceituações mais modernas no que tange a legislação, economia e liberdade. Após a abordagem do conceito, o objetivo do estudo será os autores que estudam os índices de liberdade econômica, destacando suas variáveis qualitativas e quantitativas e seus impactos no desenvolvimento econômico, como Gwartney e Lawson (1996), que são responsáveis pela elaboração do Economic Freedom of the World (EFW) e o De Haan, Ludström e Sturm (2005), que mostram uma relação direta entre crescimento econômico e liberdade econômica. No outro grupo de autores, estão aqueles com foco na história contemporânea brasileira, como Giambiagi *et al*. (2011), Baer (2011) e Guimarães (2015). Como a fonte mais utilizada para esse trabalho é Giambiagi *et al*. (2011), os demais autores serão menos abordados.

[1]Think tanks são organizações ou instituições que atuam no campo dos grupos de interesse, produzindo e difundindo conhecimento sobre assuntos estratégicos com o objetivo de influenciar transformações sociais, políticas, econômicas ou científicas.
[2] No relatório oficial do *Freedom of The World* as palavras usadas são "unfree" e "free".

2.1 O conceito de Liberdade Econômica

Em 1776, foi publicada a obra *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* por Adam Smith, que defendia que a prosperidade de uma sociedade estava condicionada ao incentivo à livre iniciativa e à livre concorrência. Para Smith, a capacidade de produzir, comercializar e competir interna e externamente livremente proporciona mais chances de se promover a prosperidade do que as excessivas regulações do governo. Embora o conceito de LE tenha se modificado com o passar do tempo, essa base dada por Smith permanece relevante.

Atualmente, as características principais da Liberdade Econômica (LE) são liberdade pessoal de escolha, proteção dos direitos de propriedade e liberdade comercial. Nesse sentido, um índice de LE teria como objetivo mensurar o grau de proteção à propriedade privada e a facilidade dos indivíduos em realizar transações voluntárias, com características comerciais ou não. Claramente, esses elementos acompanham um importante papel do Estado, haja vista que em uma sociedade economicamente livre, a função fundamental do Estado é a proteção da propriedade privada e o cumprimento dos contratos. Contudo, o Estado muitas vezes pode prejudicar o nível de LE devido às políticas de regulações comerciais excessivas e a tributação elevada.

2.1.1 As características da Liberdade Econômica

Dessa forma, é imprescindível descrever as características da LE. Primeiro, a *liberdade pessoal de escolha*. Para Friedman (1962), a capacidade de escolha do indivíduo é fundamental para que a economia funcione de forma eficiente e a divisão de trabalho ocorra. Indivíduos não podem ser coagidos a fazerem o que não desejam, pois, eles devem ter a liberdade para escolherem o que querem trabalhar, produzir, comprar e vender, desde que essas escolhas não venham a prejudicar terceiros.

Já a *proteção dos direitos de propriedade* envolve as questões institucionais de um país. Para que haja um funcionamento eficiente da economia de mercado, é preciso ter regras pré-estabelecidas consideradas justas. Nisso, a propriedade privada, adquirida de forma legal, nas características definidas por Locke (2006) e aprimoradas por Hayek (1985), deve ser protegida para que não ocorram injustiças de natureza jurídica. O Estado deve proteger a propriedade de roubo e dano, dando o direito ao indivíduo de usufruir de sua propriedade da maneira que achar mais conveniente, sem distinção e de forma universal. Além disso, é dever do Estado garantir que os contratos e acordos entre proprietários sejam reconhecidos e efetivados.

Por último, a *liberdade comercial*. Como dito por Smith (1996), a livre iniciativa e a livre concorrência doméstica e internacional são os pilares da economia de mercado. Para que o mercado favoreça toda a sociedade, é preciso que haja competição empresarial e comércio internacional. É no mecanismo de oferta e procura que há equilíbrio de preços e benefícios para consumidores e produtores. Quando não há concorrência, o que ocorre é o surgimento de monopólios, fenômeno esse prejudicial ao consumidor[3]. Um dos fatores para a falta de concorrência são as barreiras à livre iniciativa e à entrada de novos competidores estrangeiros. A livre iniciativa é incentivada quando não há regulações excessivas para empreender ou investir, seja na cobrança abusiva de impostos ou na criação de excessivas exigências legais para abrir negócios. O governo possui a responsabilidade de evitar os subsídios, os privilégios e o protecionismo, já que esses fatores limitam a produção e encarecem os preços em benefício dos produtores nacionais, prejudicando quem consome. Em suma, é preciso que haja uma sintonia entre as ações do governo e o funcionamento da economia de mercado, evitando distorções, pois, para que os benefícios da liberdade econômica sejam evidentes, o governo deve ser justo e o mercado equilibrado.

3 METODOLOGIA

Esse artigo é caracterizado por ser uma pesquisa exploratória, descritiva, de natureza bibliográfica e documental. É uma pesquisa exploratória, tendo em vista que Gil (2002, p. 41) define “Pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado”. Assim sendo, esse artigo possui a meta de estudar a liberdade econômica e elaborar inúmeras hipóteses que mostrem, principalmente no Brasil, a sua relação com o desenvolvimento econômico, em um âmbito histórico pré-definido. O objetivo é aprofundar os conhecimentos para que exista um grande aproveitamento da liberdade econômica brasileira no que tange às experiências vivenciadas no passado. O artigo pode ser classificado como descritivo, pois, segundo Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de

[3] Monopólios são prejudiciais ao consumidor na medida em que a falta de concorrência diminui o poder de escolha do indivíduo (Friedman, 2014).

relações entre variáveis". A meta é estudar as informações existentes para analisar a influência e as condições de liberdade econômica. Para tanto, será analisado informações em tabelas, quadros, gráficos e índices, com o intuito de estudar, ao longo dos anos entre 2003 a 2006, a eficácia da liberdade econômica brasileira. Além de observar quais as variáveis causadoras da evolução da liberdade econômica em âmbito nacional, haverá a possibilidadede se argumentar a respeito da eficiência das políticas econômicas colocadas em prática. Dessa forma, dentro de uma abordagem esperada, o artigo terá como embasamento a pesquisa bibliográfica. Segundo Fonseca (2002, p.32):

> A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

Como já destacado, esse artigo leva em consideração outros trabalhos científicos, bem como informações oriundas dos livros de economia contemporânea brasileira de Giambiagi *et al*. (2011) e Baer (2011). O artigo científico que foi mais enfatizado no âmbito da liberdade econômica é o de DeHaan (2005), pois, é um trabalho estritamente focado, ao contrário dos artigos de Smith (1996), Hayek (1985) e Friedman (2014), que possuem uma abordagem mais didática. Essas referências bibliográficas permitem entender as políticas econômicas feitas no período de 2003 a 2006 e seus resultados na liberdade econômica brasileira.

Apesar disso, esse artigo não está alicerçado somente em uma análise bibliográfica. Outro método usado será o documental, pois, de acordo com Gil (2002, p. 45) "a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa". Uma das fontes primordiais do artigo é o *Economic Freedom of The World*, um documento cuja frequencia de publicação é anual, sendo realizado pelo instituto de políticas públicas canadenses *Fraser Institute*, com a assinatura de dois autores, James Gwartney e Robert Lawson. Esse documento abarca informações de 42 distintas variáveis para calcular, no que tange a Liberdade Econômica, um valor qualitativo. Ademais, no relatório, há um *ranking* composto de países que vai dos menos livres aos mais livres, o que possibilita um estudo eficiente do contexto econômico de cada país abordado.

3.1 O Índice de Liberdade Econômica (LE)

Atualmente, há pelo menos dois índices de liberdade econômica adotados no mundo, o *Economic Freedom Index* (EFI), publicado pelo *Heritage Foundation* e o *Economic Freedom of The World (EFW)*, do Fraser Institute. Embora os dois índices tenham uma grande base de dados e uma idéia igual, são distintas suas metodologias. Para um entendimento mais amplo, o índice empregado neste artigo será somente o do *Fraser Institute*. O critério para essa escolha foi realizado em decorrência da quantidade de pesquisas publicadas. O índice do *Fraser Institute,* além de deter uma ampla base de pesquisadores, é o mais utilizado, o que lhe possibilita um estudo mais consistente do perfil da liberdade econômica e de seus impactos à longo prazo no que tange ao desenvolvimento de um país. O relatório possui 21 componentes e sub-componentes, totalizando 42 itens. Eles estão agrupados em cinco áreas.

1. Tamanho do Governo;
2. Estrutura Legal e Segurança dos direitos de propriedade;
3. Moeda Forte;
4. Liberdade de Comércio Internacional;
5. Regulação do Crédito, Trabalho e Negócio.

Os componentes da *primeira área* indicam até que ponto a Escolha Individual e o Mercado são dominantes na alocação de recursos em vez do processo político e burocrático do governo. Os itens na *segunda área* têm como foco a proteção do indivíduo e do seu direito à propriedade. Os ingredientes principais de um sistema legal consistente com a liberdade econômica são o Estado de Direito, a segurança dos direitos de propriedade, um judiciário independente e um sistema judicial imparcial. Os componentes da *terceira área* focam em medir a estabilidade da moeda nacional, pois a ausência de Moeda Forte mina os ganhos de troca, deixam as taxas de juros voláteis, distorcem o nível relativo de preços, alteram os contratos de longo prazo e tornam os planos individuais e de negócios sensíveis às crises econômicas. Além disso, a inflação corrói o valor da propriedade mantida em instrumentos monetários. Já os componentes da *área quatro* medem a liberdade de troca internacional. A liberdade de comercializar além das fronteiras nacionais é a chave da liberdade econômica. Finalmente, os itens da *área cinco* medem as restrições regulamentares que limitam a liberdade do crédito, no trabalho e nas empresas.

4 A LIBERDADE ECONÔMICA BRASILEIRA

Há a possibilidade de estudar a liberdade econômica do Brasil desde o período em que ficou independente de Portugal, com o desenvolvimento das instituições brasileiras e da economia. Ou seja, a história do desenvolvimento do Estado é a mesma da liberdade econômica brasileira, das leis e do mercado. Entrementes, para um estudo mais exato e eficiente, o horizonte a ser estudado não precisará ser longo. Contudo, para uma análise mais precisa e frutífera, não será necessário abordar um longo período de tempo. Nessa subseção, descrever-se-á um pequeno resumo do desenvolvimento da liberdade econômica brasileira de acordo com os dados obtidos pelo *Economic Freedom of The World*, que começou em 1970. O intuito é entender o contexto histórico da liberdade econômica brasileira vigente antes do primeiro governo Lula.

Para se fazer uma análise consistente do contexto geral da liberdade econômica brasileira, é preciso ter dados que possam corresponder à realidade da época. Como o *Economic Freedom of The World* começou a agregar dados apenas a partir dos anos 70, é desse período em diante que a análise do contexto geral será feita. De 1970 a 1980, a avaliação brasileira no índice foi de 5.6 e 4.4 pontos, respectivamente, uma média baixa se comparada com outros países latinos americanos da época. Já em 1985, o Brasil tinha 3.2 pontos no índice de liberdade econômica, seu menor nível histórico. Esse fato não é difícil de ser explicado, pois, nesse período o país passava por uma das suas piores crises econômicas, com hiperinflação, baixo crescimento econômico e elevado nível de desemprego. A partir dos anos 1990, o cenário começa a dar sinais de recuperação, porém, não de maneira significativa. A eleição de Collor e suas políticas de abertura comercial e privatizações, perpetradas pela nova Política industrial e de Comércio Exterior (PICE) (Giambiagi *et al*., 2011) fizeram o país voltar a ter 4.3 pontos, mas não foram o suficiente para tirar o país do grupo de "países menos livres economicamente do mundo". James Gwartney, Robert Lawson e Walter Block, no "*Economic Freedom of The world: 1975-1995*", escrevem a seguinte análise sobre a situação econômica brasileira(Gwartney *et al*, p. 125, 1996):

> As políticas públicas brasileiras entram em conflito com a liberdade econômica em quase todas as áreas. Sua política monetária é um desastre, caracterizada pelo excessivo crescimento monetário e pela consequente hiperinflação. Durante 1992-1994, tanto os meios de pagamentos quanto o nível de preços se expandiram em aproximadamente 2000%. Além disso, é ilegal manter uma conta bancaria estrangeira. Assim, a política monetária brasileira e seus arranjos institucionais comprometem o funcionamento da economia de mercado. Não há evidência de qualquer liberdade econômica na área de operação do governo. O consumo governamental cresceu substancialmente em relação ao PIB durante a última década, o sistema legal geralmente falha em dar suporte aos direitos de propriedade e há empresas do governo em abundância. Por outro lado, a taxa marginal de imposto foi reduzida de 60% em 1985 para 35% em 1993-95. Houve também reduções nas taxas de impostos no comércio internacional (de 5.7% para 3.2% em duas décadas) e um relaxamento no controle do câmbio.

Essa análise leva em consideração o período antes do plano real, o que deixa de fora as implicações dos efeitos do plano perpetrado por FHC e sua equipe econômica nos anos seguintes. Tal fato sugere que antes do Plano Real, todas as medidas anteriores tiveram efeito nulo na recuperação da liberdade econômica brasileira. As poucas medidas que poderiam ter melhorado nossa pontuação no índice do Fraser Institute, como a abertura comercial e as privatizações (políticas importantes para LE) foram anuladas pelos efeitos da hiperinflação e da instabilidade institucional da época. Contudo, foi com o Plano Real, em 1994, que tanto a liberdade econômica quanto a estabilidade econômica começaram a dar sinais de recuperação.

4.1 Estabilidade Monetária e o Plano Real

Antes do plano real, o Brasil passara por inúmeras reformas monetárias, tentativas que visavam melhorar a estabilidade da moeda nacional. Como a Moeda Forte é um dos componentes mais importantes do índice de liberdade econômica, a estabilidade monetária é essencial para o bom desempenho da LE. Por isso, quando o Plano Real foi implementado e a nova moeda nacional se mostrou estável, as expectativas frente à recuperação econômica do Brasil se mostraram positivas, e como consequência, a liberdade econômica brasileira também.

Desde 1986, o Brasil implementou cerca de 5 planos econômicos diferentes, Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Em torno desses planos, novas moedas correntes foram introduzidas, sem sucesso. Com resultados pífios e desastrosos, a economia brasileira se encontrava em uma espiral de recessão e hiperinflação. Contudo, em 1994, com a saída de Collor da presidência e com a posse de Itamar Franco, um grupo composto por Fernando Henrique Cardoso (Ministro da Fazenda), Pérsio Arida, Edmar Bacha, André Lara Resende, Gustavo Franco e Pedro Malan lançaram o Plano Real (Baer, 2011).

O plano real era composto por três grandes alicerces: ajuste fiscal, desindexação da economia e política monetária restritiva. Diferente dos planos anteriores, o plano real foi feito em etapas e seguidas rigidamente. Essas etapas foram: 1º) redução dos gastos do governo e aumento dos impostos, 2º) Criação

da Unidade Real de Valor (URV) para desindexar a economia, 3º) criação de uma nova moeda corrente: o real (R$), 4º) aumento das taxas de juros e do depósito compulsório, para reduzir o consumo e causar queda inflação, 5º) redução de impostos de importação e 6º) controle do câmbio para valorização do real frente ao dólar, que estimularia a concorrência interna e controlaria os preços dos produtos nacionais. Todas essas medidas foram implementadas com relativo sucesso. A inflação caiu de 48% a.m. para 1,5% a.m. em três meses e não voltou a subir mais para os patamares anteriores. Para Giambiagi *et al*. (2011, p. 181), um resultado transformador, já que desde 1940, ano em que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) começou a apurar o Índice Geral de Preços (IGP), não houve um único ano que a inflação tenha ficado abaixo de 10%.

Além da estabilidade monetária, outras reformas implementadas pelo governo FHC resultaram em uma melhoria expressiva da liberdade econômica brasileira. De 1995 a 2003, a liberdade econômica subiu de 4.4 para 5.9 pontos, um crescimento de quase 35% em 8 anos. O efeito do plano real não apenas estabilizou a moeda, como também deu mais credibilidade para as instituições governamentais, pois, agora, com um plano de sucesso, os agentes econômicos ficaram mais confiantes com as decisões do governo. Contudo, o plano real não foi milagroso. Ainda no segundo governo FHC, um dos seus alicerces, o controle da taxa de câmbio, demonstrava-se frágil. Com receios da volta da inflação, o governo FHC só foi permitir a volta do câmbio flutuante no segundo ano de seu segundo governo, em 1999. Embora a inflação tenha sido controlada por essa política, ela teve consequências negativas para a economia brasileira, como o esgotamento das reservas internacionais na tentativa de controle cambial. Por fim, é necessário salientar que o plano real é um marco não só na estabilidade monetária brasileira, mas também para liberdade econômica do país. É apenas após a implementação do plano real que as análises sobre a liberdade econômica brasileira se tornaram otimistas.

4.2 Os governos FHC

Apesar das análises de Gwartney e Lawson (1997) sobre o aumento do nível de liberdade econômica brasileira fazerem referência apenas à estabilidade monetária, o governo FHC, em seus oito anos, providenciou medidas que, de acordo com a teoria liberal, melhorariam significativamente a LE brasileira. Além disso, para se compreender os desdobramentos das políticas do primeiro governo Lula e entender a mudança de postura do Partido dos Trabalhadores frente à conjuntura econômica, é preciso revisar as principais políticas econômicas de FHC.

Nesse contexto, é possível listar as 10 maiores reformas no período 1995-2003 e fazer um apanhado das que mais contribuíram para liberdade econômica brasileira. As reformas foram (Giambiagi *et al*, 2011):

1. Privatização.
2. Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações.
3. Mudança no tratamento do capital estrangeiro.
4. Saneamento do sistema financeiro.
5. Reforma (parcial) da Previdência Social.
6. Renegociação das dívidas estaduais.
7. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
8. Ajuste fiscal, a partir de 1999.
9. Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.
10. Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

Das 10 reformas, 8 possuem uma relação direta com a liberdade econômica. As privatizações e o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações permitiram uma diminuição da atuação do estado na economia, diminuindo seu gasto e incentivando a concorrência. A mudança no tratamento do capital estrangeiro permitiu o investimento de empresas estrangeira nas áreas de mineração e energia, antes exclusivamente estatais. Mais ainda, alterou-se o conceito de empresa nacional, permitindo-se que firmas com sede no exterior passassem a dispor do mesmo tratamento que as empresas constituídas por brasileiros. Ambas contribuíram para a elevação dos investimentos estrangeiros a partir de 1995.

O saneamento do sistema financeiro foi uma reforma que focou na estruturação de um setor por meio de soluções de mercado. Muitos bancos estaduais foram privatizados, incentivou-se a entrada de bancos estrangeiros e foram ampliados os requisitos de capital para constituição de bancos. A reforma (parcial) da Previdência Social desestimulou a aposentadoria precoce e deixou mais eficiente os gastos da Seguridade Social. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um teto para despesas em todas as três esferas da Federação, possibilitando-se o controle das finanças e das dívidas de todos os governos. O ajuste fiscal feito em 1999 foi outro marco, já que esse possibilitou uma restrição financeira necessária, com metas claras e controle efetivo das contas públicas.

Por fim, o estabelecimento de metas de inflação era o que a liberdade econômica brasileira mais exigia. Ela se caracterizou pelo compromisso formal das autoridades brasileiras com a manutenção da

estabilidade dos preços e o valor da moeda, algo inédito no país. Como dito pela análise de Gwartney e Lawson (1997), um regime de metas de inflação era o que a economia brasileira precisava para possibilitar uma melhora dos seus indicadores no Índice de Liberdade Econômica, já que historicamente, a ausência de *Moeda Forte* foi um dos maiores problemas brasileiros nessa questão.

As informações do quadro 1 explicita as reformas feitas por FHC e seus efeitos nas 5 áreas pesquisadas pelo Índice de Liberdade Econômica. Como se pode observar, dessas 8 reformas feitas por FHC, 6 afetaram o Tamanho do Governo. Isso significa que as reformas que privatizam, extinguem monopólios e diminuem os gastos governamentais são cruciais para a diminuição do Tamanho do Governo. A reforma que trata sobre Mudança no Tratamento do Capital Estrangeiro possui uma peculiaridade. Ela está presente em 3 áreas: Estrutura Legal e Segurança dos direitos de propriedades, Liberdade para Comerciar com Estrangeiros e Regulação do Crédito, Trabalho e Negócio. Isso acontece haja vista que a Mudança de Tratamento do Capital estrangeiro exerce efeito sobre a estrutura legal brasileira, que permite uma igualdade de tratamento jurídico de firmas com sedes no exterior, o que deixa mais fácil para se comercializar com estrangeiros e abrir uma empresa no exterior com capital brasileiro.

Na área 3, encontra-se o Ajuste Fiscal e as Metas de inflação, pois, tanto o ajuste fiscal que freia o gasto público quanto as metas que colocam um teto na inflação contribuem para a não desvalorização do Real. Na área 5, as poucas medidas que afetavam a regulação do Crédito, Trabalho e Negócio foram medidas indiretas, mas com efeitos relevantes nessa área, como o saneamento do sistema financeiro. Devido a essa reforma, foi possível facilitar a obtenção de crédito e melhorar o sistema bancário brasileiro, deixando-o mais concorrido e menos dependente do governo.

QUADRO 1 – áreas do índice de liberdade econômica e as reformas de FHC

Área 1: Tamanho do Governo	**Área 2: Estrutura Legal e os Direitos de Propriedade**	**Área 3: Moeda Forte**	**Área 4: Liberdade Comercial Internacional**	**Área 5: Regulação do Crédito, Trabalho e Negócio**
1) Privatização; **2)** Fim dos monopólios; **4)** Saneamento do sistema financeiro; **6)** Reformas da Previdência; **7)** LRF **8)** Ajuste Fiscal.	**3)** Tratamento do capital estrangeiro.	**8)** Ajuste Fiscal; **10)** Metas de Inflação.	**3)** Tratamento do capital estrangeiro;	**3)** Tratamento do capital estrangeiro; **4)** Saneamento do sistema financeiro.

FONTE: elaboração própria a partir de Giambiagi *et al* (2010) e Gwartney*et al* (2016)

De fato, o governo FHC foi transformador. A estabilidade trazida pelo Plano Real no governo interino de Itamar Franco foi essencial para as reformas perpetradas no primeiro e segundo mandado de FHC. É seguro dizer que apesar do baixo crescimento, do aumento da carga tributária e de uma maior dívida interna e externa, houve um saldo positivo. Além da superação de uma hiperinflação de mais de 30 anos, houve um salto na liberdade econômica brasileira. À luz dos dados, FHC deixou dois grandes legados: (1) um tripé de políticas públicas essenciais – metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal – que mantidas ao longo de anos, poderiam trazer resultados profundos para liberdade econômica, e, como consequência, para o desenvolvimento econômico brasileiro; (2) reformas estruturais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, reforma parcial da previdência e o fim dos monopólos estatais em diversos setores que garantiriam a estabilidade das contas públicas dos próximos anos.

Em contrapartida, FHC deixou a desejar em importantes áreas. A primeira delas é a reforma tributária. O modelo brasileiro de tributos e impostos é complexo e ineficiente, o que contribui para o aumento da carga tributária ao longo do tempo. Outra questão foi à ausência de políticas que desenvolvesse o mercado de crédito, que foi pesadamente atrofiado por causa dos juros altos exigidos pelo Plano Real (Giambiagi *et al*., 2011). Por último, o país continuou com uma preocupante vulnerabilidade externa, algo que foi, inclusive, agravado em seu primeiro mandato. Todas essas questões possuem um peso significativo para Liberdade Econômica.

Diferentemente dos governos Sarney e Collor, o governo de FHC foi capaz de realizar mudanças estruturais que afetavam o desenvolvimento econômico do país no longo prazo. A expectativa era que o Brasil sentiria os efeitos das políticas de austeridades, controle fiscal e estabilidade inflacionária apenas nos governos posteriores. Isso, apesar de animar investidores, tinha um custo político. No fim de seu governo, tudo era incerto, até mesmo a continuidade de suas políticas. Resta saber, portanto, se o próximo presidente da república manteria o ritmo de reformas feitas ou correria o risco de lançar a política econômica brasileira por outros rumos. Isso poderia significa a total estabilidade do crescimento da liberdade econômica brasileira ou sua completa estagnação.

4.3 O primeiro governo Lula (2003-2006)

O governo FHC terminou com inúmeros problemas a serem enfrentados. Apesar das crises internacionais, como a moratória argentina e os atentados terroristas de 11 de setembro – que derrubou os mercados do mundo todo – foi entendido que os problemas brasileiros eram atribuídos a fatores internos. De fato, o baixo crescimento e as crises de energia[4] foram fatores negativos para a popularidade do até então presidente, o que impactou na derrota nas eleições do candidato aliado de FHC, José Serra (PSDB), para um candidato que buscava trazer a mudança. O até então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio "Lula" da Silva, era conhecido como um político ligado historicamente a esquerda democrática e oposição ao governo FHC. Isso significava que suas ideias políticas e econômicas conflitavam com as reformas feitas por FHC, o que trazia incertezas para os agentes econômicos e para o futuro da liberdade econômica. Contudo, assim que Lula foi eleito, não houve uma mudança de políticas econômicas tão radicais com relação àquelas adotadas por FHC e o governo Lula desfrutou de uma economia mais madura e em crescimento.

4.3.1 A Mudança

O Partido dos Trabalhadores era oposição ao governo FHC. O partido chegou a ser contra o Plano Real e as diversas políticas do governo, principalmente, as privatizações. Como estratégia política, era natural que tais divergências acontecessem. Contudo, quando Lula e o PT estavam na corrida presidencial, houve uma mudança na postura e na comunicação com eleitores e, principalmente, com o mercado. Apesar de Lula ser favorito, sua vitória ainda parecia incerta. Isso se devia ao medo do mercado e dos agentes econômicos, em grande parte os investidores, com as futuras políticas econômicas de Lula. Havia um clima de incerteza que baixava as expectavas de crescimento econômico do país. O índice Bovespa registrou quedas consecutivas por causa das perspectivas de sua vitória, o chamado "risco Lula" (Guimarães, 2015).

Os discursos de Lula, a favor do aumento dos gastos públicos com assistência social e previdência e renegociação da dívida externa do país[5] preocupavam os agentes econômicos. Seria uma ruptura com as reformas feitas por FHC. Isso é importante para compreender o alívio do mercado financeiro quando a candidatura de Lula abandonou essa postura em 2002. Tal fato começou quatro meses antes das eleições, em junho, quando PT lançou um documento chamado "Carta Ao Povo Brasileiro". Nele, o PT dizia que iria se comprometer em preservar a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos, o que significava respeitar os tratados fechados com FMI e controlar os gastos públicos para garantir o superávit necessário para pagar a dívida externa.

No entanto, o marco da mudança foi 2003, quando foi divulgado, com Lula já no governo, um documento oficial de caráter conceitual intitulado "Políticas Econômicas e Reformas Estruturais"[6]. Nesse documento, foi proposto um modelo de desenvolvimento que preservasse a estabilidade econômica, redirecionando, porém, o gasto público para políticas que concedessem assistência a classes sociais efetivamente mais necessitadas. O texto enfatiza certos tópicos, como a necessidade de rever certas leis que prejudicavam o empregador; a concessão de autonomia operacional para o Banco Central; a importância de alterar as regras de aposentadoria de funcionários públicos; a defesa de um maior rigor do gasto público e outras propostas que, até então, o PT tinha sido contrário. (Giambiagi *et al*. 2011, p. 204)

Há também no documento do Ministério da Fazenda uma grande mudança de postura em relação ao governo anterior. Houve, pela primeira vez, um reconhecimento das conquistas sociais perpetradas pelo governo FHC. No documento, o novo governo diz: *"(...) ao longo dos últimos 10 anos, o Brasil reduziu significativamente o grau de extrema pobreza em cerca de 4,5 pontos percentuais, apresentando um dos melhores desempenhos entre os países latino-americanos" (p. 37).* Fica claro a ruptura com o antigo discurso petista, algo positivo para a conjuntura política, que, em momentos delicados, deve buscar a conciliação.

4.3.2 As primeiras políticas

O governo Lula colocou em prática várias políticas econômicas ortodoxas, como a elevação da taxa de juros e a aprovação dos ajustes fiscais, evidenciando aos agentes econômicos que seu governo seria, com relação às políticas fiscais, responsável.

Entre as primeiras decisões políticas do governo Lula, estava:

1. Nomeação de Henrique Meireles para o cargo de presidente do Banco Central, mantendo todo o restante da Diretoria do governo anterior;
2. Anúncio de Metas de Inflação abertamente anti-inflacionárias para os anos de 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente;

[4] De 2001 a 2003 o Brasil sofreu inúmeros apagões em vários estados brasileiros, decorrente do desabastecimento energético, ligado geralmente ao mal elaborado plano de privatização das empresas de energia.
[5] Essas promessas podem ser encontradas no documento intitulado "Um outro Brasil é Possível". Ver Partidos dos Trabalhadores (2001)
[6] Ver Ministério da Fazenda (2003)

3. Elevação da taxa básica de juros, a Selic;
4. Definição de um aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,5% do PIB em 2003;
5. Ordem para se cortar gastos públicos e viabilizar o objetivo fiscal e
6. Definição na Lei de Diretrizes Orçamentárias da meta fiscal de superávit primário de 4,25% para o período de 2004-2006.

A nomeação de Henrique Meireles para o cargo de presidente do Bacen, além de ter um caráter simbólico, foi uma clara demonstração de continuidade das políticas macroeconômicas do governo anterior. Isso foi importante para que o governo passasse a mensagem ao mercado financeiro que as políticas monetárias de FHC seriam mantidas. O resultado foi a consolidação de políticas de combate à inflação e a estabilização monetária, como o caso do anúncio das metas de inflação de 2003 a 2004 e a elevação da taxa básica de juros, a Selic.

A meta de superávit primário se elevou de 3,75% para 4,5%, e a concretização dessa política frente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os anos subsequentes de governo sinalizou aos investidores sobre a disposição de o governo brasileiro quitar os compromissos atrelados aos credores internacionais e promover contenção dos gastos públicos. Essa atitude sinalizou que o governo do PT tinha por objetivo promover o crescimento econômico e equilibrar as contas públicas. Apesar dos indicadores de 2003 terem sofrido deterioração por causa das expectativas negativas causadas pela eleição de Lula, inclusive com um comprometimento do crescimento do PIB, as políticas fiscais e monetárias foram bem-sucedidas. Giambiagi *et al*. (2011, p. 209) concluem: “ao longo de 2003, a ortodoxia fiscal e monetária abraçada pelo novo governo gerou resultados positivos em termos de combate à inflação, ajudada naturalmente pela queda do câmbio no início de 2003 – causada, em parte, pelo rigor da política monetária”.

Contudo, esse embate entre crescimento e estabilização monetária não teria longa duração. Em 2004, com base nas informações do Banco Central, a inflação ficou em um nível abaixo da meta de inflação de 8,5%, e a magnitude do crescimento econômico foi de 5,7%. Isso mostrou que as políticas econômicas acarretariam impactos a partir do contexto em que ocorresse a consolidação do governo, juntamente com a condução estável de suas políticas.

4.3.3 As reformas

Para complementar as políticas fiscal e monetária ortodoxas, o governo de Lula realizou algumas reformas estruturais importantes. A ideia era realizar reformas parecidas com as implementadas no período de 1995-2002, dando uma espécie de continuidade para as reestruturações iniciadas com FHC. Isso, de certa maneira, era outra forma de mostrar aos agentes econômicos a guinada do governo para um viés mais pró-mercado. Entre as novas reformas, estavam: (1) envio ao congresso da proposta de reforma tributária e (2) uma nova reforma da previdência.

De acordo com Giambiagi *et al*. (2011, p. 210), a reforma tributária visava quatro objetivos:

1. Uniformizar a legislação do ICMS.
2. Prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU).
3. Renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF).
4. Transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) em uma tributação sobre o valor adicionado, em substituição à taxação “em cascata” até então prevalecente.

Todos esses objetivos possibilitavam uma melhora da organização das políticas fiscais do governo, ora reduzindo a evasão, ora permitindo um maior remanejamento dos recursos, sem precisar aumentar os gastos públicos. De certa forma, a reforma tributária permitiu ao governo a continuação das políticas de aperto fiscal.

No caso da reforma da previdência, Giambiagi *et al*. (2011, p. 210) citam que a proposta se concentrou no regime de servidores públicos. A reforma contemplava os seguintes elementos:

1. Taxação dos servidores inativos.
2. Aplicação de um redutor para novas pensões acima do piso de isenção.
3. Antecipação da idade mínima para aposentadoria, de 60 anos para homens e 55 para as mulheres.
4. Definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os novos beneficiários, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite.

Apesar da reforma da previdência ser impactante, ela não seria suficiente, em um futuro próximo, para conter o aumento dos gastos da Previdência Social, segundo Giambiagi *et al*.(2011). Portanto, seria preciso haver outras propostas para que fosse possível completar a agenda de reformas necessárias para a Previdência. Isso, contudo, não impediu o mercado de ver com bons olhos o que foi apresentado. A razão era que o conjunto de providências era mais profundo do que se imaginava, convergindo na direção certa de reforço do ajuste fiscal.

4.3.4 Desempenho econômico

Para analisar o desempenho econômico do período de 2003 a 2006, será preciso considerar não apenas a influência das políticas econômicas do governo, mas também a influência da economia internacional. Baer (2011) e Giambiagi *et al*. (2011) esclarecem que o crescimento da economia mundial foi um dos fatores mais importantes para o bom desempenho da economia no primeiro mandato Lula, sem, contudo, tirar o mérito das políticas perpetradas pelo governo. O consenso é que as políticas de câmbio flutuante, metas de superávit primário, políticas fiscais responsáveis e inflação controlada garantiram um bom aproveitamento do aquecimento do mercado internacional.

Com a abertura comercial do Brasil para o mundo a partir dos anos 1990, o mercado doméstico viu uma oportunidade de crescimento além das fronteiras. A estabilização trazida pelo Real e a continuação das políticas de abertura comercial permitiram um aproveitamento melhor dessa conjuntura a partir dos anos 2000, sendo que o Brasil experimentou um aumento das suas exportações, principalmente, de *commodites*. Giambiagi *et al*. (2011, p. 222) citam que, nos dois primeiros anos do governo Lula, as exportações reais cresceram 12,8% e as importações reais apenas 6,1%. O resultado foi uma balança de pagamentos positiva e superávits primários relativamente robustos, como pode ser visto na Tabela 1.

TABELA 1– Desempenho dos principais indicadores macroeconômicos do primeiro governo Lula.

	2003	**2004**	**2005**	**2006**
Crescimento do PIB (% a.a.)	1,1	5,7	3,2	4,0
Inflação (IPCA jan/dez, % a.a.)	9,30	7,60	5,69	3,14
Balança comercial (US$ bilhões)	24.794	33.641	44.703	46.457
Superávit primário (% PIB)	3,27	3,72	3,79	3,20

FONTE: Giambiagi *et al*.(2011)

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com o intutito de analisar os impactos das políticas econômicas mais importantes referentes à liberdade econômica no Brasil no primeiro períododo governo Lula, foram analisados os relatórios globais de Liberdade Econômica do *Fraser Institute* que se referem há alguns anos mais recentes.

As principais políticas econômicas no período de 2003 a 2006 foram:

1. Aperto das Metas de inflação;
2. Elevação da Taxa básica de Juros, a Selic;
3. Aperto da meta de superávit primário;
4. Cortes de gastos públicos generalizados;
5. Consolidação das políticas de superávit primário;
6. Reforma fiscal;
7. Reforma previdenciária;
8. Compromisso de respeitar os acordos fechados com o FMI;
9. Câmbio Flutuante.

QUADRO 2 **–** Políticas econômicas do período 2003-2006 em área de afeito no índice de liberdade econômica.

Área 1	**Área 2**	**Área 3**	**Área 4**	**Área 5**
Tamanho do Governo	Estrutura Legal e os Direitos de Propriedade	Moeda Forte	Liberdade Commercial Internacional	Regulação do Crédito, Trabalho e Negócio
(3) Aperto da meta de superávit primário; (4) Cortes de gastos públicos; (5) Reforma fiscal; (6) Reforma previdenciária	(8) Compromisso de respeitar os acordos fechados com o FMI;	(1) Aperto das Metas de inflação; (2) Elevação da Taxa básica de Juros, a Selic;	(8) Compromisso de respeitar os acordos fechados com o FMI; (9) Câmbio Flutuante.	(8) Compromisso de respeitar os acordos fechados com o FMI;

FONTE: elaboração própria a partir de Gambiagi (2010) e Gwartney*et al* (2016)

Foi possível realizar a separação das políticas, no quadro 2, em segmentos que possuem impacto no índice de liberdade econômica. Tendo por base as informações do Quadro 2, é possível concluir que as políticas econômicas do governo Lula impactaram fortemente o tamanho do Governo (área 1). A elevação da meta de superávit primário resultou em uma política fiscal do governo federal mais rígida. Dessa maneira, a reforma da previdência ea diminuição dos gastos públicos possuíram a mesma meta de elevar a rigidez orçamentária. A reforma fiscal, ao impor uma limitação ao aumento da carga tributária e ter realizado uma simplificação dos impostos (Giambiagi *et al.*, 2011), tornou favorável a performance do país nessa área. O consumo do governo é impactado por todas essas políticas, um dos itens da Área 1, conforme as informações da tabela 2.

TABELA 2 – Avaliação do Brasil na área 1 do índice de liberdade econômica.

Área 1	2003	2004	2005	2006
1. Tamanho do governo	6.3	6.44	6.64	6.65
A. Consumo do governo	4.1	4.29	4.43	4.46
B. Transferências e Subsídios	6.0	5.96	-	-
C. Empresas governamentais e Investimento	10	10.00	10.00	10.00
D. Taxa de imposto de renda marginal	5.0	5.50	5.50	5.50
(I) Taxa máxima de imposto de renda marginal	8.0	8.00	8.00	8.00
(II) Taxa máxima de imposto de renda marginal e folha de pagamento	2.0	3.00	3.00	3.00

FONTE: Gwartney*et al* (2005, 2008, 2016)

De acordo com a tabela 2, uma variável que recebeu impacto negativo nessa área foi a Taxa de Imposto Renda Marginal. Desde o começo dos anos 1990, houve aumento com instabilidade da carga tributária do Brasil (Guimarães, 2015), sendo igual ao primeiro governo Lula. Um dos motivos é o controle fiscal, que inúmeras vezes demandam uma elevação da receita do governo, por intermédio dos impostos mais elevados, com a meta de manter ascontas públicas equilibradas.

TABELA 3 – Avaliação do Brasil na área 2 do índice de liberdade econômica

Área 2	2003	2004	2005	2006
2. Estrutura Legal e Segurança dos Direitos de Propriedade	4.9	4.16	5.22	5.19
A. Independência judicial	5.2	3.34	3.03	3.57
B. Tribunais imparciais	4.7	3.62	3.42	3.10
C. Proteção dos direitos de propriedade	4.5	3.68	6.02	5.77
D. Interferência militar	6.7	6.67	6.67	6.67
E. Integridade do sistema jurídico	3.3	3.47	4.17	4.17
F. Execução legal de contratos	–	–	5.41	4.82
G. Restrições regulamentares de venda de imóveis	–	–	7.80	8.23

FONTE: Gwartney*et al* (2005, 2008, 2016).

Na área 2, para o quesito Estrutura Legal e Segurança dos Direitos de Propriedade, é analisado o compromisso de respeitar os acordos do FMI. Isso acontece devido à característica dos tratados do FMI que recomendam a prática das medidas do Consenso de Washington, que engloba a implementação de *"um sistema jurídico que assegure os direitos de propriedade em toda a economia sem custos excessivos"*. Esse é um dos motivos de um dos ítens da Área 2, a proteção dos direitos de propriedade ter aumentado de forma substancial entre os anos de 2003 a 2006, de acordo com as informações da tabela 3.

Entretanto, nessa mesma área, ocorreram regressões. A independência Judicial, cujo valor mensurado oriundo das informações do *Global Competitiveness Report*, teve queda de 5.2 pontos para 3.57. Isso denota a grande dependência do judiciário frente a outros poderes do governo brasileiro. Segundo a variável aos Tribunais Imparciais mensurados pelo *Global Competitiveness Report,* houve um crescimento das injustiças ocasionadas por decisões parciais de tribunais sujeitos ao poder político e econômico.

TABELA 4 – Avaliação do Brasil na área 3 do índice de liberdade econômica

Área 3	2003	2004	2005	2006
3.Moeda Forte	7.0	7.63	7.64	7.77
A. Crescimento da oferta monetária	7.6	7.94	7.92	8.34
B. Desvio padrão da inflação	8.5	8.88	9.02	8.60
C. Inflaçãoanualrecente	7.1	8.68	8.63	9.16
D. Liberdade de possuir moeda estrangeira	5.0	5.00	5.00	5.00

FONTE: Gwartney*et al* (2005, 2008, 2016)

As políticas do governo Lula beneficiaram mais a Área 3. No decorrer dos 4 anos desse governo, houve crescimento de 7 para 7.77 pontos da Moeda Forte, correspondendo a um crescimento de 11% (ver tabela 4). Isso é um resultado das políticas de contenção à inflação pouco flexíveis colocadas em prática pelo governo, como o aumento da taxa básica de juros e arigidez das metas de inflação. Embora essa área seja a que o Brasil mais se destaca no que tange ao índice de liberdade, o ítem Liberdade de ter Moeda Estrangeira obteve 5 pontos, de acordo com a tabela 4. A explicação para a ausência de crescimento neste índice está nas barreiras que o governo insere para que ocorra permissão aos indivíduos deterem contas em moedas estrangeiras nacionais ou no exterior.

TABELA 5 – Avaliação do Brasil na área 4 do índice de liberdade econômica

Área 4	2003	2004	2005	2006
4.Liberdade de Comércio Internacional	6.7	6.34	6.31	6.51
A. Impostos sobre o comércio internacional	7.1	7.24	7.20	7.20
(I) Impostos em percentagem das exportações e importações	7.2	7.21	7.21	7.21
(II) Taxa aduaneira média	7.0	7.38	7.54	7.54
(III) Desvio padrão das tarifas	7.1	7.12	6.85	6.85
B. Barreiras regulamentares ao comércio	5.5	4.98	4.67	6.18
(I) Barreiras comerciais não tarifárias	4.7	4.80	5.12	5.07
(II) Custo de conformidade de importação e exportação	6.3	5.16	4.21	7.28
C. Tamanho do setor de comércio em relação ao esperado	5.2	4.95	4.50	3.85
D. Taxas de câmbio do mercado paralelo	9.2	9.04	9.04	9.81
E. Restrições ao mercado de capitais internacionais	6.3	5.51	6.16	5.52
(I) Acesso ao Capital Estrangeiro	8.0	6.40	6.16	6.05
(II) Restrições às Operações de Capital Estrangeiro	4.6	4.62	6.15	5.00

FONTE: Gwartney*et al* (2005, 2008, 2016).

No que se refere à Liberdade de Comércio Internacional, afirma-se que, tendo por base o índice, a área 4 apresenta contradição no resultado. Embora tenha continuado as políticas de abertura do comércio, resultado do câmbio flutuante e dos compromissos acordados com o FMI, e os resultados do balanço de pagamentos tenha sido positivo, o Brasil obteve uma pequena diminuição na avalição geral, de 6.7 para 6.51 pontos, de acordo com as informações da Tabela 5. Porém, isso não denota desempenho ruim. Em algumas variáveis, como Taxas de Câmbio do Mercado Paralelo, Barreiras Regulamentares ao Comércio e os Impostos sobre Comércio Internacional, ocorreu uma grande elevação. As variáveis responsáveis pela queda da avaliação geral foram as Restrições ao Mercado de Capitais Internacionais e o Tamanho do Setor de Comércio em Relação ao Esperado.

O Tamanho do Setor Comercial em Relação ao Esperado tem como objetivo relacionar o tamanho populacional e a área geográfica com o tamanho do mercado internacional do país. Se uma nação tiver um tamanho de mercado menor que o esperado se comparado com um país com o tamanho populacional e a área geográfica relativa, sua pontuação será baixa. Não se sabe ao certo a razão do baixo desempenho do Brasil nessa categoria, mas a hipótese é de que há concentração produtiva no setor[7]. Já as Restrições ao Mercado de Capitais Internacionais se devem ao histórico brasileiro de dificultar a atuação de estrangeiros em determinados setores da economia em virtude da inserção de subsídios ou regulações e, também, ao controle de capitais exercidos pelas autoridades competentes.

TABELA 6 – Avaliação do Brasil na área 5 do índice de liberdade econômica

Área 5	2003	2004	2005	2006
5. Regulação do Crédito, Trabalho e Negócios	4.8	4.89	4.44	4.69
A. Regulamentações do mercado de crédito	5.5	5.56	5.63	5.74
(I) Propriedade dos bancos	5.0	5.00	5.00	5.00
(II) Concorrência de bancos estrangeiros	6.0	6.00	8.00	8.00
(III) Crédito do setor privado	5.8	5.97	4.53	4.97
(IV) Controle de taxas de juro / taxas de juro reais negativas	5.8	5.00	5.00	5.00
B. Regulamentações do mercado de trabalho	4.4	5.04	3.36	4.13
(I) Salário Mínimo	3.5	7.23	7.23	7.04
(II) Regulamentos de contratação e demissão	4.3	3.48	2.85	2.76
(III) Negociação coletiva centralizada	5.2	5.19	5.25	5.40
(IV) Custos obrigatórios de contratação	6.3	6.29	1.85	0.00
(V) Custos obrigatórios de demissão	-	-	0.00	6.57
(VI) Conscrição	3.0	3.00	3.00	3.00
C. Regulamentações de negócios	4.5	4.07	4.32	4.20
(I) Controle dos preços	6.0	6.00	6.00	5.00
(II) Requisitos administrativos	2.0	1.75	1.46	1.42
(III) Custos de burocracia	4.8	5.40	5.26	6.32
(IV) Facilidade de Iniciar um negócio	3.0	1.50	6.56	6.56
(V) Pagamentos extras/subornos	6.5	5.71	6.28	5.22
(VI) Restrições de licenciamento	-	-	4.67	4.89
(VII) Custos da conformidade fiscal	-	-	0.00	0.00

FONTE:Gwartney*et* al(2005, 2008, 2016).

De acordo com a tabela 6, a área 5, que aborda regulações de crédito trabalho e negócio, foi aquela que apresentou, com relação ao índice de liberdade econômica, uma evolução mais baixa.

[7] Ver Global Competitiveness Report, 2008.

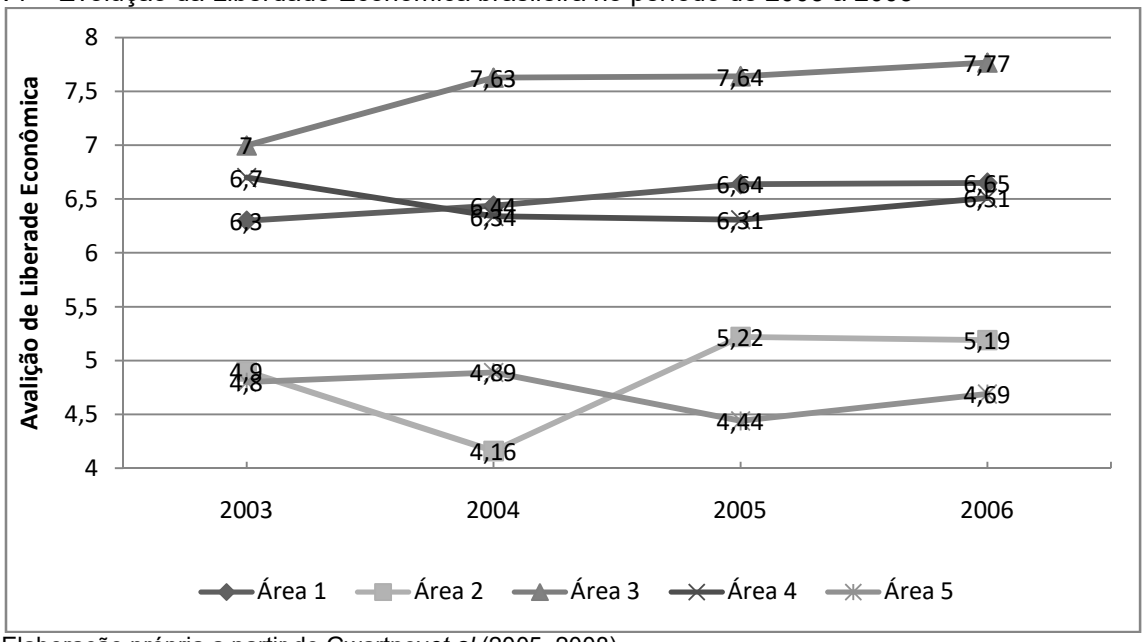
Todos os três componentes mais imprescíndiveis obtiveram grande diminuição, resultado da ausência de interesse do governo em concretizar políticas que acarretassem a queda das regulações que tornam mais caros os empreendimentos novos e o crédito. Embora a desregulamentação seja um dos itens acordados com o FMI, o Brasil realizou reduzido esforço para acatar essas recomendações. Entretanto, existe a possibilidade de se mencionar, de forma positiva, alguns subcomponentes que se encontram na tabela 6, como a Facilidade de Abrir Negócios, Salário Mínimo, Custos de Burocracia e a Concorrência dos Bancos Estrangeiros.

A Concorrência dos Bancos Estrangeiros é um subcomponente que mede o quão favorável é o ambiente nacional para os bancos estrangeiros. Nesse ínterim, houve crescimento do país de 6 para 8 pontos. No que se refere ao quesito salário mínimo, ocorreu elevação da pontuação de 3.5 para 7.04 pontos, consequência de uma política que tornou o salário mínimo equivalente à média de produtividade por trabalhador. No que se refere ao componente de Regulações sobre Negócios, os custos de burocracia e a Facilidade de Abrir Negócios apresentaram bons resultados, com elevação de 118% e 31%, respectivamente.

Entretanto, os resultados positivos foram insuficientes para compensar os resultados negativos de outros subcomponentes, principalmente, os Custos de Conformidade Fiscal, Custos de Contratação Obrigatórios, Regulamentos de Contratação, Demissão e os Requisitos Administrativos. Os Regulamentos de Contratação e Demissão mensuram a facilidade e o grau de liberdade por aqueles que empregam para demitir e contratar funcionários. No decorrer do governo Lula, em 4 anos, houve queda de 55,8% neste indicador. Resultado mais intenso negativamente ocorreu com os Custos Obrigatórios de Contratação, variável que mensura os impostos que incidem sobre a folha de pagamento de cada funcionário contratado. Os custos com encargos sociais tiveram queda de 6.3 para 0 (zero) pontos. Outro subcomponente que teve baixo desempenho nos seus resultados foi o de Requisitos Administrativos – responsável por averiguar a dificuldade em liberar permissões, licenciamentos e alvarás para o pleno funcionamento de forma legal do empreendimento –, com queda de 2 pontos para 1.42.

Por fim, o Custo de Conformidade Fiscal merece um destaque maior. Apesar desse subcomponente não ter sido medido nos dois primeiros anos do mandato do primeiro governo Lula[8], seus resultados nos anos de 2005 e 2006 revelavam uma situação anormal no âmbito econômico. O Brasil é o país que leva mais tempo para pagar todas suas obrigações tributárias, de acordo com a de DJANKOV (2016). A razão está na complexidade do nosso sistema tributário, o que exige das empresas brasileiras um dispêndio de mais de 2600 horas apenas para se pagar tributos. Além de dificultar a conformidade legal das empresas, essa situação incentiva a sonegação fiscal. O resultado é que, nos dois anos que o Índice de Liberdade Econômica mediu a categoria, a avaliação do Brasil foi de 0 (zero) pontos. De acordo com DJANKOV (2016), o tempo para se pagar todos os tributos caíram, pela primeira vez, em torno de 22%. Isso, contudo, não tirou do Brasil o título do país que mais leva tempo para se pagar impostos no mundo.

FIGURA 1 – Evolução da Liberdade Econômica brasileira no período de 2003 a 2005



FONTE: Elaboração própria a partir de Gwartney*et al* (2005, 2008).

[8] A medida, elaborada pelo Banco mundial em parceria com outras consultorias, só passou a ser incorporada ao EFW a partir de 2008.

Resumindo, a Liberdade Econômica Brasileira, no período de 2003 a 2006, apresentou pioras e melhoras. Por intermédio das informações da figura 1, é possível observar que ocorreu uma propensão à estabilização, sendo que não ocorreu uma tendência de grande crescimento nas cinco áreas. Isso é oriundo dos atributos de cada área do índice de liberdade econômica descrito. Apesar da intensa diminuição em alguns resultados, em outros componentes ocorreu uma melhora substancial.

TABELA 7 – Ranking do Brasil no índice de liberdade econômica nos anos de 2003 e 2006.

ANO	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Ranking Geral
2003	50º	73º	80º	79º	116º	88º
2006	62º	85º	86º	87º	138º	91º

FONTE: Elaboração própria a partir de Gwartney*et al*(2005, 2008).

O *ranking* do Brasil no índice é outro resultado importante. No ano de 2003, o Brasil era o 88º colocado, entretanto em 2006 ficou na colocação 91º. Existem três motivos para a diminuição do Brasil *no ranking*: Primeiro, o Brasil embora tenha obtido uma melhor pontuação, não ficou acima do aumento da liberdade econômica presente em outros países; segundo, no periodo entre os anos de 2003 a 2006, ocorreu a entrada de mais de 15 países no *ranking;* terceiro, o país foi impactado com a ausência no progresso de alguns de seus componentes, em especial, àqueles relacionados aos Negócios, Trabalho e Regulação de Crédito. As informações que constam na tabela 7 mostram a colocação do Brasil, para todas as areas, no começo e no término do mandato do primeiro governo Lula.

TABELA 8 – Os 10 países mais livres economicamente do mundo mais os mais livres da América do Sul e Brasil em 2006.

Posição	País	Pontuação
1º	Hong Kong	8.94
2º	Cingapura	8.57
3º	Nova Zelândia	8.28
4º	Suíça	8.20
5º	Reino Unido	8.07
6º	Chile	8.06
7º	Canadá	8.05
8º	Austrália	8.04
9º	Estados Unidos da América	8.04
10º	Irlanda	7.92
47º	Peru	7.16
64º	Uruguai	6.93
86º	Paraguai	6.40
88º	Bolívia	6.38
96º	Brasil	6.16

FONTE: Elaboração própria a partir de Gwartney*et al* (2008).

Em resumo, no final do governo Lula, a liberdade econômica brasileira cresceu aproximadamente 4.2%. Apesar disso, o Brasil continuou sendo um país considerado moderadamente não livre, categoria essa em que, em 2006, se encontravam países como Argentina, China, Irã, Turquia, Bolívia e Indonésia. Países da América do Sul como Chile (6º posição), Peru (47º), Uruguai (64º), Paraguai (86º) e Bolívia (88º) encontravam-se em situação melhor que a brasileira. Como pode ser visto da tabela 8, os países mais bem colocados no *ranking* de 2006 foram Hong Kong (1º), Cingapura (2º), Nova Zelândia (3º), Suíça (4º) e Reino Unido (5º).

6. CONCLUSÃO

Esse artigo, ao fazer uma análise da gestão Lula, propôs-se verificar os efeitos de determinadas políticas econômicas, nesse caso, as principais do período 2003-2006, tal como a liberdade econômica (LE) brasileira. A hipótese, a princípio, era que o governo Lula tinha estabilizado e melhorado a LE do Brasil por causa de sua fidelidade às políticas ortodoxas do governo FHC. A conclusão é que tal hipótese se mostrou parcialmente verdadeira. O governo FHC foi responsável por um dos maiores crescimentos do Brasil no índice de liberdade, com crescimento de quase 35% em 8 anos, de 4.4 pontos em 1995 para 5.9 pontos em 2003. O maior responsável por esse crescimento foi a estabilização da moeda, com a criação do Plano Real e a implementação das metas de inflação. No governo Lula, o crescimento da LE foi de apenas de 4,2% em 4 anos.

Para se fazer uma análise justa, é preciso ressaltar que o governo FHC instituiu reformas estruturais robustas, pois a economia brasileira se encontrava em uma situação delicada. O governo Lula, entretanto, já era um governo estável, que, apesar de enfrentar crises complexas, não necessitava de reformas urgentes, como políticas para frear a hiperinflação ou encontrar novas formas para ajustar as contas públicas. Os ingredientes para a estabilização foram plantados no governo FHC. As metas de inflação, o ajuste fiscal e o câmbio flutuante são heranças diretas de FHC que Lula e sua equipe econômica ajudaram a aprimorar (Guimarães, 2015). Esse tripé macroeconômico é uma das razões do crescimento da liberdade econômica brasileira.

A ressalva a ser feita está em outras decisões do governo Lula. Apesar de ter continuado com as políticas ortodoxas de ajuste e controle de inflação, o governo Lula foi negligente em inúmeras áreas que afetavam a liberdade do país. O Brasil, independente da melhora do comércio internacional, da estabilidade monetária e do controle do gasto governamental, continuou sendo um país altamente burocrático, com uma carga tributária crescente e com inúmeras regulações que encareciam o crédito, o trabalho e os negócios. O país continuou se destacando por ser um dos que mais sofre com a quantidade de impostos e que mais gasta tempo com pagamentos de tributos. É também uma problemática brasileira a insegurança jurídica que afeta diretamente a economia como um todo. Tal insegurança vem da incapacidade de o governo simplificar leis e regulações e de fiscalizar a parcialidade de seus tribunais e autoridades jurídicas. O resultado é uma desconfiança generalizada das instituições que garantem a segurança dos contratos e os direitos de propriedade.

REFERÊNCIAS

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Nobel, 2011.

DJANKOV, Simeon; SYMONS, Susan. **Paying Taxes, 2008.** Disponível em: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/> Acesso em: 02/12/2016.

DJANKOV, Simeon; SYMONS, Susan. **Paying Taxes, 2016.** Disponível em: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/> Acesso em: 02/12/2016.

Haan, J. De, Lundström, S., Sturm, J.-E. Market oriented institutions and policies and economic growth: A critical survey. – Research Paper Series. Thurgauer Wirtschaftsinstitut, n. 5, Mar, 2005.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. 127 p.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Editora LTC, 2014.

GIAMBIAGI, FÁBIO. Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fábio; BARRO, Lavínia; VILLELA, André; HERMMAN, Jeniffer. **Economia Contemporânea Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Bernado. **A Riqueza da Nação no Século XX**. São Paulo: Editora Bei Comunicações, 2015.

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert; BLOCK, Walter. **Economic Freedon of The world: 1975-1995**.Vancouver BC, 1996. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> Acesso em: 17/7/2016

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert. **Economic Freedom of The World Annual Report, 2005**.Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> Acesso em: 22/8/2016

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert. **Economic Freedom of The World Annual Report, 2008**.Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> Acesso em: 22/8/2016

GWARTNEY, James; LAWSON, Robert. **Economic Freedom of The World Annual Report, 2016**.Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom> Acesso em: 22/8/2016

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Editora Vozes, 2006.

HAYEK, F. A. **Direito, legislação e Liberdade**. São Paulo: Editora Visão, 1985.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.