

Conflito distributivo como fator inflacionário e sua resolução via ajuste fiscal

André Luis Campedelli

Professor Substituto da EPPEN/Unifesp, doutor em Economia pelo IE/Unicamp e mestre em Economia Política pelo PEPGEP/PUC-SP

Resumo

Uma das principais características dos governos Lula e Dilma foi o protagonismo que o conflito distributivo passou a ter na explicação do processo inflacionário brasileiro. Mudanças como a política do aumento real do salário mínimo e a redução gradual do desemprego no período fizeram com que o trabalhador ganhasse mais poder de barganha na sua disputa com os capitalistas no conflito distributivo. Este trabalho busca detalhar como ocorreu tal movimento e como a austeridade tornou o lado capitalista mais forte nesta disputa. Na primeira seção, é detalhado como o começo do período do Regime de Metas de Inflação foi marcado por uma série de choques inflacionários, enquanto a segunda mostra como o conflito distributivo se tornou mais relevante na explicação inflacionaria. Na terceira seção, temos a resolução do conflito em pró dos capitalistas via austeridade fiscal. O artigo se finaliza com suas considerações finais.

Abstract

One of the main characteristics of the Lula and Dilma administrations was the prominence that distributive conflict came to have in explaining the Brazilian inflationary process. Changes such as the policy of real increases in the minimum wage and the gradual reduction of unemployment during the period gave workers greater bargaining power in their struggle with capitalists in the distributive conflict. This paper seeks to detail how this movement took place and how austerity made the capitalist side stronger in this dispute. The first section details how the beginning of the Inflation Targeting Regime was marked by a series of inflationary shocks, while the second section shows how distributive conflict became more relevant in explaining inflation. In the third section, we examine the resolution of the conflict in favor of capitalists through fiscal austerity. The article concludes with its final considerations.

Palavras-chave

Inflação – Conflito Distributivo – Inflação de custos

Keywords

Inflation – Distributive Conflict – Cost inflation

Area de interesse

Área 6. Economia Monetária e Financeira e Dinâmica Inflacionária

Introdução

Com o começo do governo Lula, além das diversas mudanças estruturais que tivemos na sociedade, uma outra mudança relevante também possui destaque, o papel do conflito distributivo¹ entre capitalistas e trabalhadores para a formação de preços, e consequentemente, da inflação, na economia brasileira. Com políticas como o aumento do salário mínimo em termos reais e a gradual redução do desemprego durante o período, tivemos uma situação em que a classe trabalhadora obteve um maior poder de barganha, levando para uma situação inédita de situação mais pró-trabalhador durante este período. Porém, com o fim do governo Dilma e com o golpe de 2016 já consolidado, o conflito distributivo se tornou novamente pró capitalista, reduzindo o poder de barganha do trabalhador a partir de políticas de ajuste fiscal.

Podemos dizer que, entre o período de 1999 até 2018, temos momentos distintos em como diferentes fontes de custo afetaram mais a inflação, sendo que em alguns casos estas fontes estavam mais ligadas à melhora da vida da classe trabalhadora. Entre 1999 e 2005, tivemos uma elevada gama de fatores pressionando a inflação, como a alta de preços administrados, o câmbio, pressões inflacionárias oriundas do conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas e até mesmo choques de alimentos e *commodities* que afetaram a formação de preços do período. A partir de 2006, tanto o câmbio quanto os preços administrados passaram variar de forma mais amena, sendo que o

¹ Segundo Campedelli (2023), os principais fatores de formação inflacionária do Brasil são o conflito distributivo, o câmbio, os preços administrados e a elevação do preço de bens produzidos *in natura* ou *commodities*. O autor coloca que a inflação pode ser resultado da disputa entre capitalistas e trabalhadores pelo excedente gerado na produção. Para maior aprofundamento, consultar CAMPEDELLI, A.L. O peso do conflito distributivo na inflação brasileira entre 1999 e 2018. **XVI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, Niterói/RJ, Associação Keynesiana Brasileira, 2023.

conflito distributivo e a variação de preços dos alimentos produzidos *in natura* e também das *commodities* foram os fatores que mais pressionaram a inflação.

A partir de 2011, o câmbio volta a ser fator de pressão da inflação para além dos demais fatores já citados anteriormente, porém, o que ocorreu foi uma política explícita de controle dos preços administrados para manter a inflação dentro da banda estipulada. Por fim, a partir de 2015, temos que o preço dos alimentos *in natura* e *commodities*, além dos preços administrados foram os fatores de pressão inflacionária, com agora o conflito distributivo sendo fator pouco relevante para a explicação inflacionária da época. Neste mesmo período foi o momento em que tivemos os menores índices inflacionários desde o começo do Regime de Metas de Inflação em 1999.

É importante ressaltar o comportamento do preço dos alimentos produzidos *in natura* e as *commodities* dentro do período analisado. Ele foi um fator de baixa relevância no peso final do IPCA, mas, ao mesmo tempo, foram os itens que mais variavam nesse recorte temporal. Este se mostrou muito sensível às variações cambiais e dos preços internacionais das *commodities*. É possível observar picos no preço deste tipo de bem nos anos de 2002, 2008, 2011, 2013 e 2015, e também às variações positivas de bons momentos de safra, como se pode observar em 2017. Sendo assim, é o fator que possui a maior sensibilidade para choques de custo, sejam eles internos, como a elevação da oferta que resulta em baixa dos preços, sejam externos, como o câmbio, que elevam o preço interno dos alimentos.

Este artigo se propõe a expandir esta breve introdução realizada, observando quais foram os fatores que tiveram o maior peso na formação final, os que mais variam, a causa dessas variações e o efeito prático disso na formação final do IPCA. Para além desta introdução, este artigo possui mais três seções. A primeira se propõe a analisar o período entre 1999 e 2005, marcado por fortes choques inflacionários, enquanto o segundo mostra como o conflito distributivo passou a ter um peso mais relevante na formação inflacionária brasileira a partir de 2006. A terceira seção mostra como o conflito distributivo foi resolvido pró capitalista, a partir dos ajustes fiscais ocorridos a partir de 2015. Este artigo é finalizado com suas considerações finais.

1 – Choques inflacionários (1999-2005)

O período entre 1999 e 2005 foi marcado por um choque de oferta oriundo da desvalorização cambial ocorrida após a flexibilização ocorrida no começo do período e que teve, no biênio de 2001-2002, uma nova elevação da taxa de câmbio graças ao cenário econômico internacional conturbado e as perspectivas do mercado financeiro sobre um possível governo Lula,

que acabou se confirmando com sua eleição ao final de 2002. Os choques passam a ser mitigados em 2003, com o período de elevação do preço internacional das *commodities*, que incentivou as exportações, aumentando o fluxo de dívidas estrangeiras na economia doméstica e reduzindo, ao final de 2005, as pressões cambiais que foram a principal característica deste primeiro período analisado.

Gráfico 1 – Variação mensal média da taxa de câmbio entre 1999 e 2005 (em R\$)



Fonte: Ipeadata

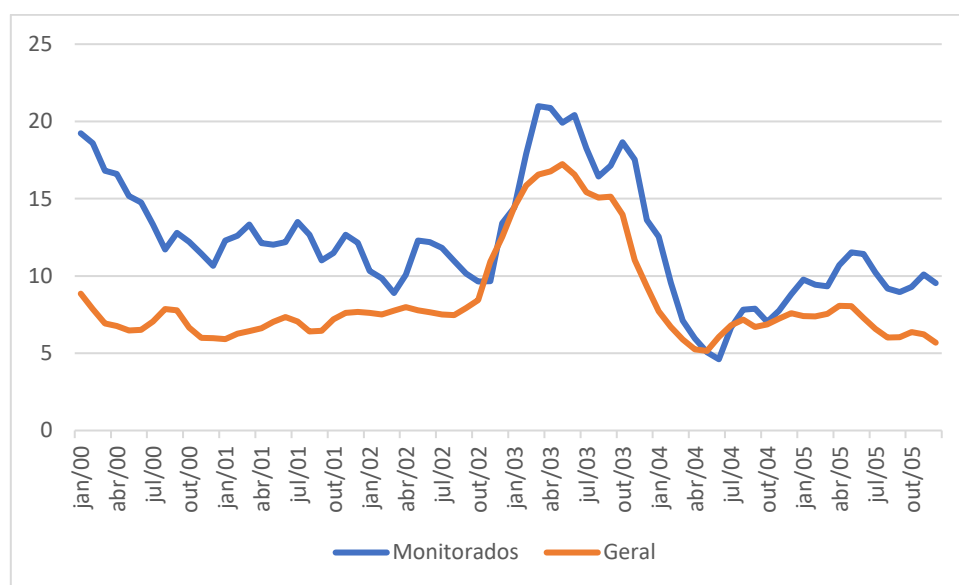
Como observado no gráfico 1, o período entre 1999 e 2005 foi marcado justamente por uma elevação da taxa de câmbio, com um pico ocorrido no começo do ano de 2003. Após uma queda ocorrida depois do fim das pressões especulativas, que vieram junto com a eleição de Lula no ano anterior, a taxa se manteve constante, mas em elevado patamar para o histórico recente até meados de 2004. Esta só passa a se reduzir de fato neste momento, quando temos o efeito da elevação da venda das *commodities* reduzindo a taxa de câmbio.

Bastos e Braga (2010) corroboram tal visão, pois pontuam que os principais fatores que influenciaram o período foram oriundos de choques inflacionários de oferta, principalmente ligados ao câmbio. A elevação ocorrida causou um aumento considerável do preço dos bens dentro do grupo câmbio e do grupo preços administrados, além de uma elevação do preço internacional das *commodities*, que aumentou o preço interno dos alimentos.

Em relação aos preços administrados, as regras impostas durante o processo de privatização, que ocorreu no primeiro governo Fernando Henrique (1995-1998), tentaram preservar

o valor das receitas em dólar, inclusive atrelando a variação a formas indiretas da variação do câmbio, como a utilização do IGP-M ao invés do IPCA. Junto ao movimento de desvalorização cambial que existiu naquele período, tivemos uma forte elevação desse grupo de bens na economia, sendo um dos principais fatores de variação e de peso no IPCA naquele momento (BRAGA, 2013, p. 714).

Gráfico 2 – Variação acumulada em 12 meses do IPCA geral e d dos preços monitorados entre 1999 e 2005 (em %).



Fonte: Ipeadata

O gráfico 2 acima mostra a evolução do IPCA acumulado em 12 meses tanto dos preços monitorados do geral entre o período de 1999 e 2005. A primeira coisa que podemos observar é que os preços administrados ficaram em patamar acima do IPCA geral em quase todos os momentos, mostrando que este foi um fator inflacionário relevante. Isto existe devido à natureza da formação dos preços administrados naquele momento, em que, devido à forte correlação ao dólar e índices ligados à taxa de câmbio, acabava tendo uma elevação sempre acima do índice oficial inflacionário brasileiro. Outro fato que é importante observar é que existiu um acumulado em 12 meses sempre muito elevado dos preços administrados, quase sempre acima dos 10%, chegando acima de 20% no pico observado em 2003. Somente após meados de 2004, quando passa a ocorrer uma revisão da formação dos preços monitorados é que a inflação deste grupo de bens passa a ficar mais reduzida.

Sendo assim, a elevação cambial do período, que chegou a 153% entre janeiro de 1999 a outubro de 2002, acabou aumentando os reajustes dos bens administrados, que, no mesmo período, teve elevação acumulada de 31,4%, gerando dois efeitos, a elevação dos preços dos bens

administrados em si e também de custos dos demais bens da economia, por serem fatores de custo de quase todo produto produzido internamente no país. Com isto, ocorreu um efeito em cadeia destes, pressionando a inflação no período.

Em relação aos bens mais sensíveis ao câmbio na sua formação de preços, observam-se dois fatores. Primeiro, é em relação à variação cambial, que altera o preço de insumos importados e, inclusive, a precificação dos bens que são definidos segundo o mercado internacional. Sendo assim, entre 2001 e 2004, foi possível observar que o choque inflacionário mais relevante foi a elevação da taxa de câmbio, se elevando em 39%. Em segundo lugar, fator importante foram os preços externos dos bens, principalmente das *commodities*, para explicar a alta inflacionária (LEITE; HERMANN; PIMENTEL, 2016, p. 106-7).

O câmbio tem uma primeira elevação em 1999, saindo de R\$1,20 para R\$1,91 dois meses depois, a partir do momento em que ocorreu a troca do câmbio fixo pelo flutuante, mas quando passa a valer o regime de metas de inflação, este já estava em relativo controle, em torno de R\$1,79, sem novas valorizações. A elevação cambial passa a ser mais intensa em 2001, elevando-se em 21% naquele ano e acelerando em 2002, aumentando 61% até outubro do mesmo ano. Somente a partir de 2004 o câmbio volta a apresentar uma apreciação, reduzindo-se em 4,7% naquele ano. Isso explica como tal fator de custo pressionou os itens do grupo câmbio no momento.

Isso acaba corroborando com a análise realizada neste trabalho, pois mostra que tanto os preços administrados quanto o câmbio tiveram elevada participação da formação inflacionária no período de 1999 e 2005. Sendo assim, o primeiro período pode ser explicado principalmente devido a estes dois fatores. Agora, observado como os fatores inflacionários que acabaram influenciando o IPCA deste momento, é necessária uma análise mais detalhada.

Em 1999, temos a adoção de um novo método de controle inflacionário e uma nova política cambial, respectivamente o regime de metas de inflação e o câmbio flutuante. Ao mesmo tempo, ocorrem reajustes de preços administrados com as regras estabelecidas no momento das privatizações, ainda ocorrida no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Tal conjuntura gerou pressões oriundas destas duas vertentes, mas ainda em níveis que deixaram a inflação dentro do esperado para aquele momento, tanto que as metas estabelecidas foram alcançadas em 1999 e 2000, respectivamente de 8,94% e 5,97%.

A partir de 2001, os choques de oferta aparecem, elevando as pressões inflacionárias e, conseqüentemente, o IPCA nos anos de 2001 e 2002. No primeiro destes, ocorreu a crise no setor energético, gerando racionamento e elevação da tarifa elétrica tanto para empresas quanto para as

famílias, o que aumentou em cadeia o preço dos bens, por ser fator de custo na produção dos bens consumidos e medidos na cesta do IPCA. Além disso, ocorre uma grave crise cambial na Argentina, que teve impactos no Brasil, elevando a taxa de câmbio internamente. No setor externo, temos uma crise no mercado de ações norte-americano, de empresas emergentes de internet, que elevou as incertezas, sendo mais um fator que potencializou a depreciação cambial. (MODENESI, 2005, p. 375-7).

Em 2002, ano eleitoral e com cenário internacional ainda instável, ocorreu um novo movimento de subida da taxa de câmbio. O setor financeiro alegava incertezas sobre a condução da política macroeconômica do potencial vencedor da eleição, Luís Inácio Lula da Silva, o que obrigou o então candidato a publicar a “Carta ao povo brasileiro”, comprometendo-se em manter a mesma condução de política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso. Mesmo assim, o câmbio continuou se elevando (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 209). Nos dois anos, ocorreram choques cambiais, elevando o preço dos bens mais sensíveis à taxa de câmbio, e também do grupo dos preços administrados, que possuía, ainda nessa época, forte correlação com índices inflacionários ligados ao câmbio em seu reajuste, como o IGP-M.

O cenário econômico de 2003 refletiu inicialmente uma continuidade dos dois anos anteriores, pelo menos até meados deste ano. Começa, em 2003, um ciclo de apreciação cambial na metade do ano, quando a taxa que se encontrava em R\$3,44 em março se reduz em 15,2% até o final do ano, fruto da melhora do cenário internacional, resultado da intensificação das compras de *commodities* pela China. Isso fez com que fosse possível obter um resultado econômico melhor e, com a entrada cada vez maior de divisas estrangeiras, passou a reduzir no médio prazo a taxa de câmbio (MODENESI, 2005, p. 382).

Tal movimento cambial era esperado. O efeito inicial de uma elevação dos preços das *commodities* é um aumento da taxa de câmbio, como pode ser visto em 2002 e meados de 2003. Mas, com o passar do tempo, a entrada de divisas estrangeiras acaba reduzindo a taxa de câmbio, passando a atuar como atenuante no médio e longo prazo. Em 2004 e 2005, o câmbio passa a pressionar cada vez menos a inflação, já que este teve queda de 19,1% no período e, consequentemente, os preços administrados também passaram a pressionar menos o nível inflacionário. Mesmo assim, em alguns períodos, o preço das *commodities* pressionou a inflação, como pode ser visto entre o final de 2004 e início de 2005 (FREITAS, 2010, p. 195).

Temos, então, o cenário no qual ocorreram as variações de custo e o motivo pelo qual os grupos de bens tiveram tal comportamento inflacionário. Com a taxa de câmbio pressionando bens mais sensíveis ao câmbio e também os preços administrados, principalmente entre o período 2001 e

2003, ocorreu um choque inflacionário. Além disso, a variação constante do preço das *commodities*, mesmo atenuando o câmbio no longo prazo, atuou em diversos momentos para elevar o preço de alimentos consumidos *in natura* e também as *commodities*.

2 – Conflito distributivo como fator inflacionário (2006-2014)

Entre 2006 e 2014 temos um período em que o IPCA se manteve dentro das bandas estipuladas pelo Regime de Metas de Inflação, junto de um ritmo considerável de crescimento econômico, principalmente entre 2006 e 2010. Porém, existem diferenças que precisam ser analisadas com cautela para se chegar à conclusão exata, pois enquanto a inflação entre 2006 e 2011 foi facilmente controlável, o segundo período viveu em níveis próximos ao da banda superior estipulada. O que existe de comum entre os dois períodos é a política salarial e o peso que ela teve na formação inflacionária, o que fez com que o IPCA fosse mais influenciado pelo conflito distributivo nesse momento. Mas as diferenças entre 2006-2011 e entre 2012-2014 são relevantes e precisam ser observadas separadamente para conseguir uma análise mais clara e detalhada do cenário.

2.1 – O salário como principal fator inflacionário (2006-2011)

No período entre 2006 e 2011, destacam-se algumas situações que foram frutos de mudanças estruturais da economia brasileira que ocorreram no período anterior, mas especificamente durante os três primeiros anos do governo Lula. O primeiro fator é que a elevação do comércio das *commodities* e o cenário econômico mais favorável garantiu ao país uma taxa de câmbio mais apreciada e controlada, com redução em 20,2% no período. Em segundo lugar, ocorreu uma série de reformas nos reajustes dos preços administrados, reduzindo a sensibilidade destes ao câmbio. Por último, começa a política de valorização do salário-mínimo e de elevação da demanda via consumo, impulsionando o setor de serviços. Essas situações são importantes para o entendimento das pressões inflacionárias e o comportamento dos grupos estipulados nesse período.

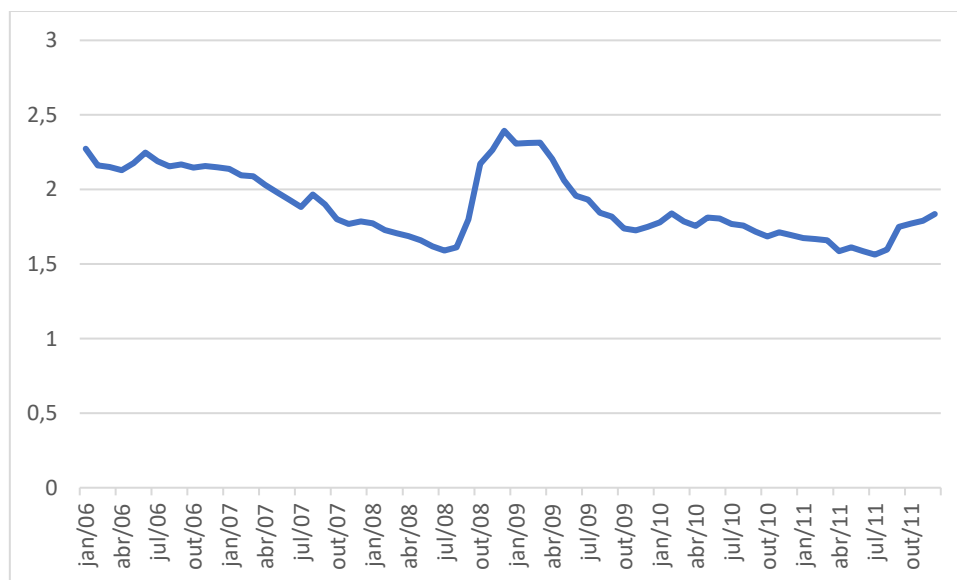
Em relação aos preços administrados, em 2004, começam revisões nos contratos de concessão das empresas privatizadas, o que refletiu tanto na redução da variação deste grupo quanto na diminuição do peso na formação final do IPCA. No caso da energia elétrica, passa a ocorrer uma racionalização de sua compra pelos distribuidores pelo preço mais baixo disponível do mercado, alterando o indexador do reajuste, que passou a ser o IPCA. A telefonia passou por alterações a partir de 2006, também mudando o antigo índice (IGP-DI) do cálculo da variação dos preços. No caso dos

combustíveis, passou a se utilizar a CIDE (Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico), reduzindo a tributação sobre combustíveis em momentos de maior elevação do preço internacional do petróleo (BRAGA, 2013, p. 714-5).

Tal situação ajudou a atenuar choques cambiais nos preços administrados. Com as mudanças realizadas, tal categoria passou a ter reajustes mais próximos aos demais bens e a ser, nesse período, fator de controle inflacionário, ao invés de pressionar o IPCA como aconteceu no período anterior.

Sobre o câmbio, entre 2005 e 2011, ocorre uma reversão em relação a seu peso na definição da inflação brasileira, pois este passa a ser menos explicativo para a formação final do IPCA do que outros fatores, como a elevação dos preços externos, principalmente *commodities*. Mesmo assim, a redução do peso do câmbio não significa que ele passou a não ser explicativo, apenas que novas variáveis acabaram entrando formação das variações do IPCA, que antes eram mais irrelevantes. Inclusive, é importante ressaltar que, no período entre 2005 e 2013, o câmbio teve o papel de amenizar pressões inflacionárias, justamente pela baixa volatilidade e situação de câmbio apreciado que marcou tal período (LEITE; HERMANN; PIMENTEL, 2016, p. 101-2).

Gráfico 3 – Variação mensal da taxa de câmbio média entre 2006 e 2011 (em R\$)



Fonte: Ipeadata

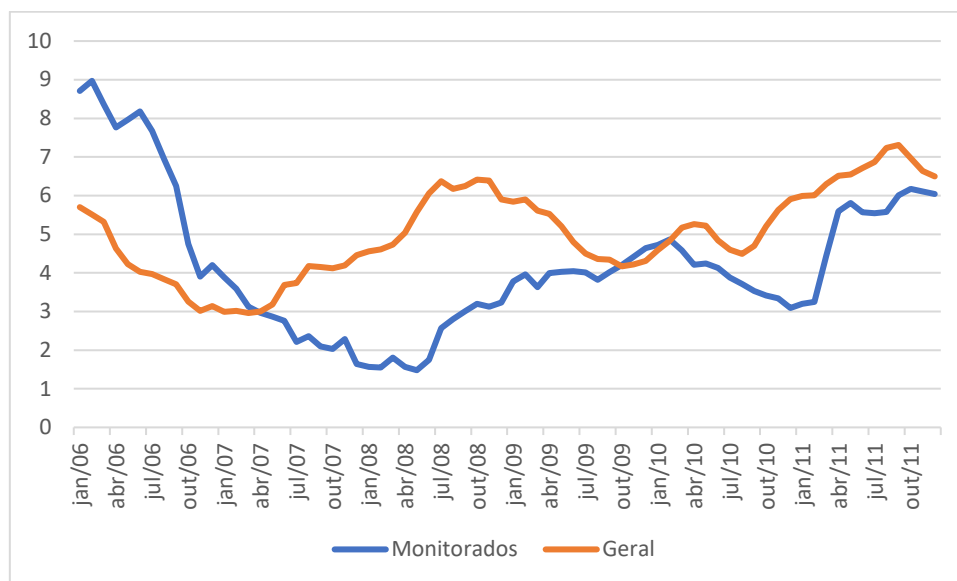
Como observado no gráfico 3, o período entre 2006 e 2011 foi marcado por uma queda gradual da taxa de câmbio. A taxa, que estava em R\$ 2,27 em janeiro de 2006 termina o ano de 2011

em R\$ 1,83, e mesmo assim, o final do ano de 2011 foi marcado por um leve aumento da taxa de câmbio, já que no mesmo ano a taxa chegou em R\$ 1,59. A única exceção no período foi no ano de 2008 e parte de 2009, marcado pela crise do subprime, que desvalorizou a maior parte das moedas mundiais, que é o ponto de exceção que temos nesta série.

Nesse momento, temos uma conjuntura econômica que permitiu uma taxa de câmbio mais apreciada e com menor volatilidade do que no período anterior. Devido ao favorável ciclo das *commodities*, com elevação dos preços internacionais entre 2003 e 2006, ocorre uma expansão agrícola a partir deste momento, que garante, ao mesmo tempo, uma elevada exportação desses bens, gerando entrada de divisas internacionais e também garante um maior abastecimento interno desses produtos. Isso fez com que as pressões inflacionárias oriundas do câmbio se arrefecessem nesse período (BARBOSA, 2013, p. 75).

Isso ajuda a explicar a situação que ocorre no segundo período de análise, entre 2006 e 2011, quando os preços administrados e o câmbio passaram a ter menor peso e menor variação, em termos acumulados de 22,5% e 36,1% respectivamente, que, no momento anterior, foi em termos acumulados de 66,2% e 59,2% respectivamente. O câmbio com uma menor volatilidade e mais valorizado passou a exercer menor pressão inflacionária e a reforma ocorrida nas concessões públicas corrigiu problemas estruturais dos preços administrados que faziam com que tais itens se elevassem constantemente acima do IPCA. O último ponto que precisa ser observado nesse período é o elevado peso que os bens considerados do grupo conflito distributivo passaram a ter na formação inflacionária brasileira e o papel dos salários nessa lógica, tendo elevação acumulada de 52,81% no período

Gráfico 4 – Variação acumulada em 12 meses do IPCA geral e dos preços monitorados entre 2006 e 2011 (em %).



Fonte: Ipeadata

O gráfico 4 mostra o efeito das mudanças na legislação dos preços administrados durante o período analisado. Ocorre uma queda da variação em 12 meses deste grupo de bens desde o começo de 2006, e ficando pela primeira vez abaixo do IPCA geral no começo de 2007. A partir de então, estes passam a ficar constantemente abaixo do IPCA geral, sendo fator que ajudou a amenizar as pressões inflacionárias do período.

Ocorre, a partir de 2003, uma série de medidas que buscava formar um mercado de massa sustenta do por dois grandes pilares: a distribuição de renda promovida pelas políticas de transferência de renda e aumento de salários e o estímulo à inclusão bancária e ao crédito para consumo. As políticas que se basearam tais medidas foram a de aumento do salário-mínimo, que apresentou um crescimento real de 70% entre 2002 e 2014, as de transferência de renda, elevando o valor dos benefícios da previdência e seguridade social e criando programas como o bolsa família, as de facilitação de crédito as famílias e empresas além de elevação do volume de despesas públicas na área social (ROSSI; MELLO, 2016, p. 256-7).

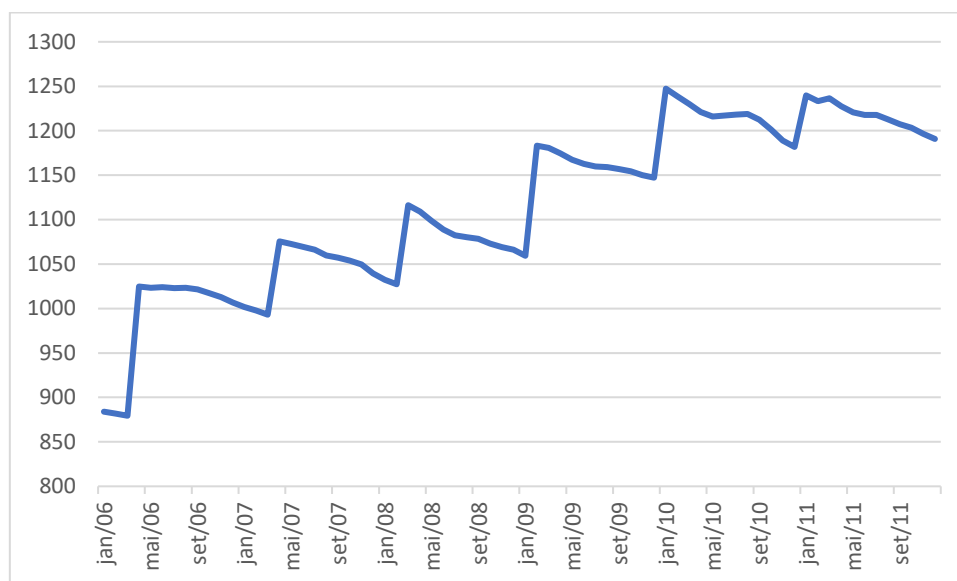
Isso gerou uma mudança considerável tanto na demanda econômica quanto no mercado de trabalho, reduzindo a proporção da população que vivia com menos de um salário-mínimo, além de elevar a renda da população mais pobre. Também foi possível observar uma redução considerável do número de desempregados, além de uma maior formalização e aumento do salário real médio (ROSSI; MELLO, 2016, p. 257). Isso fez com que o consumo de bens duráveis se elevasse

durante o período, grupo de bens que se encontram quase que inteiramente dentro daqueles classificados como conflito distributivo. Também elevou o consumo de serviços por parte da população, ocorrendo com isso um aumento do peso desse grupo de bens dentro do período 2006-2011.

O setor de serviços teve elevação tanto na presença dentro do PIB quanto na população ocupada no setor, e foi o de maior geração de empregos no período dos governos petistas. Tal situação também fez com que as variações dos bens de serviços se elevassem acima do medido pelo IPCA entre 2005 e 2013, com média mensal acumulada em 12 meses de 6,75% (GIOVANETTI; CARVALHO, 2015, p. 7-8). Isso possui forte ligação com os custos salariais, que passam a ser fator de maior relevância para a explicação da inflação a partir de 2006 e se mantém assim até 2014 (SUMMA, 2016, p. 743-4). A política de salário-mínimo, que se inicia em 2005 e se mantém constante até 2014, passa a ser uma explicação chave para o entendimento da inflação dentro desse período.

Temos, então, uma situação nova que persistiu entre 2006 e 2014. Com a política de valorização do salário-mínimo, este passou a ser fator de custo mais relevante na composição inflacionária. Ao mesmo tempo, isso impulsionou o consumo de uma parcela da população com elevada propensão a consumir, fazendo com que a procura por bens e serviços se elevasse. Esses setores se expandiram, pagando mais salários e elevando ainda mais seus custos. Tal círculo virtuoso fez com que o salário e, conseqüentemente, o conflito distributivo fosse o fator explicativo mais relevante para entender a composição do IPCA no período.

Gráfico 5 – Variação real do salário mínimo entre 2006 e 2011 (em R\$)



Fonte: Ipeadata.

O gráfico 5 mostra a variação do salário mínimo em termos reais entre os anos de 2006 e 2011. Tivemos uma elevação constante do salário mínimo, com recomposição sempre no começo do ano, além de um acréscimo real do valor, com exceção do ano de 2011. O salário em termos reais saiu de R\$ 883,80 para R\$ 1190,63 no período, uma alta de 34,7%. Também importante ressaltar que a perda de poder de compra durante o ano é relativamente baixa, garantindo um elevado poder de compra para o trabalho no período.

A cesta de bens do IPCA possui um elevado peso de bens intensivo em trabalho de qualificação baixa, que sofrem elevada influência do salário-mínimo. Além disso, a política de salário-mínimo possui elevado peso no poder de barganha do trabalhador ao realizar suas negociações em termos reais para seus rendimentos vigentes. Esse teve uma média de 75% de elevação de salários em negociação salarial acima do INPC para o setor de serviços e de 89% no setor industrial. Porém, não se deve desprezar também que uma elevada parcela desses trabalhadores que recebem salário-mínimo passou a ter outras fontes de renda, oriundas das políticas de distribuição de renda, junto a uma conjuntura de menor desemprego. Todos estes fatores conjuntamente acabaram fazendo com que estes bens possuíssem um peso mais elevado na definição do IPCA, seja este de forma indireta, seja direta (SUMMA, 2016, p. 748-51).

Vemos, portanto, que existiu uma grande mudança conjuntural neste período, fazendo as condições sociais mudarem entre 2006 e 2014. Os bens mais sensíveis ao conflito distributivo foram os que mais foram afetados, pela intensidade de trabalho de baixa qualificação que existe na

produção desses itens. Então, o salário acabou sendo o fator de custo mais relevante, fazendo com que tal grupo elevasse seu peso dentro do IPCA de forma mais contundente entre 2006 e 2014.

Tais mudanças explicam o elevado peso e importância o conflito distributivo possuiu dentro da formação inflacionária no período entre 2006 e 2014. O conjunto de fatores de uma taxa de câmbio mais apreciada e com menor variação e as reformas que reduziram o peso os reajustes dos preços administrados demonstram o motivo de tal comportamento da inflação nesse período. Porém, durante o governo Dilma, algumas mudanças importantes ocorreram, o que fez com que a condução da política monetária se alterasse, mudando alguns fatores importantes para o entendimento do comportamento de diversos fatores de oferta que influenciam no IPCA.

2.2 – Pressão cambial e a utilização dos preços administrados no controle inflacionário.

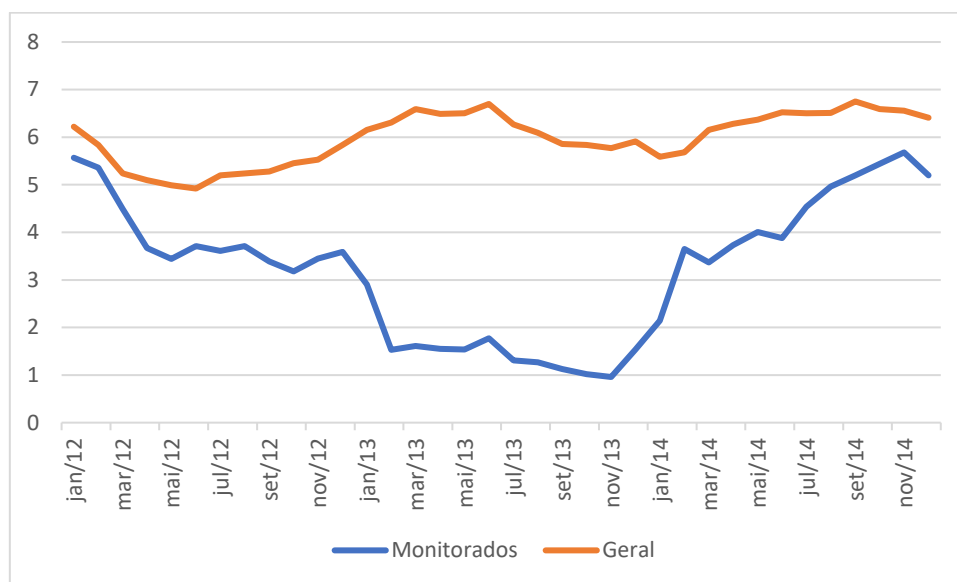
O fator preponderante para explicar o período entre 2006 e 2011 e o subsequente, entre 2012 e 2014, foi o conflito distributivo, por causa das mudanças sociais que ocorreram no governo Lula e foram reforçadas no governo Dilma. Porém, a partir de 2012, temos a volta do câmbio como elemento explicativo relevante para a formação do IPCA.

O Governo Dilma passou por uma mudança estrutural importante, quando tentou passar ao setor privado a responsabilidade do investimento, com medidas como uma série de isenções fiscais descoordenadas para setores produtivos específicos. Além disso, reduziu a curva de investimento público se comparado ao governo Lula ao mesmo tempo e, que reduziu a taxa de juros até o patamar de 7,25%, tentando fortalecer os mecanismos de investimento privado, junto com uma desvalorização cambial, na tentativa de melhorar as condições de investimento interno (BIANCARELLI, 2014, p. 280-1).

Além disso, o cenário econômico se reverteu em 2012. Os Estados Unidos ainda sofriam efeitos da crise de 2008 e a recuperação não era vigorosa como se imaginava e na Europa diversos países começaram a passar por crises de dívida pública. A China desacelerou sua atividade econômica naquele período, levando a uma redução do preço das *commodities* agrícolas, o que diminuiu o potencial de crescimento brasileiro (BARBOSA, 2013, p. 86). Tal conjuntura levou a uma situação distinta, já que um câmbio mais depreciado era visto na época como fator importante para aumentar a competitividade do país em relação a suas exportações e também consequência do cenário econômico vigente. Junto disso, com a redução da Selic, que reduziu a atração de capital estrangeiro, a taxa de câmbio ficou maior, elevando-se em 47,5% no período, voltando a ter papel relevante para a formação inflacionária entre 2012 e 2014.

O governo Dilma optou por um controle mais rígido dos preços administrados, reduzindo sua variação para níveis abaixo do IPCA durante o período de 2012 e 2014 (CAMPEDELLI, 2016, p. 133). Os monitorados tiveram elevação acumulada no período de 10,3% enquanto os livres tiveram de 19,9%. Essas medidas serviam como uma dupla função. Primeiramente, buscava-se controlar as pressões inflacionárias oriundas da taxa de câmbio mais elevada, que era mantida assim visando aumentar a competitividade da indústria nacional. Em segundo lugar, também buscava-se reduzir os custos de produção das empresas brasileiras, melhorando as condições de negócio da economia brasileira.

Gráfico 6 – Variação acumulada em 12 meses dos preços administrados e do IPCA geral entre 2012 e 2014 (em %).



Fonte: Ipeadata.

O gráfico 6 mostra a evolução dos preços administrados e do IPCA geral no período analisado. Importante observar a forte queda que os preços administrados tiveram no período, em sentido oposto a alta observada do IPCA geral. Isto mostra que os preços administrados foram utilizados como ferramenta para reduzir os impactos inflacionários no período, que tinham como sua principal origem a elevação do câmbio e ainda o grande peso do conflito distributivo na formação da inflação.

A situação deste período era de pressões inflacionárias oriundas tanto do grupo conflito distributivo quando do grupo câmbio, que se encontravam em variação acumulada de 27,8% e 19,71% entre 2012 e 2014 respectivamente. Para evitar que o IPCA ultrapassasse a meta estipulada, os preços

administrados tiveram seus reajustes limitados como forma de controle inflacionário. Isso explica o movimento ocorrido entre 2012 e 2014, em que os bens mais sensíveis ao conflito distributivo continuam sendo um fator importante para a explicação da inflação, porém os do grupo câmbio passam a, também, pressionar o IPCA. O que amenizou a inflação naquele momento foram os preços administrados. Podemos concluir, portanto, que a volta da pressão do câmbio na inflação brasileira foi compensada pelo controle mais rigoroso dos bens com preços administrados.

A situação deste período, desse modo, foi distinta do que ocorreu entre 2006 e 2011. Ao invés de ter somente um fator pressionando a inflação, que era o conflito distributivo, que possibilitou uma inflação mais controlada, o câmbio foi mais um fator de pressão ao IPCA. Sendo que um câmbio depreciado era esperado e inclusive desejado pelo governo, para controlar a inflação era necessário maior rigor com os preços administrados ou amenizar o conflito distributivo, afetando a classe trabalhadora. No primeiro governo Dilma, o escolhido foi a primeira opção, porém, a partir de 2015, já no segundo governo Dilma e tendo continuidade após seu impeachment, a opção de controle inflacionário foi atuar no conflito distributivo.

3 – Resolução do conflito distributivo: o ajuste fiscal (2015-2018).

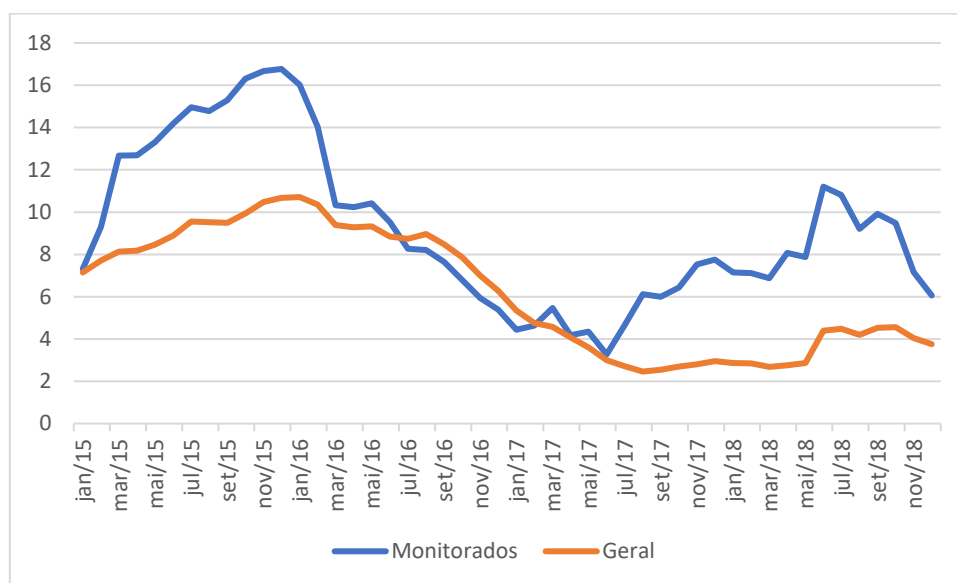
O último momento analisado neste trabalho é entre 2015 e 2018, marcado por políticas de austeridade fiscal, que têm início ainda com Dilma, e se mantêm durante o governo Temer. Tal situação foi responsável por reduzir consideravelmente a inflação, atuando, principalmente, no grupo conflito distributivo, o que mostra a escolha de combater a inflação às custas da classe trabalhadora.

Em 2015, temos um período de elevada inflação, com uma elevação ocorrida principalmente, nos preços administrados. Isso é resultado tanto das políticas de austeridade fiscal que passam a ser a tendência do governo a partir deste momento quanto do reajuste dos preços administrados represados durante o primeiro governo Dilma. Ao mesmo tempo, passa-se a elevar constantemente a taxa Selic, que chega à 14,5% (CAMPEDELLI; LACERDA, 2020, p. 11).

O reajuste quase que imediato dos preços administrados, que se elevou no acumulado ao ano em 16,7% em 2015, fez com que um choque de oferta ocorresse na economia brasileira. Preços como o da energia elétrica se elevaram em 43,5% no acumulado do ano, gerando um efeito cascata em quase todos os outros bens medidos dentro do IPCA. Porém, ainda existiam pressões inflacionárias dos salários, pois o conflito distributivo não havia sido totalmente amenizado com a elevação do desemprego e redução dos salários, ao mesmo tempo que tanto câmbio quanto preços administrados e os bens *in natura/commodities* pressionavam a inflação. Tal combinação gerou uma

elevação inflacionária consistente, terminando o ano em 10,7%, a segunda maior de nossa análise e a maior desde 2002, que foi de 12,5%. A combinação de todos estes fatores fez com que a inflação ultrapasse a meta depois de anos de um controle inflacionário dentro da meta estipulada.

Gráfico 7 – Variação acumulada em 12 meses dos preços administrados e do IPCA geral entre 2015 e 2018.



Fonte: Ipeadata

O gráfico 7 mostra como se deu a dinâmica de preços administrados e do IPCA geral entre 2015 e 2018. Tivemos num primeiro momento uma recomposição dos preços administrados que estavam defasados devido aos anos de 2012, 2013 e 2014. Logo após, temos um novo choque de preços administrados, bem acima da inflação geral. Isto mostra que, para o governo, os preços administrados não foram a principal forma de tentar amenizar a inflação no período analisado.

A partir de 2016, o controle inflacionário passa a ser mais ameno, já que os reajustes dos preços administrados ocorreram no ano anterior, tanto que o acumulado no ano desse grupo de bens foi de 5,39% ao mesmo tempo em que a taxa de câmbio se reduziu em 17,3%. As políticas de salário-mínimo começam a ser revertidas, fazendo com que o setor de serviços passe a ter menor pressão inflacionária. Portanto, a redução da inflação que se inicia a partir dessa data se destaca por ser resultado de uma fragilização da classe trabalhadora. Além disso, diversos itens de consumo básico da mesma se elevaram de forma contundente (CAMPEDELLI; LACERDA, 2020, p. 11-2).

Neste período, portanto, o controle inflacionário se deu às custas da classe trabalhadora, iniciada ainda em 2015 e consolidado a partir de 2016. Com a reversão das políticas de salário-mínimo e a redução do investimento público, temos uma elevação do desemprego e um menor poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais. Sendo que os reajustes dos preços administrados ocorreram em 2015, no ano seguinte estes tiveram apenas variações dentro do esperado, reduzindo consideravelmente esta fonte inflacionária para este ano. O câmbio também se apreciou após o impeachment da presidenta Dilma, fazendo com que as pressões inflacionárias cambiais se arrefecessem. Então, temos uma situação em que o ano de 2016 termina com quase nenhuma fonte inflacionária relevante, inclusive com elevada queda nos últimos meses do ano de todos os bens medidos pelo IPCA.

A situação se manteve assim até o final de 2018, com algumas considerações importantes a serem feitas. Primeiro, é que o elevado desemprego que chega a 12,1% ante a 6,7% em 2015, baixo nível de investimento, com queda de 13,9%, 12,1% e 2,56% em 2015, 2016 e 2017 respectivamente, a ainda vigente política de austeridade fiscal e o final da política de reajuste do salário-mínimo, fazem com que o grupo conflito distributivo passe a amenizar qualquer tipo de pressão inflacionária na economia brasileira. Ao mesmo tempo, com o câmbio em relativa estabilidade, com média de R\$ 3,40 e variando entre R\$ 3,10 e R\$ 3,80 entre 2017 e 2018, eliminou-se as pressões dentro do grupo câmbio, que só teve certa mudança ao final de 2018, ano eleitoral, quando normalmente a taxa de câmbio se deprecia. O grupo que teve algum comportamento de maior destaque nestes dois últimos anos foi o de preços administrados, com elevações constantes de alguns bens específicos.

Isso mostra uma peculiaridade importante da inflação que existe desde 2016 na economia brasileira. A variação dos preços ocorre de maneira mais contundente, sendo, inclusive, acima do índice oficial, em bens com elevado consumo da classe trabalhadora. Itens como Energia Elétrica, Combustíveis veiculares, Combustíveis domésticos, que são administrados, elevaram-se em ritmo e nível mais acelerado do que o IPCA, mostrando que a inflação, mesmo reduzida, está afetando com maior peso os trabalhadores, reduzindo ainda mais a renda desta classe social (Ibid, 2020, p. 18).

Temos, assim, uma observação interessante que bate com o analisado dentro do nosso trabalho. O período de 2015-2018 se destaca por uma inflação baixa, com pouca variação na maioria dos itens, destacando-se o forte reajuste dos preços administrados em 2015 e a elevação de alguns bens específicos entre 2017 e 2018. Tal situação foi possível devido a um câmbio mais controlado, o que fez com que os bens do grupo câmbio se mantivessem estáveis, além da piora da situação da

classe trabalhadora, o que amenizou as variações do grupo conflito distributivo. Tal cenário explica o bom resultado do combate inflacionário no período.

O combate se deu, portanto, via austeridade, que tentou tornar o conflito distributivo pró-capitalista, numa situação de desemprego mais elevado. Os trabalhadores perderam poder de barganha, sendo que, no período, a taxa de negociações que resultou em elevação do salário acima do INPC foi de 56% no setor de serviços e de 45% no setor indústria, elevada queda se comparado ao governo Dilma, que era de 83% e 91%, respectivamente. Ocorreu, também, várias demissões com contratação de novos trabalhadores com salários menores, aproveitando-se da elevada taxa de desemprego. Então a questão salarial e o conflito distributivo, que foi o fator inflacionário mais relevante entre 2006 e 2014 foi utilizado para controlar a inflação entre 2015 e 2018. O controle da inflação se deu, portanto, às custas da classe trabalhadora brasileira.

Considerações finais

Desde a implementação do Regime de Metas de inflação em 1999, a formação inflacionária brasileira passou por algumas fases distintas, marcadas por diferentes fontes inflacionárias como as principais causas para explicar o aumento do nível geral de preços em cada período. É possível separar em quatro grandes períodos quando delimitados a data final da análise como o final do governo Temer.

Na primeira fase, tivemos um momento marcado por diversos choques inflacionários afetando a inflação, como pressão cambial, elevação do preço de alimentos produzidos e consumidos in natura e também das commodities, além dos preços administrados sendo a principal causa da inflação. Neste momento também foi o de maior inflação no período recente desde a estabilização com o Plano Real.

Na segunda fase, tivemos um fator novo sendo responsável por explicar a formação inflacionária do período, que é o conflito distributivo, que coloca na disputa pelo excedente produtivo entre trabalhadores, que querem melhores salários, e capitalistas, que querem aumentar sua margem de lucro, fator relevante para a explicação do processo inflacionário. Com as mudanças estruturais feitas no governo Lula, tivemos um aumento do poder de barganha da classe trabalhadora, que passou a ter maiores ganhos na disputa, e os salários passaram a ser um fator inflacionário mais relevante, ao mesmo tempo em que preços administrados e o câmbio acabaram amenizando as pressões inflacionárias, fazendo com que o período fosse marcado por uma inflação bastante controlada.

A partir de 2012, tivemos um fator inflacionário que fez com que ocorresse uma elevação considerada da inflação, fazendo com que ela passasse a ficar próximo da banda superior da meta estipulada. Com a tentativa de se ter uma política industrial mais competitiva, ocorreu uma elevação deliberada da taxa de câmbio, aumentando as pressões inflacionárias. Para tentar amenizar tal cenário, o governo se utilizou de um controle mais rígido dos preços administrados, que passaram a variar abaixo do IPCA geral, garantindo com que a inflação ficasse sempre dentro da meta no período.

A partir de 2015, com o início da agenda de austeridade fiscal, iniciada por Dilma e aprofundada por Temer após o golpe em 2016, tivemos o que podemos chamar de resolução do conflito distributivo. Tal situação elevou o desemprego, que, junto com o final da política de valorização do salário mínimo em termos reais e também da reforma trabalhista, reduziu consideravelmente o poder de barganha da classe trabalhadora, fazendo com que o conflito distributivo voltasse a ficar pró capitalista.

Então, vemos que as mudanças estruturais feitas no governo Lula criaram mudanças estruturais na economia e na formação inflacionária brasileira, transformando o conflito distributivo pró trabalhador como fator explicativo para a inflação no período. Com a volta da política de austeridade fiscal, tal situação se reverteu para ganhos aos capitalista, ou seja, o controle inflacionário se deu às custas da classe trabalhadora a partir deste momento.

Bibliografia

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: SADER, E et al. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013.

BASTOS, C. P. M.; BRAGA, J. M. Conflito distributivo e inflação no Brasil: uma aplicação ao período recente. **XV Encontro Nacional da Sociedade de Economia Política**, São Luis/MA, Sociedade de Economia Política, 2010.

BRAGA, J.M. A inflação brasileira na década de 2000 e a importância das políticas não monetárias de controle. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 697-727, 2013.

BIANCARELLI, A. M. A era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 58, p. 263-288, Jun/2014.

CAMPEDELLI, A. L. O regime de metas de inflação no Brasil: um balanço do governo Dilma. *Revista Nexos Econômicos*, Uberlândia, v. 10, n. 2, p. 115-138, 2016.

CAMPEDELLI, A.L. O peso do conflito distributivo na inflação brasileira entre 1999 e 2018. **XVI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, Niterói/RJ, Associação Keynesiana Brasileira, 2023.

CAMPEDELLI, A. L.; LACERDA, A. C. O combate a inflação como fator de concentração de renda: um estudo da década de 2010. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 142-165, 2020.

FREITAS, M.C.P. Banco Central e política macroeconômica: o regime de metas de inflação. In: MARCOLINO, L.C., CARNEIRO, R. *Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do Plano Real à crise financeira*, São Paulo: Atitude, 2010. p. 177-207.

GIOVANNETTI, L.F.; CARVALHO, L. Distribuição de renda, mudança estrutural e inflação de serviços no Brasil. **XLIII Encontro Nacional de Economia**, Florianópolis/SC, Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2015.

LEITE, K. V. B. S.; HERMANN, J.; PIMENTEL, D. A importância do Setor Externo para a Inflação Brasileira: Uma estimativa para o período 2001-2013. *Brazilian Keynesian Review*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 88-119, 2016.

MODENESI, A. M. *Regimes Monetários, Teoria e a Experiência do Real*. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. *Revista Tempo Social – USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

ROSSI, P.; MELLO, G. Componentes macroeconômicos e estruturais da crise brasileira: o subdesenvolvimento revisitado. *Brazilian Keynesian Review*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 252-263, 2016.

SUMMA, R. F. Uma nota sobre a relação entre salário-mínimo e inflação no Brasil a partir de um modelo de inflação de custo e conflito distributivo. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 3, p. 733-756, 2016.