

# 3 CAPÍTULO

## CONCENTRAÇÃO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO

- Os mercados na América Latina tendem a ser dominados por um pequeno número de empresas gigantes e são caracterizados por altos níveis de poder de mercado.
- Os monopólios contribuem para alta desigualdade e baixo crescimento na produtividade, fazendo com que os consumidores paguem preços mais altos, permitindo que as empresas renunciem a tecnologias mais eficientes e dificultando a inovação.
- O poder de monopólio e o poder político empresarial são duas faces da mesma moeda, pois as rendas de monopólio se traduzem em poder político que, por sua vez, aumenta o poder de monopólio, criando um círculo vicioso.
- A política de concorrência (também conhecida como política “antitruste” ou “antimonopólio”) é uma alavanca política que os países podem usar para conter o monopólio. A sua existência e eficácia não são exógenas ao poder político empresarial.
- O poder político das grandes empresas também distorce a política além da arena do mercado. De particular preocupação no contexto da armadilha da alta desigualdade e baixo crescimento na ALC são os efeitos sobre a política fiscal. Uma característica distintiva dos sistemas fiscais da região é o seu fraco poder redistributivo.
- Os trabalhadores e, particularmente, o trabalho organizado também têm o poder para distorcer a política na arena do mercado. No entanto, o efeito dos sindicatos profissionais sobre eficiência e igualdade na ALC é ambígua.

### 3.1. O poder concentrado nas mãos de poucas pessoas aumenta a desigualdade e prejudica o crescimento da produtividade

Um dos desafios mais perniciosos da alta desigualdade é a maneira como ela concentra o poder. A análise do capítulo 2 de uma pesquisa de percepções do Latinobarómetro realizada para este relatório mostra que uma esmagadora maioria das pessoas na região pensa que os seus países são governados por alguns grupos poderosos que agem em benefício próprio e não no interesse do bem público.<sup>1</sup> Também mostra que, em média, cerca de um quarto dos entrevistados consideram as grandes empresas o grupo mais influente e poderoso, com essa participação variando de 5% (Venezuela) a 48% (Chile). Em países onde as grandes empresas são percebidas como altamente influentes, o governo é considerado menos poderoso (e vice-versa).

Este capítulo explora os canais pelos quais a concentração de poder no mercado continua a sustentar a alta desigualdade e as dinâmicas de produtividade medíocres na região. Reconhece que o poder monopolista e o poder político empresarial são duas faces da mesma moeda, no sentido de que as rendas monopolistas se traduzem em poder político que, por sua vez, aumenta o poder monopolista, criando assim um círculo vicioso<sup>2</sup>.

O poder político empresarial distorce a política e enfraquece as instituições. Este capítulo enfoca a maneira como isso distorce a política dentro da esfera do mercado e os sistemas de redistribuição fiscal. Não apresenta uma revisão exaustiva de todas as áreas de política que podem ser distorcidas pelo poder político empresarial. Além disso, concentra-se apenas em alguns tipos de elites na região da América Latina e Caribe com uma influência particular nessas áreas, destacando o papel das grandes empresas e sindicatos profissionais como atores do mercado. No entanto, é claro, existem outros tipos relevantes de elites com poder concentrado que estão moldando ativamente a trajetória de desenvolvimento na região, com implicações para o crescimento e a igualdade. Por exemplo, atores militares experimentaram aumento de poder em muitos países.

Levar a sério o papel das elites é uma necessidade se quiserem considerar rotas de fuga viáveis para essa armadilha. Isso já foi dito antes. O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2006, que se dedica a explicar a relação entre desigualdade e crescimento, aponta a captura do poder econômico e político pelas elites como a principal razão

---

<sup>1</sup> Ver PNUD (2020); Latinobarómetro (painel), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>2</sup> Uma análise micro-fundacional aprofundada do poder pode ser encontrada no World Development Report 2017: Governance and the Law do Banco Mundial (2017).

de alguns países crescerem em ritmo mais lento.<sup>3</sup> Este capítulo retoma essa ideia e argumenta que a concentração de poder nas mãos de poucos é um dos fatores que sustentam a alta desigualdade e o baixo crescimento na região, que deve ser enfrentado para avançar. Se essas profundas desigualdades de poder que são tão comuns em muitos países da ALC forem trabalhadas, a região poderia apoiar uma economia de mercado mais inclusiva e próspera na qual o setor privado encontre oportunidades de empreendedorismo, o Estado cumpra as metas de manter o Estado de Direito e prover bens públicos e os cidadãos tenham a liberdade de levar a vida que podem valorizar.

## 3.2. Poder das grandes empresas: poder de monopólio e influência política

### Por que se preocupar com o poder de mercado?

Em economia, o conceito de poder de mercado se refere à capacidade de uma empresa de aumentar o seu preço acima do preço que a mesma empresa teria cobrado se estivesse em um mercado totalmente competitivo. Em outras palavras, quanto mais poder de mercado uma empresa tem, mais liberdade ela tem para aumentar o seu preço. Existe uma relação estreita entre o número de empresas em um mercado e até que ponto essas empresas podem exercer poder de mercado. Isso ocorre porque a concorrência controla os aumentos de preços. Embora a maioria das empresas opere com algum grau de poder de mercado, apenas monopolistas incontestáveis que detêm o maior poder de mercado possível — *poder de monopólio* — e aqueles próximos a eles no *continuum* de poder de mercado representam uma preocupação para a sociedade.

A literatura sobre organização industrial, um campo de estudo dentro da economia, identifica três canais pelos quais os monopólios reduzem o bem-estar,<sup>4</sup> contribuindo para alta desigualdade e baixo crescimento da produtividade. Primeiro, o poder de monopólio reduz o bem-estar, fazendo com que os consumidores paguem preços mais altos por bens e serviços. Contribui para sociedades mais desiguais porque prejudica as pessoas de maneiras diferentes, dependendo da sua posição na distribuição de renda.<sup>5</sup> Os preços monopolísticos de bens e serviços essenciais prejudicam mais os

<sup>3</sup> Banco Mundial (2005).

<sup>4</sup> Para uma discussão completa, ver Motta (2004), capítulo 2.

<sup>5</sup> Por exemplo, ver Busso e Galiani (2019); Rodríguez-Castelán (2015); Urzúa (2013).

pobres do que os ricos, pois consomem uma parcela maior do seu orçamento. Além disso, as famílias mais ricas muitas vezes podem excluir-se de seu mercado local se este for monopolizado e obter bens e serviços de mercados estrangeiros mais competitivos. Este não é o caso das famílias mais pobres. Uma situação análoga ocorre em mercados onde um único ou poucos compradores desfrutam do poder de *monopsônio*: quase sempre são os fornecedores de insumos mais pobres ou os trabalhadores mais pobres os mais prejudicados.<sup>6</sup>

Sob preços de monopólio, a perda de bem-estar da sociedade é a maior possível. Mas qualquer preço acima do que surgiria sob a competição redistribui recursos de consumidores a proprietários de empresas, reduzindo o bem-estar geral. Em relação ao monopólio, a competição não apenas aumenta o bem-estar, mas também é melhor para os consumidores do que para as empresas. As empresas sempre têm um melhor desempenho se puderem cobrar um preço mais alto. As empresas e os consumidores podem, portanto, encontrar-se em lados opostos em relação às suas opiniões sobre a desejabilidade da concorrência. As empresas geralmente fazem *lobby* por políticas que resultam em menos pressão competitiva, incluindo instituições antitruste fracas. O efeito negativo do poder de monopólio pode ser subestimado se as empresas que o desfrutam desviam recursos de usos produtivos para a busca de renda (do inglês, *rent-seeking*), usando a sua influência política e poder de *lobby* para mantê-lo ou aumentá-lo, distorcendo o curso da política para benefício próprio.<sup>7</sup> Quando as pessoas na região identificam as grandes empresas como a elite mais poderosa dos seus países, elas se referem a esse tipo de comportamento. Este capítulo explora essa expressão de poder empresarial.

Em segundo lugar, pode haver um custo adicional de bem-estar se sob o monopólio a empresa operar a um custo mais alto do que sob a concorrência, ou seja, se o monopolista — ou as empresas com maior poder de mercado — optar por não usar a tecnologia mais eficiente disponível. As evidências empíricas sobre a extensão e a frequência com que isso ocorre são mistas.<sup>8</sup> No entanto, isso pode representar um custo ainda maior para a sociedade por meio do seu impacto potencial no crescimento da produtividade.

Existem duas razões possíveis para uma empresa com poder de monopólio escolher uma tecnologia ineficiente. O primeiro tem a ver com um menor incentivo ao esforço gerencial na ausência de competição. Suponha que as decisões de investimento sejam tomadas por gerentes que não têm os incentivos corretos para escolher as tecnologias mais eficientes. Nesse caso, a falta de pressão competitiva pode resultar

---

<sup>6</sup> Brummund (2013).

<sup>7</sup> Posner (1975).

<sup>8</sup> Scherer e Ross (1990).

em escolhas erradas.<sup>9</sup> O segundo motivo está relacionado à ausência de seleção induzida pela competição. A competição força as empresas menos eficientes a sair do mercado, enquanto as mais eficientes sobrevivem. Na sua ausência, as empresas menos eficientes sobrevivem. Sob esse raciocínio, a competição aumentará a produtividade por meio da entrada e saída: a maior participação na produção das empresas mais produtivas explica o aumento da produtividade. Um corpo de trabalhos empíricos confirma o papel da competição na seleção de empresas mais eficientes e no aumento da eficiência produtiva.<sup>10</sup>

Terceiro, um monopolista incontestado tem menos incentivos para inovar. No entanto, na questão da inovação, a literatura mostra que níveis muito elevados de concorrência podem ser tão indesejáveis quanto os monopólios. A competição leva as empresas a investir e inovar para melhorar a sua posição em relação às rivais e a sua ausência reduz o incentivo para fazê-lo. Mas muita concorrência reduz a capacidade da empresa de lucrar com os seus investimentos, reduzindo assim os seus incentivos para investir e inovar. Assim, algum grau de poder de mercado é desejável para promover o investimento em inovação e crescimento econômico.

### **Os mercados da ALC são caracterizados por um pequeno número de grandes empresas e altos níveis de poder de mercado**

A relação entre poder de mercado e desigualdade tem recebido muita atenção ultimamente. Tanto economistas quanto formuladores de políticas estão preocupados com a possibilidade de aumento do poder de monopólio na economia mundial. Uma série de trabalhos recentes descobriu que, em escala global ou, pelo menos, em grande parte do mundo desenvolvido, a parcela da renda e da riqueza nas mãos dos indivíduos mais ricos cresceu, enquanto a parcela da renda do trabalho diminuiu e o poder de mercado aumentou.<sup>11</sup> A maior parte da pesquisa revelando evidências de *markups* positivas e crescentes conclui que essa tendência foi impulsionada por um pequeno número de empresas.<sup>12</sup> O quadro que emerge é aquele em que algumas empresas *superstar* conquistaram uma parcela cada vez maior dos seus respectivos mercados, e a maior parte dos seus ganhos adicionais foram para os seus acionistas. Uma parcela cada vez maior dos recursos do mundo foi para as mãos dessa pequena massa de indivíduos privilegiados.

Embora essa descrição pareça se adequar à dinâmica de desigualdade, riqueza e concentração de mercado em grande parte do mundo, a tendência do poder

<sup>9</sup> Hart (1983); Scharfstein (1988); Hermalin (1992); Horn, Lang e Lundgren (1994); Maggi (1996).

<sup>10</sup> Baily, Hulten e Campbell (1992); Olley e Pakes (1996); Foster, Haltiwanger e Krizan (1998); Barnes e Haskel (2000).

<sup>11</sup> Ver Karabarbounis e Neiman (2014); Kavoussi (2019); De Loecker, Eeckhout e Unger (2020).

<sup>12</sup> Autor et al. (2020)

de mercado na América Latina parece ser uma exceção. Para os países latino-americanos para os quais há dados disponíveis, a dinâmica das *markups* não mostra as tendências crescentes encontradas em outras localidades. Em vez disso, as *markups* na América Latina permaneceram essencialmente inalteradas nas últimas três décadas, surpreendentemente em um nível muito mais alto do que no resto do mundo. A tendência crescente, que é uma preocupação atual entre economistas e formuladores de políticas nos Estados Unidos e na Europa, parece ter colocado o resto do mundo no caminho da convergência com a América Latina em poder de mercado (caixa 3.1).

Outra característica distintiva da América Latina é a prevalência de mercados dominados por um pequeno número de empresas gigantes, principalmente grupos empresariais diversificados e corporações multinacionais. As receitas das 50 maiores empresas representavam entre cerca de 20% (Argentina) e cerca de 70% do PIB (Chile) em 2019 (figura 3.1). As empresas estatais (EEs) tornaram-se menos difundidas desde a onda de privatizações na década de 1990. No entanto, as suas receitas ainda representam de 8% (Chile) a 25% (Colômbia) das receitas totais deste grupo e as que permanecem são empresas gigantes, muitas vezes no setor de petróleo. As receitas das empresas multinacionais representam entre 20% (Chile) e 43% (Argentina) do total e o resto são empresas privadas nacionais, quase sempre diversificadas, grupos de negócios de controle familiar.<sup>13</sup> Estas contribuem entre 39% (Argentina) e 73% (Chile) das receitas (figura 3.2). O Chile ocupa o primeiro lugar em várias medidas de concentração de mercado e pela presença de grandes conglomerados. Isso provavelmente explica por que a esmagadora maioria dos chilenos vê as grandes empresas como o grupo mais influente e poderoso do país (figura 2.14).

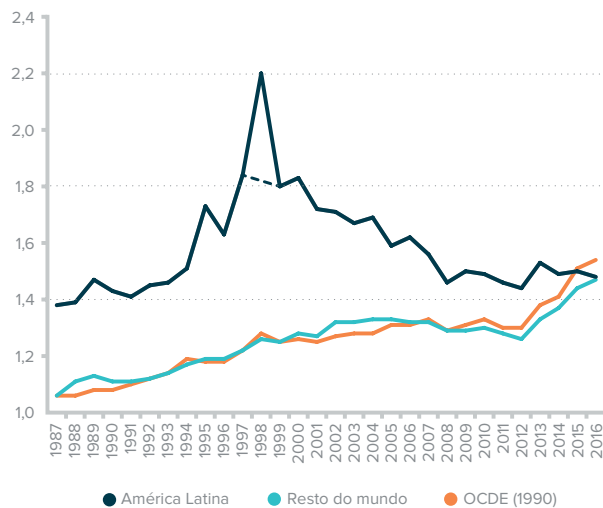
---

<sup>13</sup> Os grupos empresariais são grandes conglomerados, muitas vezes com subsidiárias em setores não relacionados e, em sua maioria, de propriedade e administração familiar (Khanna e Yafeh (2007); Schneider (2008); Bull, Castellacci e Kasahara (2014)).

### Caixa 3.1: As *markups* na América Latina são maiores do que no resto do mundo e constantes ao longo do tempo

As *markups* refletem a diferença entre o custo e o preço de venda de um produto. Podem ser expressas como uma porcentagem do preço de venda ou do preço de custo. A figura B3.1.1 apresenta a evolução das *markups* estimadas por De Loecker e Eeckhout (2018), expressas como parcela do custo. Distingue a evolução das *markups* na América Latina e nos países não latino-americanos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e no resto do mundo. Usando dados das demonstrações financeiras de empresas no conjunto de dados Worldscope, esses autores construíram um conjunto de dados que lhes permite acompanhar países no mesmo período, incluindo 7 na América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.<sup>a</sup> A figura B3.1.1 mostra que a *markup* média na América Latina não aumenta com o tempo. (O pico em 1998 é ignorado porque pode representar um erro de medição e não pode ser facilmente explicado de outra forma.) Em vez disso, a média é relativamente constante e sistematicamente acima das médias

Figura C3.1.1: *Markups* médias, América Latina, OCDE e resto do mundo, 1987-2015



Fonte: Eslava, Meléndez e Urdaneta 2021, Documento de Base do RDHR PNUD ALC 2021; De Loecker e Eeckhout 2018.

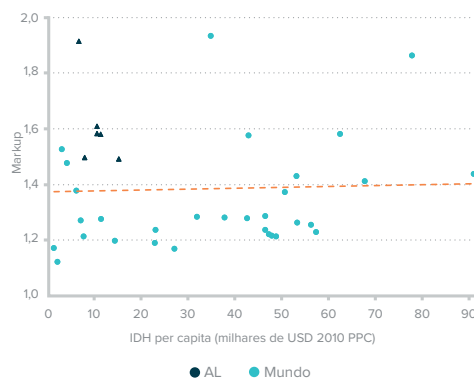
Observação: As *markups* médias por ano são estimadas como os efeitos fixos do ano de uma regressão linear sobre a *markup* média por país, com efeitos fixos do ano e do país. OCDE (1990) corresponde aos países que pertenciam à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1990. Resto do mundo corresponde a todos os países da amostra que não fazem parte da América Latina.

em outros lugares. A tendência de aumento da margem de lucro, que é uma preocupação no atual debate sobre políticas públicas, parece estar colocando os países da OCDE e o resto do mundo em um caminho convergente em direção à margem de lucro média na América Latina.

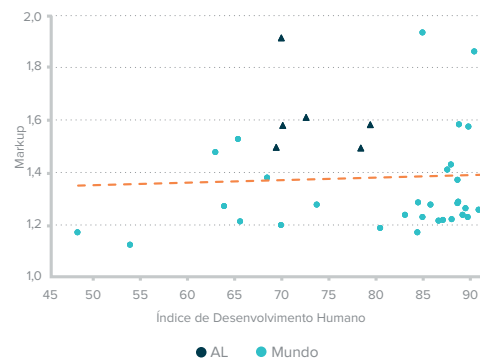
A figura B3.1.2 mostra que, globalmente, não há relação sistemática entre o poder de mercado e o nível de desenvolvimento de um país medido pelo seu produto interno bruto (PIB) per capita ou o seu índice de desenvolvimento humano (IDH). O alto poder de mercado parece ser uma característica definidora dos países latino-americanos, no entanto. Não há dados disponíveis que sejam informativos sobre o poder de mercado em países que se enquadram nas categorias de desenvolvimento mais baixas da região.

**Figura C3.1.2: Markup altos não são uma característica definidora de um determinado estágio de desenvolvimento**

a. Markup vs. PIB per capita



b. Markup vs. IDH

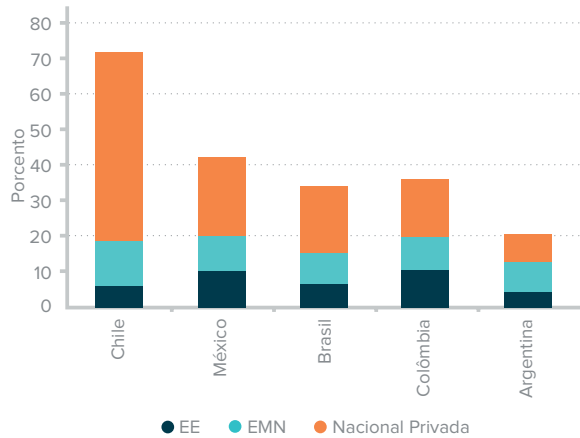


Fonte: Elaboração PNUD. Markups de De Loecker e Eeckhout (2018); PIB per capita dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD. Observação: O IDH é uma média entre 1990-2016.

<sup>a</sup> Ver Worldscope (base de dados), Biblioteca Baker, Centro Bloomberg, Escola de Negócios de Harvard, Boston, <https://www.library.hbs.edu/find/databases/worldscope>.

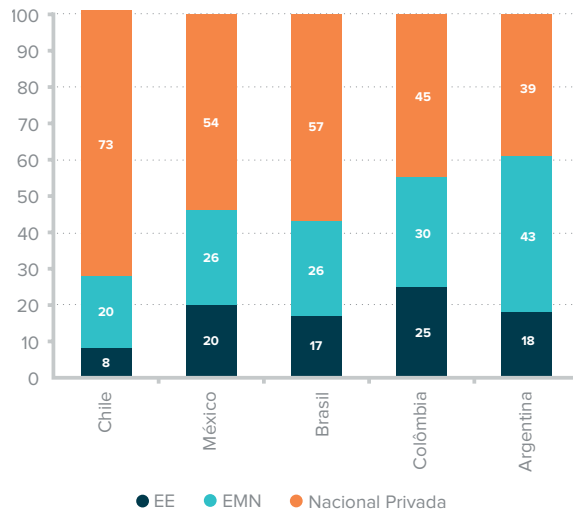
**Figura 3.1: Empresas gigantes dominam o mercado latino-americano**

Receitas das 50 maiores empresas (como % do PIB), 2019. Países selecionados



**Figura 3.2: A parcela de empresas privadas domésticas entre as maiores é maior no Chile**

Receitas das 100 maiores empresas (como % do PIB), 2019. Países selecionados



Fonte: Schneider 2021, Documento de Base do RDHR PNUD ALC 2021; conjunto de dados S&P Capital IQ; Indicadores de Desenvolvimento Mundial. Observação: As empresas são atribuídas a um país com base no seu país de constituição. As empresas estatais (EEs) são aquelas nas quais um governo nacional ou subnacional detém uma participação majoritária. As empresas multinacionais (EMNs) são identificadas pela sede da matriz corporativa final das empresas. Os dados de receita são de 2019.

### Algumas evidências dos efeitos do poder de mercado sobre a produtividade e o bem-estar

Devido à falta de bons dados microeconômicos ou à dificuldade de acesso a esses dados, há pouca evidência empírica sobre o impacto do poder de mercado nos países da ALC. Existem poucos estudos específicos do setor com mercados relevantes devidamente definidos que contam partes da história. A maioria das evidências disponíveis sobre danos aos consumidores, fornecedores de insumos ou trabalhadores provém de casos tratados pelas autoridades de concorrência da região. As sanções impostas no contexto das investigações de cartéis são, por exemplo, informativas sobre os danos sofridos pelos consumidores (caixa 3.2).

## Caixa 3.2: Os danos causados pelos cartéis

O recente sucesso na América Latina na detecção e punição de cartéis, especialmente no Brasil, Chile e México, é digno de nota, mas não é motivo para complacência, porque as autoridades provavelmente estão capturando apenas uma fração dos coniventes. Os cartéis transferem recursos maciçamente dos consumidores para os proprietários de negócios. Essas transferências podem ser especialmente prejudiciais para os pobres se visarem alimentos e bens essenciais. Os danos causados não devem ser minimizados. Uma revisão mundial de mais de 700 estudos e decisões judiciais identificou 2.041 casos de sobrecarga coordenada por cartéis graves, com uma sobrecarga média estimada de 49% e uma sobrecarga mediana de 23%.<sup>a</sup>

Os reguladores do governo chileno verificaram os preços dos cartéis colusivos em vários bens do mercado de massa, incluindo papel higiênico, produtos farmacêuticos e frango fresco. Esses cartéis incluíam grandes grupos empresariais domésticos e grandes corporações multinacionais. É revelador que as empresas cúmplices visassem produtos com demanda relativamente inelástica. No caso do papel higiênico, descobriu-se que uma empresa emblemática — a CMPC — conspirou de 2000 a 2011 com uma empresa muito menor, a PISA. Juntos, controlavam entre 80 e 90% do mercado e podiam definir os preços. Grupos de consumidores estimaram as cobranças excessivas totais em US \$ 500 milhões.<sup>b</sup> A CMPC concordou em reembolsar os consumidores com US \$ 150 milhões dos seus ganhos ilícitos.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> Connor (2014).

<sup>b</sup> The Economist (2015).

<sup>c</sup> France 24 (2018).

As pesquisas têm se concentrado principalmente em examinar os efeitos da competição de importação sobre a produtividade e inovação das empresas na América Latina.<sup>14</sup> Os estudos usam os episódios exógenos de liberalização do comércio nas décadas de 1980 e 1990 e encontram efeitos positivos do aumento da competição de importação sobre a produtividade, a qualidade do produto, o número

<sup>14</sup> Para uma revisão detalhada desta literatura, ver Shu e Steinwender (2019).

de produtos, inovação e rotação de empregos.<sup>15</sup> Apenas um pequeno número de estudos de pesquisa empírica examinou o impacto do aumento da concorrência no bem-estar na América Latina. Mais notável é o corpo de pesquisas que investiga o efeito do aumento da concorrência causado pela entrada de redes de varejo multinacionais em mercados mexicanos. Estas pesquisas descobriram que a nova entrada de concorrência estrangeira resultou em custos de vida reduzidos entre as famílias, juntamente com ganhos de produtividade entre fornecedores domésticos, maiores saídas de lojas, menores lucros em lojas domésticas e menores rendas entre trabalhadores do setor de varejo tradicional.<sup>16</sup> De modo mais geral, a entrada de hipermercados reduziu os preços em mercados locais no Chile, aumentou as saídas de lojas no Uruguai, e reduziu preços e melhorou a qualidade dos serviços nos mercados da República Dominicana por meio do aumento da concorrência.<sup>17</sup> O poder de mercado, em contraste, está associado a perdas de bem-estar em toda a economia por meio de aumentos de preços que afetam principalmente as rendas das famílias pobres.<sup>18</sup> Na área urbana do México, as perdas relativas de bem-estar experimentadas por causa do poder de monopólio nos mercados de bens essenciais — *tortillas* de milho, carnes processadas, frangos, ovos, leite e outros — são 19,8% maiores entre as famílias mais pobres do que entre as famílias mais ricas.<sup>19</sup>

Este relatório oferece uma nova visão analítica sobre a relação de *markups*, concentração de mercado, salários e produtividade em países selecionados da América Latina.<sup>20</sup> As evidências de Eslava, Meléndez e Urdaneta (2021) confirmam a descoberta de poder de mercado médio muito alto e constante no setor manufatureiro da região. Também mostra que, em mercados definidos amplamente no nível da indústria,<sup>21</sup> *markups* mais altas estão associadas a menores parcelas da renda do trabalho. Esse resultado aponta para rendas do poder de mercado distribuídas desigualmente entre trabalhadores e empresários em favor destes últimos. A redistribuição na direção oposta ocorre embora os salários médios também sejam mais elevados em mercados que funcionam com níveis mais elevados de poder de mercado (sugerindo alguma divisão de renda entre as empresas e os seus trabalhadores). O maior poder de mercado também está associado a uma produtividade total dos fatores (PTF) ligeiramente superior. As empresas com alto poder de mercado também estão entre as maiores. A distribuição desigual dos tamanhos das empresas

<sup>15</sup> Muendler (2004); Schor (2004); Fernandes (2007); Iacovone (2012); Fernandes e Paunov (2013); Iacovone et al. (2015); Medina (2018).

<sup>16</sup> Javorcik, Keller e Tybout (2008); Iacovone et al. (2015); Atkin, Faber e Gonzalez-Navarro (2018).

<sup>17</sup> Lira, Rivero e Vergara (2007); Borraz et al. (2014); Busso e Galiani (2019).

<sup>18</sup> Rodríguez-Castelán (2015).

<sup>19</sup> Urzúa (2013).

<sup>20</sup> Dados disponíveis somente para o Chile, Colômbia, México e Uruguai.

<sup>21</sup> Os setores são definidos como setores de 3 dígitos do ISIC no Chile, Colômbia, Equador e Uruguai (revisão 3 para o Chile e revisão 4 para os outros três países) e como setores de 4 dígitos do NAICS no México.

— mercados dominados por algumas poucas grandes empresas que coexistem com um grande número de pequenas empresas — é parte da história contada por esses dados: mercados fragmentados onde as grandes empresas são dominantes porque enfrentam pequenos rivais de menor produtividade, incapazes de competir com eles. (O capítulo 5 revisita essa descoberta de outro ângulo, no contexto do exame dos incentivos das regulamentações do mercado de trabalho e da política de proteção social na ALC e os seus efeitos sobre o tamanho e a produtividade da empresa.)

A evidência também sugere que, se a concentração aumenta em um mercado de nível de indústria, o aumento é impulsionado pela maior empresa em termos de receita nesse mercado. Essa descoberta pode não ser independente do fato de que as rendas de monopólio das grandes empresas quase sempre se traduzem em poder político, que perpetua as rendas de monopólio (ver abaixo).

Outra nova evidência diz respeito aos efeitos do poder de mercado no mercado de trabalho. Usando dados microeconômicos do mercado de trabalho de registros fiscais no Chile, Garcia-Marin (2021) explora a relação entre concentração de mercado e salários. A sua pesquisa mostra que a demanda de trabalho é altamente concentrada no Chile, dando às empresas grande poder sobre os trabalhadores. A concentração permaneceu alta ao longo do tempo e aumentou ligeiramente nos últimos anos. A evidência econométrica mostra que a maior concentração de empregadores está associada a salários médios mais baixos e, em particular, a salários mais baixos entre os trabalhadores com salários mais altos. Os trabalhadores de baixa renda, ao contrário, são menos afetados pela concentração de empregadores porque suas habilidades não são tão específicas à ocupação ou porque são protegidos por regulamentos de salário mínimo, ou ambos. Consequentemente, a concentração de empregadores reduz a dispersão salarial ao mover todos os salários dos trabalhadores para mais perto do salário mínimo (assim, a desigualdade salarial cai pelo motivo errado).

García-Marin (2021) também mostra que o efeito negativo da concentração do mercado de trabalho sobre os rendimentos dos trabalhadores varia com o nível de poder de mercado do produto do seu empregador. Maior poder de mercado do produto diminui o impacto negativo da concentração do mercado de trabalho sobre os salários médios, provavelmente porque as empresas de alta margem de lucro com posições de contratação vantajosas em mercados de trabalho concentrados podem pagar custos de trabalho mais altos que repassam aos consumidores (compartilhando parte da sua renda econômica com os seus trabalhadores).

### **A lei da concorrência é uma ferramenta política essencial para conter o excesso de poder de mercado**

A análise argumenta que os monopólios com controle dominante sobre os mercados podem potencialmente promover tanto a ineficiência quanto a desigualdade. As

leis de concorrência (também chamadas de leis antitruste ou antimonopólio) são uma alavanca política que os países podem usar para romper esse ciclo econômico vicioso, promovendo uma concorrência de mercado mais justa. Essas leis têm como objetivo prevenir o comportamento anticoncorrencial ou abusivo de empresas com grande poder de mercado na economia. Isso pode incluir práticas de coação que prejudicam o bem-estar do consumidor, como estabelecer preços excessivamente altos quando os consumidores não têm acesso a opções alternativas, ou impedir que outras empresas concorram, estabelecendo preços excessivamente baixos no curto prazo para afastar a concorrência. Dependendo de como o desenho e a aplicação moldam o poder de fato das empresas, essas leis podem ter diferentes implicações de eficiência e equidade.

Schneider (2021) afirma que, por trás da estrutura de negócios na região (e da concentração de poder a ela associada) está a fraqueza das regulamentações e agências de concorrência. Ele argumenta que o Consenso de Washington levou a muitas empresas com poder de mercado.<sup>22</sup> Isso ocorreu diretamente por meio da privatização de oligopólios e monopólios públicos ou indiretamente porque a liberalização do comércio incentivou as fusões para ganhar a escala necessária para a competição internacional. O Consenso de Washington também recomendou facilitar a entrada de corporações multinacionais, talvez porque se sentiu que essas corporações tornariam os mercados domésticos mais competitivos. Isso de fato aconteceu em alguns casos. Em outros casos, entretanto, os comportamentos anticoncorrenciais de corporações multinacionais vieram à tona posteriormente em investigações antitrustes. Na época, os países da ALC estavam amplamente despreparados para conter o poder de mercado por causa das suas leis e agências de concorrência fracas ou inexistentes.<sup>23</sup>

Hoje, 20 países da ALC adotaram leis de concorrência.<sup>24</sup> Nas últimas duas décadas, oito países da ALC emitiram leis de concorrência pela primeira vez.<sup>25</sup> Nove países alteraram as suas leis.<sup>26</sup> No entanto, a maior parte das atividades ocorreu na América Latina, onde apenas dois países — Bolívia e Guatemala — não possuem

---

<sup>22</sup> O Consenso de Washington é um termo cunhado em 1989 para se referir a um conjunto de 10 prescrições de política econômica consideradas o pacote de reforma padrão promovido na época entre os países em desenvolvimento assolados por crises por instituições baseadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

<sup>23</sup> Não é apenas na América Latina que as políticas e agências antitruste são novas. Antes de meados do século 20, apenas os Estados Unidos tinham políticas antitruste eficazes; na década de 1960, várias dezenas de países aderiram aos Estados Unidos. A União Europeia só levou a sério a questão antitruste na década de 1980 (ver Connor (2009)).

<sup>24</sup> Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Trinidad e Tobago e Venezuela.

<sup>25</sup> Barbados (2000), El Salvador (2004), Honduras (2005), Nicarágua (2006), Trinidad e Tobago (2006), Uruguai (2007), República Dominicana (2008) e Equador (2011).

<sup>26</sup> Brasil (2000 e 2011), Argentina (2001), Chile (2002, 2003 e 2009), México (2006-2011), Panamá (2006 e 2007), El Salvador (2007), Peru (2008), Colômbia (2009) e Costa Rica (2010).

um regulamento antitruste geral. Em geral, todos os marcos regulatórios latino-americanos proíbem tanto acordos anticoncorrenciais quanto o abuso de posição dominante. Com exceção do Peru, todos os países emitiram regras para controlar as fusões. Muitos países reformaram suas leis e emitiram regulamentações em preparação para a implementação de acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou a União Europeia (UE) porque esses acordos geralmente têm disposições sobre concorrência, incluindo obrigações de aprovar uma lei de concorrência e estabelecer uma autoridade de concorrência. Em nível supranacional, a Comunidade Andina de Nações emite normas de política de concorrência para os países membros. Tem se pronunciado sobre multas e sanções, o poder investigativo das autoridades de concorrência e o ônus da prova sobre danos causados por um comportamento anticoncorrencial. Também estendeu provisoriamente o seu marco regional de disposições de concorrência a ser adotado pela Bolívia, à luz da ausência de uma lei nacional de concorrência naquele país.<sup>27</sup> No Caribe, apenas quatro países têm leis e autoridades de concorrência: Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. A sua ausência em outros países é de certa forma compensada pela Comissão de Concorrência da CARICOM, uma agência antitruste regional.

### **Sem aplicação efetiva, mesmo as leis de concorrência fortes no papel podem permanecer fracas na prática**

Não importa se existem leis de concorrência ou quão fortes elas são no papel, elas são tão eficazes quanto a sua aplicação. Na maioria dos países, a agência de fiscalização é uma autoridade nacional do Estado. Com poucas exceções, as autoridades de concorrência fazem parte do ramo executivo e o presidente tem autoridade para substituir à vontade o chefe da entidade de controle.<sup>28</sup> Em contextos com laços estreitos entre elites políticas e elites empresariais, fatores como a independência de uma agência de aplicação da lei ou mecanismos de compromisso que assegurem discricionariedade limitada na tomada de decisões podem ser essenciais para garantir a eficácia das políticas.

Os dados coletados pela OCDE mostram os orçamentos das autoridades de concorrência como uma parcela do PIB nas Américas (incluindo nove países latino-americanos, Canadá e Estados Unidos). A América Latina se destaca pelos seus orçamentos baixos em comparação com o nível da OCDE e outras regiões do mundo.<sup>29</sup> Embora o orçamento por si só não seja uma medida perfeita da atividade das agências antitruste na região, ele demonstra a sua capacidade e o seu lugar nas prioridades das políticas governamentais. Talvez mais informativo seja o fato de que,

<sup>27</sup> A Decisão 608, sobre as regras de proteção e promoção da concorrência, foi adotada pela Comunidade Andina em 2005.

<sup>28</sup> Miranda (2012).

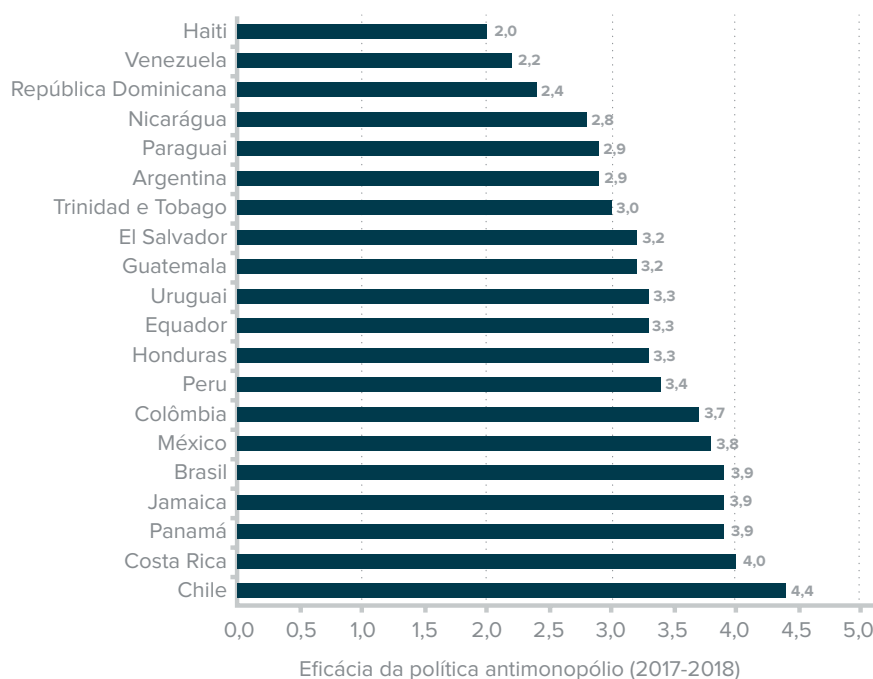
<sup>29</sup> OCDE (2021).

embora as análises de fusões sejam comuns em toda a região, fusões bloqueadas ou retiradas são praticamente inexistentes, exceto no Brasil.

Apesar do progresso nas últimas três décadas na criação e melhoria da fiscalização antitruste, ainda há um longo caminho a percorrer. Muitas vezes, as agências não têm os poderes necessários para investigar, por exemplo, por meio de operações sem aviso prévio e não podem oferecer acordos de leniência atraentes para promover denúncias entre membros do cartel. Também são incapazes de conter abusos de poder de mercado e cartelização por meio de multas e penalidades. A maioria delas também carece de pessoal adequado em número e especialização.<sup>30</sup>

Na Pesquisa de Opinião Executiva, o Fórum Econômico Mundial pede aos entrevistados que avaliem a eficácia da política para garantir a concorrência justa com uma nota entre 1 (não eficaz) a 7 (extremamente eficaz).<sup>31</sup> A pontuação média na América Latina na pesquisa referente a 2017-2018 é um 3,3 medíocre. Em um extremo, Haiti, Venezuela e República Dominicana pontuam abaixo de 2,5. O Haiti tem o pior desempenho do mundo por essa medida, classificado em último lugar entre os 137 países pesquisados. Nicarágua, Paraguai e Argentina seguem de perto, com pontuações abaixo de 3,0 e também estão na cauda da distribuição. No outro extremo, o Chile ocupa o 35º lugar entre os 137, com uma pontuação de 4,4, seguido por Costa Rica, Panamá, Jamaica e Brasil (figura 3.3).

**Figura 3.3: As políticas antimonopólio falham em grande parte em garantir uma concorrência justa na ALC**  
No seu país, qual é a eficácia das políticas antimonopólio para garantir a concorrência justa? (1 = nada eficaz; 7 = extremamente eficaz), média ponderada de 2017-2018



Fonte: Ver Schwab 2018, apêndice B.

<sup>30</sup> Ver OCDE (2021).

<sup>31</sup> Ver Schwab (2018), apêndice B.

## O poder político empresarial costuma ser responsável pela fraqueza da política de concorrência

A existência e a eficácia das leis e agências de concorrência não são exógenas ao poder político empresarial. A história do setor de comunicação é um exemplo poderoso. Assim, a concentração e os preços oligopolísticos nas telecomunicações mexicanas foram amplamente documentados.<sup>32</sup> Inicialmente, nem a agência de concorrência nem o regulador do setor podiam inibir o poder de monopólio. A Telmex, ao lado de outras empresas gigantes, pertence ao que é conhecido na literatura como *poderes fácticos* (poderes de fato), ou seja, atores poderosos que podem diluir ou fugir do controle do governo por meio de *lobby* e interferência nos três poderes do governo: o Congresso, o Executivo e o judiciário.<sup>33</sup> Membros dessa elite nas telecomunicações e nos meios de comunicação fizeram *lobby* por uma legislação favorável no México (ver caixa 3.3) e usaram o sistema judicial para frustrar os reguladores. Como resultado, em 2013, o Pacto por México, um acordo político entre os três maiores partidos, foi projetado para recuperar o controle do Estado sobre esses poderes de fato no setor de telecomunicações e em outros lugares. Embora isso tenha resultado em mudanças substantivas na Constituição do México em matéria de concorrência, elas ainda não se traduziram em mudanças igualmente substantivas na estrutura do setor de telecomunicações, que ainda é dominado pelas mesmas empresas.

As grandes empresas em alguns países encontraram maneiras de usar tribunais e outras disposições legais para obter liminares contra a implementação de medidas antitruste.<sup>34</sup> Por exemplo, o direito constitucional de amparo, que é concedido aos cidadãos em alguns países para impedir uma política com efeitos potencialmente prejudiciais, muitas vezes tem sido usado para amarrar decisões antitruste em tribunais.<sup>35</sup> A prática era tão difundida entre as empresas que surgiram empresas de consultoria especializadas em amparos para negócios.<sup>36</sup> No Brasil, os réus podiam apelar das decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica até quatro camadas de tribunais de apelação. No Chile, outros tribunais e a Suprema Corte quase sempre anulam as sentenças do promotor econômico nacional ou alcançam penas reduzidas.

---

<sup>32</sup> Ver Levy e Walton (2009).

<sup>33</sup> Trejo (2013).

<sup>34</sup> Os tribunais muitas vezes também ajudaram as empresas a contestar os aumentos de impostos. Na Guatemala, ver Bogliaccini e Madariaga (2019).

<sup>35</sup> Elizondo (2009).

<sup>36</sup> Schneider (2021).

### Caixa 3.3: A “Ley Televisa” no México

No início dos anos 2000, o Governo do México decidiu reformar os regulamentos de telecomunicações. A legislação da época estava em vigor desde 1960 e estava seriamente desatualizada. Em outubro de 2004, foi apresentado um anteprojeto de lei estabelecendo a nova legislação para regulamentar o setor. Isso gerou grandes expectativas. A turbulência de uma próxima eleição presidencial, no entanto, levou à diluição do projeto de lei. Em 1º de dezembro de 2005, um projeto de lei completamente diferente foi proposto. A legislação foi aprovada por unanimidade pela Câmara dos Deputados em 21 de março de 2006, após 7 minutos de deliberação. Posteriormente, foi aprovado pelo Senado sem modificações; uma minoria de senadores se opôs.

A nova legislação aprovada em 2006 foi considerada um retrocesso na competição no setor de telecomunicações. Foi criticado porque beneficiou grandes firmas estabelecidas, Televisa e TV Azteca. A nova lei beneficiou os incumbentes contra os recém-chegados de várias maneiras. Em primeiro lugar, concedeu o controle das concessões de espectro radioelétrico às atuais emissoras por 20 anos, renovável e com prioridade sobre terceiros. Em essência, garantiu que as emissoras de rádio atuais, como a Televisa, controlassem o espectro de rádio para sempre. Em segundo lugar, expandiu a esfera de ação das emissoras atuais. De acordo com a nova lei, os operadores históricos que desejam usar a frequência de rádio para serviços adicionais de telecomunicações podem fazê-lo gratuitamente, enquanto os recém-chegados têm de fazer uma licitação pela frequência em um leilão. A nova lei tornou extremamente difícil para os recém-chegados entrar no mercado. A falta de concorrência em telecomunicações implicava em menor qualidade e menos confiabilidade nas informações transmitidas.

A rápida aprovação desta nova legislação sem grandes revisões é considerada resultado de intenso *lobby*. Alguns legisladores foram críticos da “Ley de Televisa”. Um grupo de 47 senadores exigiu o projeto. O Supremo Tribunal decidiu declarar vários artigos inconstitucionais e revogá-los automaticamente. Apesar da intervenção da Suprema Corte para conter a interferência da Televisa nas políticas públicas, a empresa manteve um relacionamento próximo com os legisladores.

Fonte: Castañeda e Ruiz (2021), Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021.

Pode-se facilmente esquecer que a proteção comercial pode funcionar de maneira semelhante aos cartéis, fixando preços mínimos. A diferença entre os preços domésticos e internacionais constitui mais uma transferência não mercantil dos consumidores para as empresas. O efeito distributivo líquido depende de quem consome o produto e se os trabalhadores das empresas protegidas recebem uma grande parte da transferência. Em qualquer caso, essas transferências merecem um maior escrutínio.

### Fatores que aumentam o poder político empresarial

Os atores de negócios exercem influência política por meio de engajamento político deliberado e das suas respostas de maximização de lucros aos sinais do mercado. As ações dos empresários em diversas arenas — mercados de trabalho, impostos, preços — têm o potencial de aumentar a desigualdade e diminuir o crescimento da produtividade, mesmo quando isso não é o que, em abstrato, preferem.

Cientistas políticos e economistas políticos examinaram cuidadosamente os fatores, em particular para a região, que podem estar contribuindo para o aumento do poder político empresarial. Um primeiro suspeito são as regras eleitorais prevalentes em muitos países que resultam em sistemas partidários fragmentados. Eleições presidenciais majoritárias, combinadas com eleições de representação proporcional para legislaturas, são comuns na América Latina e raros em outros lugares.<sup>37</sup> Essa combinação de regras eleitorais resulta em sistemas partidários fragmentados e presidentes eleitos sem maiorias legislativas. O apoio do partido no Congresso por meio de coalizões legislativas é construído por meio de transações políticas. Em sistemas partidários fragmentados, um subproduto natural dos sistemas eleitorais proporcionais, pequenos grupos de legisladores extraem rendas do Executivo em troca de votos na legislação. Essa fragmentação abre oportunidades para que as empresas financiem partidos ou candidatos para usar essas negociações de voto ao seu favor.<sup>38</sup>

Um segundo suspeito é a má distribuição, uma característica institucional também comum na América Latina, em que distritos escassamente povoados, geralmente rurais, contam com grande representação no Congresso. A distribuição inadequada mais alta está associada a uma tributação de renda mais baixa e a uma maior desigualdade em 16 países latino-americanos. As elites econômicas têm pressionado por má distribuição em momentos de reforma institucional, para proteger os seus interesses. Como resultado, a super-representação de distritos rurais conservadores limitou os esforços redistributivos de representantes de distritos urbanos mais densos e pobres.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Chaisty, Cheeseman e Power (2018).

<sup>38</sup> Schneider (2013).

<sup>39</sup> Ardanaz e Scartascini (2013).

Um terceiro suspeito é a concentração da mídia. Grandes empresas e mídia em todas as suas formas estão intimamente interligadas e a propriedade da mídia está altamente concentrada em toda a ALC. As empresas de mídia dominantes são grupos de negócios bem conhecidos. Alguns deles começaram como jornais ou empresas de rádio no século 20 e se tornaram dominantes em outros mercados de mídia (veja exemplos de grandes e diversificados grupos corporativos da mídia na Argentina, Brasil, Chile, México e Peru). Outros começaram em diferentes setores e passaram para a mídia, o caso de outros grupos na Argentina, Chile, Colômbia e países da América Central.<sup>40</sup> A concentração é alta em todos os meios de comunicação (imprensa, rádio e televisão) e serviços de comunicação na região. As quatro maiores operadoras controlam 82% do mercado, variando de cerca de dois terços no rádio e na mídia impressa a mais de 90% na televisão.<sup>41</sup> Essas empresas, no mínimo, provavelmente não usarão a sua programação de mídia para argumentar pela tributação das corporações e os seus proprietários ou o uso de regulamentação para restringir a concentração dos meios de comunicação.

Ademais, além do conteúdo, as empresas de meios de comunicação também usam o seu poder de maneiras tradicionais. Existem muitos casos de grandes empresas usando legislaturas democráticas para perseguir os seus interesses. (Um exemplo no México é mostrado na caixa 3.3).

Um quarto suspeito são empresas familiares. Existem três hipóteses sobre o papel desempenhado pelas famílias de empresários na política. Em primeiro lugar, em relação a gerentes profissionais remunerados, as famílias têm uma ligação mais intensa com as suas empresas. É provável que se oponham com mais veemência à tributação, regulamentação e outras medidas que afetam adversamente o patrimônio familiar. Em segundo lugar, as famílias têm vantagens na política por causa dos seus horizontes de tempo mais longos em relação a gerentes profissionais.<sup>42</sup> Se as famílias concordarem em apoiar os políticos, elas podem monitorar mais eficazmente o seu desempenho ao longo do tempo e recompensar ou punir de acordo.<sup>43</sup> Terceiro, as famílias resolvem problemas de agência tanto na gestão quanto na política.<sup>44</sup> As gerações posteriores às vezes entram em política dando às famílias de negócios representação confiável dentro da elite política. O fator de propriedade familiar não é desprezível. Em média, na América Latina, 22% das empresas listadas na bolsa de valores e 28% das grandes empresas (com 100-5.000 funcionários) são familiares

---

<sup>40</sup> Segovia (2005). Carlos Slim não comprou grandes meios de comunicação de conteúdo no México (possivelmente porque grupos de negócios incumbentes não estavam dispostos a vender), mas comprou 17% do New York Times (Alpert e Beckerman (2015)).

<sup>41</sup> Becerra e Mastrini (2009).

<sup>42</sup> Morck, Wolfenzon e Yeung (2005).

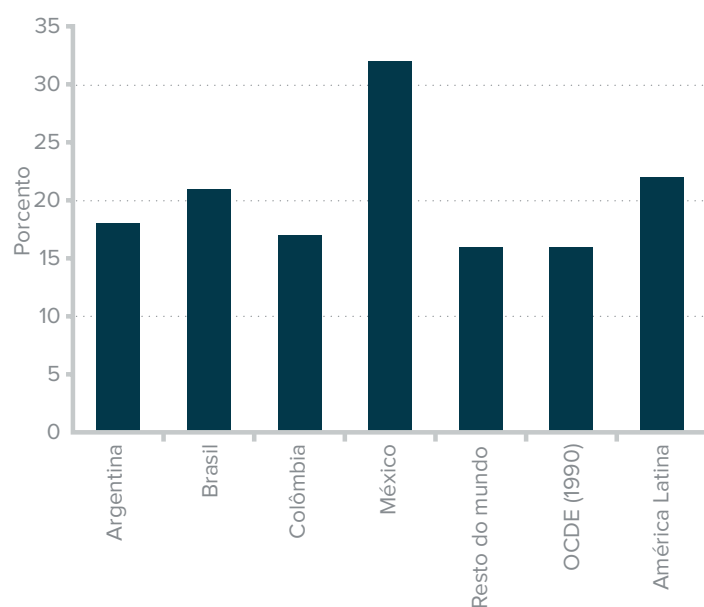
<sup>43</sup> Schneider (2013).

<sup>44</sup> Schneider (2008).

(figuras 3.4 e 3.5). As empresas familiares estão entre as 50 maiores empresas e contribuem com pelo menos 30% das receitas deste grupo (Brasil) até mais de 90% (México). Um exemplo extremo do papel desempenhado pelas empresas familiares, para o qual há poucas evidências quantitativas, mas muitas evidências anedóticas, é o caso do Haiti (caixa 3.4).

**Figura 3.4: Em média, na América Latina, 22% das empresas listadas na bolsa de valores são familiares**

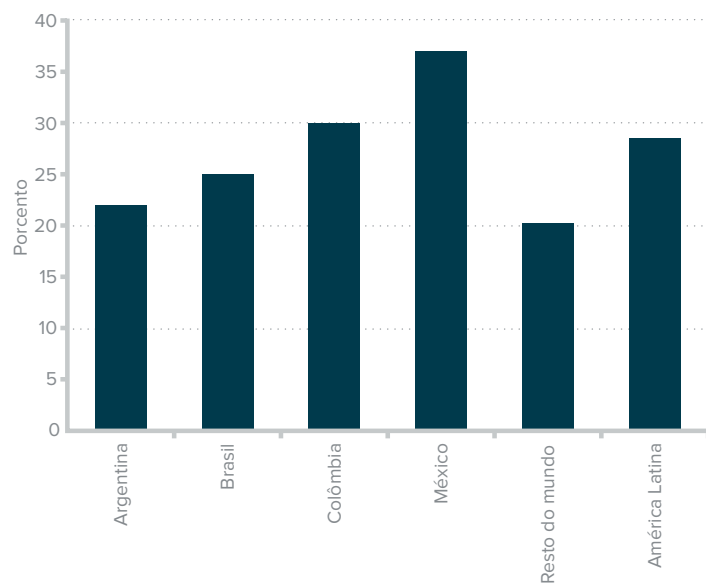
*Fração de empresas listadas em bolsas de valores, de indivíduos e famílias estratégicas, 2019*



Fonte: OCDE 2019.

Observação: Dados baseados nas 10.000 maiores empresas listadas cobertas pelo relatório da OCDE. Indivíduos e famílias estratégicos referem-se aos proprietários controladores ou membros de uma família controladora ou proprietários de blocos e escritórios familiares.

**Figura 3.5: Em média, na América Latina, 28% das grandes empresas são familiares**  
*Fração de empresas familiares com 100 a 5.000 funcionários, 2004-2010*

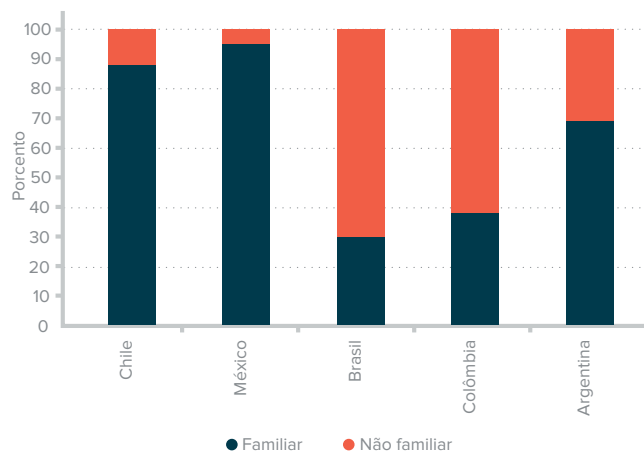


Fonte: Bloom et al. 2012.

Observação: As empresas pesquisadas estão nos setores de manufatura, hotelaria, escolas e varejo, têm de 100 a 5.000 funcionários e são extraídas de bancos de dados de empresas nacionais e registros de empresas.

**Figura 3.6: As empresas familiares estão entre as maiores em receita**

*Participação das receitas de empresas nacionais entre as 50 maiores, por propriedade, 2019. Países selecionados*



As 50 maiores empresas privadas nacionais - Receitas como% do PIB

País	Chile	México	Brasil	Colômbia	Argentina
Porcentagem	58,2	25,1	23,0	19,2	10,4

Fonte: Schneider 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021; S&P Capital IQ; Indicadores de Desenvolvimento Mundial.

Observação: As empresas são atribuídas a um país com base no seu local de constituição.

### Caixa 3.4: Concentração de poder no Haiti

O Haiti tem uma longa história de laços estreitos entre as elites econômicas e políticas. Por décadas, líderes autocráticos trocaram privilégios econômicos por apoio político das famílias mais ricas e poderosas. A instabilidade política que caracteriza o país tem induzido constantemente essa prática entre lideranças que precisam de apoio. Durante a segunda metade do século 20, exclusividade e monopólios estatutários foram concedidos por decreto presidencial a uma longa lista de indústrias, incluindo mineração e petróleo, telecomunicações, agricultura e processamento de gergelim.<sup>a</sup> No entanto, talvez a exclusividade mais crítica concedida pelo governo tem estado nas importações. Em 1985, 19 famílias detinham direitos exclusivos de importação dos produtos mais consumidos.<sup>b</sup> Alguns desses direitos foram legalmente revogados, mas mantidos informalmente por falta de regulamentação ou fiscalização. O Haiti importa a maior parte dos seus produtos finais e, de acordo com o Banco Mundial, 70% das importações totais em valor estão alta ou moderadamente concentradas entre um pequeno número de importadores.<sup>a</sup>

O Haiti é um importador líquido de alimentos. Como o principal alimento básico nas famílias haitianas, o arroz é um bom exemplo. O Haiti importa mais de 80% do arroz que consome (principalmente dos Estados Unidos). Embora existam 20 empresas importando arroz no Haiti, seis importadores são responsáveis por 70% das importações de arroz e controlam o mercado de arroz, praticamente incontestados. Os importadores também atuam como atacadistas. No total, 10 grandes atacadistas atendem o país; eles tendem a se entregar à especulação de preços.<sup>c</sup>

A indústria do arroz ilustra uma situação semelhante em vários setores da economia. Os mercados de alimentos no Haiti são altamente concentrados e dependentes de importação. Os incumbentes não permitem a entrada de novos concorrentes e não existem instituições que regulem a sua conduta. A fraca aplicação de contratos motiva os atores econômicos a operar entre amigos ou familiares.<sup>a</sup> As grandes empresas são familiares e o acesso à gestão e propriedade está essencialmente fechado para os não familiares. Os investidores percebem que o Haiti é o país do Caribe com o maior risco de política discriminatória em favor de operadores históricos, principalmente em relação a controles de preços e discriminação contra empresas estrangeiras.<sup>d</sup>

O Haiti classificou-se em 138 entre 140 países em 2019 no índice de competitividade global.<sup>e</sup> Em 2020, classificou-se em 179 em facilidade geral de fazer negócios, 189 em facilidade de iniciar um negócio e 127 em cumprimento de contratos entre 190 países.<sup>f</sup>

<sup>a</sup> Singh e Barton-Dock (2015).

<sup>b</sup> Fass (1990).

<sup>c</sup> Furche (2013). Os dados aqui referem-se a 2010, o último ano disponível.

<sup>d</sup> Sobre o modelo de risco operacional da Economist Intelligence Unit, consulte EIU (2013).

<sup>e</sup> Dados 2019, Índice de Facilidade para Fazer Negócio (base de dados), Banco Mundial, Washington D.C., <http://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>.

<sup>f</sup> Conjunto de dados de 2019, ICG (Índice de Competitividade Global) (base de dados), Fórum Econômico Mundial, Genebra, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>.

A ameaça de fuga de capitais e desinvestimento aumenta a influência dos negócios nas políticas. Se o governo achar que uma política tributária ou de gastos ou uma regulamentação para promover a redistribuição levará as empresas a reduzir o investimento, prejudicando o crescimento econômico e a geração de empregos, ele pode retirar a medida. As reações ao comportamento empresarial costumam ser reações antecipadas, por meio das quais os governos abandonam as propostas de políticas com a preocupação de que possam levar ao desinvestimento antes mesmo da proposta ser adotada.<sup>45</sup> Os líderes empresariais armam esse poder quando afirmam que certas políticas irão provocar desinvestimento. Os governos estão mais propensos a se preocupar com a redução dos investimentos empresariais se as eleições estiverem próximas e o desemprego for alto. Mais recentemente, os desequilíbrios fiscais resultantes da pandemia de Covid-19 tornaram os governos mais dependentes do investimento privado para promover a recuperação econômica, aumentando o poder político das empresas.

### 3.3. Redistribuição fiscal na ALC permanece comparativamente fraca

A concentração de poder nas mãos de poucos não apenas distorce a política na arena do mercado. Também pode ter efeitos críticos em outras esferas de política.

<sup>45</sup> Fairfield (2015) oferece estudos empíricos detalhados do governo de Lagos no Chile no início dos anos 2000, quando o Ministério das Finanças moderou os aumentos de impostos para evitar uma reação das empresas

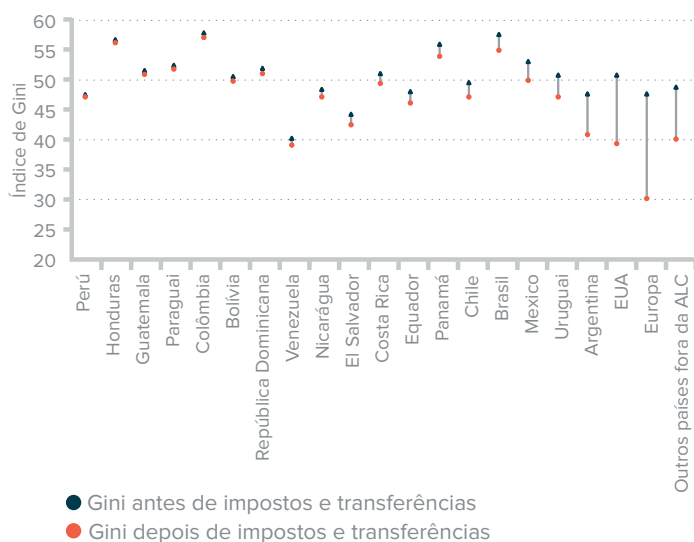
Particularmente preocupantes no contexto da armadilha de alta desigualdade e baixo crescimento explorada neste relatório são os efeitos sobre a tributação e o desenho da política fiscal. Esta seção examina alguns dos desafios que os sistemas fiscais da região enfrentam.

Uma característica distintiva da política fiscal na região é seu fraco poder redistributivo. Os índices de Gini na América Latina, com poucas exceções, permanecem essencialmente inalterados depois que as famílias pagam impostos e recebem transferências do governo (figura 3.7). Na Europa, o índice de Gini médio é de 47 se as políticas redistributivas não forem consideradas, mas de 30 se forem consideradas. Na América Latina, os valores correspondentes são 51 e 49. Na Europa, essas políticas reduzem o índice em 17 pontos, em comparação com apenas 2 pontos na América Latina.

Embora os índices médios de Gini antes dos impostos no mundo desenvolvido sejam comparativamente baixos, um exame mais atento da dinâmica redistributiva em nível de país mostra que muitos países desenvolvidos começam em níveis de desigualdade semelhantes aos da América Latina. No entanto, esses países conseguem transformar as suas distribuições de renda durante o seu trânsito pelo sistema fiscal (figura 3.8), enquanto a maioria dos países da ALC não. Depois de impostos e transferências, a desigualdade cai 29 pontos nos Estados Unidos e 54 pontos (em média) na Europa, mas muito menos na América Latina: 2 pontos na Colômbia, República Dominicana, Guatemala e Paraguai; 4 pontos na Costa Rica e El Salvador; no extremo superior, 8 pontos no Uruguai e 17 pontos na Argentina. A redistribuição média nos 13 países da América Latina é de apenas 5 pontos.

**Figura 3.7: Há pouca redistribuição por meio do sistema fiscal na ALC**

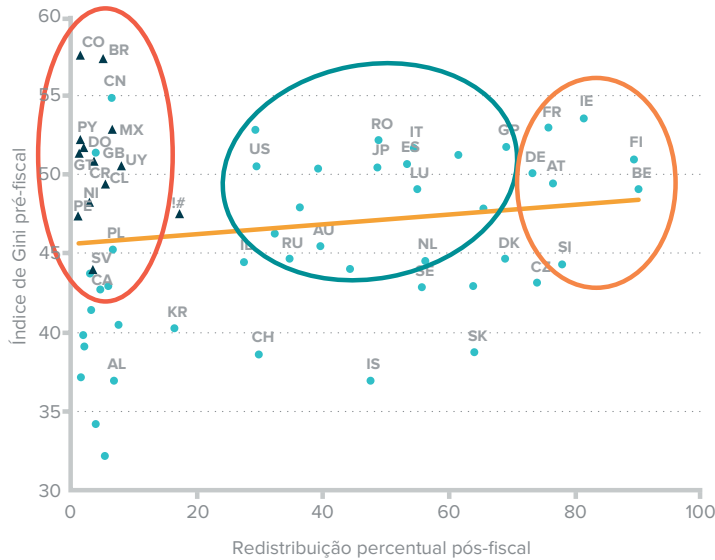
*Índices de Gini antes e depois de impostos e transferências, por volta de 2014*



Fonte: Elaboração do PNUD baseada na base de dados da OCDE e Centro de Dados CEQ sobre Redistribuição Fiscal, Instituto de Compromisso com a Equidade, Universidade de Tulane, <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>.

**Figura 3.8: Os sistemas fiscais dos países da ALC são mesquinhos em comparação com os do mundo desenvolvido**

*Índice de Gini pré-fiscal vs. redistribuição percentual após impostos e transferências*



Fonte: Schneider 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021. Dados atualizados pelo PNUD usando dados do OCDE e Centro de Dados CEQ sobre Redistribuição Fiscal, Instituto de Compromisso com a Equidade, Universidade de Tulane, <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>. Observação: Os cálculos da OCDE excluem impostos indiretos e subsídios por meio da prestação de serviços de saúde ou educação. Para tornar os números comparáveis, eles são comparados com o índice de Gini de mercado e renda disponível do Centro de Dados CEQ.

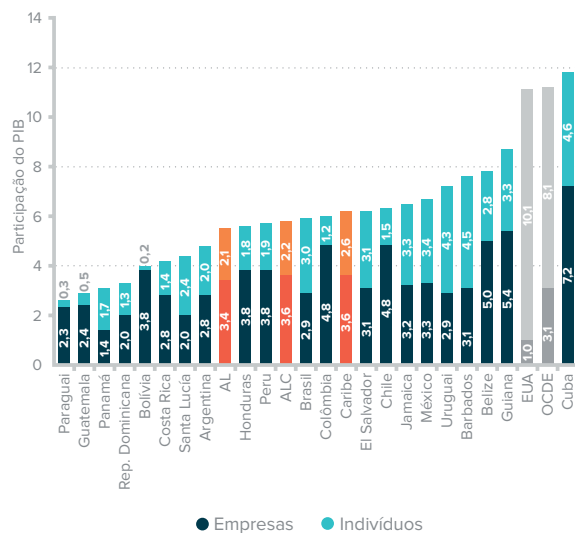
Além disso, os sistemas tributários da região não conseguem gerar as receitas necessárias para investir no desenvolvimento por meio da provisão governamental de serviços e bens públicos de qualidade para a população. Parte do desafio enfrentado pela região durante a pandemia de Covid-19 está relacionada à capacidade limitada de resposta fiscal dos governos. A receita tributária como parcela do PIB é menor nos países da ALC do que em outros países com níveis semelhantes de desenvolvimento e menor do que em países com níveis comparáveis de desigualdade (figuras 3.9 e 3.10).



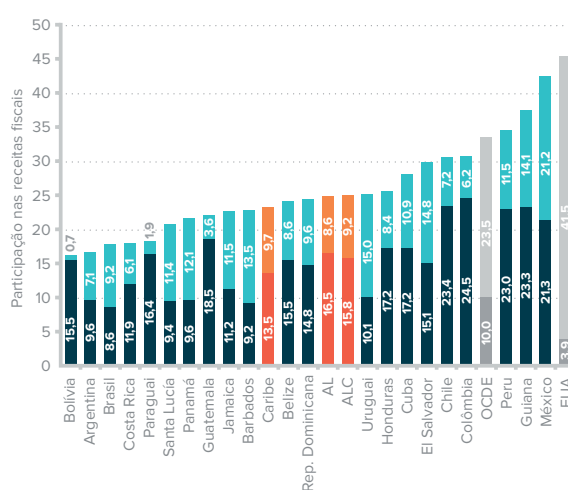
Na ALC, o imposto de renda de pessoa física e outros impostos que incidem sobre pessoas físicas têm sido historicamente baixos (figura 3.11). A uma média de 2,2%, esses impostos como proporção do PIB (painel a) na região estão bem abaixo dos níveis da OCDE (8,1%) e dos Estados Unidos (10,1%). Consequentemente, a arrecadação de impostos de pessoas físicas nos países da ALC representa apenas 9,2% do total das receitas fiscais em média, cerca de metade da participação na OCDE e um quarto da participação nos Estados Unidos (painel b). Os baixos impostos pessoais são explicados por baixas taxas de impostos legais e isenções fiscais. As taxas de impostos legais e efetivas na ALC aplicadas às rendas mais altas estão bem abaixo das taxas correspondentes na Europa e nos Estados Unidos.<sup>46</sup> Em contraste, as receitas de impostos corporativos como parcela do PIB na ALC (3,6%) são ligeiramente superiores à média da OCDE (3,1%) e três vezes a média nos Estados Unidos (1%) (painel a). A contribuição dos impostos corporativos para a arrecadação total de impostos na ALC é de aproximadamente 6 pontos percentuais e 12 pontos mais alta do que as contribuições correspondentes na OCDE e nos Estados Unidos, respectivamente.

**Figura 3.11: A cobrança de impostos pessoais diretos é baixa nos países da ALC**

a. Impostos diretos sobre a renda, lucros e ganhos de capital, % do PIB, 2019



b. Impostos diretos sobre a renda, lucros e ganhos de capital, % das receitas fiscais totais, 2019



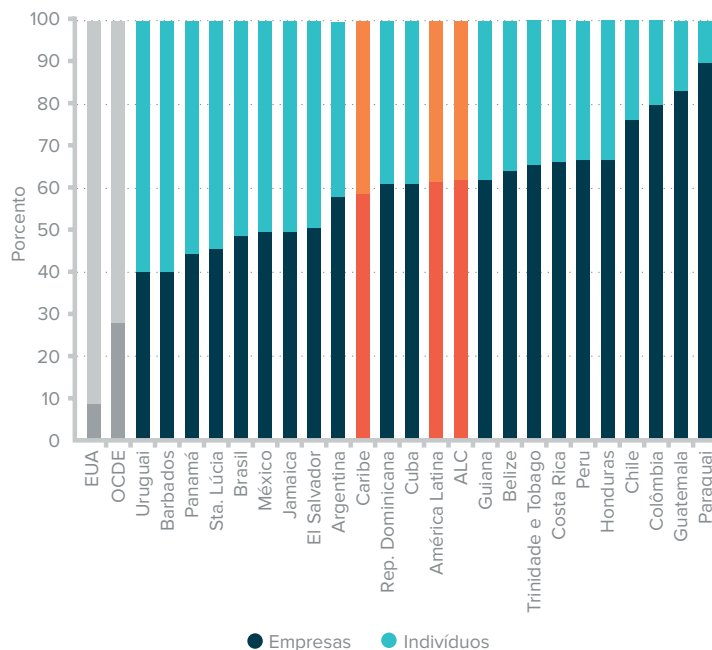
Fonte: Elaboração do PNUD baseada na Base de Dados da OCDE. Observação: A OCDE exclui países da América Latina.

<sup>46</sup> Fairfield (2019).

Esses dados não devem dar a impressão de que as taxas de impostos corporativos na ALC são astronomicamente altas (embora, em alguns países, esse possa ser o caso). Em vez disso, destacam as diferentes estruturas tributárias entre os países da ALC e os países desenvolvidos. Embora os países desenvolvidos tendam a ter sistemas fiscais em que as famílias e os indivíduos suportam a maior parte da carga tributária direta, este não é o caso na ALC. Em vez disso, tendem a ter sistemas que sobrecarregam o setor produtivo (figura 3.12). A carga tributária direta relativamente pequena suportada pelas famílias é, em parte, a razão pela qual os impostos diretos são menos progressivos na ALC. Famílias e indivíduos ricos contribuem comparativamente menos.

**Figura 3.12: Impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital são altamente concentrados no setor produtivo**

*Receitas fiscais de tributação direta, porcentagem por tipo, 2019*



Fonte: Elaboração do PNUD baseada na Base de Dados da OCDE. Observação: A OCDE exclui países da América Latina.

Colocar uma carga tributária relativa mais pesada sobre o setor produtivo do que sobre as famílias tem a desvantagem de limitar potencialmente a atividade econômica e o emprego, ao mesmo tempo que não tributa os ricos. Em um contexto de poder empresarial concentrado, também implica que as empresas maiores e mais poderosas geralmente conseguem contornar as taxas de impostos legais e acabam pagando impostos corporativos efetivos mais baixos do que as empresas menores como uma parcela dos seus lucros.

Embora o padrão de baixos níveis gerais de tributação e a relativa escassez de receita fiscal da arrecadação do imposto de renda sejam provavelmente o resultado de muitos fatores diferentes, um fator relevante no contexto deste capítulo é a forma como o poder está concentrado. Em particular, a extensão da influência corporativa na esfera política. De fato, as grandes empresas e os proprietários de empresas na América Latina são parcialmente responsáveis por manter a tributação efetiva geral baixa e desviar os sistemas fiscais de uma tributação mais progressiva por causa da sua proximidade com o poder político. Essa influência é exercida por meio da sua interferência nas reformas tributárias. A interferência vai desde bloquear aumentos de impostos até comprometer recursos fiscais, pressionando por isenções e subsídios para as suas operações que impedem os gastos redistributivos. As elites econômicas também frequentemente obstruem a cobrança de impostos esperada por meio de manobras financeiras em declarações fiscais que protegem a receita das obrigações fiscais.<sup>47</sup>

As estratégias da organização empresarial para se opor aos aumentos de impostos representam um *trade-off* político caro para os formuladores de políticas, especialmente quando essas estratégias são centralizadas por meio de associações coordenadas (caixa 3.5).<sup>48</sup> Uma segunda prática menos evidente está relacionada ao lobby empresarial por cortes, isenções e deduções de impostos. A América Latina ocupa um lugar de destaque no gasto tributário geral: 3% do PIB no Brasil e 5% no Chile excedem 1% na Alemanha e 2% na Holanda (embora não tão alto quanto nos Estados Unidos, 6,5%).<sup>49</sup> A maior parte desses gastos costuma estar associada a isenções para empresas.<sup>50</sup> Além disso, os sistemas de tributação na América Latina são tolerantes no setor privado em aspectos como a forte dependência de impostos sobre a folha de pagamento e a falta de supervisão das transações de preços de transferência. O ônus dos impostos sobre a folha de pagamento pode muitas vezes ser repassado aos consumidores e trabalhadores, na forma de salários reduzidos no último caso.<sup>51</sup> Os preços de transferência tornaram mais difícil fazer cumprir as regulamentações fiscais sobre as empresas multinacionais: a sua divisão em subsidiárias e o aumento do comércio intrafirma entre as filiais tornaram mais fácil transferir lucros para jurisdições com taxas de impostos mais baixas.

Existem alguns casos discrepantes na região que tiveram sucesso em aumentar os impostos. Mais notavelmente, em 2006, a então candidata presidencial do Chile, Michelle Bachelet, fez campanha com a proposta de aumentar os impostos. No seu primeiro ano de mandato, ela cumpriu a sua promessa de campanha e implementou

---

<sup>47</sup> Fairfield e Jorratt (2014).

<sup>48</sup> Castañeda (2017).

<sup>49</sup> Sanhueza e Lobos (2014).

<sup>50</sup> Dutz (2018).

<sup>51</sup> Wibbels e Ahlquist (2011).

um aumento significativo nos impostos (equivalente a 3% do PIB), afetando principalmente o 1% mais rico. Ela foi apoiada por protestos estudantis anteriores e pela sua vitória eleitoral e teve impulso político suficiente para implementar essas mudanças rapidamente. No entanto, o consenso sobre qual caminho é o certo a seguir na reforma tributária em cada país continua sendo uma questão altamente contestada, como evidenciado pelos protestos recentes que eclodiram em reação à proposta de reforma tributária da Colômbia em maio de 2021.

### **Caixa 3.5: Associações do setor privado e o poder das elites econômicas na ALC**

Este capítulo argumenta que as elites econômicas podem desempenhar um papel na perpetuação das desigualdades se promoverem instituições que lhes permitam preservar e expandir os seus privilégios, enquanto limitam o alcance da redistribuição por meio de gastos sociais.

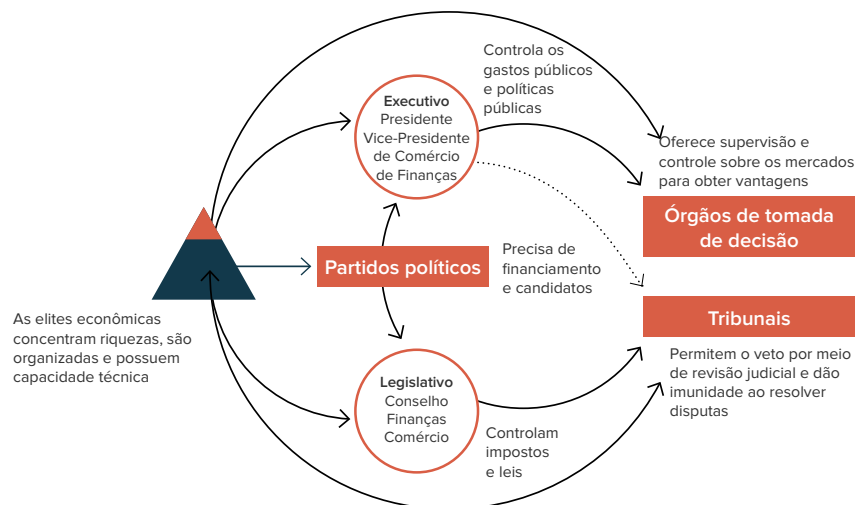
As estratégias da organização empresarial para se opor aos aumentos de impostos representam uma compensação política cara para os formuladores de políticas em toda a região, especialmente quando essas estratégias são centralizadas por meio de associações coordenadas.<sup>a</sup> Apesar das grandes variações intrarregionais no grau de organização,<sup>b</sup> a tributação geral é mais baixa em países com forte associações empresariais centralizadas, como Chile, Colômbia e Guatemala. Nas últimas três décadas, as associações organizadas que buscam proteger os interesses privados na ALC empregaram um conjunto abrangente de práticas persuasivas para influenciar a política fiscal. Uma dessas práticas envolve o bloqueio direto dos aumentos de impostos corporativos. Os esforços do governo para aumentar os impostos corporativos na Argentina e no Chile durante os anos 2000 tiveram resultados notavelmente diferentes. Os aumentos de impostos propostos no Chile em 2003 e 2005 encontraram grandes obstáculos de associações empresariais e os seus aliados políticos. Em contraste, o governo da Argentina encontrou menos oposição de associações fragmentadas com menos conexões políticas.

Os casos da Guatemala e de Honduras fornecem bons exemplos para compreender a dinâmica do poder da elite na formação do mercado e das políticas de distribuição fiscal e os elementos subjacentes a elas, que são compartilhados por muitos países da região. A combinação paradoxal de crescimento econômico sustentado e desigualdade persistente compartilhada por esses países pode ser pelo menos parcialmente atribuída à influência desproporcional das elites empresariais nos resultados democráticos e nos

processos de formulação de políticas. Essa influência tem levado a respostas governamentais seletivas durante a determinação de prioridades e a orientação da capacidade institucional, limitando os investimentos em desenvolvimento. Como resultado, as reformas fiscais em ambos os países são raras, e os acordos de livre comércio que abriram os mercados da América Central são caracterizados por baixos custos fixos para importação de equipamentos e altas tarifas sobre bens destinados aos mercados locais, particularmente aqueles na agroindústria.

Organismos coordenadores para associações empresariais que protegem os interesses de uma rede de famílias no controle de carteiras de negócios diversificadas, com acesso privilegiado a serviços financeiros, muitas vezes se beneficiam de economias de baixa complexidade, principalmente informais e altamente concentradas. Dependendo da sua riqueza, nível de organização e capacidade técnica, esses organismos contribuem para a implementação de uma agenda complexa de estratégias de *lobby* para mover a regulamentação a favor das empresas e proprietários de empresas. Produzem informações técnicas e jurídicas por meio de institutos de pesquisa para persuadir os formuladores de políticas. Financiam partidos políticos e campanhas para influenciar as decisões de orçamento e gastos e a ampla agenda política. Exercem influência sobre a legislação para pesar em projetos de lei relacionados a questões econômicas, incluindo impostos e tratados comerciais. Influenciam os tribunais a vetar políticas indesejáveis e resolver disputas ao seu favor. E controlam direta ou indiretamente outros órgãos de tomada de decisão que supervisionam e controlam os mercados (figura B3.5.1).

**Figura C3.5.1: Elites empresariais poderosas podem exercer influência sobre a política econômica por meio de diferentes mecanismos**



Fonte: Pachón e Brolo 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021.

Essa influência é em parte possível devido aos contextos democráticos fracos que tendem a aumentar o poder dos grupos de interesse organizados em relação ao Estado.

A configuração da autoridade política muitas vezes confere ao Poder Executivo um papel proeminente como definidor da agenda e formulador de políticas e concede considerável poder ao Legislativo sobre as políticas econômicas por meio da sua capacidade de emendar projetos do Executivo e disposições orçamentárias. As elites empresariais às vezes garantem assentos em posições-chave nos ramos executivo e legislativo, obtendo poder suficiente para revisar medidas que fornecem incentivos econômicos, protegem as suas atividades da concorrência, intervêm em acordos de livre comércio ou modificam o orçamento para evitar aumentos na tributação.

Como resultado de estruturas de representação desiguais, as elites empresariais organizadas por meio de associações empresariais com acesso aos principais tomadores de decisão ganham uma voz forte, enquanto os eleitores desorganizados podem perder a sua, resultando em agendas políticas que acabam sendo muito diferentes daquelas ordenadas pelo eleitorado. Essas elites tiveram sucesso em centrar o debate sobre a política tributária em torno da estabilidade macroeconômica como uma prioridade.<sup>b</sup> Em um contexto de receitas fiscais baixas, isso ocorre às custas de restringir a capacidade do governo de fornecer bens e serviços públicos, incluindo os investimentos necessários em infraestrutura e política social.

<sup>a</sup> Fairfield e Jorratt (2014).

<sup>b</sup> Schneider (2012); Barrientos e Garita (2015).

<sup>c</sup> Fairfield (2015).

### 3.4. Os sindicatos podem contribuir para diminuir a desigualdade e impulsionar o crescimento econômico

As economias da região da ALC são caracterizadas por níveis relativamente altos de concentração de mercado. Alguns grupos de negócios locais (geralmente administrados e pertencentes a famílias tradicionais), ao lado de corporações multinacionais, podem muitas vezes extrair grandes rendas graças ao seu poder de mercado descomunal. Essas rendas econômicas quase sempre permitem que esses atores comprem poder político e a capacidade de influenciar políticas, impostos e regulamentações de uma forma que contribua para manter um *status quo* que

funcione ao seu favor. Os resultados disso têm sido sociedades desiguais com economias ineficientes.<sup>52</sup> No entanto, não são apenas as empresas que têm esse poder de distorcer as políticas na arena do mercado, mas também os trabalhadores, especialmente o trabalho organizado.

### O efeito dos sindicatos sobre a eficiência e igualdade na ALC é ambíguo

A pesquisa existente sugere que o efeito dos sindicatos sobre a eficiência e a igualdade na ALC é ambíguo. Os sindicatos não são inequivocamente “bons” nem “maus” a este respeito. Por um lado, há algumas evidências sugerindo que sindicatos mais fortes podem promover eficiência e igualdade. Por exemplo, o sucesso relativo da “Grande Greve da Banana” organizada por sindicatos em 1934 contra os abusos de poder da United Fruit Company foi um passo importante que contribuiu para uma sociedade mais igualitária na Costa Rica.<sup>53</sup> Por outro lado, os sindicatos podem obstruir as políticas que melhoram o acúmulo de capital humano entre os membros mais vulneráveis da sociedade, como na educação pública na Argentina ou no México, prejudicando a eficiência e a igualdade, já que os alunos pobres e desfavorecidos recebem educação de qualidade inferior aos demais.<sup>54</sup>

Esses efeitos ambíguos talvez não sejam surpreendentes. Como os trabalhadores na ALC passaram por diferentes experiências históricas e operam em diversos ambientes políticos e econômicos, seria de se esperar ver diferenças substanciais em tradições, recursos, afiliações políticas e funções objetivas entre as organizações trabalhistas.<sup>55</sup> Além disso, os sindicatos trabalhistas na região operam no contexto de mercados de trabalho heterogêneos. Em alguns países, o emprego informal representa mais de dois terços da força de trabalho, enquanto, em outros, a proporção é inferior a um terço. Como o emprego informal é antitético à organização dos sindicatos, o escopo deste último de influenciar a política de uma forma ou de outra varia de maneira importante.

Entendendo que não existe uma história única de sindicatos na ALC, esta seção explora alguns dos fatores subjacentes que podem influenciar o grau e a direção do seu impacto sobre a eficiência e a igualdade. Considera as características dos sindicatos da região (como a sua força e composição), os canais de influência e o ambiente institucional em que atuam. Enfatiza a necessidade de ir além das médias para observar a variação nessas áreas entre países e setores. Dois temas permeiam a discussão: se os sindicatos são do setor público ou privado e, no caso deste último, se as empresas que empregam as suas afiliadas têm ou não poder de mercado.

<sup>52</sup> Schneider (2009).

<sup>53</sup> Booth (2008).

<sup>54</sup> Jaume e Willén (2019), Álvarez et al. (2007).

<sup>55</sup> Collier e Collier (2002).

## As características dos sindicatos de trabalhadores na ALC

Dependendo da sua força, os sindicatos podem ter mais ou menos capacidade de afetar os resultados de igualdade e eficiência. Evidências em uma série de medidas objetivas e subjetivas da força sindical, como densidade sindical, cobertura de acordos coletivos, proporção de empresas sindicalizadas, número de greves e se as pessoas consideram os sindicatos como instituições poderosas, sugere que os sindicatos em ALC são, em média, fracos. Isso se refere à comparação com outras instituições da região (como governo e empresas) e as suas contrapartes no mundo desenvolvido. Há, no entanto, heterogeneidade entre países e setores. Em alguns países, os sindicatos profissionais são relativamente fortes; é o caso principalmente da Argentina e, em menor grau, da Bolívia, Brasil, Costa Rica, México e Uruguai. Na maioria dos outros países, os sindicatos são relativamente fracos. Em alguns países, como na Guatemala e no Haiti, não há sindicatos eficazes (ou são econômica e politicamente irrelevantes).<sup>56</sup> Na maioria dos casos, os sindicatos da região perderam o poder com o abandono ou exaustão da industrialização por substituição de importações durante as décadas de 1980 e 1990, e a alta incidência do trabalho informal é um impedimento estrutural profundo para uma ampla cobertura.

Não só existe uma grande variação na força sindical entre os países, como também existe uma grande heterogeneidade entre os setores e tipos de trabalhadores (figura 3.13). Em primeiro lugar, nos países da ALC, os trabalhadores do setor público têm maior probabilidade de se organizar em sindicatos em relação aos trabalhadores do setor privado (exceto em atividades em que os sindicatos são legalmente proibidos, como o exército e, às vezes, a polícia). Em segundo lugar, dentro do setor privado, os trabalhadores têm maior probabilidade de se organizar efetivamente em empresas maiores e com rendas econômicas mais altas. Terceiro, em todos os países da ALC, a sindicalização é mais frequente entre os trabalhadores com maior escolaridade e quase inexistente entre os trabalhadores autônomos ou empregados em setores extremamente pulverizados, como trabalho doméstico ou emprego em pequenas empresas onde todos os trabalhadores são parentes. Mesmo que os sindicatos não representem trabalhadores informais ou desempregados, esses grupos ainda compartilham a crença dos trabalhadores empregados dos setores público e privado de que os sindicatos são necessários para defender as condições de trabalho e os salários. Quase 80% das pessoas (em todos os tipos de grupos de trabalho) consideram os sindicatos uma instituição necessária para proteger os trabalhadores de abusos de poder dos empregadores.<sup>57</sup> Uma razão para isso pode ser que os sindicatos trabalhistas (às vezes) apoiam e colaboram com movimentos sociais

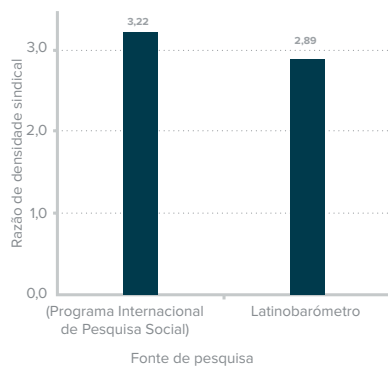
<sup>56</sup> Terrell (1993).

<sup>57</sup> Dados da pesquisa de 2015, Latinobarómetro (dashboard), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

emergentes, que representam, parcialmente, os interesses dessas pessoas de fora. Um bom exemplo é o Brasil, onde um grande sindicato urbano, a Central Única dos Trabalhadores, lutou ao lado do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra para incorporar os setores populares.<sup>58</sup>

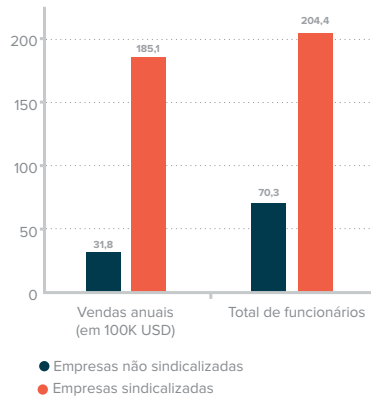
**Figura 3.13: Na ALC, a sindicalização é mais comum no setor público, em empresas maiores e entre trabalhadores mais qualificados**

a. Proporção da densidade sindical no setor público em relação ao setor privado



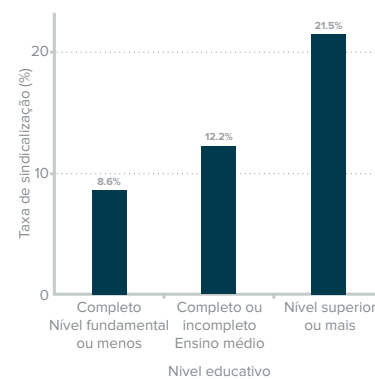
Fonte: Ronconi 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021; 2016 Dados do PIPS (Programa Internacional de Pesquisa Social) (painel), Instituto de Ciências Sociais de Leibniz, Mannheim, Alemanha, <http://issp.org/data-download/by-year/>; 2007 data of Latinobarómetro. Observação: As proporções são médias simples das proporções nos países da ALC. (O PIPS inclui 08 países da ALC e o Latinobarómetro 18.)

b. Vendas e empregos anuais totais (empresas sindicalizadas vs. empresas não sindicalizadas)



Fonte: Ronconi 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021. Observação: As vendas são convertidas em dólares americanos pela taxa de câmbio oficial.

c. Taxa de sindicalização por nível educacional dos trabalhadores



Fonte: Ronconi 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021. Com base em dados do Grupo de Pesquisa do PIPS (2016). Observação: As taxas de sindicalização são médias simples das taxas nos países da ALC com dados disponíveis (inclui 8 países da ALC).

## Canais de influência nas arenas do mercado e política

Os sindicatos de trabalhadores usam vários canais e instrumentos para afetar as rendas das grandes empresas e, subsequentemente, os resultados de eficiência e igualdade em toda a economia. Alguns desses canais operam no nível da empresa ou setorial na arena do mercado, enquanto outros estão na arena política.

Na arena do mercado, no nível da empresa, os líderes sindicais e delegados podem negociar com os proprietários de negócios para dividir as rendas econômicas obtidas no mercado do produto ou não permitir que os empregadores explorem o mercado de trabalho local. Ambas as forças reduzem a desigualdade (entre capital e trabalho) e a

<sup>58</sup> Ramalho (1999); Rossi (2017); Collier (2018).

última força também pode melhorar a eficiência ao aproximar os salários da produtividade do trabalho. No entanto, isso só é verdade se os líderes sindicais responderem aos interesses daqueles que representam e se os proprietários de negócios usufruírem de rendas econômicas (ou seja, eles operam em mercados que não são perfeitamente competitivos). Se os líderes sindicais forem corruptos, eles podem não compartilhar os frutos das suas negociações com os trabalhadores e os efeitos positivos sobre a igualdade e a eficiência diminuirão. Na ALC, esse é um cenário bastante provável; a maioria dos latino-americanos pensa que há corrupção substancial nos sindicatos e apenas cerca de um terço tem alguma ou muita confiança nos sindicatos.<sup>59</sup>

Enquanto isso, se os mercados de trabalho são competitivos, os sindicatos podem criar ineficiências ao reduzir a produtividade e o investimento. O motivo é o seguinte: na ausência de rendas de mercado, o nível de emprego é o que maximiza a eficiência, e salários mais altos, embora claramente benéficos para os trabalhadores dessas empresas, prejudicarão todos os outros, à medida que o emprego for reduzido abaixo do ideal. Assim, alguma forma de comportamento não competitivo que resulte em rendas econômicas firmes é necessária para que os sindicatos aumentem a igualdade e a eficiência. Além disso, observe que, nesses casos, seria melhor se, por meio de políticas antitruste e outras medidas de incentivo à concorrência, essas rendas econômicas não existissem. O fato de os sindicatos negociarem com firmas individuais ou um subconjunto de firmas em mercados monopolizados é certamente bem-vindo porque pelo menos as rendas não são totalmente capturadas pelos proprietários das firmas, mas são repassadas aos trabalhadores; no entanto, do ponto de vista da sociedade, seria melhor se não houvesse rendas econômicas.

Na arena política, os sindicatos têm três instrumentos principais para exercer a sua influência. Primeiro, eles podem conspirar com grandes empresas e usar o seu poder político para reduzir a competição interna e externa ou obter tratamento tributário especial, subsídios e privilégios, perpetuando e exacerbando a desigualdade e a ineficiência. Esse canal ainda é bastante comum na ALC, embora tenha sido ainda mais comum durante o período de industrialização por substituição de importações. Em segundo lugar, os sindicatos podem usar o seu poder político para introduzir regulamentos gerais de proteção para os trabalhadores (como salários mínimos e indenizações) e fazer *lobby* junto ao governo para dedicar mais recursos à aplicação da lei, uma preocupação crucial em uma região caracterizada pela violação generalizada de regulamentos trabalhistas e previdenciários.<sup>60</sup> Aqui, novamente, no entanto, os efeitos podem ser mistos porque os sindicatos podem se preocupar apenas com a

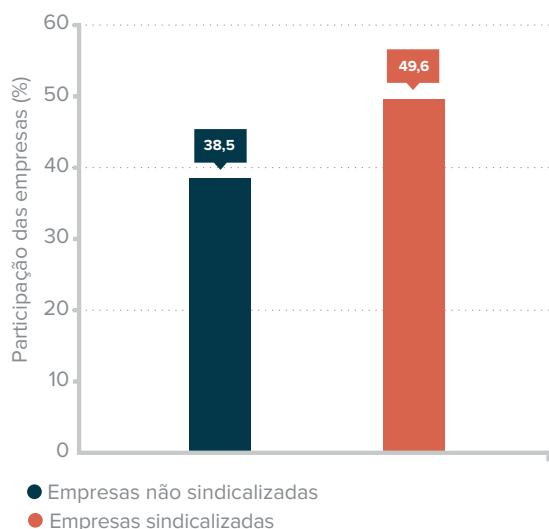
<sup>59</sup> Dados da pesquisa de 2015, Latinobarómetro (painel), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>60</sup> Estimativas sugerem, por exemplo, que metade dos empregados do setor privado da região não recebe os benefícios a que têm direito legalmente e esse problema não diminuiu ao longo do tempo (Gasparini e Tornarolli (2009)).

aplicação em grandes empresas onde os seus afiliados estão presentes, deixando o resto da força de trabalho sem proteção.<sup>61</sup> Consistente com esta hipótese, os dados das *Enterprise Surveys* mostram que, na ALC, as empresas sindicalizadas têm uma probabilidade significativamente maior de serem inspecionadas do que as empresas não sindicalizadas (figura 3.14).<sup>62</sup> Esse canal pode reduzir a desigualdade entre proprietários de empresas e trabalhadores, mas agravá-la entre os trabalhadores. Finalmente, o trabalho organizado pode se opor, deslegitimar e desestabilizar as ditaduras ou colaborar com elas.

**Figura 3.14: Empresas sindicalizadas são mais propensas a passar por inspeções do que empresas não sindicalizadas**

*Parcela de empresas inspecionadas por funcionários dos departamentos do trabalho ou da previdência social no ano anterior*



Fonte: Ronconi 2021, Documento de Base RDHR PNUD ALC 2021; dados Enterprise Surveys (painel), International Finance Corporation e World Bank, Washington D.C., <https://www.enterprisesurveys.org/>.

Observação: Os países da ALC com dados de inspeção são Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guiana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua e Peru.

A relação entre sindicatos e o salário mínimo também merece atenção, principalmente em uma região onde, no geral, pouco mais da metade da força de trabalho está ocupada informalmente. Os efeitos dos salários mínimos precisam ser considerados cuidadosamente no nível de cada país. Mesmo que os mercados de produtos sejam competitivos, os mercados de trabalho podem não ser.<sup>63</sup> Atritos, como custos de procura de emprego ou de trabalho, podem descartar as correspondências

<sup>61</sup> Ronconi (2012); Amengual e Fine (2017).

<sup>62</sup> Observe que isso também presumivelmente subestima a relação porque a amostra inclui apenas empresas registradas e empresas informais raramente são inspecionadas (Almeida e Ronconi 2016).

<sup>63</sup> Levy e Cruces (2021).

instantâneas entre empresas e trabalhadores necessárias para mercados de trabalho perfeitamente competitivos. E esses atritos podem criar rendas, que são distribuídas entre empresas e trabalhadores com base no poder de barganha de cada parte.<sup>64</sup> Nesse contexto, o salário mínimo pode alterar o equilíbrio de poder em favor dos trabalhadores. O *lobby* dos sindicatos por salários mínimos mais elevados pode, portanto, contribuir para a redução da desigualdade com impactos mínimos na eficiência. No entanto, esse resultado depende do nível em que o salário mínimo é fixado na distribuição geral dos salários. Se for muito alto, o resultado pode ser salários mais altos entre os trabalhadores formais de baixa remuneração, mas maior desemprego e emprego informal, com menor eficiência geral e impactos contraditórios sobre a desigualdade salarial. Nessa perspectiva, a participação dos sindicatos nas negociações do salário mínimo é bem-vinda. No entanto, considerando a eficiência e o bem-estar de todos os trabalhadores, não apenas aqueles do setor formal, essas negociações precisam estabelecer mecanismos para garantir que os interesses dos trabalhadores não organizados no setor informal, que geralmente têm salários mais baixos do que os trabalhadores formais, e os desempregados também sejam considerados.

### Sindicatos do setor público e o ambiente institucional

O papel dos sindicatos no setor público merece atenção especial porque os fatores que determinam a sua influência sobre a eficiência e a igualdade são diferentes. No setor privado, os efeitos dos sindicatos dependem em grande parte das características das empresas (especialmente se as empresas têm poder de mercado) e da extensão dos atritos no mercado de trabalho que permitem espaço para negociação. No setor público, os efeitos dos sindicatos dependem mais de fatores institucionais. Os sindicatos do setor público têm mais espaço para melhorar a prosperidade em contextos em que o estado é predatório em comparação com contextos em que o estado já está buscando o bem-estar geral.

Considere, por exemplo, como os sindicatos de professores do setor público interagem com o ambiente institucional para promover melhores ou piores resultados educacionais (um motor fundamental de crescimento e igualdade). Às vezes, as estratégias adotadas pelos sindicatos de professores podem levar a consequências negativas — por exemplo, dias de aula perdidos por causa de greves entre professores ou a oposição ou mesmo manipulação política das avaliações de desempenho dos professores.<sup>65</sup> Essas estratégias podem prejudicar a qualidade educacional, com efeitos especialmente prejudiciais para as crianças mais desfavorecidas. Os sindicatos de professores, no

<sup>64</sup> Flabbi (2021).

<sup>65</sup> Murillo et al. (2005); Hecock (2014); Bruns e Luque (2015); Jaume e Willén (2019).

entanto, também fazem lobby por maiores gastos com educação, mais material didático e melhor manutenção da infraestrutura escolar, o que certamente contribui para melhores resultados educacionais. Em alguns países da América Latina e do Caribe, mas particularmente naqueles que carecem de burocracias coesas, a existência de sindicatos de professores fortes pode contrabalançar a tendência de curto prazo dos formuladores de políticas. Todos esses efeitos mistos sugerem que “o impacto dos sindicatos no desempenho dos alunos depende do canal e do tipo de mercado político em que os sindicatos operam, mas não da presença dos sindicatos em si”.<sup>66</sup>

Finalmente, no que diz respeito à previdência, em muitos países da região os trabalhadores dos setores público e privado compartilham o mesmo regime de seguridade social e, portanto, não há vantagem para um conjunto de trabalhadores em relação ao outro no acesso aos cuidados de saúde ou aposentadorias; todos são tratados igualmente. Mas em outros países, como Brasil, Jamaica e México, os trabalhadores do setor público e privado estão sob regimes diferentes, às vezes com institutos de seguridade social separados. A evidência mostra que, nesses três países, os trabalhadores do setor público têm regimes de aposentadoria mais favoráveis: taxas de contribuição mais baixas, períodos de contribuição mais curtos ou benefícios mais generosos, às vezes substancialmente (ver capítulo 5). Além disso, geralmente é o caso que os regimes de aposentadoria do setor público, particularmente sob a modalidade de repartição, envolvem taxas de contribuição que estão bem abaixo do valor atuarialmente justo dos benefícios, implicando na necessidade de grandes subsídios de todos os contribuintes para um subconjunto reduzido de trabalhadores que, em comparação com os seus pares do setor privado, são claramente mais abastados. Como os subsídios podem ser muito grandes, às vezes iguais a dois ou três pontos percentuais do PIB, o impacto sobre a desigualdade é significativo.

### Uma agenda de pesquisa aberta

O impacto dos sindicatos sobre os resultados de igualdade e eficiência na região foi positivo e negativo. Esse achado contrasta com o das elites empresariais, para o qual o diagnóstico está longe de ser positivo. Os sindicatos têm substancialmente um menor poder econômico e político, embora isso nem sempre seja verdade e, se eles têm poder, podem às vezes empregá-lo para aumentar a igualdade e a eficiência, embora isso também nem sempre seja verdade. O fato de que os sindicatos têm um efeito ambíguo sobre esses resultados na ALC é consistente com as conclusões de um corpo muito maior de literatura sobre o impacto econômico dos sindicatos na América do Norte e na Europa.<sup>67</sup> No entanto, é essencial lembrar que o que é o conhecimento

<sup>66</sup> Murillo et al. (2005, p. 231).

<sup>67</sup> Tzannatos e Aidt (2006).

sobre esse problema no contexto específico da região da ALC ainda é limitado devido a uma combinação de fatores. O primeiro é a complexidade conceitual: há apenas uma compreensão teórica parcial de como os sindicatos afetam as sociedades da ALC. Em segundo lugar, há uma falta de evidências empíricas robustas; os dados são geralmente limitados e a inferência causal é particularmente desafiadora. O terceiro é o simples fato de que relativamente pouca pesquisa foi realizada sobre os sindicatos como atores econômicos na ALC. Compreender os diferentes impactos dos sindicatos sobre os resultados do desenvolvimento na região, portanto, continua sendo uma agenda de pesquisa aberta e importante para o futuro.

### **Caixa 3.6: O impacto das instituições do mercado de trabalho sobre os aumentos de preços e reduções salariais no Uruguai**

Usando dados de nível de empresa para os setores de manufatura e serviços no Uruguai entre 2002 e 2016, Gandelman e Casacuberta (2021) investigam o impacto das instituições do mercado de trabalho, como conselhos salariais e sindicatos, no poder de mercado das empresas em ambos os mercados de produtos (por meio de remarcações de preços) e o mercado de trabalho (por meio de reduções de salários). Descobriram que, quando as instituições permitem que os trabalhadores participem das negociações salariais, elas ficam protegidas do poder de mercado das empresas e os salários aumentam à medida que as empresas perdem poder de barganha. No entanto, as empresas repassam aos consumidores parte do aumento dos custos da mão de obra por meio de preços mais altos.

Em 1943, a Lei 10.449 introduziu conselhos salariais tripartidos no Uruguai para negociações salariais periódicas entre as câmaras de empregadores, sindicatos setoriais e delegados do governo no Uruguai. Estabeleceu categorias de trabalhadores por setor de atividade e conferiu aos conselhos a possibilidade de fixar salários mínimos para cada categoria. Entre 1992 e 2003, porém, o governo não convocou esses conselhos salariais e se retirou das negociações públicas. Em 2004, as negociações salariais foram reiniciadas. Entre 2005 e 2016, os conselhos determinaram que os salários dobrassem. Além disso, as mudanças na centralização e coordenação da negociação salarial fortaleceram os incentivos à sindicalização e a filiação em sindicatos aumentou depois de 2005.

Gandelman e Casacuberta (2021) descobriram que, em resposta a essas mudanças, a redução salarial média diminuiu 50% em comparação com o valor

de 2005 e o aumento do preço médio aumentou 18%. Os salários exigidos pelo conselho respondem pela maioria das mudanças nos aumentos e cortes. Enquanto as empresas perdiam poder de barganha nos mercados de trabalho, pareciam ter sido capazes de repassar aos consumidores uma parte considerável dos seus custos de mão-de-obra aumentados. A sindicalização do setor não teve mais efeito sobre os aumentos e um efeito mínimo sobre a redução dos cortes. O impacto dos sindicatos foi canalizado por meio de negociações salariais.

Os aumentos na produtividade do trabalho não acompanharam os aumentos salariais no Uruguai e, como resultado, a relação entre os salários médios e a produtividade do trabalho aumentou. Como parcela da produção, os custos trabalhistas aumentaram. Este resultado contrasta com as descobertas na Europa e nos Estados Unidos, onde a participação da mão de obra diminuiu, enquanto as *markups* aumentaram.

### 3.5. Poder de reequilíbrio

Este capítulo explora como a concentração de poder nas mãos de poucos pode distorcer a política e impulsionar a armadilha de alta desigualdade e baixo crescimento na ALC. Em primeiro lugar, analisa-se a manifestação disso no mercado, considerando que, na ALC, os mercados são caracterizados por um pequeno número de grandes empresas e altos níveis de poder de mercado. Discute como o poder de mercado na ALC pode ser caro pelos seus efeitos diretos na produtividade e no bem-estar e destaca o papel fundamental de leis de concorrência eficazes na mitigação de impactos negativos. Apresenta novas evidências que mostram que um maior poder de mercado também está associado a uma maior produtividade na ALC. As grandes empresas dominam, pelo menos em parte, porque os seus rivais no mercado são pequenas empresas que não conseguem representar uma pressão competitiva devido à sua produtividade relativamente baixa. O capítulo também explora o poder dos trabalhadores (por meio de sindicatos organizados) para moldar esses resultados e argumenta que, embora as evidências permaneçam escassas, o que se sabe sugere que, em certos contextos, os sindicatos podem fazer muito bem. No entanto, também podem ser prejudiciais à igualdade e à produtividade se perseguirem interesses privados em vez de públicos, o que às vezes é o caso. Em geral, isso é verdade para qualquer tipo de poder: o seu impacto depende de como e para que é usado.

O capítulo destaca criticamente como o poder de monopólio e a concentração de mercado podem se traduzir em comportamentos de busca de renda e, em última análise, em poder político empresarial. Na região da América Latina e do Caribe, isso levou a vários exemplos de elites econômicas interferindo na formulação ou implementação de políticas. Os sistemas fiscais, a política de concorrência e as regulamentações de mercado muitas vezes foram moldados para beneficiar um pequeno grupo de cidadãos em resposta a essa interferência. As elites econômicas raramente usam o seu poder político para promover reformas que colocariam os seus países no caminho do desenvolvimento, aumentando o bem-estar para todos. Mas podiam.

Em última análise, sair de forma sustentável da armadilha de alta desigualdade e baixo crescimento exigirá ações que tendam a reequilibrar o poder. Não existe uma solução política única para lidar com esses tipos de assimetrias de poder e as distorções que criam na arena do mercado e no sistema fiscal. Dependendo do contexto, no entanto, esforços, tais como regulamentar o financiamento de campanhas e atividades de *lobby*, fortalecer o poder e a independência da política de concorrência e das agências de concorrência, revisar as regulamentações do mercado para eliminar aquelas que favorecem os interesses privados e não o bem geral, ou levar a sério as conversas globais sobre como tributar os super-ricos podem desempenhar papéis importantes no avanço dessa agenda. O próximo capítulo se aprofunda nos desafios que a região enfrenta, considerando especificamente aqueles representados pela violência.

## Referências

- Almeida, Rita Kullberg e Lucas Ronconi. 2016. “Labor Inspections in the Developing World: Stylized Facts from the Enterprise Survey”. *Industrial Relations*, 55 (3): 468-489.
- Alpert, Lukas I., e Josh Beckerman. 2015. “Carlos Slim Becomes Largest Individual New York Times Shareholder: Mexican Telecom Billionaire Exercises Warrants in Media Company”. *Wall Street Journal*, 14 de janeiro de 2015. <https://www.wsj.com/articles/carlos-slim-exercises-new-york-times-warrants-1421274205>.
- Álvarez, Jesús, Vicente A. García-Moreno, and Harry Anthony Patrinos. 2007. “Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico”. Documento de Trabalho de Pesquisa Política, 4286, Banco Mundial, Washington D.C.
- Amengual, Matthew e Janice R. Fine. 2017. “Co-enforcing Labor Standards: The Unique Contributions of State and Worker Organizations in Argentina and the United States”. *Regulation and Governance*, 11 (2): 129-142.
- Andanaz, Martin e Carlos Scartascini. 2013. “Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment”. *Comparative Political Studies*, 46 (12): 1636–1663. <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>.
- Atkin, David Guy, Benjamin Faber e Marco Gonzalez-Navarro. 2018. “Retail Globalization and Household Welfare: Evidence from Mexico”. *Journal of Political Economy*, 126 (1): 1-73.
- Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson e John Van Reenen. 2020. “The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms”. *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 645–709. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa004>.
- Baily, Martin Neil, Charles Hulten e David Campbell. 1992. “Productivity Dynamics in Manufacturing Plants”. *Brookings Papers on Economic Activity*, 23 (1992 Microeconomics): 187-267.
- Banco Mundial. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington D.C.: Banco Mundial; Nova York: Editora da Universidade de Oxford.
- Barnes, Matthew e Jonathan Haskel. 2000. “Productivity in the 1990s: Evidence from British Plants”. Documento de Trabalho, Queen Mary College, Universidade de Londres, Londres.
- Barrientos, Ricardo e Mauricio Garita. 2015. “Una Perspectiva Regional sobre la Intervención de las Élités Económicas Centroamericanas en la Política Fiscal”. Em *Política Fiscal: Expresión del Poder de las Élités Centroamericanas*, ed. Instituto Centro-Americano de Estudos Fiscais, 1–24. Cidade da Guatemala, Guatemala: F&G Editores.
- Becerra, Martin e Guillermo Mastrini. 2009. *Los Dueños de la Palabra: Acceso, Estructura y Concentración de los Medios en la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Libros Promoteo.
- Bloom, Nicholas, Christos Genakos, Raffaella Sadun e John Van Reenen. 2012. “Management Practices across Firms and Countries.” Documentos de Trabalho NBER, 17850 (fevereiro), Escritório Nacional de Pesquisa Econômica, Cambridge, MA.
- Bogliaccini, Juan Ariel e Aldo Madariaga. 2019. “The Discreet Charm of the Oligarchy: Business Power in Weak Democracies”. Documento de trabalho, Departamento de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Católica do Uruguai, Montevidéu, Uruguai.
- Booth, John. 2008. “Democratic Development in Costa Rica”. *Democratization*, 15 (4): 714-732.
- Borraz, Fernando, Juan Dubra, Daniel Ferrés e Leandro Zipitria. 2014. “Supermarket Entry and the Survival of Small Stores”. *Review of Industrial Organization*, 44 (1): 73-79.
- Brummund, Peter William. 2013. “Poverty and Monopsony: Evidence from the Indonesian Labor Market”. Paper apresentado na 11ª Conferência Internacional da Organização Industrial, Boston, 17–19 maio de 2013.

- Bruns, Barbara e Javier Luque. 2015. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. With Soledad De Gregorio, David K. Evans, Marco Fernández, Martin Moreno, Jessica Rodriguez, Guillermo Toral e Noah Yarrow. Latin American Development Forum Series. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bull, Benedicte, Fulvio Castellacci e Yuri Kasahara. 2014. *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*. International Political Economy Series. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Busso, Matías e Sebastián Galiani. 2019. “The Causal Effect of Competition on Prices and Quality: Evidence from a Field Experiment”. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (1): 33-56.
- Castañeda, Alejandro e Daniel Ruiz. 2021. “The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 8, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- Castañeda, Néstor. 2017. “Business Coordination and Tax Politics”. *Political Studies*, 65 (1): 122–243. <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman e Timothy Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Collier, Ruth Berins. 2018. “Labor Unions in Latin America: Incorporation and Reincorporation under the New Left”. Em *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*, ed. Eduardo Silva e Federico M. Rossi, 115–128. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: Editora da Universidade de Pittsburgh.
- Collier, Ruth Berins e David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: Editora da Universidade de Notre Dame.
- Connor, John M. 2009. “Cartels and Antitrust Portrayed: Private International Cartels from 1990 to 2008”. Documento de Trabalho AAI 09-06 (1º de setembro), Instituto Americano Antitruste, Washington D.C.
- Connor John M. 2014. “Cartel Overcharges”. Em *The Law and Economics of Class Actions*, ed. James Langenfeld, 249–387. Vol. 26 of Research in Law and Economics. Bingley, Reino Unido: Emerald Publishing.
- De Loecker, Jan K. e Jan Eeckhout. 2018. “Global Market Power”. Documentos de Trabalho NBER, 24768 (junho), Escritório Nacional de Pesquisa Econômica, Cambridge, MA.
- De Loecker, Jan K., Jan Eeckhout e Gabriel Unger. 2020. “The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications”. *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 561–644. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz041>.
- Dutz, Mark A. 2018. *Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda*. International Development in Focus Series. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Economist*. 2015. “The Toilet-Paper Tangle: A New Breed of Competition Regulator Takes on the Cartels”. *Economist*, 5 de dezembro de 2015. <https://www.economist.com/the-americas/2015/12/05/the-toilet-paper-tangle>.
- EIU (Economist Intelligence Unit). 2013. “The EIU Methodology”. Documento de briefing preparado para o Relatório de Avaliação Global sobre Redução de Risco de Desastre 2013, EIU, Londres.
- Elizondo, Carlos. 2009. “Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions”. Em *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, ed. Santiago Levy e Michael Walton, 157–202. Equity and Development Series. Washington D.C.: Banco Mundial; Nova York: Palgrave Macmillan.
- Empresarios por la Educación. 2015. “Presupuesto Mineduc 2016: ¿Qué Desafíos Presenta para la Agenda Educativa?” Documento de Política (dezembro), Empresarios por la Educación, Cidade da Guatemala, Guatemala.

- Eslava, Marcela, Marcela Meléndez e Nicolás Urdaneta. 2021. “Poder de mercado, desigualdad y productividad en Latinoamérica”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 11, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Fairfield, Tasha. 2019. “Taxing Latin American Economic Elites”. Em *The Political Economy of Taxation in Latin America*, ed. Gustavo A. Flores-Macías, 172–193. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Fairfield, Tasha e Michel Jorratt. 2014. “Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile”. Documento de Trabalho ICTD 17 (janeiro), Centro Internacional para Impostos e Desenvolvimento, Instituto de Estudos de Desenvolvimento, Brighton, Reino Unidos.
- Fass, Simon M. 1990. *Political Economy in Haiti: The Drama of Survival*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Fernandes, Ana Margarida. 2007. “Trade Policy, Trade Volumes, and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries”. *Journal of International Economics*, 71 (1): 52-71.
- Fernandes, Ana Margarida e Caroline Paunov. 2013. “Does Trade Stimulate Product Quality Upgrading?” *Canadian Journal of Economics*, 46 (4): 1232-1264.
- Flabbi, Luca. 2021. “Implications of Minimum Wages Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 25, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, Escritório para a América Latina e no Caribe, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova York.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger e C. J. Krizan. 1998. “Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence”. Documentos de Trabalho NBER, 6803 (novembro), Escritório Nacional de Pesquisa Econômica, Cambridge, MA.
- France 24. 2018. “Chilean Consumers to Receive Compensation over Toilet Paper Scandal”. France 24, 2 de agosto de 2018. <https://www.france24.com/en/20180801-chilean-consumers-receive-compensation-over-toilet-paper-scandal>.
- Furche, Carlos. 2013. “The Rice Value Chain in Haiti: Policy Proposal”. Oxfam America: Pesquisa de Base (9 de abril), Oxfam America, Boston.
- Gandelman, Nestor e Carlos Casacuberta. 2021. “The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- Garcia-Marin. 2021. “Labor-Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 10, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- Gasparini, Leonardo Carlos e Leopoldo Tornarolli. 2009. “Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata”. *Desarrollo y Sociedad*, 63 (September): 13-80.
- Hart, Oliver D. 1983. “The Market Mechanism as an Incentive Scheme”. *Bell Journal of Economics*, 14 (2): 366-382.
- Hecock, R. Douglas. 2014. “Democratization, Education Reform, and the Mexican Teachers’ Union”. *Latin American Research Review*, 49 (1): 62-82.
- Hermalin, Benjamin E. 1992. “The Effects of Competition on Executive Behavior”. *Rand Journal of Economics*, 23 (3): 350-365.

- Horn, Henrik, Harald Lang e Stefan Lundgren. 1994. "Competition, Long-Run Contracts, and Internal Inefficiencies in Firms". *European Economic Review*, 38 (2) 213–233.
- Iacovone, Leonardo. 2012. "The Better You Are, the Stronger It Makes You: Evidence on the Asymmetric Impact of Liberalization". *Journal of Development Economics*, 99 (2): 474-485.
- Iacovone, Leonardo, Beata Smarzynska Javorcik, Wolfgang Keller e James Tybout. 2015. "Supplier Responses to Walmart's Invasion in Mexico". *Journal of International Economics*, 95 (1): 1-15.
- Jaume, David e Alexander Willén. 2019. "The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina". *Journal of Labor Economics*, 37 (4): 1097-1139.
- Javorcik, Beata Smarzynska, Wolfgang Keller e James Tybout. 2008. "Openness and Industrial Response in a Wal-Mart World: A Case Study of Mexican Soaps, Detergents, and Surfactant Producers". *World Economy*, 31 (12): 1558-1580.
- Karabarbounis, Loukas e Brent Neiman. 2014. "The Global Decline of the Labor Share". *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1): 61–103. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt032>.
- Kavoussi, Bonnie. 2019. "How Market Power Has Increased U.S. Inequality". 3 de maio, Centro para Crescimento Equitativo de Washington, Washington D.C.
- Khanna, Tarun e Yishay Yafeh. 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?" *Journal of Economic Literature*, 45 (2): 331-372.
- Levy, Santiago e Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America". Documento de Trabalho PNUD ALC, 24, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, Escritório para a América Latina e no Caribe, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova York.
- Levy, Santiago e Michael Walton, eds. 2009. *No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Equity and Development Series. Washington D.C.: Banco Mundial; Nova York: Palgrave Macmillan.
- Lira, Loreto, Rosario Rivero e Rodrigo Vergara. 2007. "Entry and Prices: Evidence from the Supermarket Sector". *Review of Industrial Organization*, 31 (4): 237-260.
- Maggi, Giovanni. 1996. "Strategic Trade Policies with Endogenous Mode of Competition". *American Economic Review*, 86 (1): 237-258.
- Medina, Pamela. 2018. "Import Competition, Quality Upgrading, and Exporting: Evidence from the Peruvian Apparel Industry". Documento de Trabalho, Universidade de Toronto. Toronto.
- Miranda, Alfonso. 2012. "Competition Law in Latin America: Main Trends and Features". Anril, Centro de Estudos de Direito de Competência, Bogotá, Colômbia. <https://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/cornell-lacompetition-20123.pdf>.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon e Bernard Yeung. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth". *Journal of Economic Literature*, 43 (3): 655–720. <https://doi.org/10.1257/002205105774431252>.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy: Theory and Practice*. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Muendler, Marc-Andreas. 2004. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers 1986–1998". Documento de Trabalho CESifo 1148 (março), Sociedade para a Promoção da Pesquisa Econômica de Munique, Centro para Estudos Econômicos, Universidade Ludwig Maximilian e Instituto Ifo para Pesquisa Econômica, Munique.
- Murillo, María Victoria, Mariano Tommasi, Lucas Ronconi e Juan Sanguinetti. 2005. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina". Em *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*, ed. Peter Kuhn e Gustavo Márquez, 197–232. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento

- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 2019. “Owners of the Worlds Listed Companies”. OECD Capital Market Series, OECD, Paris.
- OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). 2021. *OECD Competition Trends 2021. Vol. 1 of Global Competition Enforcement Update 2015–2019*. Paris: OCDE. <http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>.
- Olley, G. Steven e Ariel Pakes. 1996. “The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry”. *Econometrica*, 64 (6): 1263-1297.
- Pachón, Mónica e Javier Brolo. 2021. “Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 6, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2020. “Attitudes towards Politics in Latin America: A Review of Regional Perception Data”. Julho, Hub Regional para América Latina e Caribe, PNUD, Cidade do Panamá.
- Posner, Richard A. 1975. “The Social Costs of Monopoly and Regulation”. *Journal of Political Economy*, 83 (4): 807-828.
- Ramalho, José Ricardo. 1999. “Restructuring of Labour and Trade Unions in Brazil”. Em *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, ed. Ronaldo Munck e Peter Waterman, 158–174. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez-Castelán, Carlos. 2015. “The Poverty Effects of Market Concentration”. Documento de Trabalho de Pesquisa Política, 7515, Banco Mundial, Washington D.C.
- Ronconi, Lucas. 2012. “Globalization, Domestic Institutions, and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America”. *Industrial Relations*, 51 (1): 89-105.
- Ronconi, Lucas. 2021. “How Do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 7, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.
- Rossi, Federico M. 2017. *The Poor’s Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Cambridge Studies in Contentious Politics Series. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Sanhueza, Claudia e Javiera Lobos. 2014. “Sistema Tributario Chileno: Características y Desafíos”. Em *Tributación en Sociedad: Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, ed. Jorge Atria, 25–52. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Scharfstein, David. 1988. “Product-Market Competition and Managerial Slack”. *Rand Journal of Economics*, 19 (1): 147-155.
- Scherer, Frederic M. e David R. Ross. 1990. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Schneider, Aaron. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Schneider, Ben Ross. 2008. “Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America”. *Comparative Politics*, 40 (4): 379-397.
- Schneider, Ben Ross. 2009. “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies*, 41 (3): 553-575.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge Studies in Comparative Politics Series. Nova York: Editora da Universidade de Cambridge.
- Schneider, Ben Ross. 2021. “Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence”. Documento de Trabalho PNUD ALC, 5, 2021, Documento de Base para o *Relatório de Desenvolvimento Humano Regional para a América Latina e no Caribe 2021*, PNUD ALC, Nova York.

- Schor, Adriana. 2004. "Heterogeneous Productivity Response to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms". *Journal of Development Economics*, 75 (2): 373-396.
- Schwab, Klaus, ed. 2018. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2018*. Genebra: Fórum Econômico Mundial <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
- Segovia, Alexander. 2005. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central: Implicaciones Para el Desarrollo y la Democracia de la Región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Shu, Pian e Claudia Steinwender. 2019. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation". *Innovation Policy and the Economy*, 19 (1): 39-68.
- Singh, Raju Jan e Mary Barton-Dock. 2015. *Haiti: Toward a New Narrative; Systematic Country Diagnostic*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Terrell, Katherine. 1993. "Public-Private Wage Differentials in Haiti: Do Public Servants Earn a Rent?" *Journal of Development Economics*, 42 (2): 293-314.
- Trejo, Raúl. 2013. "Poderes fácticos, problemas drásticos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (217): 223-232.
- Tzannatos, Zafiris e Toke S. Aidt. 2006. "Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Economists (and Employers)". *International Labour Review*, 145 (4): 257-278.
- Urzúa, Carlos M. 2013. "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power". *Economía Mexicana Nueva Época*, 22 (2): 279-295.
- Wibbels, Erik, and John S. Ahlquist. 2011. "Development, Trade, and Social Insurance". *International Studies Quarterly*, 55 (1): 125-149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00638.x>.

## O PODER DE INTERROMPER OU ACELERAR UMA ENERGIA MAIS VERDE

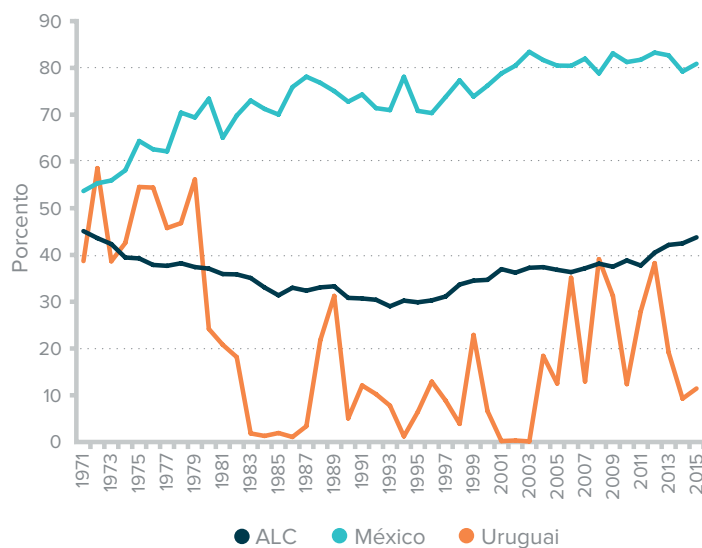
A transição para o progresso social e econômico sustentável na ALC depende da redução das emissões da produção e do consumo de energia, especialmente eletricidade, fortemente dependente de combustíveis fósseis como carvão, petróleo e gás. A região da ALC tem uma fração substancialmente maior da produção hidrelétrica do que o resto do mundo, mas a sua dependência de fósseis continua sendo um desafio. Mesmo depois de incorporar os custos sociais da degradação ambiental, um caminho de crescimento verde enfrentará o desafio de substituir os combustíveis fósseis por energias renováveis sob pressão crescente da economia. Considerando que 80% da população da ALC vive em cidades, a demanda por grandes projetos de eletrificação crescerá de acordo com as mudanças nas necessidades da indústria, comércio, transporte e residências.

Esta transição enfrenta problemas adicionais em termos de mudança tecnológica e investimento e barreiras emergentes de forças políticas — pressão de lobby e interesses privados — que sofreriam com isso. Tanto os interesses estatais quanto os privados podem atrapalhar a decisão sobre a substituição da energia dependente de fósseis da região por fontes renováveis. Dois países da região exemplificam os possíveis caminhos a seguir: México e Uruguai. As suas transições de energia oferecem uma visão das dificuldades inerentes ao impulso em direção à sustentabilidade que pode responder às demandas das economias em crescimento e às necessidades sociais das pessoas

Durante a década de 1970, tanto o México quanto o Uruguai tinham um consumo de eletricidade per capita entre 500 e 700 kWh. Ambos os países produziam cerca de metade da sua eletricidade usando fontes de combustível fóssil, enquanto a outra metade vinha de projetos hidrelétricos. De acordo com dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência Internacional de Energia, o Uruguai atingiu um consumo per capita de 3.000 kWh, acima do consumo do México de cerca de 2.150 kWh, em meados da década de 2010. Da mesma forma, durante essas quatro décadas, o México aumentou o uso de combustíveis fósseis para 90% do seu consumo de energia, enquanto o Uruguai reduziu a participação para menos de 50%. No mesmo período, o México reduziu a sua produção de eletricidade de fontes hídricas para 10% (2015), enquanto o Uruguai manteve a sua participação de eletricidade de base hídrica em cerca de 60%. O Banco Mundial estima que o consumo final de energia de todas as fontes renováveis como uma fração da energia final total aumentou no Uruguai de 45% em 1990 para quase 60% em 2015 (figura S6.1). No México, caiu de 15% para 9% no mesmo período. O México,

uma potência produtora de petróleo, manteve a sua dependência fiscal e energética de combustíveis fósseis. Em contraste, com padrões semelhantes de produção de energia há meio século, o Uruguai mudou para uma dependência muito menor de combustíveis fósseis.

Figura D6.1: Produção de eletricidade a partir de fontes de petróleo, gás e carvão, 1971-2015, % do total



Fonte: SE4ALL (Sustainable Energy for All) (painel), Banco Mundial, Washington D.C., <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>; dados OCDE; dados da Agência Internacional de Energia.

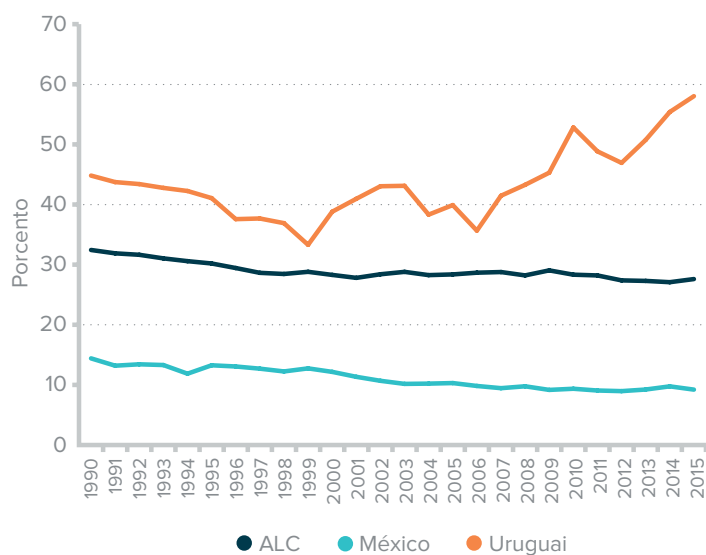
Dois eventos recentes ilustram como as decisões políticas podem afastar ou aproximar um país de uma transição sustentável. Em março de 2021, o Senado do México aprovou uma reforma na lei que regulamenta o setor de energia elétrica. Essa reforma privilegia a produção de eletricidade pela empresa estatal de energia elétrica, Comisión Federal de Electricidad, principalmente com base em usinas de produção de energia térmica mais antigas, e enfraquece a possibilidade de entrada de produtores privados com base em fontes renováveis. Esse movimento recente tornará mais difícil para o México cumprir o seu compromisso no Acordo de Paris de reduzir as suas emissões de gases de efeito estufa em 22%.

Enquanto isso, o Uruguai vem realizando alguns movimentos estratégicos em direção a uma transição energética que privilegia as fontes renováveis. O PNUD tem apoiado o seu programa de transição energética desde 2007 com mecanismos criativos para incorporar a produção de energia renovável em várias escalas. Mais tarde, em 2013, o parque eólico Los Caracoles obteve financiamento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo segundo o Protocolo de Quioto, assinado entre a Espanha e o Uruguai como uma troca de dívida por eficiência. Este projeto troca o alívio da dívida do país por créditos de carbono, visando uma capacidade de produção de 10 MW e o equivalente a 180.000 créditos de carbono durante os primeiros sete anos de operação. Os créditos de carbono, comprados pelo Fundo Espanhol de

Carbono, reduziram US \$ 10,5 milhões da dívida de US \$ 77 milhões do Uruguai com a Espanha. Até 2015, o país tinha instalado 581 MW de capacidade eólica, tornando-se um exemplo de energia limpa (Thwaites 2016). O Uruguai está atualmente se concentrando no combate às emissões de fontes de transporte por meio de uma estratégia de mobilidade eletrônica. O Projeto MOVÉS — apoiado pelo PNUD e pela Agência Uruguaia de Cooperação Internacional, financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente e coordenado em parceria com o Ministério da Indústria, Energia e Mineração e o Ministério da Habitação, Ordenamento do Território e Meio Ambiente — foi crucial para esta estratégia.

Ao olhar para o consumo total de energia, do qual a eletricidade é uma fração, a divergência entre as estratégias de energia do Uruguai e do México é evidente na evolução do consumo de energia de fontes renováveis durante os últimos 25 anos (figura S6.2).

Figura D6.2: Consumo de energia renovável, % do consumo total de energia final



Fonte: SE4ALL (Sustainable Energy for All) (painel), Banco Mundial, Washington D.C., <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>.

Em 2018, foi realizada uma pesquisa sobre a geopolítica das energias renováveis (FGV e ELKA-KAS 2019), captando percepções de cerca de 700 acadêmicos, líderes cívicos, representantes do governo e empresários em 10 países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá e Peru). Houve consenso entre os entrevistados sobre a necessidade de transitar para as energias renováveis na região. Entre os entrevistados, 51% consideraram a energia solar como a fonte de energia renovável com maior potencial na região, seguida pela eólica (17%) e hídrica (12%). No geral, 92% concordaram que o aumento da participação das energias renováveis na matriz energética impactaria positivamente as relações externas em toda a região. Em relação aos riscos inerentes, 46% dos entrevistados

viram as burocracias governamentais como a principal ameaça, seguidas por conflitos sociais (27%) e insegurança jurídica (18%).

Quando questionados sobre o possível sucesso do lobby de setores que se opõem à transição para as energias renováveis, 75% e 69% dos entrevistados, respectivamente, acharam provável que a transição seria bloqueada por lobby de empresas petrolíferas nacionais e estrangeiras. Da mesma forma, 73% consideram o lobby das empresas nacionais de petróleo como capaz de pressionar por um maior desenvolvimento do mercado de combustíveis fósseis e 74% pensam o mesmo no caso de empresas estrangeiras de petróleo. Essas respostas sugerem a concentração de poder nas mãos de empresas e agências governamentais, incluindo grandes empresas petrolíferas de propriedade de governos nacionais em casos como Brasil, Colômbia, Equador, México e Venezuela, com um papel potencialmente significativo em dificultar os avanços regionais em direção a uma matriz energética sustentável.

Projetos de infraestrutura para desenvolver energias renováveis não são isentos de conflitos sociais. Muitos deles exigem um tamanho mínimo para tornar os investimentos financeiramente viáveis, dadas as economias de escala envolvidas. Grandes projetos hidrelétricos durante as décadas de 1970 e 1980 enfrentaram tensões por causa dos seus impactos ambientais e sociais e a sua viabilidade foi ameaçada. Preocupações semelhantes surgiram em relação a outros projetos de energia renovável, como parques eólicos e solares. Esses projetos requerem grandes investimentos, geralmente financiados por grandes grupos econômicos nacionais ou estrangeiros, que lutam para obter licenças sociais em áreas com elevada desigualdade e queixas que emergem rapidamente.

Além disso, esses projetos muitas vezes se localizam em territórios periféricos com graves desvantagens em relação às áreas urbanas. Quanto maiores essas lacunas e quanto maior o projeto, mais difícil será para que tais projetos sejam aceitos pelos habitantes locais. Além disso, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI) de 2007 e o seu predecessor mais relevante em 1989, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, exigem que os projetos obtenham consentimento livre, prévio e informado de grupos indígenas ou ancestrais potencialmente afetados por essas intervenções. Muitos projetos foram rejeitados porque ameaçavam a diversidade cultural ou biológica local.

Alcançar a sustentabilidade energética na ALC exige que as desigualdades no processo de tomada de decisão sejam enfrentadas. O poder político e econômico que representa interesses privados, como a indústria de combustíveis fósseis, em aliança com governos que pressionam por mudanças legislativas ou impedem a possibilidade de tornar a matriz energética mais verde, ainda constituem barreiras

significativas. No entanto, os compromissos com as baixas pegadas de carbono e o desmantelamento da dependência de combustíveis fósseis, como os da Costa Rica e do Uruguai, são exemplos claros de liderança eficaz que contribui para a mitigação da mudança climática antropogênica.

## Referências

FGV (Escola de Relações Internacionais) e ELKA-KAS (Programa Regional de Segurança Energética e Mudança Climática na América Latina do Konrad-Adenauer-Stiftung). 2019. “Geopolitics of Renewable Energies in Latin America: A Survey”. ECLA-KAS, São Paulo, Brasil.

Thwaites, Joe. 2016. “How Uruguay Became a Wind Power Powerhouse”. *Commentary* (blog), 7 de março. <https://www.wri.org/insights/how-uruguay-became-wind-power-powerhouse>