

Plataformas Digitais

**Aspectos econômicos e concorrenciais e
recomendações para aprimoramentos
regulatórios no Brasil**

Plataformas digitais: aspectos econômicos e concorrenciais



Estudo conduzido pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda com os objetivos de:

- Aprofundar análise sobre os aspectos econômicos e concorrenciais das plataformas digitais no Brasil, e
- Subsidiar propostas para aprimorar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

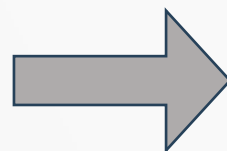
Fontes:

1. Análise teórica e de relatórios comparados
2. Análise de cerca de 70 contribuições à Tomada de Subsídios nº 01/2024
3. Benchmarking envolvendo outras 10 jurisdições
4. Análise econômica sobre a realidade no Brasil

Conteúdo

Desenvolvimento:

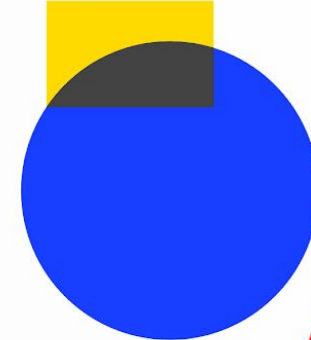
1. Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024
2. A importância das plataformas digitais para a economia do Brasil
3. Plataformas digitais: características únicas
4. Limitações do ferramental antitruste
5. Mapeando ecossistemas e redes de plataformas digitais no Brasil
6. Diagnóstico
7. Cenário internacional de respostas regulatórias



Recomendações:

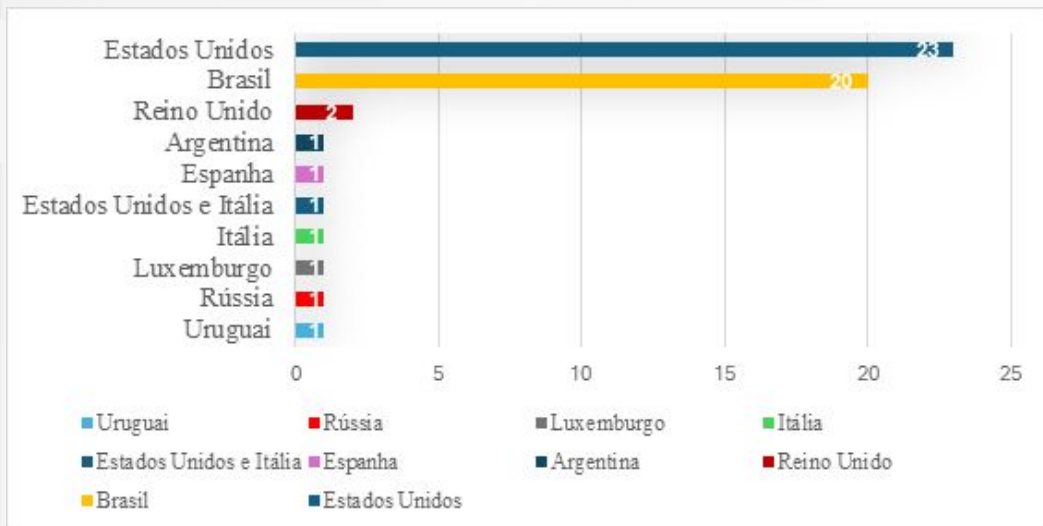
Grupo 1 – Novo Instrumento para a promoção da concorrência em casos de **plataformas com relevância sistêmica** (inclusão na Lei nº 12.529/2011)

Grupo 2 – Ajustes na aplicação do ferramental antitruste a plataformas em geral (infralegal)



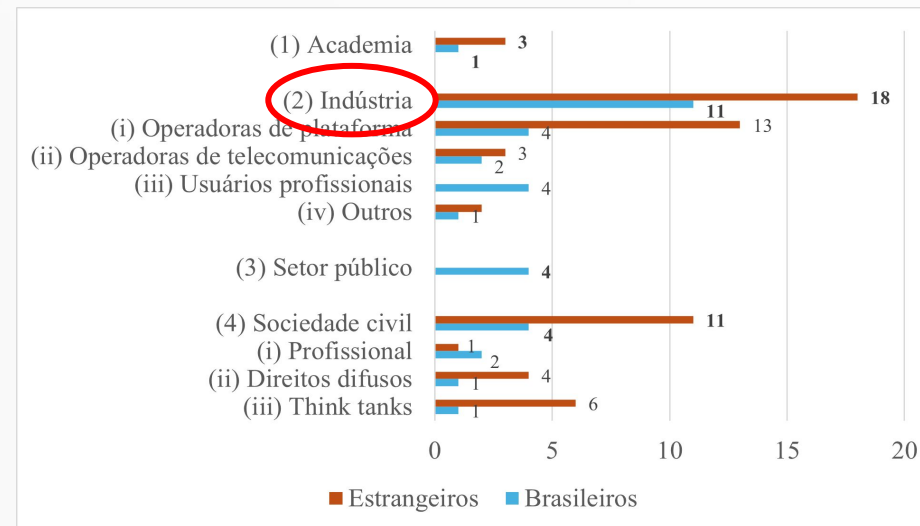
Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024

Nacionalidades dos participantes com base em sua sede ou matriz



Fonte: Análise SRE

Subdivisões x Nacionalidade da sede ou da matriz

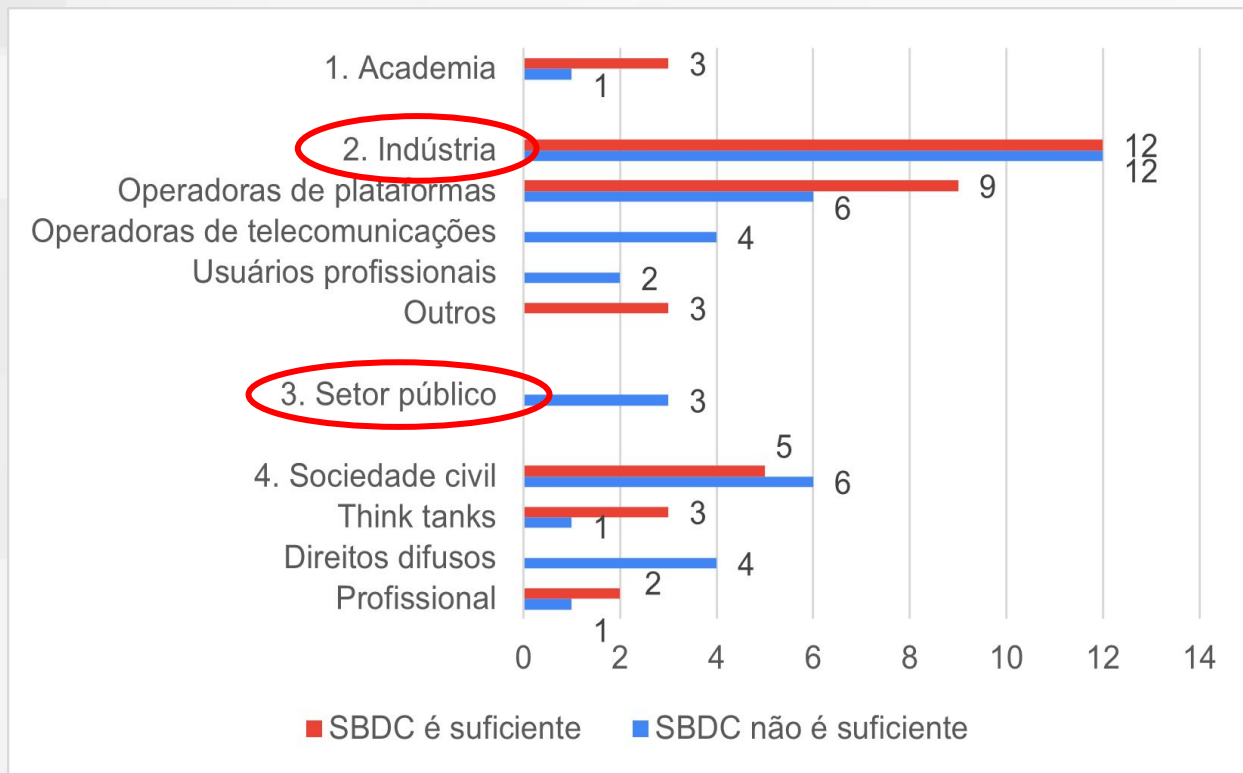


Fonte: Análise SRE

- Aberta em 18 de janeiro e encerrada em 2 de maio de 2024
- **301 contribuições** de **72 participantes** com perfis diversos
- EUA: país com maior número de participantes (com base na sede ou matriz do grupo econômico)

Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024

Visões sobre suficiência do SBDC



Fonte: Análise SRE

Principais tópicos:

1. Limites da LDC:

- (1) problemas na identificação de poder de mercado;
- (2) limitações dos critérios de faturamento e de revisão *ex post* de atos de concentração.

2. Lacunas na prática antitruste no Brasil:

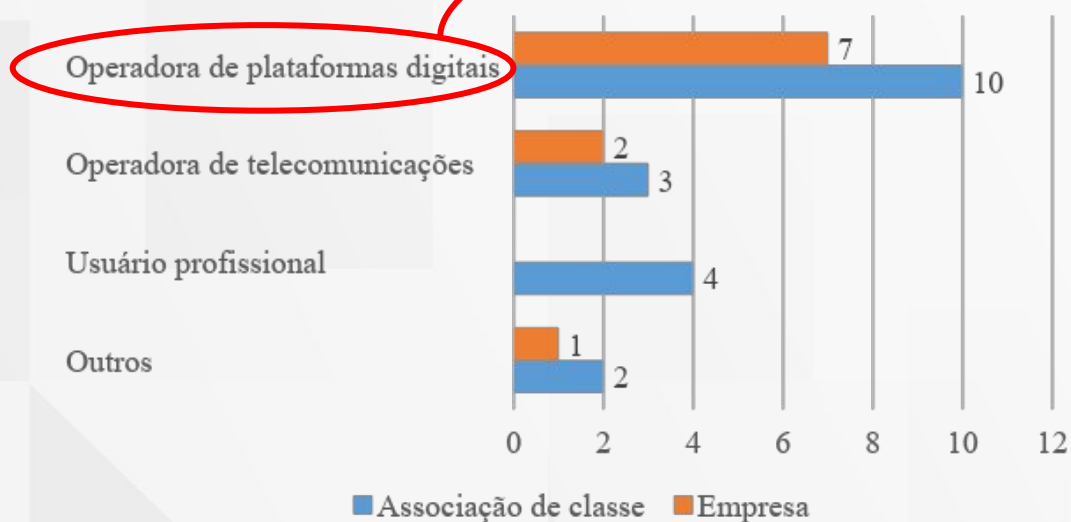
- (1) dificuldades na incorporação e na aplicação de novas teorias do dano;
- (2) baixa aplicação de medidas preventivas;
- (3) baixa utilização da competência residual para análise de atos de concentração que não cumprem os critérios de faturamento.

3. Problemas gerais em sistemas de defesa da concorrência e na prática antitruste:

- (1) investigações morosas e custosas;
- (2) falta de clareza na aplicação de novas teorias de dano, metodologias tradicionais para plataformas;
- (3) dificuldades no desenho e monitoramento de remédios.

Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024

Perfil da Indústria



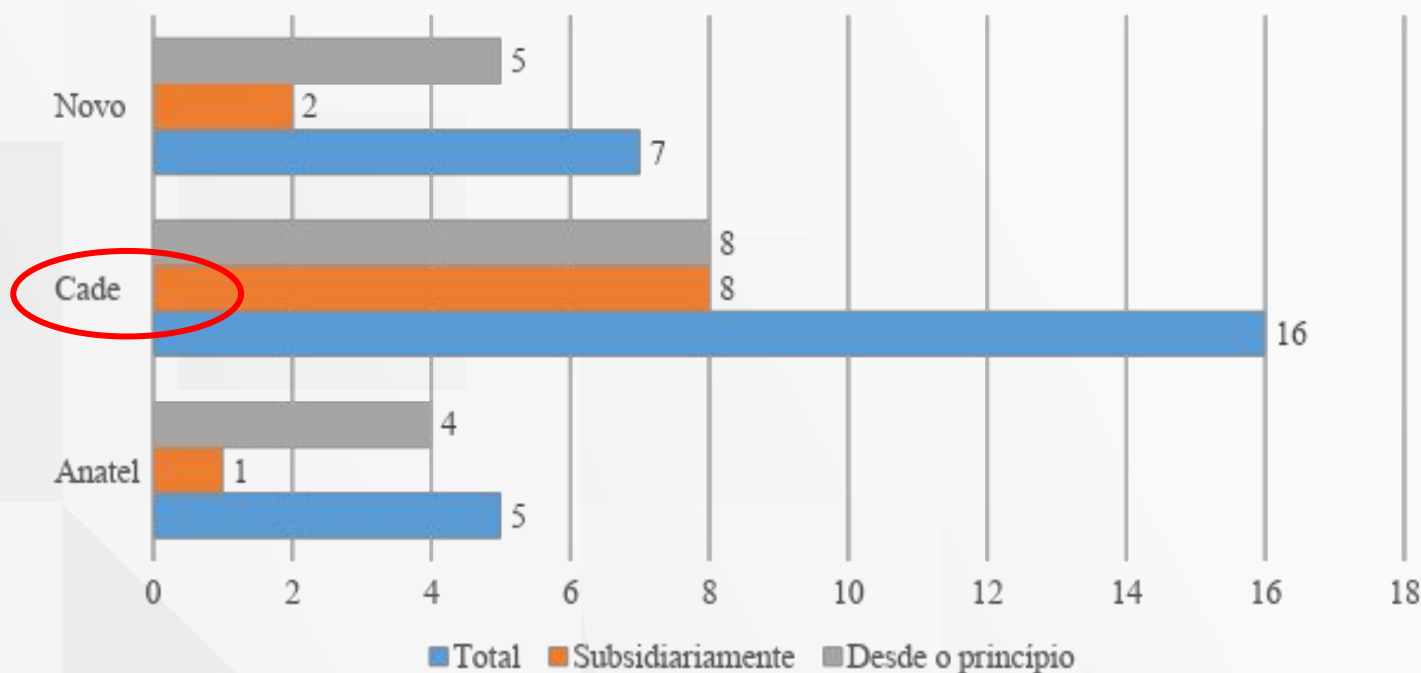
Fonte: Análise SRE

Operadores de plataformas: visões e posicionamentos distintos na economia digital

Grupo 1: Favoráveis a alguma forma regulação <i>ex ante</i>
Associação Brasileira de Instituições de Pagamentos – ABIPAG
Coalition for App Fairness (CAF)
Mercado Livre
Match Group
YANDEX Limited Liability Company
Zetta
Grupo 2: Contrários à regulação <i>ex ante</i>
ACT The App Association
Airbnb Plataforma Digital Ltda.
Amazon Brasil
Associação Latino-Americana de Internet (ALAI)
Câmara Brasileira da Economia Digital (camara-e.net)
Computer & Communications Industry Association (CCIA)
Conselho Digital do Brasil
Facebook Brasil
Chamber of Progress
Google
Motion Picture Association

Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024

Visões sobre autoridade responsável



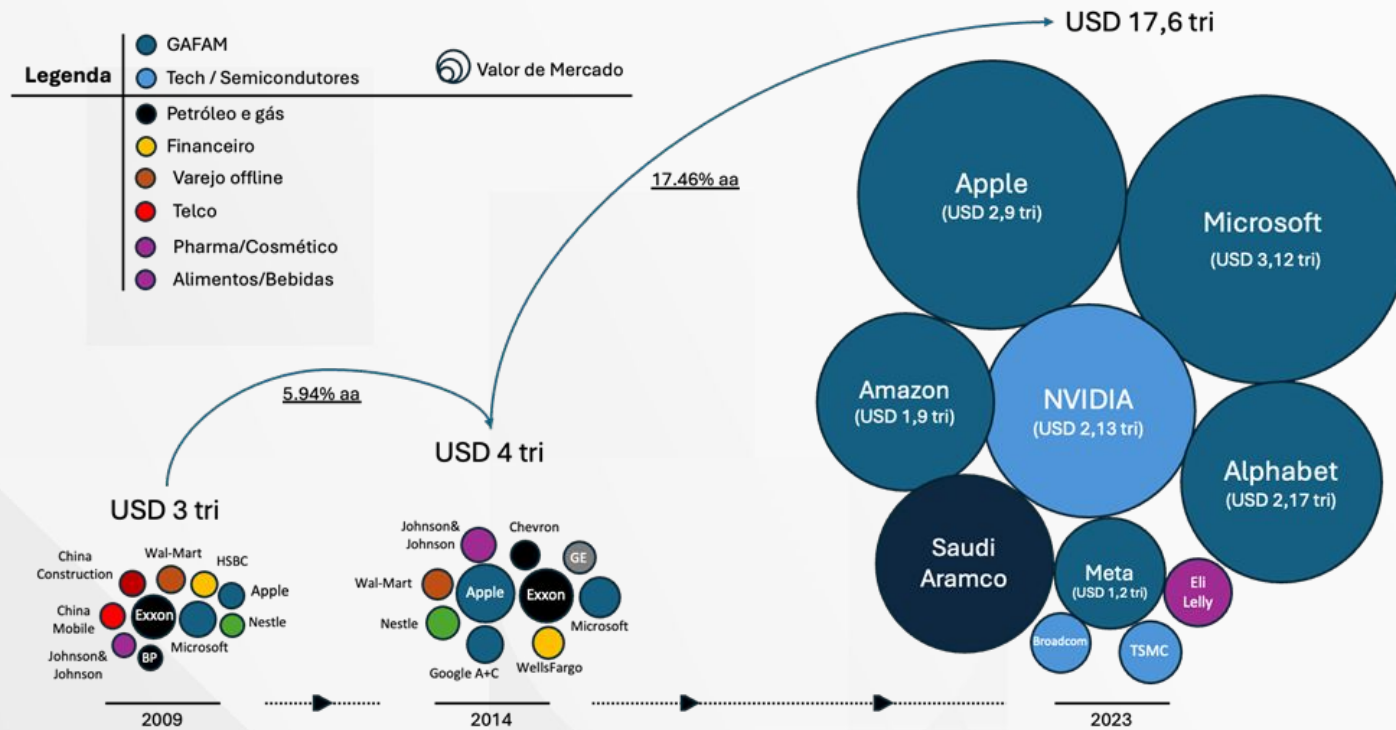
Fonte: Análise SRE

Destaques:

- **Cade** apontado por participantes que entendem adequado delimitar o tema da defesa da concorrência à agência, independentemente da solução adotada.
- **Importância da cooperação institucional** listada em diversas contribuições.
- **Anatel** aparece nas contribuições relacionadas ao setor de telecomunicações.

A importância da economia digital para o Brasil

Evolução das 10 maiores empresas negociadas em bolsa no mundo, valor de mercado (USD)



As plataformas digitais são um modelo de negócio cada vez mais importante para a economia global, impactando diversos setores e moldando a forma como empresas e consumidores interagem.

A importância da economia digital para o Brasil

Comparação entre empresas tradicionais e de plataforma, setores selecionados (global)

	Ano de Fundação	Número de funcionários (2023)	Valor de mercado (USD/bi, 2023)	Receita global / n. funcionários (USD, 2023)	Acomodações listadas:	Proprietárias de acomodações:
Marriot	1927	411.000	69,72	57.664,23	8.900	Sim
AirBnB	2008	6.900	93,27	868.115,94	7.000.000	Não
Volkswagen	1937	684.000	60	511.374,27		
Uber	2009	30.400	139	1.223.684,21		
WaltDisney	1923	255.000	176	348.745,10		Sim
Youtube	2006	7.100	455	4.436.619,72		Não
FujiFilm (Jul/2012)	1934	81.600	8,6	330.882,35		
Instagram (Jul/2012)	2010	13	1	-		

Fonte: Estudo SRE

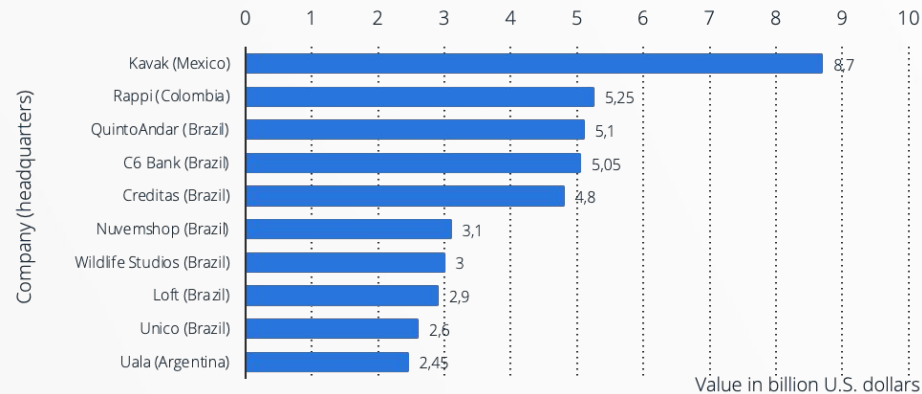
O expressivo crescimento do setor de tecnologia está ligado aos substanciais ganhos de produtividade proporcionados pelas plataformas digitais.

Geração de valor a partir de um número significativamente menor de ativos – humanos, físicos e financeiros – comparado a empresas atuando sob modelos de negócios tradicionais e em serviços correlatos.

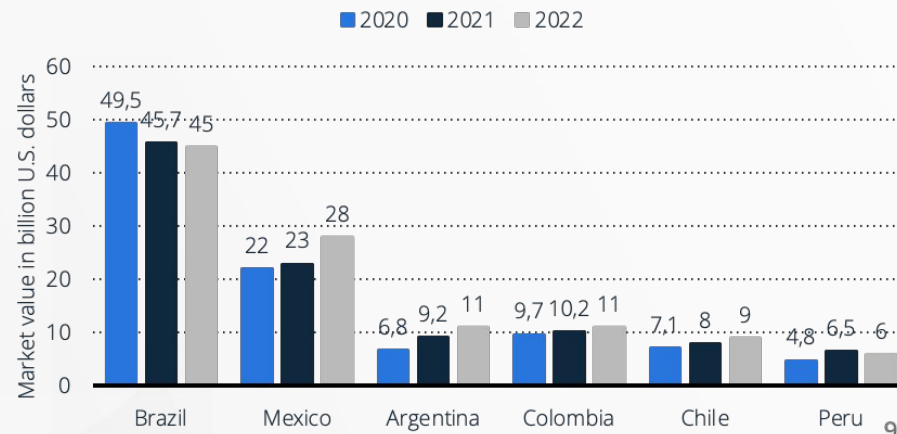
A importância da economia digital para o Brasil

O dinamismo do mercado interno na última década foi suficiente para alçar o Brasil à liderança regional.

Em 2023, o país contava com o maior número de unicórnios na América Latina (19), 8 dos 10 unicórnios mais valiosos da região, além de ter o setor de tecnologia, informação e comunicação (TIC) com maior valor de mercado e sediar o maior número de fintechs, apenas para destacar alguns exemplos.



Fonte: Statista



Fonte: Statista

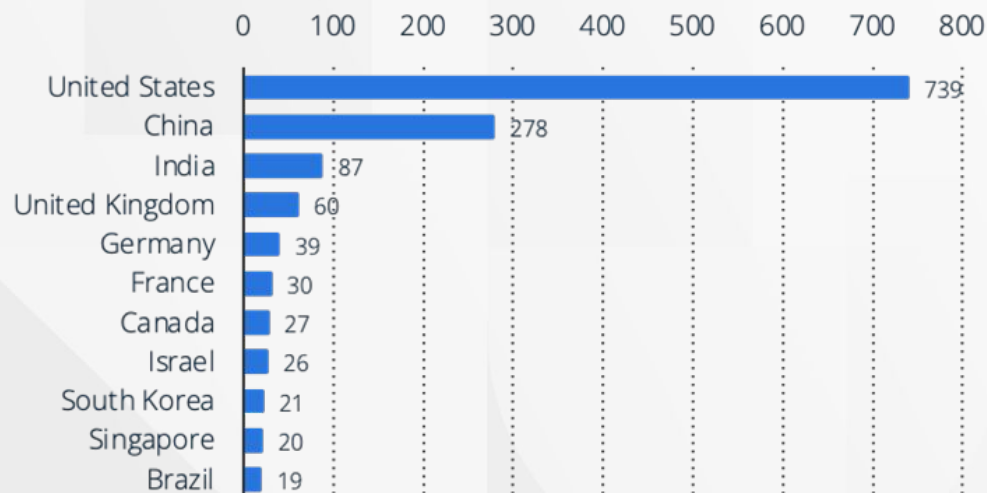
Unicórnios de maior valor de mercado na América Latina e seus países de origem, 2023.

Valor do Mercado TIC na América Latina 2020-2022, por país.

A importância da economia digital para o Brasil

Apesar dos avanços destacados, o Brasil ainda está longe da fronteira global

Número de Unicórnios no mundo, por país (2024)



Fonte: Statista

Aproveitar as oportunidades apresentadas pelas plataformas digitais é essencial para o país

- *quadro de baixo crescimento da produtividade que se enfrenta há décadas*
- *potencial de desenvolvimento: economia digital, PMEs, empreendedores*

Evidências indicam que os ganhos de produtividade pelos usuários diminuem à medida em que uma plataforma é persistentemente dominante (Bailin Rivares et. al., 2019)

Plataformas digitais: características únicas

Efeitos de rede

Fatores interferem diretamente em processos **de crescimento, consolidação e eventual colapso das redes:**

Efeitos de rede fortes podem levar a **crescimentos exponenciais.**

Mercados de múltiplos lados

Operador de plataforma: **gerir os incentivos dos lados envolvidos.**

Formação de estruturas de preços entre os vários lados da plataforma, não raro com preços monetários iguais a zero para certos grupos de usuários:

- Profit center
- Loss leader

Coleta e processamento de dados

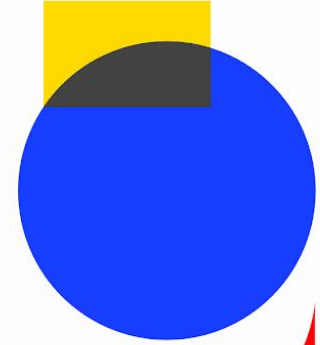
Pilar do modelo de negócios: **fonte de receita e ferramenta para aprimorar a oferta de produtos e serviços**

- Novas estratégias de monetização
- **Subsídios cruzados** que viabilizam a cobrança de preço zero para usuários finais
- Treinamento de aplicações de IA e ingresso em **mercados adjacentes.**

Novas formas de geração de valor que alteram as variáveis de interesse e as decisões estratégicas das firmas.

ECOSSISTEMAS

Plataformas digitais: características únicas



Ecosistemas digitais e relações de rede

1. **Atores com funções sobrepostas:** entre fornecedores, produtores, usuários, parceiros e concorrentes;
2. **Níveis de preço** em um mercado específico perdem a relação com seus custos marginais: estrutura de preços entre mercados interligados;
3. **A variável estratégica é a governança** do sistema para que atraia e suporte cada vez mais participantes e interações de forma sustentável;
4. **O poder de controle sobre as regras de acesso e uso é concentrado nas mãos de poucos atores:** preocupações sobre competição (entre plataformas e dentro de ecossistemas) e potenciais conflitos de interesse.

A) Plataformas digitais alteraram a natureza econômica e as estratégias competitivas dos mercados afetados

B) Ferramentas de promoção de concorrência devem ser sensíveis a essas características



Limitações do direito antitruste

1. Crescente entendimento de que **o antitruste tradicional não tem o ferramental necessário para lidar com determinadas dinâmicas de plataformas digitais.**

Dificuldade em considerar **interdependências em ecossistemas** na definição de mercados relevantes.

Limitações para identificar poder de mercado

Controle de concentrações:

- Lacunas na notificação de casos relevantes; ferramentas de análise não parecem capazes de identificar riscos de forma adequada (e.g. preço zero, dados, empresas nascentes);
- Alavancagem de efeitos de rede, escala e escopo dentro de comunidade de usuários.

Controle de condutas:

- Limites na abrangência da atuação (mercado relevante vs. ecossistema) e teorias do dano;
- Desenhar e monitorar medidas corretivas dentro do arcabouço antitruste pode ser complexo e de difícil implementação;
- Consumo recursos humanos e financeiro.

Demora na conclusão dos procedimentos:

- Tratar a posteriori implica em risco de dano substancial e irremediável.

Limitações do direito antitruste

2. A literatura econômica e a prática regulatória começam a indicar que **as plataformas digitais podem apresentar contextos em que a concorrência pode ser inviável ou ineficiente:**

- Casos em que a intervenção antitruste provavelmente será insuficiente para promover eficiência e produtividade.

Nesses casos, é necessário **desenvolver mecanismos capazes de aumentar a contestabilidade pelo mercado de forma *ex-ante*** e imprimir eficiência no mercado quando não houver pressão competitiva suficiente. **Acompanhamento preventivo.**

Destaque a segmentos caracterizados por:

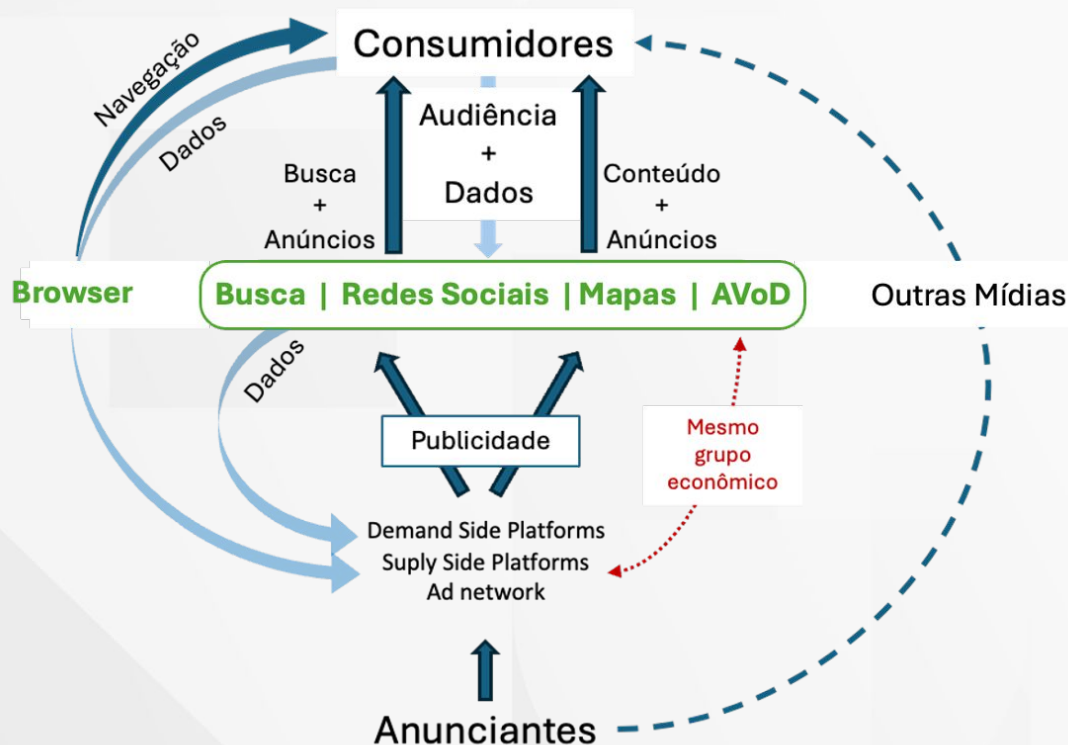
- Presença de efeitos de rede fortes;
- Ecossistemas complexos (uma ou mais plataformas oferecendo múltiplos serviços interconectados para uma mesma comunidade);
- Altos custos fixos, economias de escala e escopo significativas;
- Tamanho das redes e número de usuários.

Segmentos propensos a dinâmicas de “o vencedor leva tudo ou quase tudo”

- São candidatos a receberem uma abordagem diferenciada.

Ecosystemas digitais na economia brasileira

Exemplo: análise de ecossistema monetizado por **publicidade digital**

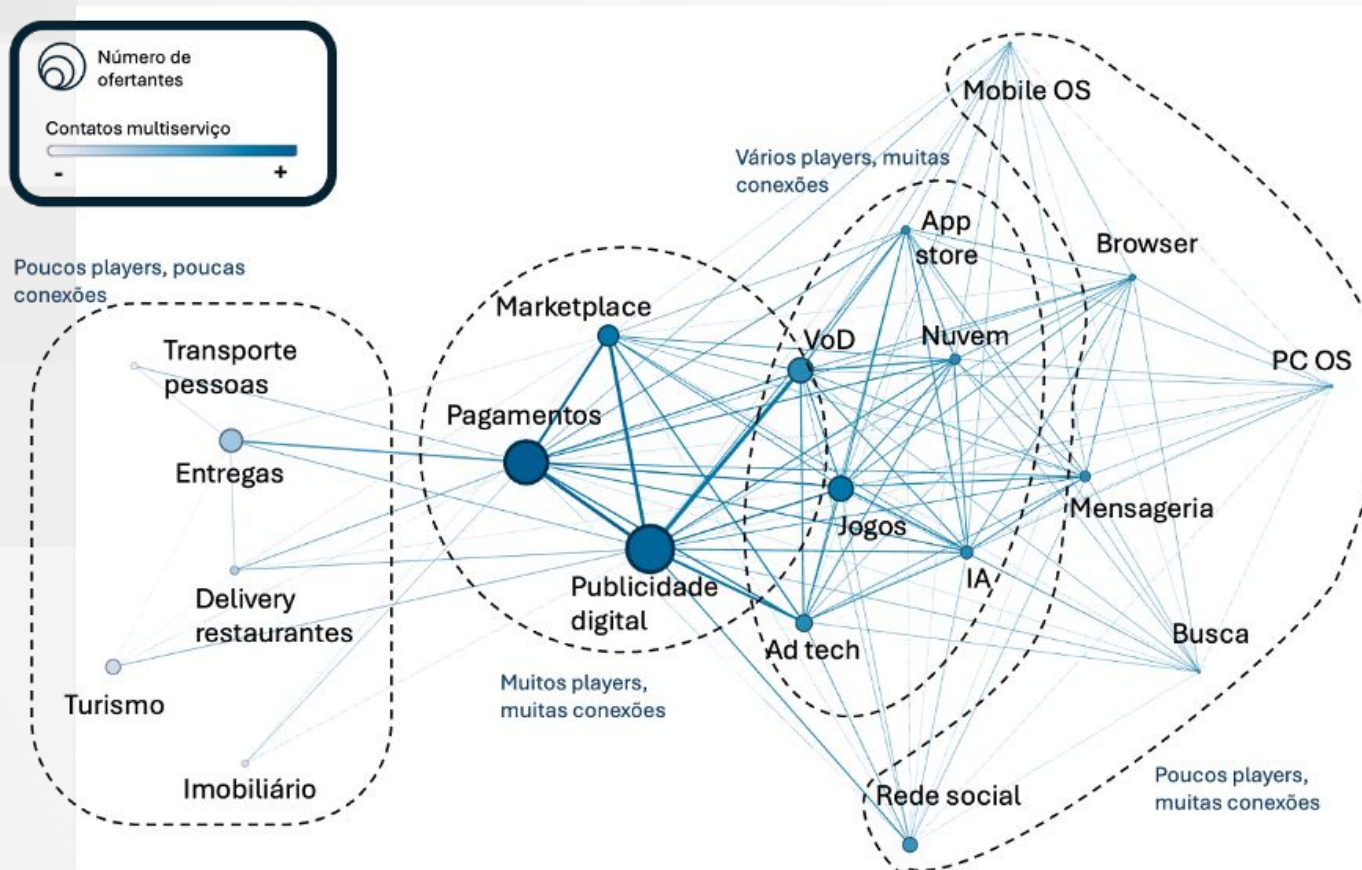


Fonte: Estudo SRE

- **Ecosystemas com inúmeras camadas de verticalização** – as principais plataformas digitais são, ao mesmo tempo, *publishers* relevantes (busca, redes sociais, VoD, mapas) e atores relevantes ao longo da cadeia de mídia programática (DSP, SSP, Ad networks).
- **Diferentes dinâmicas competitivas em seus variados lados**, alguns compostos por múltiplos concorrentes (ex. lado *publisher*), outros caracterizados por ausência ou baixo número de concorrentes diretos (ex. busca, browsers), além de estruturas de preço em que um dos lados não incorre em custos monetários, impede a aplicação direta de ferramentas de análise focadas em preço.
- A dinâmica competitiva em cada um dos lados de um ecossistema interfere na capacidade dos atores de **capturar e exercer poder de mercado**.
- **A economia brasileira conta ainda com outros ecossistemas**

Análise de rede: setores, empresas e formação de ecossistemas

Análise de Rede: **Serviços digitais** oferecidos no Brasil (2024)



Redes de serviços

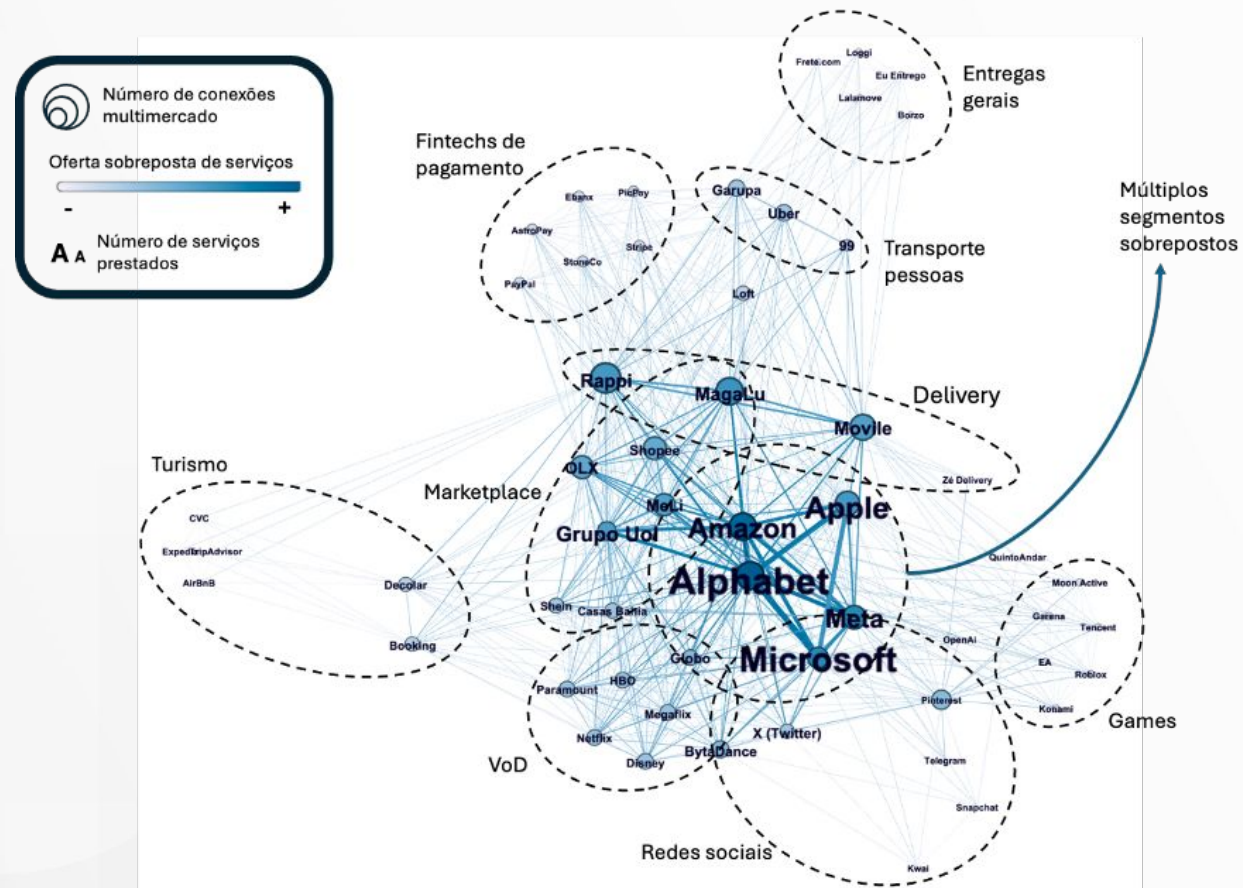
- Identificar quais segmentos são oferecidos de forma conjunta e quais são mais isolados.
- Auxiliar na identificação da magnitude de economias de escopo e na força dos efeitos de rede
- Grau de concentração de ofertantes dos mesmos serviços
- Grau de conexão entre os serviços prestados

Análise de rede: setores, empresas e formação de ecossistemas

Análise de Rede: **Grupos econômicos** atuando nos principais serviços de plataforma digital no Brasil (2024)

Grupos econômicos

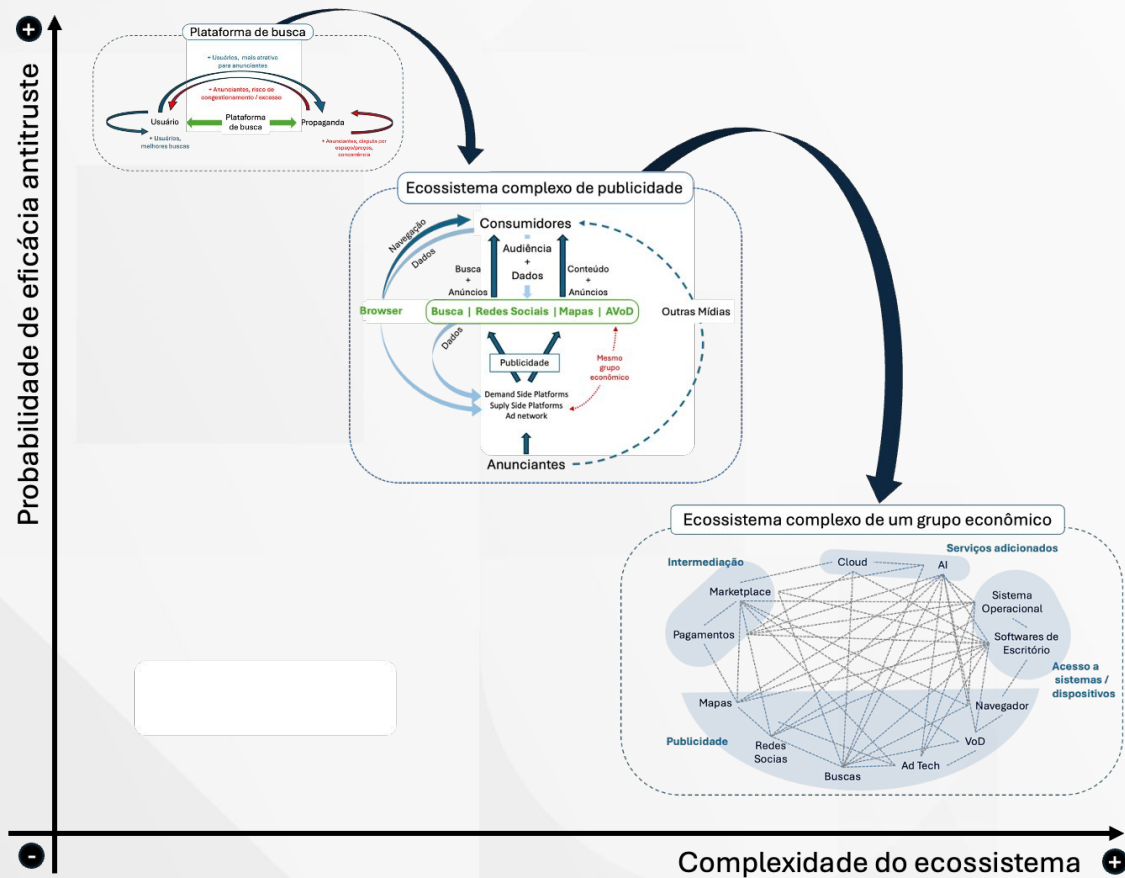
- **Auxiliar no mapeamento de ecossistemas complexos**, identificando grupos econômicos com atuação em múltiplos serviços, assim como os contatos multimercado entre diferentes ecossistemas.
- Destaque: grupos com oferta de número grande e diversificado de serviços, caracterizadas por forte contato multisserviço
- Esses atores são *candidatos* a serem classificados como *plataformas de relevância sistêmica* em no contexto dos mercados digitais no Brasil.



Fonte: Estudo SRE. Nota: Rede gerada pelo software Gephi v1.0 com base no algoritmo ForceAtlas.

Ecosystemas digitais na economia brasileira

Matriz regulatória: de plataformas a ecossistemas complexos



Pontos de atenção:

- Fortes efeitos de rede e elevado grau de complexidade: associados a cenários de ausência de concorrência efetiva
- Menor probabilidade de eficácia do antitruste

Diagnóstico

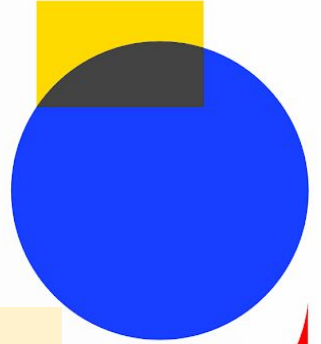
1. O modelo de negócio de plataformas digitais tem se mostrado **fundamental para o desenvolvimento da economia brasileira**, impulsionando a produtividade;
2. A maximização desse potencial, no entanto, exige um olhar atento para a **dinâmica competitiva** envolvendo esses mercados;
3. O país enfrenta o desafio de conciliar o crescimento das plataformas com a garantia de um **ambiente competitivo** para a economia digital;
4. Há um **aumento de complexidade** na dinâmica das plataformas digitais;
5. Observa-se um **descompasso** entre novas dinâmicas das plataformas digitais e os mecanismos atuais de promoção da concorrência no Brasil, similar ao que se observa em outras jurisdições.

A falta de um arcabouço regulatório adequado para promoção de eficiência em mercados digitais na ausência de pressão competitiva representa um **problema** que impacta diretamente o desenvolvimento do país:

- Inibe a inovação, prejudica a produtividade e amplia a distância em relação a outras economias.

Atualização dos parâmetros para defesa da concorrência:

- Fomentar o desenvolvimento de negócios digitais e empreendedorismo no país.



Cenário internacional: respostas regulatórias

Análise das respostas elaboradas por **dez jurisdições:**

Há uma transformação regulatória em curso

- As diversas reformas, apesar de variadas, **convergem para a introdução de novas regras**, situadas entre o antitruste tradicional e a regulação econômica.

Abordagens vão além do DMA

- **Diversidade de abordagens:** embora o DMA europeu seja frequentemente citado na literatura e na Tomada de Subsídios, a análise revelou outras experiências importantes
- **Novas regulações pro-concorrenciais e reformas na lei da concorrência:** Reino Unido, Japão, Alemanha
- **Soft law:** Singapura
- **Estudo de mercado:** Reino Unido, Alemanha, África do Sul

Cenário internacional: respostas regulatórias

Destaques:

Alemanha	<ul style="list-style-type: none">• Processo em duas etapas: (i) designação com critérios qualitativos e (ii) determinação de obrigações específicas• Inversão do ônus da prova para justificativas e comprovação de eficiência• BKA
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none">• Obrigações de conduta e intervenções pro-competitivas para as empresas designadas SMS• <i>Safe Harbour</i>• Unidade de Mercados Digitais da CMA
Japão	<ul style="list-style-type: none">• Regras de transparência (TFDPA)• Foco em ecossistemas móveis (nova Lei), com regras <i>ex ante</i> para segmentos específicos• JFTC

Propostas: promoção da concorrência em mercados digitais no Brasil

Cenários

GRUPO 1 – Plataformas com relevância sistêmica

- Cenário de ausência de concorrência efetiva
- Dinâmicas competitivas são insuficientes ou inviáveis por razões estruturais
- **Plataformas com relevância sistêmica:** agentes de grande porte que controlam ecossistemas complexos com efeitos de rede acentuados

Promover contestabilidade, assegurar parâmetros de governança, liberdade de escolha para usuários, transparência

Ações

Novo instrumento legislativo (inclusão na Lei nº 12.529/2011)

GRUPO 2 – Plataformas em geral

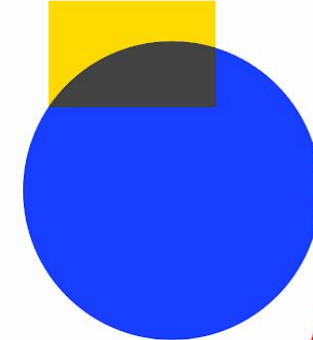
- Concorrência de mercado é viável, mas limitada por barreiras artificiais (estratégias de mercado)
- Dinâmicas da economia digital em geral

Aprimorar promoção da concorrência em mercados digitais

Ajuste do ferramental antitruste para lidar com plataforma digitais em geral (infralegal)

Novo instrumento para promoção da concorrência: plataformas com relevância sistêmica

#	Recomendação	Alteração necessária
1	<p>Estabelecer procedimento para a designação, pelo CADE, de plataformas de relevância sistêmica para mercados digitais:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lei estabelecerá um rol de critérios qualitativos: presença em mercados de múltiplos lados; poder de mercado associado a efeitos de rede; integrações verticais em mercados relacionados; acesso a grandes volumes de dados pessoais e comerciais relevantes; oferta de múltiplos serviços digitais; e número significativo de usuários. • A lei estabelecerá critérios de faturamento mínimo, tanto em âmbito global como no Brasil. Empresas cujo faturamento seja inferior aos valores estabelecidos estarão isentas da designação (<i>safe harbour</i>). 	Legislativa
2	<p>Introduzir obrigações procedimentais e de transparência, que poderão ser impostas aos agentes designados a partir do momento da designação a critério do CADE, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificação prévia de atos de concentração. • Regras de transparência para usuários finais e profissionais sobre informações comerciais relevantes para uso e oferta de serviços e produtos. • Dever de informar a usuários finais e profissionais sobre alterações nos termos de uso ou serviço oferecidos. 	Legislativa
3	<p>Estabelecer procedimento para que o CADE investigue as empresas designadas e defina obrigações substantivas específicas para cada caso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lei estabelecerá um rol de obrigações que poderão ser impostas pelo CADE, conferindo flexibilidade para cada caso. • Alcance das obrigações pode ser especificado em relação a produtos e serviços específicos. • Inversão do ônus da prova: comprovação com justificativa objetiva recai sobre o agente designado. 	Legislativa

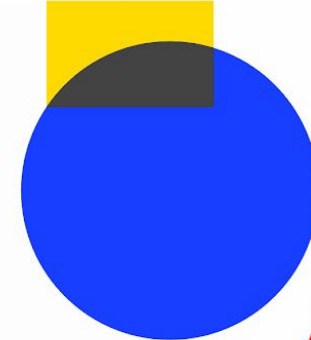


Novo instrumento para promoção da concorrência: plataformas com relevância sistêmica

#	Recomendação	Alteração necessária
4	<p>Unidade especializada no CADE será responsável pela implementação da nova ferramenta pró-competitiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nova unidade especializada será responsável por monitorar mercados digitais, designar agentes econômicos, estabelecer e monitorar obrigações e investigar possíveis violações. Processos de designação e definição de obrigações serão submetidos ao Tribunal do CADE 	Legislativa
5	<p>Implementar e monitorar obrigações substantivas em cooperação com órgãos reguladores como ANATEL e ANPD, quando necessário em função de aspectos técnicos e setoriais relevantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> Reguladores como ANATEL e ANPD poderão ser envolvidos no desenho, implementação e monitoramento de obrigações específicas definidas após investigação dos agentes designados, quando necessário. 	Legislativa
6	<p>Fortalecer as competências do CADE para a realização de estudos de mercados, conferindo a ele poderes para requerer informações e analisar um determinado setor ou indústria:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ferramenta possibilitará ao CADE realizar uma análise proativa das dinâmicas competitivas em diversos setores, permitindo identificar e abordar problemas sistêmicos de concorrência Os resultados informarão o trabalho do CADE nas funções antitruste clássicas (condutas e estrutura), advocacia da concorrência e novo mandato sobre plataformas. 	Legislativa
7	<p>Criar um fórum de cooperação interinstitucional entre o CADE e outros órgãos federais (ex.: ANATEL, ANPD, SENACON), para temas relacionados a mercados digitais.</p> <ul style="list-style-type: none"> Fórum para a troca de informações entre órgãos federais, permitindo respostas mais ágeis e economia de recursos (ex: <i>UK Digital Regulation Cooperation Forum</i>). 	Decreto Presidencial

Ajustes na aplicação do ferramental antitruste: plataformas em geral

#	Recomendação	Alteração necessária
8	<p>Atualizar as ferramentas de análise antitruste, para aprimoramento contínuo do arcabouço analítico utilizado pelo CADE para identificar e avaliar riscos competitivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> A inclusão da análise de redes e ecossistemas em suas ferramentas de investigação é fundamental, pois permite avaliar a interdependência entre os agentes em mercados de múltiplos lados e a importância dos efeitos de rede na definição dos mercados relevantes e do poder de mercado. Essa atualização permitirá o desenvolvimento de teorias do dano que melhor capturem as nuances das dinâmicas competitivas presentes em plataformas digitais. 	<p>Infralegal: revisão em diretrizes e práticas do CADE</p>
9	<p>Revisar o formulário de notificação de atos de concentração do CADE, incluindo questões específicas sobre os modelos de negócio de plataformas digitais:</p> <ul style="list-style-type: none"> As questões permitirão a coleta de dados relevantes para a identificação de efeitos de rede e a avaliação de teorias do dano específicas para plataformas digitais, tais como dados sobre número de usuários, a interoperabilidade entre plataformas, e tipos de dados coletados e seu uso para fins de diferenciação de produtos ou serviços, entre outros. 	<p>Infralegal: revisão no formulário de submissão de atos de concentração do CADE</p>
10	<p>Considerar a adoção do rito ordinário para casos de atos de concentração envolvendo grandes plataformas digitais com elevado número de usuários, quando atenderem aos critérios de faturamento bruto estabelecidos na lei para notificação prévia obrigatória.</p> <ul style="list-style-type: none"> Considerar o rito ordinário para os atos de concentração envolvendo grandes plataformas digitais, quando necessário, com base na avaliação das informações recebidas por meio do formulário de notificação. Análise mais aprofundada dos casos, para melhor compreensão das particularidades das dinâmicas concorrenciais envolvendo plataformas digitais. 	<p>Infralegal: revisão do RICADE e do manual interno da SG para análise de casos ordinários.</p>



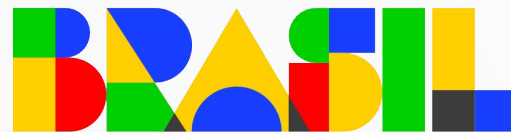
Ajustes na aplicação do ferramental antitruste: plataformas em geral

#	Recomendação	Alteração necessária
11	<p>Fazer uso, quando necessário, da flexibilidade prevista no artigo 88, §7º da Lei 12.529/2011, para requerer a submissão de atos de concentração que, embora não se encaixem nos critérios formais de notificação, possam apresentar riscos à concorrência:</p> <ul style="list-style-type: none">• Operações envolvendo plataformas que, embora não se encaixem nos critérios para notificação prévia obrigatória, nem nos critérios de designação de que trata o novo instrumento específico, podem ter um impacto significativo na concorrência.• Especialmente relevante em casos que envolvem integração vertical entre plataformas digitais ou ampliação de acesso a dados relevantes para concorrência.	<p>Infralegal. Alterações na prática do CADE.</p>
12	<p>Atualizar os valores de faturamento para notificação prévia de atos de concentração estabelecidos nos incisos I e II do caput do artigo 88 da Lei 12.529/2011.</p> <ul style="list-style-type: none">• Atualizar os valores de faturamento para notificação prévia de atos de concentração, permitindo que o CADE concentre seus esforços na análise de operações com maior potencial de impactar a concorrência.	<p>Infralegal. Nova portaria interministerial MF/MJSP.</p>



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E RECONSTRUÇÃO