

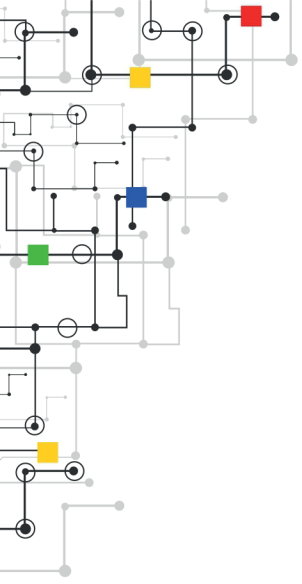
PLATAFORMAS DIGITAIS

ASPECTOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS
E RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTOS
REGULATÓRIOS NO BRASIL

SECRETARIA DE REFORMAS ECONÔMICAS

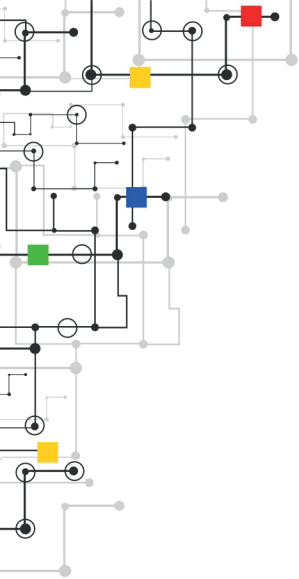
MINISTÉRIO DA FAZENDA

2024



MINISTÉRIO DA
FAZENDA





Ministro da Fazenda

Fernando Haddad

Secretário Executivo do Ministério da Fazenda

Dario Carnevalli Durigan

Secretário de Reformas Econômicas

Marcos Barbosa Pinto

Equipe

Alexandre Rebêlo Ferreira

Ravvi Augusto de Abreu Coutinho Madruga

Alessandro Guimarães Pereira

Consultores

Beatriz Kira

Guilherme de Aguiar Falco

Raíssa Leite de Freitas Paixão

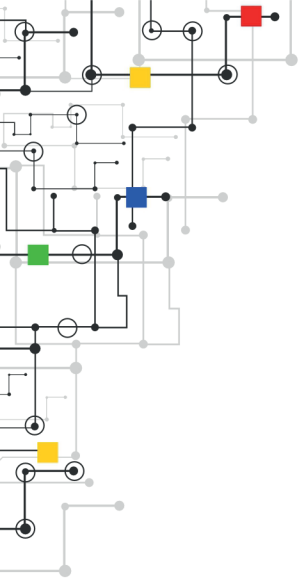
Informações:

E-mail: sre@economia.gov.br

Disponível em: <http://gov.br/fazenda/sre>

Plataformas Digitais é uma publicação da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda. A reprodução total ou parcial é autorizada mediante citação da fonte.

Data de publicação: 10 de outubro de 2024

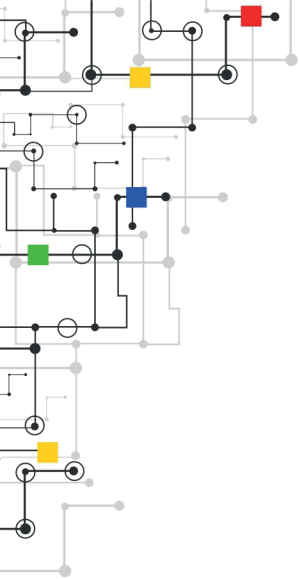


Agradecimentos

Este relatório foi desenvolvido pela equipe da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda e contou com o apoio indispensável de consultores especializados no tema. Agradecemos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF) pelas parcerias que viabilizaram o desenvolvimento técnico do trabalho. Registramos também o agradecimento ao time do Banco Mundial, sobretudo à Unidade de Mercados, Concorrência e Competitividade, cuja interlocução foi fundamental para o amadurecimento do estudo Plataformas Digitais. Reconhecemos, ainda, o apoio da Divisão de Negociação de Serviços do Ministério das Relações Exteriores na conexão com formuladores de políticas públicas e reguladores em outros países. Por fim, agradecemos aos times da Secretaria de Políticas Digitais da Secretaria de Comunicação Social da Presidência (Secom) e da Secretaria de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) pelo apoio ao longo do processo.

Marcos Barbosa Pinto

Secretário de Reformas Econômicas



Índice

Sumário Executivo	6
Introdução	13
A importância das plataformas digitais para a economia do Brasil	16
A Tomada de Subsídios SRE/MF 1/2024	22
Estrutura do relatório	27
1. Aspectos econômicos e concorrenciais das plataformas digitais	29
1.1. Plataformas digitais: o que são e por que são diferentes?.....	29
2. Limitações do direito antitruste: desafios para a promoção da concorrência associados a plataformas digitais	40
2.1. Os desafios enfrentados pelo ferramental antitruste	42
2.2. Mapeando ecossistemas e redes de plataformas digitais no Brasil..	59
2.3. Conclusão	81
3. Jurisdições em movimento: o cenário internacional de respostas ao digital.....	84
3.1. Tabela resumo	84
3.2. Casos selecionados.....	91
3.3. Ferramentas regulatórias híbridas	99
4. Propostas regulatórias e de políticas públicas	101
4.1. Atualização do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	107
4.2. Aperfeiçoamentos na aplicação da Lei 12.529/2011	119

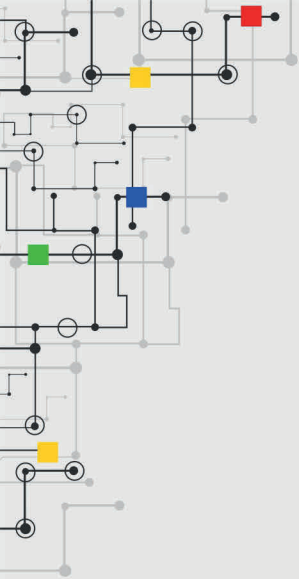
Sumário Executivo

Este estudo foi conduzido pela Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre os aspectos econômicos e concorrenciais das plataformas digitais no Brasil e subsidiar propostas para aprimorar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Este relatório apresenta os principais achados e conclusões do estudo. A pesquisa se baseou em uma ampla revisão da literatura acadêmica e de relatórios técnicos, em um benchmarking internacional de práticas regulatórias, em estudos econômicos específicos para o contexto brasileiro e na análise detalhada das contribuições recebidas por meio da Tomada de Subsídios SRE/MF nº 1/2024¹.

As plataformas digitais redefiniram a maneira como empresas e consumidores se relacionam, impulsionando o crescimento econômico global e moldando diversos setores. Empresas de tecnologia que controlam plataformas digitais são hoje as maiores empresas em valor de mercado no mundo, tendo atingido magnitudes sem precedentes. Evidências recentes demonstram que o crescimento econômico e os ganhos em produtividade estão diretamente ligados ao uso intensivo das tecnologias digitais nos distintos setores da economia.

A adoção de plataformas como modelo de negócio tem se mostrado um fenômeno em ascensão também no Brasil. Setores como *fintechs*, *marketplaces* e aplicativos de entrega exemplificam o dinamismo do mercado digital brasileiro. O setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) destaca-se por sua alta produtividade, com salários médios no país duas vezes superiores à média nacional.

¹ Este relatório é complementado por três documentos de suporte: (i) Relatório de Sistematização da Tomada de Subsídios nº 01/2024; (ii) Relatório técnico sobre a experiência internacional recente, incluindo melhores práticas e lições aprendidas; e (iii) Relatório técnico sobre fundamentos econômicos e dinâmicas de mercado de plataformas digitais no Brasil. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-reformas-economicas>



Representando 6,5% do PIB em 2023,² o setor coloca o Brasil em posição de liderança na América Latina, embora atrás de potências globais.

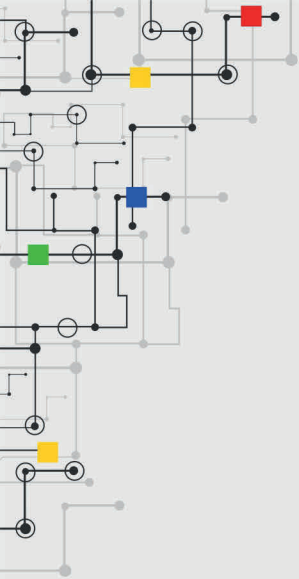
As plataformas digitais podem impulsionar a produtividade no Brasil, contribuindo para o crescimento econômico. Para que isso ocorra, é fundamental que o Estado promova um ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios digitais e à adoção destas tecnologias nos processos produtivos, por meio de políticas públicas que fomentem um ambiente competitivo e favorável à inovação, capaz de atrair investimentos e estimular a pesquisa e o desenvolvimento.

A promoção da concorrência em mercados de plataformas digitais é crucial, mas não trivial: plataformas digitais apresentam características econômicas específicas que afetam significativamente a dinâmica competitiva e a estrutura dos mercados. Tais características incluem efeitos de rede acentuados, estruturação como mercados de múltiplos lados, coleta e processamento de dados estratégicos e a emergência de ecossistemas digitais.

Devido aos acentuados efeitos de rede, à medida em que o número de usuários aumenta, o valor das plataformas digitais também cresce, enquanto seu custo marginal diminui. Isso ocorre porque o valor da plataforma está intrinsecamente ligado às possibilidades de interação que a presença nessa rede propicia. Quanto maior o número de participantes e suas respectivas ofertas, maior será o potencial de interações e, conseqüentemente, maior será o valor da plataforma.

A intensidade dos efeitos de rede influencia diretamente os processos de crescimento, consolidação e eventual declínio das plataformas. Altos custos de troca e a dificuldade ou alto custo de utilizar múltiplas plataformas simultaneamente podem intensificar os efeitos de rede e elevar barreiras à entrada. Essa dinâmica pode levar a uma situação de "vencedor leva tudo", dificultando a entrada de novos concorrentes.

² Brasscom. Relatório Setorial 2023, Macrosetor TIC. Março de 2024, disponível em <https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2024/04/BRI2-2024-004-001-Relatorio-Setorial-versao-resumida-v23.pdf>, acessado em 21/07/2024.

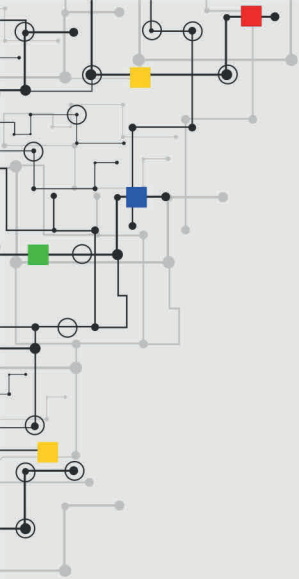


Os modelos de negócios das plataformas digitais, estruturados como mercados de múltiplos lados, exige que essas plataformas atinjam uma massa crítica mínima de usuários para gerar valor suficiente e alcançar um crescimento sustentável. O operador da plataforma precisa gerenciar os incentivos de cada lado envolvido para fomentar seu engajamento, buscando maximizar os efeitos de rede positivos. Uma das consequências é a formação de estruturas de preços diferenciadas entre os diversos lados do mercado, incluindo a oferta de serviços gratuitos para um grupo de usuários da plataforma e a cobrança para outro.

A coleta e o processamento de dados constituem um pilar fundamental do modelo de negócios das plataformas digitais. Esses dados são utilizados de duas maneiras principais: como fonte direta de receita e como insumo para aprimorar a oferta de produtos e serviços. Os dados podem ser utilizados por múltiplas partes simultaneamente, sem diminuir seu valor. No entanto, para que tais benefícios econômicos se concretizem, é necessário que haja capacidade e tecnologias adequadas para sua exploração.

A emergência de ecossistemas digitais — intrincadas redes de produtos e empresas complementares estabelecidas pelas plataformas — traz novas preocupações econômicas e concorrenciais. As plataformas digitais introduzem novas formas de geração de valor, alterando as variáveis de interesse e as decisões estratégicas das empresas. A governança desses sistemas torna-se uma variável estratégica crucial, pois dela depende a capacidade de atrair e sustentar um número crescente de participantes e interações. No entanto, a distribuição do poder de governança é desigual, com os controladores de ecossistemas desempenhando um papel central para usuários profissionais que dependem desses ambientes para o desenvolvimento de negócios.

As particularidades das dinâmicas econômicas das plataformas digitais e dos mercados em que atuam limitam a aplicabilidade do ferramental analítico tradicional do direito concorrencial. Em meio às complexidades e inovações introduzidas pelas plataformas digitais, é um desafio identificar com precisão os riscos concorrenciais no tempo certo, incluindo as limitações relacionadas aos processos de definição de mercado relevante e identificação de poder de mercado com o ferramental existente. Mercados organizados em múltiplos lados e com fortes efeitos de rede desafiam esse racional, uma



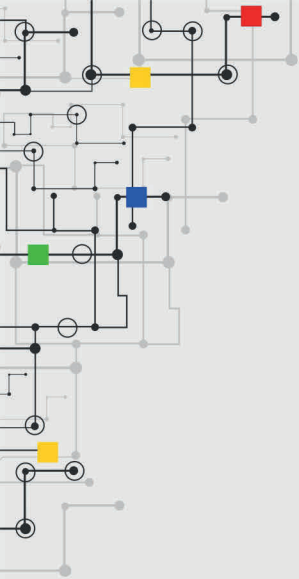
vez que cada lado do negócio influencia e restringe as estratégias do outro. Esses desafios são ampliados à medida em que as plataformas evoluem em direção a ecossistemas complexos e aumenta a probabilidade de efeitos *lock-in* do consumidor e barreiras à entrada de concorrentes.

De forma crucial, a concentração de poder econômico em grandes plataformas configura uma nova estrutura de poder de mercado que os instrumentos tradicionais de análise antitruste têm dificuldade para identificar e remediar de forma adequada e tempestiva. A deficiência de um arcabouço regulatório para promover a eficiência em mercados digitais, na ausência de pressão competitiva, representa um problema que impacta diretamente o desenvolvimento do país.

Jurisdições ao redor do mundo têm refletido sobre a necessidade de alterações na legislação e na prática direito concorrencial, bem como sobre a adoção de novas ferramentas regulatórias pró-competitivas. Embora o modelo europeu do *Digital Markets Act* (DMA) seja frequentemente citado como paradigma de regulação pró-competitiva digital, há uma ampla gama de soluções e experiências regulatórias em curso. Para além do caso europeu, a análise revela uma rica variedade de abordagens regulatórias, que se diferenciam significativamente em seus objetivos, instrumentos e escopo de aplicação. As reformas, apesar de variadas, convergem para a introdução de novas regras híbridas, situadas entre o direito antitruste tradicional e a regulação econômica.

Também no Brasil, há um descompasso entre os mecanismos atuais de promoção da concorrência e as novas dinâmicas dos mercados digitais. De forma similar ao que se observa em outras jurisdições, são necessárias reformas no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para superar os gargalos identificados.

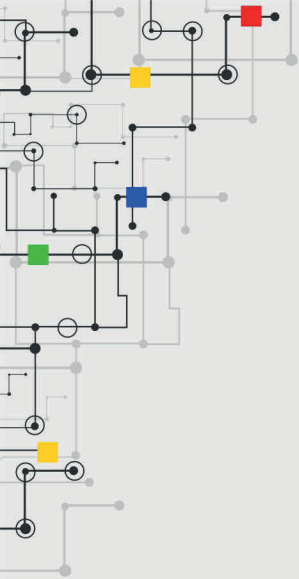
O estudo recomenda dois grupos de medidas de aperfeiçoamento ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O primeiro grupo de propostas foca em mercados digitais cujos fortes efeitos de rede e elevado grau de complexidade levam a um cenário de ausência de concorrência efetiva, exigindo assim respostas complementares para a gestão de efeitos de rede na ausência de pressão competitiva e incentivos para governança. Trata-se da introdução de novas regras



que poderão ser determinadas para os casos de plataformas identificadas como de relevância sistêmica para mercados digitais. O segundo grupo foca na melhoria da aplicação do direito antitruste, com a extrapolação das ferramentas antitruste atuais para a análise de condutas e atos de concentração nos casos em que a concorrência é viável. Estes ajustes incrementais buscam responder às dinâmicas competitivas de mercados digitais em geral.

O primeiro grupo de recomendações desse estudo sugere reformas na Lei de Defesa da Concorrência, com a introdução de novos instrumentos pró-competitivos direcionados a plataformas sistemicamente relevantes, e no desenho institucional necessário para implementá-los. É necessário um novo instrumento especificamente direcionado aos mercados de múltiplos lados caracterizados por fortes efeitos de rede – característica de organização das grandes plataformas digitais – que confira ao CADE poderes para identificar e remediar situações em que assimetrias de poder ou falta de concorrência estrutural impeçam o bom funcionamento do mercado. Os objetivos são promover a contestabilidade em mercados de múltiplos lados com efeitos de rede acentuados, assegurar parâmetros de governança e gestão de efeitos de rede na ausência de pressão competitiva, assegurar a liberdade de escolha para usuários de plataformas digitais e promover a transparência em mercados digitais. As novas regras conferirão poderes para que o CADE realize a designação de plataformas com relevância sistêmica em mercados digitais. Após a designação, e mediante procedimento administrativo, o CADE poderá determinar obrigações específicas ao agente designado.

A implementação desses novos poderes exige a construção de capacidade dentro do órgão antitruste e, para isso, recomenda-se a criação de uma unidade especializada em mercados digitais dentro do CADE. Adicionalmente, propõe-se a criação de um fórum de cooperação entre a autoridade antitruste e outros órgãos federais, incluindo órgãos da administração pública direta e reguladores, como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL. Ademais, recomenda-se a complementação dos poderes do CADE para, no âmbito da elaboração de estudos econômicos, requisitar informações e analisar dinâmicas competitivas, mesmo fora de uma investigação específica de condutas ou de atos de concentração, fortalecendo a atuação da autoridade.

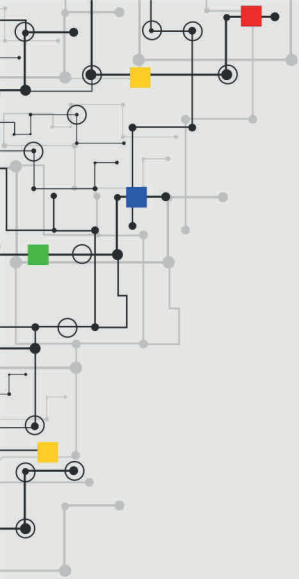


O segundo grupo de medidas propõe a atualização da aplicação da Lei 12.529/2011, adaptando os instrumentos e procedimentos de análise de condutas e atos de concentração para a realidade dos mercados digitais. Embora a lei de defesa da concorrência brasileira disponha de flexibilidade, as ferramentas de análise concebidas para mercados lineares, tradicionais, mostram-se inadequadas para lidar com a complexidade das plataformas digitais. A adaptação dos procedimentos e a incorporação de novas metodologias, como a análise de redes e de ecossistemas, tem como objetivo fortalecer a atuação da autoridade antitruste em mercados nos quais a promoção da concorrência por meio do ferramental antitruste é viável. As recomendações incluem a atualização de diretrizes para a revisão de atos de concentração e controle de condutas associados a plataformas digitais.

A relação abaixo apresenta a síntese das medidas propostas:

Grupo 1 – Novo instrumento para a promoção da concorrência em casos de plataformas com relevância sistêmica

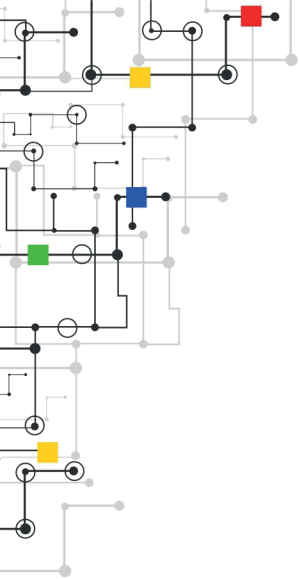
- 1. Estabelecer procedimento para a designação, pelo CADE, de plataformas de relevância sistêmica para mercados digitais.**
- 2. Introduzir obrigações procedimentais de transparência às quais os agentes designados poderão estar sujeitos a partir do momento da designação, a critério do CADE.**
- 3. Estabelecer procedimento para que o CADE investigue as empresas designadas e defina, caso a caso, e na medida do necessário, obrigações substantivas específicas a essas empresas.**
- 4. Unidade especializada no CADE será responsável pela implementação da nova ferramenta pró-competitiva.**
- 5. Implementar obrigações substantivas em cooperação com reguladores como ANATEL e ANPD, quando necessário, em função de aspectos técnicos e setoriais específicos.**



6. 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.
7. Criar um fórum de cooperação interinstitucional entre o CADE e outros órgãos federais, como ANATEL, ANPD e SENACON.

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

8. Atualizar as ferramentas de análise antitruste, para aprimoramento contínuo do arcabouço analítico utilizado pelo CADE para identificar e avaliar riscos competitivos, incluindo novas teorias do dano.
9. Revisar o formulário de notificação de atos de concentração do CADE, incluindo questões específicas sobre os modelos de negócio das plataformas digitais.
10. 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.
11. 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.
12. 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.



Introdução

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. Há 15 anos, as maiores empresas do mundo estavam dispersas em setores tradicionais como petróleo e gás, financeiro, farmacêutico, construção, alimentos e bebidas, telecomunicações e varejo. Em 2023, 8 das 10 maiores empresas do mundo tinham as plataformas como parte central de seus negócios.³

Empresas de tecnologia apresentaram crescimento vertiginoso e atingiram magnitudes sem precedentes.⁴ Além de conglomerados focados em modelos de plataforma digital, empresas de setores relevantes para seu funcionamento, em especial o de semicondutores, também acompanharam esse movimento, como ilustrado na **Figura 1**.

3 Statista e Forbes, The World's Biggest Public Companies, June 2024. "The 100 largest companies in the world by market capitalization in 2023 (in billion U.S. dollars)".

4 Silva et al chegam a uma conclusão similar ao analisarem o desempenho médio, em termos de valor de mercado, das grandes empresas controladoras de plataformas digitais frente aos índices Dow Jones Industrial e ao Nasdaq Composite entre 2017 e 2023. Ver Silva, V. J., Chiarini, T., & Ribeiro, L. C. (2024). Economia de plataformas: a eclosão de empresas brasileiras controladoras de plataformas digitais, <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660>.

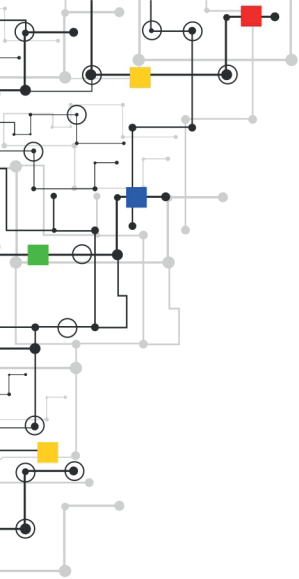
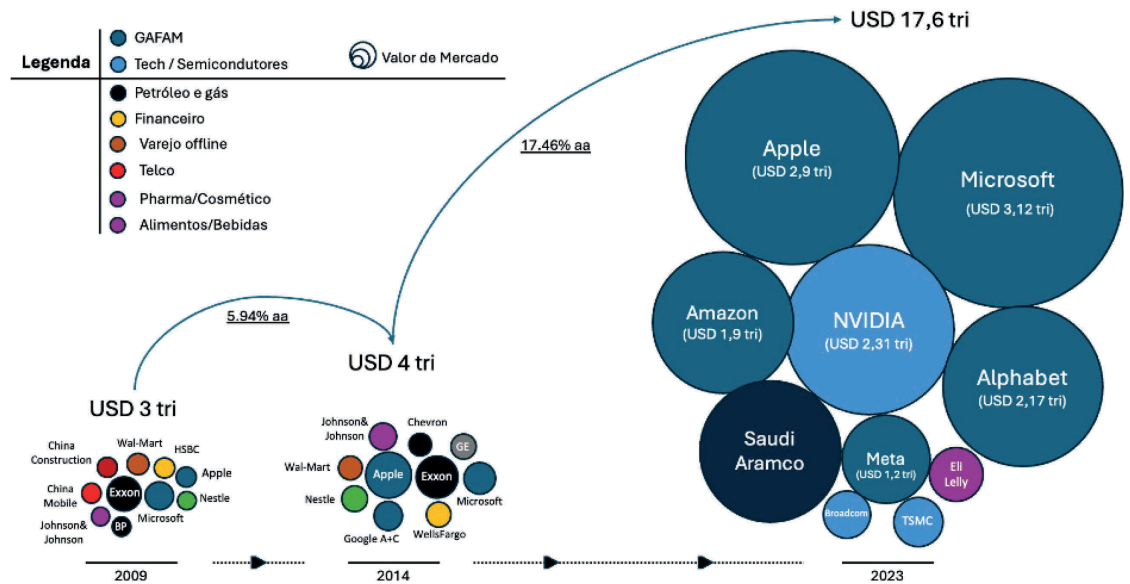


Figura 1. Evolução das 10 maiores empresas negociadas em bolsa no mundo, valor de mercado (USD)



Fonte: Background Paper – Estudo econômico

O expressivo crescimento do setor de tecnologia está ligado aos substanciais ganhos de produtividade proporcionados pelas plataformas digitais.⁵ Plataformas digitais introduziram um descasamento significativo entre o desempenho de empresas organizadas em torno de plataformas e o de empresas tradicionais. Como os exemplos da **Figura 2** ilustram, plataformas digitais apresentam um desempenho ímpar em termos de produtividade e velocidade de crescimento, gerando 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. Além dos indicadores de alta produtividade e estrutura leve, a velocidade com que essas empresas nascem, se estabelecem e lideram mercados é marcante. Uma década foi suficiente para que algumas empresas de plataforma digital superassem o valor de mercado de multinacionais centenárias líderes em seus setores de atuação.

⁵ Parker, G.G., Alstyne, M.W.V., & Choudary, S.P. (2016). Platform Revolution. How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make them Work for You. W. W. Norton & Company, Ney York.

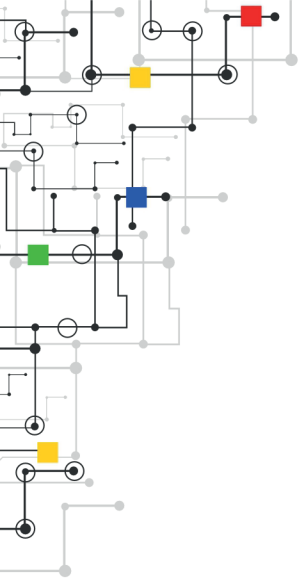


Figura 2. Comparação entre empresas tradicionais e de plataforma, setores selecionados

	Ano de Fundação	Número de funcionários (2023)	Valor de mercado (USD/bi, 2023)	Receita global / n. funcionários (USD, 2023)	Acomodações listadas: 8.900 → Sim, 7.000.000 → Não	Proprietárias de acomodações: → Sim, → Não	Produce conteúdo: → Sim, → Não
Marriot	1927	411.000	69,72	57.664,23			
AirBnB	2008	6.900	93,27	868.115,94			
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			
Youtube	2006	7.100	455	4.436.619,72			
FujiFilm (Jul/2012)	1934	81.600	8,6	330.882,35			
Instagram (Jul/2012)	2010	13	1	-			

Fonte: Background Paper – Estudo econômico

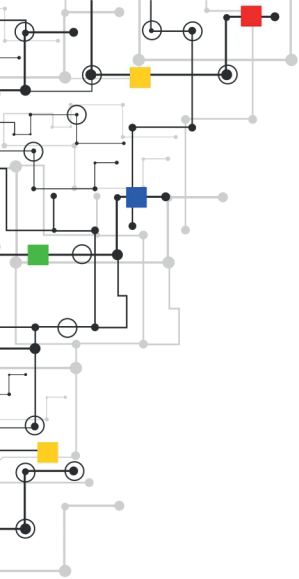
A adoção de plataformas como modelo de negócio é um fenômeno também presente no Brasil. Para além da atuação já sedimentada de plataformas digitais de empresas multinacionais líderes em seus segmentos, em 2022 havia ao menos 550 empresas nacionais cujo modelo de negócio se baseava em plataformas digitais, com vários casos de plataformas nacionais de sucesso.⁶ Apenas 3 delas foram fundadas antes de 2011, apontando o caráter recente da adoção da plataforma como modelo de negócio por empreendedores nacionais.⁷ As principais empresas nacionais organizadas em plataformas ofertam serviços de marketplace e varejo, entregas, transporte e financeiro, com foco em B2C – em precedência ao B2B.⁸

As empresas nacionais do setor de tecnologia são muito produtivas. Apesar de novas, mais de um terço daquelas com até 10 funcionários, e dois terços daquelas com 11 a 50, apresentaram mais de USD 10 milhões de faturamento anual,

⁶ Silva, V. J., Chiarini, T., & Ribeiro, L. C. (2024). Understanding Brazil's Platform Economy: Trends and Regulatory Challenges. *Nova Economia*, 34(1), 1-31, <https://doi.org/10.1590/0103-6351/7958>

⁷ Como apontam CUSOMANO et. al., o processo de plataformação nos EUA vem ao menos desde a década de 1980, liderado primeiro por empresas como Intel (1968), Microsoft (1975) e Apple (1976) – além da IBM (1911) – que introduziram o fenômeno do computador pessoal, depois com empresas de software e serviços baseados em computadores pessoais, como Amazon (1994), Yahoo (1995) e Google (1998), seguidas das redes sociais como MySpace (2003), Facebook (2004) e Twitter (2006), e finalmente pela “sharing economy” introduzida por empresas como AirBnB (2008) e Uber (2009). Ver Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). *The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. HarperCollins Publishers.

⁸ Silva, V. J., Chiarini, T., & Ribeiro, L. C. (2024). Understanding Brazil's Platform Economy: Trends and Regulatory Challenges. *Nova Economia*, 34(1), 1-31, <https://doi.org/10.1590/0103-6351/7958>



valor significativamente superior à média nacional de empresas nessa faixa, que normalmente enfrentam maiores dificuldades para a adoção de novas tecnologias.⁹

As maiores plataformas digitais nacionais replicaram modelos de negócio já bem-sucedidos em outros mercados.¹⁰ Especialmente nos segmentos de intermediação de produtos e serviços com um componente físico e mercado off-line pré-existente, como entregas, transporte, imobiliário e varejo, empresas brasileiras foram capazes de replicar tecnologias, adaptar especificidades e alavancar vantagens locais para não apenas participar, como liderar mercados nacionais com presença de precursores globais. Empreendedores também têm se mostrado criativos ao expandir estratégias e tecnologias empregadas com sucesso em segmentos de intermediação e *gig economy* para suprir especificidades nacionais e nichos de mercado.¹¹

A importância das plataformas digitais para a economia do Brasil

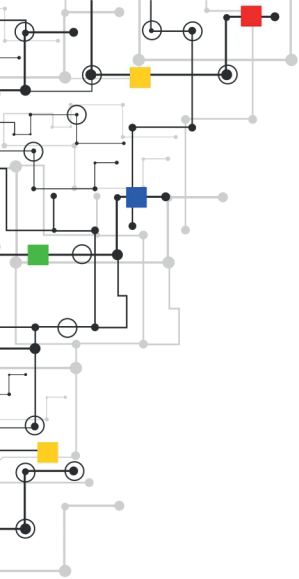
O dinamismo das plataformas nacionais na última década foi suficiente para alçar o Brasil à liderança regional. Em 2023, o país contava com o maior número de unicórnios na América Latina (19), incluindo 7 dos 10 unicórnios mais valiosos da região, além de ter o setor de tecnologia da informação e comunicação (TIC) com maior valor de mercado e sediar o maior número de *fintechs*, apenas para destacar alguns exemplos.¹² Muitos desses resultados estão associados aos

⁹ Também existem inúmeros exemplos de sucesso no Brasil, com ao menos 20 empresas que receberam ao menos USD 15 milhões de financiamento inicial, sendo que as cinco maiores receberam juntas quase USD 3 bilhões desde sua fundação. Silva Neto, V. J., Chiarini, T., & Ribeiro, L. C. (2024). Understanding Brazil's Platform Economy: Trends and Regulatory Challenges. *Nova Economia*, 34(1), 1-31.

¹⁰ Silva, V. J., & Chiarini, T. (2023). The Brazilian platform economy: innovation or imitation? IPEA, Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade, <https://www.ipea.gov.br/cts/en/all-contents/articles/articles/399-the-brazilian-platform-economy-innovation-or-imitation>.

¹¹ Silva et. al identificam vários exemplos, ver SILVA, V.J., CHIARINI, T., & RIBEIRO, L. C. (2023) The Brazilian Digital Platform Economy: A First Approach. In: VII Encontro Nacional de Economia e Inovação, <https://osf.io/preprints/socarxiv/d478v>.

¹² Uma empresa unicórnio é uma startup privada que tem uma avaliação atual de um bilhão de dólares americanos ou mais. Para essa análise, depois que uma empresa abre o capital (IPO) ou é adquirida, ela não é mais considerada um unicórnio. Para os dados sobre o mercado de TIC, ver Statista e Associação Brasileira das Empresas de Software “Information technology market value in selected Latin American countries from 2020 to 2022 (in billion U.S. dollars)”. Para os dados sobre unicórnios, ver Statista e CB Insights, “Leading unicorn companies based on market value in Latin America in 2023 (in billion U.S. dollars)”. Sobre os dados de número de fintechs, ver Statista e Inter-American Development Bank, “Growth of fintechs in Latin America between 2017 and 2023, by country”.



investimentos do país em Pesquisa e Desenvolvimento, especialmente relevantes no setor de TIC, com o Brasil investindo o dobro de percentual do PIB quando comparado à média para a América Latina.¹³

Apesar de liderar na América Latina, o Brasil ainda está distante da fronteira global. Mesmo tendo replicado com sucesso modelos de negócio e tecnologias de plataforma, introduzindo inovações nos níveis de empresa e mercados brasileiros, especialmente em serviços de intermediação, o país ainda não foi capaz de apresentar inovações de impacto global, ou avançar nos segmentos de fronteira tecnológica.¹⁴ Apesar de liderar a América Latina em valor e quantidade de unicórnios, trata-se de desempenho singelo em escala global – os EUA, sozinhos, têm 40 vezes mais unicórnios que o Brasil¹⁵. Quando se coloca em perspectiva as plataformas nacionais em relação à própria economia brasileira, sua relevância ainda é incipiente. Ao contrário do que já ocorreu em escala global (Figura 1), as maiores empresas e as marcas mais valiosas nacionais continuam centradas em modelos de negócio e setores tradicionais como mineração, petróleo e financeiro.¹⁶

A relevância do setor de TIC para a economia brasileira, embora expressiva na comparação com outros países da América Latina, ainda é modesta quando comparada a potências globais como os Estados Unidos. TIC é um setor de alta produtividade, com salários médios no Brasil duas vezes maiores que a média nacional.¹⁷ Embora represente apenas 1% da força de trabalho do país

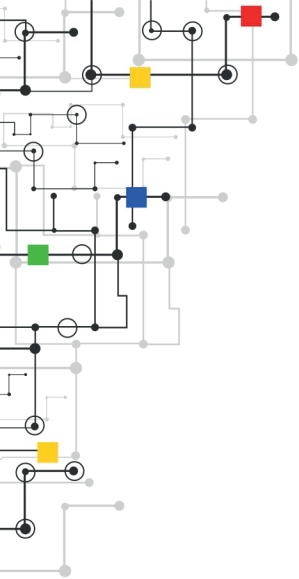
¹³ Segundo dados do World Development Indicators, Banco Mundial, em 2020 o Brasil investiu 1,14% do PIB em P&D, enquanto a média para a América Latina foi de 0,61% do PIB no mesmo período.

¹⁴ Silva, V. J., & Chiarini, T. (2023). The Brazilian platform economy: innovation or imitation? IPEA, Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade, <https://www.ipea.gov.br/cts/en/all-contents/articles/articles/399-the-brazilian-platform-economy-innovation-or-imitation>.

¹⁵ Apesar de terem uma economia 10 vezes maior que a brasileira.

¹⁶ Segundo Statista e CompaniesMarketCap.com, Março 2024, as dez maiores empresas do Brasil em valor de mercado em 2023 foram: Petrobrás, Itaú, Vale, Nu Holdings, Santander Brasil, Ambev, BTG Pactual, Banco do Brasil, WEG e Bradesco. Entre as empresas de maior valor, a Nu Holdings se destaca com um modelo de negócios digital. Em relação a marcas mais valiosas, destaca-se a presença de dois atores do setor de TIC, Claro e Vivo, mas cujo modelo de negócio não se centra em plataformas digitais como discutido aqui. Para as marcas mais valiosas do Brasil em 2023, ver Statista, Kantar e PROPMARK. Kantar BrandZ 2024 Most valuable Brazilian brands.

¹⁷ Como afirma Kubota, “A disponibilidade de um conjunto de tecnologias da informação e comunicação (TICs), tais como internet das coisas, inteligência artificial, computação em nuvem e na borda, redes de comunicação 5G, possibilita o radical redesenho de serviços prestados tanto por empresas quanto por governos, com potenciais ganhos de produtividade”. Ver Kubota, L. C. O. (2024). Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil.



e cerca de 33 mil empresas (em universo de 21 milhões), o setor contribuiu com 6,5% do PIB em 2023.¹⁸ Enquanto o país ocupa uma posição de liderança na América Latina, observa-se que o setor ainda tem muito espaço para crescimento no Brasil, quando comparado a potências globais. Nos EUA, por exemplo, a participação do setor no PIB varia na faixa de 8.8-10%, contando com, proporcionalmente, 10 vezes mais empresas (550 mil em um universo de 33 milhões).¹⁹ O mesmo acontece em termos de investimento em P&D.²⁰ O Brasil investiu R\$ 87 bilhões em 2020 – para todos os setores, de fundo público e privado –, valor suficiente para alçar o Brasil à liderança regional, mas desempenho incipiente em termos globais. Os EUA investiram R\$ 3.7 trilhões no período, valor equivalente a cerca de 50% do PIB brasileiro.²¹ Em 2022, a Amazon sozinha investiu cerca de R\$ 200 bilhões em P&D.²²

Mesmo com um alto índice de acesso à internet, o uso da rede no Brasil é menos produtivo que o da média de países da OCDE. Com a quinta maior população online do mundo, 84% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet em 2023.²³ O brasileiro passa, em média, 9h/dia na internet, o que representa 50% a mais que a média mundial.²⁴ Contudo, brasileiros utilizam a internet de forma menos

¹⁸ Brasscom (2024). Relatório Setorial 2023, Macrosetor TIC, <https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2024/04/BRI2-2024-004-001-Relatorio-Setorial-versao-resumida-v23.pdf>.

¹⁹ Ver Statista, CompTIA; Bureau of Labor Statistic e Emsi, "Tech sector as a percentage of total gross domestic product (GDP) in the United States from 2017 to 2022"; e página oficial do International Trade Administration, United States, Software and Information Technology Industry, disponível em <https://www.trade.gov/selectusa-software-and-information-technology-industry>.

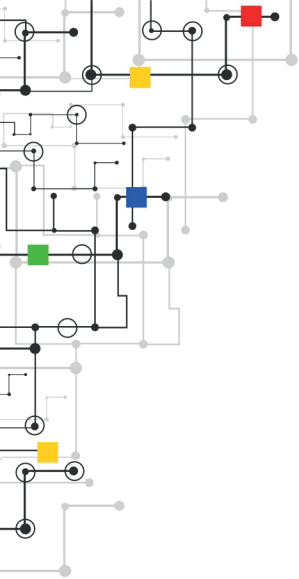
²⁰ Destaca-se que o setor TIC tem um dos maiores percentuais de investimento em P&D a nível global. Segundo dados do Statista, European Commission, EFPIA e R&D Scoreboard, no mundo o setor de TIC é o segundo que mais investe em P&D como percentual do faturamento, com 9,1% em 2021, atrás apenas do setor de saúde.

²¹ National Science Board, National Science Foundation. 2024. Research and Development: U.S. Trends and International Comparisons. *Science and Engineering Indicators 2024*. NSB-2024-6. Alexandria, VA. <https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20246/>.

²² Fonte: Statista, Schonfeld & Associates; R&D WORLD. Research and development (R&D) spending in the ICT sector worldwide from 2020 to 2022, by company.

²³ Fonte para maiores populações online no mundo: DataRePortal e Statista. Em 2023, a China liderava com 1.050 bilhões de pessoas, seguida de Índia (692 milhões), Estados Unidos (311,3 milhões) e Indonésia (212,9 milhões). Brasil aparece em quinto com 181,8 milhões. O celular é o principal responsável por esse processo de universalização: 99% dos brasileiros que usam a internet o fazem pelo celular, viabilizados por uma rede 4G consolidada.

²⁴ Dos 49 países disponíveis, o Brasil aparece em segundo lugar, com 9h14, atrás apenas da África do Sul, com 9h32. A média mundial é de 6h35. Ver DataRePortal (2024). Digital 2024 April Global Statshot Report, <https://datareportal.com/reports/digital-2024-april-global-statshot>



produtiva em comparação com a média dos países da OCDE.²⁵ Os brasileiros enviam menos e-mails, realizam menos pesquisas e compras online, enviam menos arquivos, instalam menos softwares e interagem menos com serviços públicos digitais.²⁶ Essa diferença se acentua quando comparamos diferentes estratos sociais, com lacunas significativas entre os hábitos de uso de indivíduos com diferentes níveis de educação.²⁷

Esses dados impactam não apenas a adoção de plataformas digitais, mas o potencial do setor de TIC brasileiro. Para Borowiecki, M., et al, a capacitação digital de trabalhadores, assim como investimentos em software e hardware de TIC por empresas, impactam positiva e significativamente a produtividade da economia, especialmente para as empresas menos produtivas.²⁸ Apesar do acesso generalizado à banda larga, empresas brasileiras estão atrás em uso produtivo da internet e das tecnologias digitais. Ainda segundo a OCDE (2020), empresas brasileiras têm menos websites, fazem menor uso de ferramentas de gestão de recursos empresariais (ERP, em inglês) e realizam menos análises de grandes volumes de dados, quando comparadas com a média da OCDE.²⁹ Além da diferença na média, a distância entre empresas pequenas e grandes no Brasil é significativamente maior do que na Europa, expondo a dificuldade de pequenas e médias empresas (PMEs) se inserirem nesse ambiente.³⁰

²⁵ OECD. (2020). *Going Digital in Brazil*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.

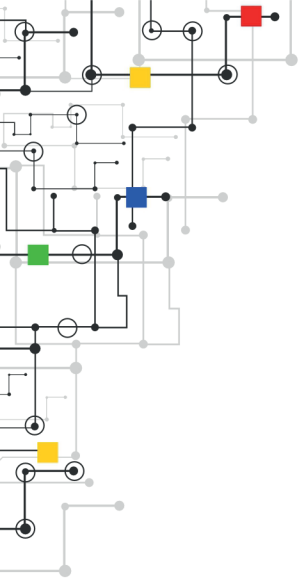
²⁶ Analisando especificamente empresas no estado do Ceará, Cirera et. al. encontram que (i) a maioria das empresas ainda depende de tecnologias pré-digitais para executar funções comerciais gerais, como administração de negócios, marketing, vendas e pagamentos ou controle de qualidade e (ii) lacunas tecnológicas são maiores em empresas menores, e esses déficits na adoção de tecnologia crescem quando as ferramentas são de Indústria 3.0 e Indústria 4.0. Ver Cirera, X., Comin, D., Cruz, M., Lee, K. M., & Martins-Neto, A. S. (2021). *Firm-level technology adoption in the state of Ceara in Brazil*. World Bank.

²⁷ OECD (2020), *Going Digital in Brazil*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.

²⁸ Borowiecki, M., Pareliussen, J., Glocker, D., Kim, E. J., Polder, M., & Rud, I. (2021). The impact of digitalisation on productivity: Firm-level evidence from the Netherlands. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1680, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e800ee1d-en>.

²⁹ OECD (2020), *Going Digital in Brazil*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>. A única métrica disponível em que empresas brasileiras fazem uso mais intensivo de ferramentas digitais é em serviços em nuvem. De toda forma, é interessante notar que os líderes na oferta desses serviços são players mundiais.

³⁰ Kubota e Rosa também encontram que “que a transformação digital (no Brasil) tem sido um processo em parte restrito às grandes empresas, as quais têm menos dificuldade em acessar o conhecimento técnico necessário, bem como mão de obra qualificada e financiamento adequado”. Ver. Kubota, L. C.,



Aproveitar as oportunidades apresentadas pelas plataformas digitais pode ser parte essencial da solução para um problema crônico de produtividade.

Desde o ano 2000, apesar de a produtividade nacional ter crescido, não foi o suficiente para reduzir a distância da fronteira, superar pares regionais ou mesmo alcançar a média para a América Latina (Figura 3).³¹ Entre serviços, indústria e agricultura, apenas a última – de menor valor agregado – apresentou crescimento da produtividade nos últimos 30 anos.³² Praticamente todo o crescimento desde o ano 2000 se deu por aumentos de fatores produtivos (capital e trabalho). A chamada produtividade total dos fatores (PTF) é negativa desde 2010, tendo crescido um total de apenas 10% desde a década de 1970.³³ Estudos empíricos recentes mostram como as plataformas digitais podem promover produtividade e beneficiar especialmente PMEs, gerando oportunidades de crescimento e inclusão para empreendedores informais.³⁴

& Rosa. Digitalização e Tecnologias da Informação e Comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil. In KUBOTA, Luis Claudio (org.). Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. ISBN: 978-65-5635-066-0. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660>

³¹ JÚNIOR, J. R. C. S., SILVA, C. C. (2014) Evolução Da Produtividade e a Relevância Do Tema No Brasil. In SOUZA JR., J. R. C., & GIAMBIAGI, F (Eds.). *O Desafio da Produtividade. Como Tirar o Brasil da Armadilha da Renda Média*. Editora Lux.

³² World Bank (2023). Brazil - Systematic Country Diagnostic Update (English). Washington, D.C., <http://documents.worldbank.org/curated/en/099072023134526692/BOSIB0bf484b270d508c2809049f2fffead>

³³ JÚNIOR, J. R. C. S., SILVA, C. C. (2014) Evolução Da Produtividade e a Relevância Do Tema No Brasil. In SOUZA JR., J. R. C., & GIAMBIAGI, F (Eds.). *O Desafio da Produtividade. Como Tirar o Brasil da Armadilha da Renda Média*. Editora Lux.

³⁴ Segundo o Banco Mundial, ao reduzirem custos de transação, devido ao seu papel de intermediação e compartilhamento de ativos e custos, as plataformas digitais reduzem o custo de fazer negócios e permitem que empresas menores acessem informações, bens e serviços que não tinham escala para acessar anteriormente. (World Bank. (2019). *World development report 2020: Trading for development in the age of global value chains*. The World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1457-0.). Além disso, segundo WBG (2024), as plataformas permitem que empresas menores alcancem novos mercados antes indisponíveis devido à distância, barreiras comerciais, baixa demanda ou falta de reputação. (World Bank (Forthcoming). Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets). Por fim, Datta, et. al. afirmam que ao diminuir as fricções de busca e correspondência, as plataformas digitais também têm o potencial de reduzir o desemprego friccional, reduzir as disparidades de gênero e superar barreiras geográficas por meio de oportunidades de terceirização internacional de talentos e tarefas. (Datta, et. al. (2023). *Working Without Borders: The Promise and Peril of Online Gig Work*. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/40066>)

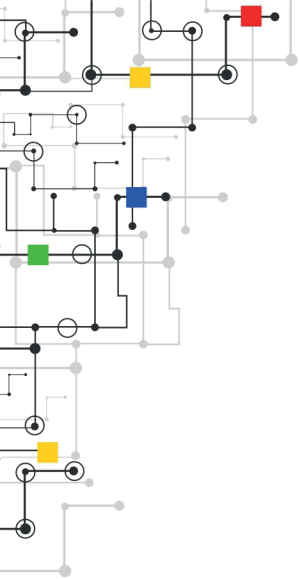
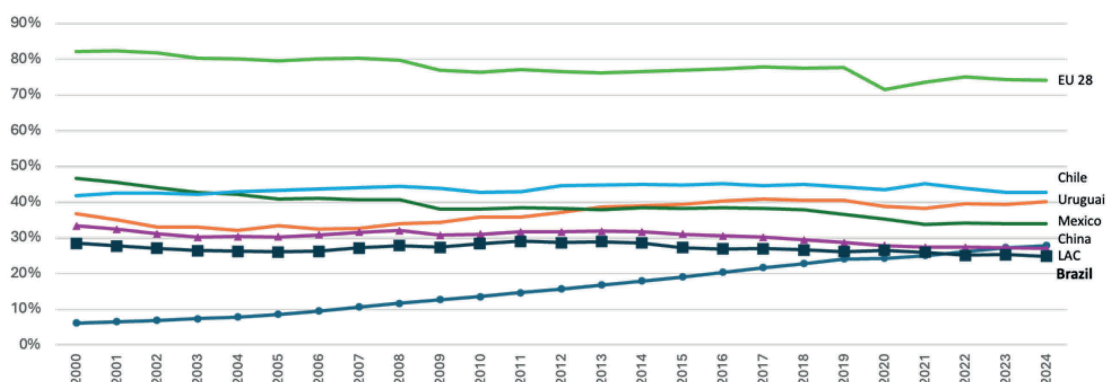


Figura 3. Produto por trabalhador (PIB valores constantes de 2017, PPP, 2023, US=100%)



Fonte: Background Paper com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Notas: Todos as economias plotadas estão referenciadas aos valores dos EUA, que equivalem a 100%.

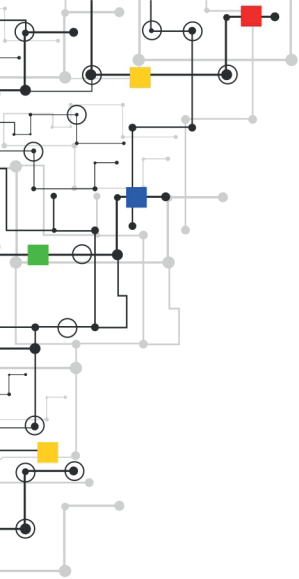
Para que o país colha os benefícios de uma crescente digitalização da economia, é preciso garantir um ambiente competitivo. Nesse sentido, Costa et al indicam que os ganhos de produtividade associados a plataformas digitais são mais fortes em mercados mais dinâmicos, com trocas de liderança entre plataformas dominantes.³⁵ Baillin Rivares, et al também afirmam que os ganhos de produtividade são menores quando uma plataforma é persistentemente dominante no seu mercado, reforçando a importância de se promover contestabilidade.³⁶ Isto ganha especial importância no contexto de crescente papel das plataformas digitais para o mercado de trabalho e para o empreendedorismo.

O reconhecimento da importância de políticas públicas para promover a concorrência em mercados digitais é cada vez mais evidente em diversos países.

Múltiplas jurisdições ao redor do mundo elaboraram diagnósticos para entender o impacto da adoção do modelo de plataforma em diversos segmentos econômicos sobre a concorrência e a necessidade de adaptar o ferramental analítico e legal para lidar com esses novos modelos. Em muitos casos, houve reformas substantivas na lei antitruste. Em outros, foram adotadas novas regulações complementares para

³⁵ Ver Costa, H., Nicoletti, G., Pisu, M., & von Rueden, C. (2021). Are online platforms killing the offline star? Platform diffusion and the productivity of traditional firms. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1682, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e2bbe10-en>.

³⁶ Rivares, A. B., Gal, P., Millot, V., & Sorbe, S. (2019). Like it or not? The impact of online platforms on the productivity of incumbent service providers. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1548, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/080a17ce-en>.



promover a concorrência. Apesar da diferença entre a escolha de instrumentos jurídicos, chama a atenção, em jurisdições como Alemanha, Reino Unido e Japão, a realização de reformas legislativas e de políticas públicas para equipar a autoridade de defesa da concorrência com instrumentos para coibir condutas anticompetitivas e promover concorrência em mercados digitais.³⁷

A Tomada de Subsídios SRE/MF 1/2024

Diversos setores da sociedade brasileira reconhecem a importância da promoção da concorrência em mercados digitais, como evidenciado pelas contribuições recebidas pela Tomada de Subsídios SRE/MF 1/2024.³⁸ Aberta em 18 de janeiro e encerrada em 2 de maio de 2024, a Tomada de Subsídios foi um instrumento de participação pública de fundamental importância para a construção deste relatório. Seu objetivo foi reunir comentários e sugestões sobre a regulação de aspectos econômicos e concorrenciais de plataformas digitais, buscando coletar informações que melhor subsidiassem o debate e a elaboração de políticas públicas.

Foram recebidas 72 contribuições, com perfis diversos.³⁹ Dentre os participantes, 13 apresentaram contribuições consideradas fora do escopo da Tomada de Subsídios, uma vez que não abordaram – nem mesmo indiretamente – questões econômicas ou concorrenciais da regulação de plataformas digitais. Dessa forma, analisou-se o conteúdo das contribuições de 59 participantes, quantitativa e qualitativamente.

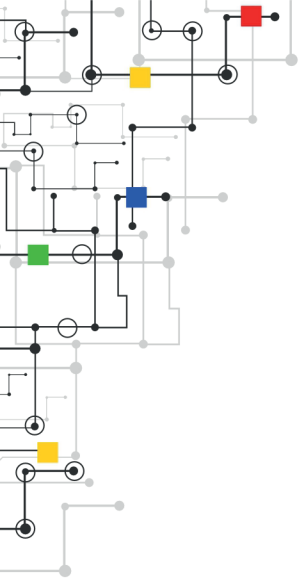
A análise da Tomada de Subsídios categorizou os temas abordados pelas contribuições em três principais eixos de discussão:

- O eixo 1 foi denominado “**Diagnósticos**”. Nele, concentram-se os comentários acerca (1) do cenário competitivo em mercados com

³⁷ Fernandes também sugere que a experiência internacional, para além da regulação europeia, é relevante para refletir sobre o desenho da regulação pro-concorrencial no Brasil. Ver Fernandes, V. O. (2024). Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, 52, 105937.

³⁸ Tomada de Subsídios No. 1/2024

³⁹ Foram registradas 301 entradas na Plataforma + Brasil, reunidas em 70 contribuintes. Dentro do prazo da Tomada de Subsídios, também foram recebidas duas contribuições enviadas unicamente por e-mail à SRE/MF, que foram incluídas dentro do conjunto de análise, totalizando 72 respondentes.



presença de plataformas digitais no Brasil, (2) dos principais problemas concorrenciais elencados (e os seus respectivos contrapontos) e (3) da suficiência ou da insuficiência do SBDC para lidar com os potenciais problemas anticompetitivos identificados.

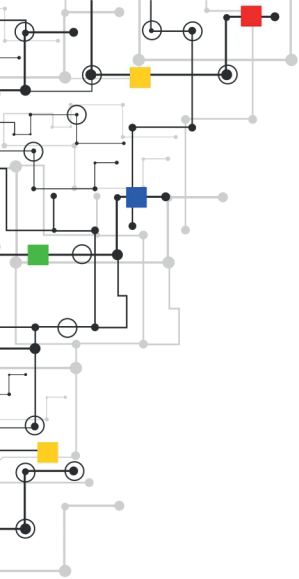
- O eixo 2 foi denominado “**Racionalidade e Desenho Regulatório**”. Nesse eixo, organizam-se as formulações que discutiram os objetivos e o desenho de eventuais alterações normativas e institucionais ao ordenamento jurídico brasileiro, com vistas a modificar as competências existentes do SBDC e/ou de estabelecer novas competências por meio de regulação *ex ante*.
- O eixo 3 foi denominado “**Desenho Institucional**”. Dentro desse eixo, abordam-se os arranjos institucionais e a estrutura para a aplicação um eventual novo modelo regulatório *ex ante*, assim como sua relação com o arcabouço de defesa da concorrência já existente.

As análises quantitativas e qualitativas da Tomada de Subsídios foram realizadas de forma a identificar áreas de consenso e de dissenso entre (i) diferentes grupos de atores e (ii) dentro do mesmo grupo de atores que participaram da Tomada de Subsídios. Para tanto, os participantes foram organizados dentro de grupos, classificados de acordo com informações disponíveis tanto na íntegra de suas contribuições, quanto em fontes públicas de domínio online. Do universo de 59 contribuições dentro deste escopo, 52 foram classificadas como submetidas por pessoas jurídicas, enquanto sete foram identificadas como de pessoas físicas.

Os seguintes agrupamentos foram adotados:

- As pessoas jurídicas foram classificadas em (i) academia, (ii) indústria, (iii) setor público e (iv) sociedade civil.⁴⁰

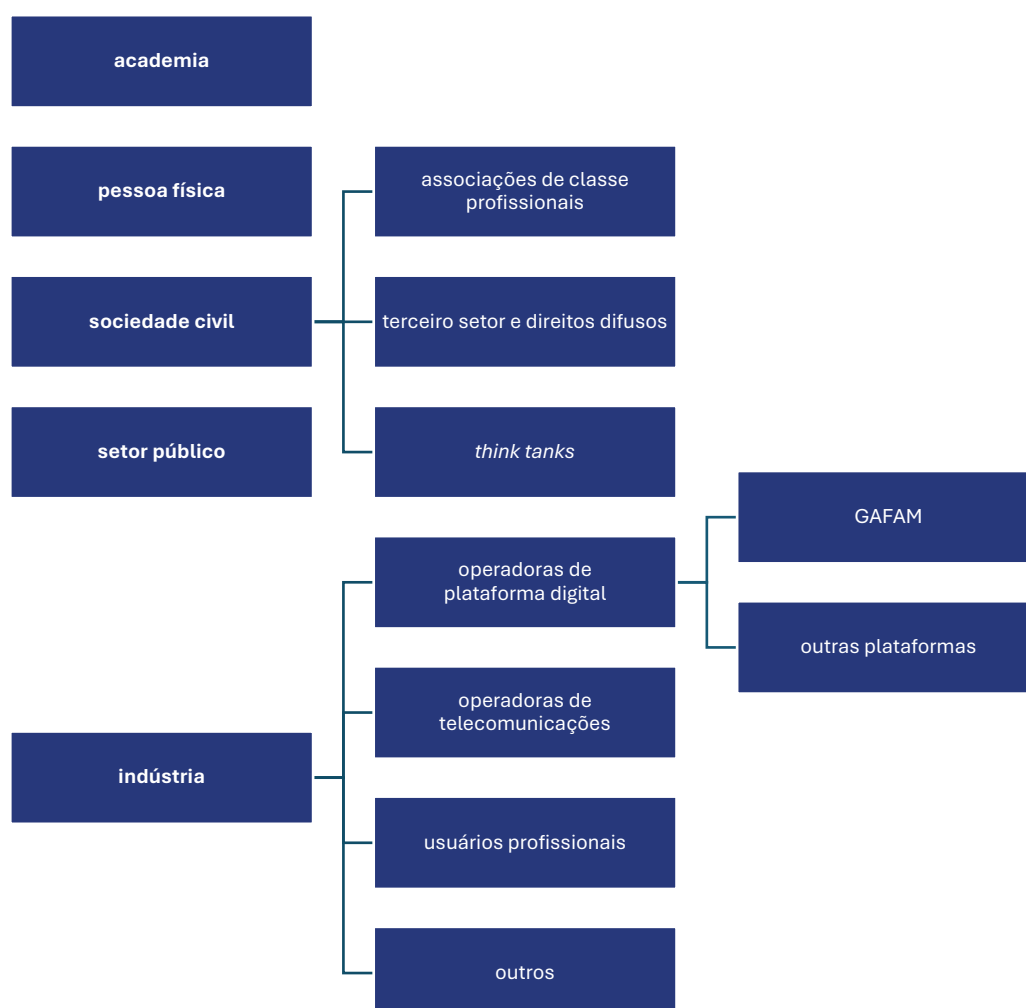
⁴⁰ Para tanto, considerou-se, como (i) academia, os atores afiliados a uma instituição acadêmica; como (ii) indústria, as empresas e as associações de classe empresariais; como (iii) setor público, os entes e os órgãos da Administração Pública direta e indireta; e, como (iv) sociedade civil, as entidades do terceiro setor, as associações de classe profissionais e os *think tanks*.



- Especificamente na indústria, identificou-se quais das empresas ou associações de classe empresariais eram (i) operadoras de plataforma digital, (ii) operadoras de telecomunicações, (iii) usuários profissionais e (iv) outros.
- Em relação às operadoras de plataforma, analisou-se também a representatividade das empresas identificadas pelo acrônimo GAFAM (Google/Alphabet, Apple, Facebook/Meta, Amazon e Microsoft) tanto por meio de representação direta (i.e., as próprias empresas) ou por meio de associações de classe empresariais (participação direta ou financiamento).
- Os participantes da sociedade civil foram subdivididos em três principais categorias, agrupando (i) associações de classe profissionais, (ii) associações pertencentes ao terceiro setor e ligadas à proteção de direitos difusos e (iii) *think tanks*, entendidos como “instituições que produzem pesquisas, análises e recomendações para políticas públicas em diversas áreas”.⁴¹

⁴¹ ENAP (2020). Afinal, o que é um *think tank* e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil? Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 30 mai. 2024.

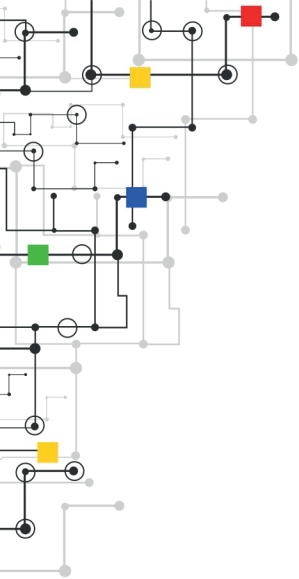
Figura 4. Grupos e Subgrupos da Tomada de Subsídios.



Fonte: Relatório da Tomada de Subsídios.

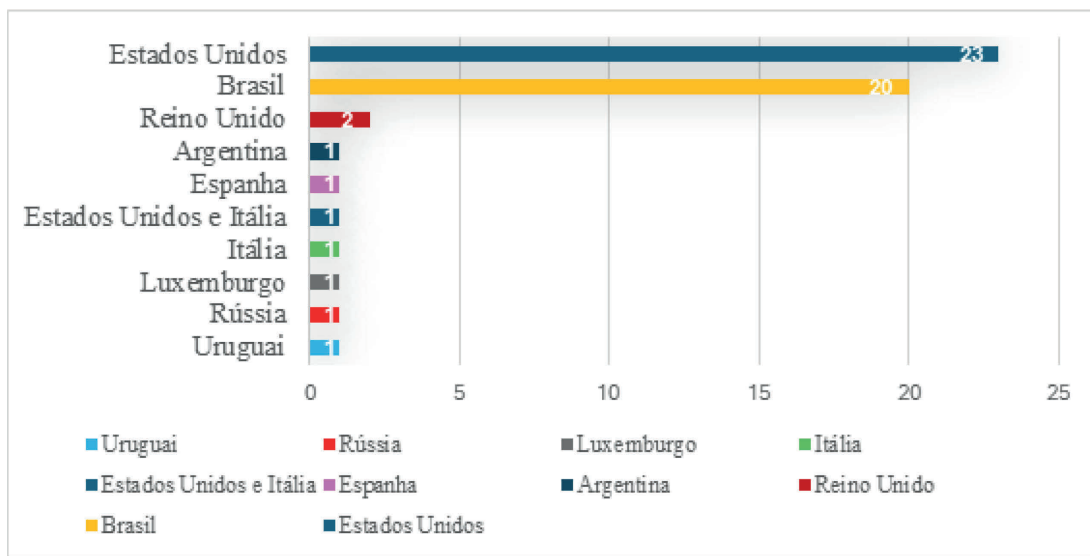
A análise da nacionalidade dos participantes, com base na localização de suas matrizes ou sedes, revelou uma predominância de participantes estrangeiros, especialmente dos Estados Unidos (24 contribuições, Figura 3). No total, houve mais contribuições de *players* estrangeiros do que de brasileiros (32 estrangeiros frente a 20 brasileiros, Figura 4).⁴² Essa tendência se repetiu em quase

⁴² A Dynamic Competition Initiative (DCI), como uma iniciativa que congrega duas universidades, localizadas nos Estados Unidos e na Itália (i.e., respectivamente, University of California Berkeley e European University Institute), figura como “Estados Unidos e Itália” na Figura 4, mas aparece duas vezes no Figura 6, uma para cada um dos países mencionados. Para referência, ver: <https://www.dynamiccompetition.com/>.



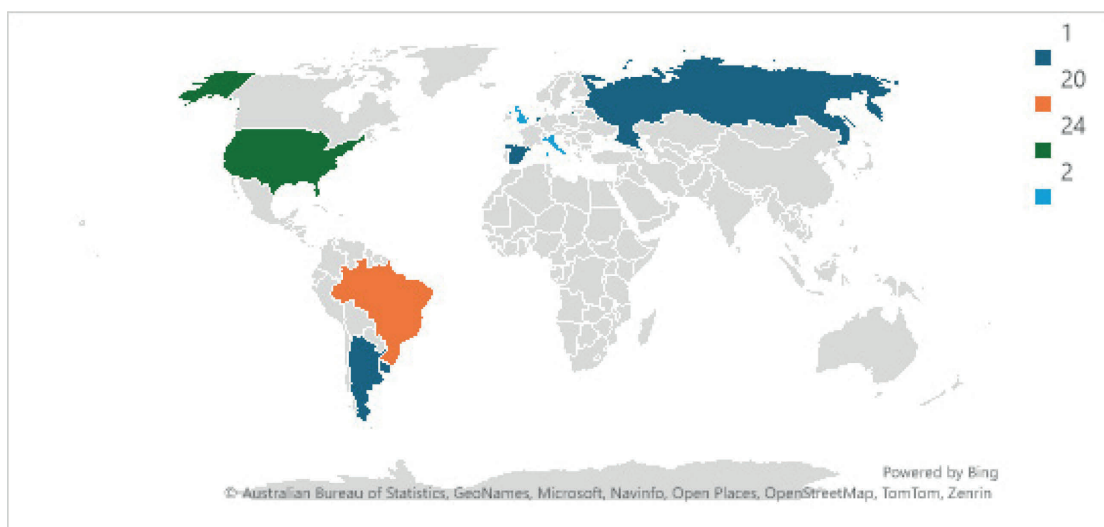
todos os grupos de atores, com exceção dos participantes identificados como setor público, no qual todos são brasileiros. (Figura 5)

Figura 5. Nacionalidades dos participantes, com base em sua sede ou matriz (em formato de barra)



Fonte: Relatório de Sistematização da Tomada de Subsídios.

Figura 6. Nacionalidades dos participantes, com base em sua sede ou matriz (em formato de mapa)



Fonte: Relatório de Sistematização da Tomada de Subsídios.

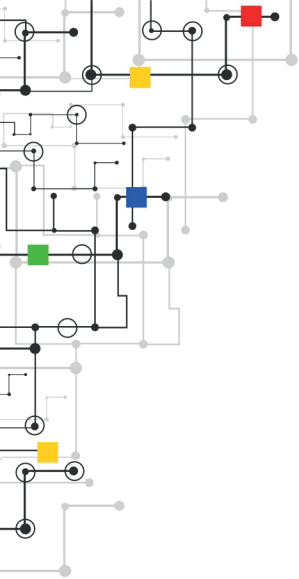
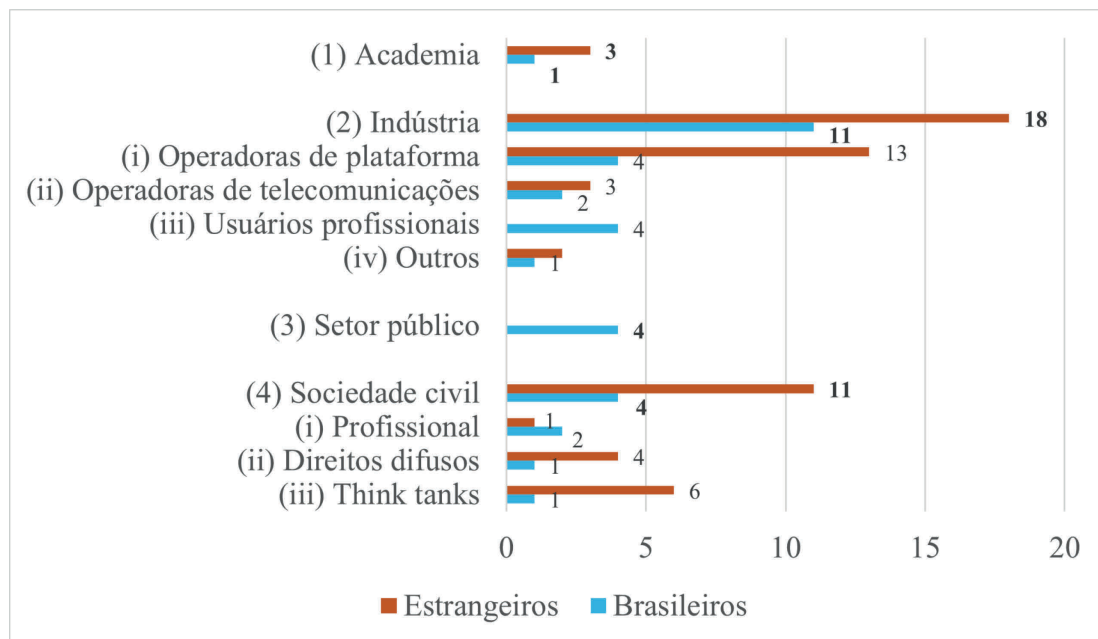


Figura 7. Subdivisões x Nacionalidade da sede ou da matriz



Fonte: Relatório de Sistematização da Tomada de Subsídios.

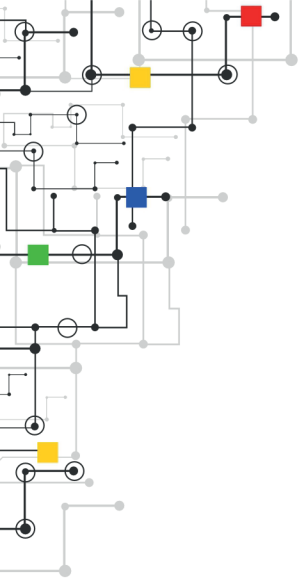
O mérito das contribuições apresentadas foi considerado tanto para a estruturação dos tópicos deste relatório, quanto para o desenvolvimento dos itens da análise se seguem. Contribuições específicas ou grupos de contribuições são citados, ao longo do texto, em itens críticos que foram destacados pelos participantes da Tomada de Subsídios em resposta às perguntas formuladas. A análise e sistematização integral das contribuições está disponível em documento específico.⁴³ A íntegra das contribuições pode ser acessada por meio da plataforma de participação do governo federal.⁴⁴

Estrutura do relatório

A primeira seção deste relatório inicia a análise sobre os aspectos concorrenciais e econômicos das plataformas digitais. Nessa etapa, são identificadas as características e especificidades dessas plataformas, com base em uma revisão da literatura especializada e em relatórios técnicos de outras jurisdições.

⁴³ Relatório de Sistematização das Contribuições à Tomada de Subsídios nº 01/2024.

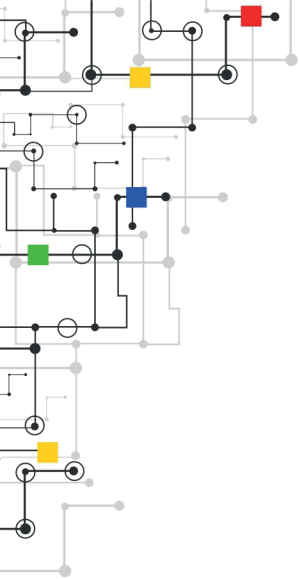
⁴⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/concorrencia-plataformas-digitais>



A segunda seção aprofunda o diagnóstico dos desafios que surgem com as plataformas digitais, com foco nas insuficiências da lei antitruste brasileira diante das dinâmicas e desafios concorrenciais das plataformas digitais. Essa análise detalhada permite identificar os aspectos que apontam para uma lacuna no ordenamento jurídico nacional, evidenciando a necessidade tanto de adaptações na aplicação da lei de defesa de concorrência, como à criação de novos instrumentos regulatórios.

A terceira seção apresenta uma análise comparada das estratégias adotadas por dez jurisdições para atualizar seus ferramentais econômicos e jurídicos, a fim de lidar com os desafios impostos por essas plataformas. O objetivo é identificar as respostas regulatórias e de políticas públicas desenvolvidas por países que chegaram a diagnósticos similares ao do Brasil, e como modelos desenvolvidos podem subsidiar a reflexão acerca do caso brasileiro.

A quarta seção apresenta as recomendações para aprimoramento do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em dois eixos principais. O primeiro eixo inclui recomendações de alterações legislativas para modernizar e complementar o ferramental à disposição da autoridade antitruste brasileira, visando melhor lidar com problemas concorrenciais em mercados de múltiplos lados com efeitos de rede acentuados. O segundo eixo concentra recomendações de aprimoramentos na aplicação da Lei nº 12.529/2011 pelo CADE, incluindo atualizações nas ferramentas e nos procedimentos de análise de condutas e de atos de concentração.



1. Aspectos econômicos e concorrenciais das plataformas digitais

Apesar da diversidade de produtos e serviços oferecidos pelas diferentes plataformas digitais, esses atores econômicos compartilham características fundamentais que dão origem a questões competitivas particulares. Embora alguns desses aspectos já fossem conhecidos pela teoria econômica, como efeitos de rede e mercados de dois lados, a posição central que plataformas digitais assumiram em vários mercados, as particularidades de seus modelos de negócio, e sua evolução em direção a ecossistemas complexos têm provocado um novo escrutínio sobre a adequação das ferramentas analíticas e dos marcos legais existentes para compreendê-las e regulá-las.⁴⁵ Isso tem levado diversos países a introduzir e implementar novas leis para fomentar a concorrência nos mercados em que essas plataformas operam.⁴⁶

Este capítulo do relatório examina as características comuns às plataformas digitais.

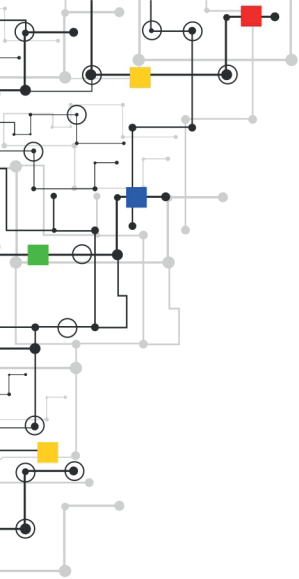
1.1. Plataformas digitais: o que são e por que são diferentes?

A literatura especializada oferece diversas definições de plataformas digitais, baseadas nos aspectos comuns e na função de conexão e intermediação que esses agentes exercem. Gawer, por exemplo, conceitua plataformas digitais como "serviços digitais que facilitam a interação via internet entre dois ou mais grupos distintos, mas interdependentes, de usuários (empresas ou indivíduos)".⁴⁷ Já Nooren *et al.* definem plataformas digitais como "a base para a

⁴⁵ Tirole, J. (2024). Competition and industrial policy in the 21st century. *Oxford Open Economics*, 3(Supplement_1), 1983-i1001. <https://doi.org/10.1093/ooec/odad080>

⁴⁶ World Bank (2024) Forthcoming. Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets.

⁴⁷ Gawer, A. (2021) 'Online Platforms: Economic and Societal Effects' (European Parliament 2021) PE 656.336.



entrega ou agregação de serviços e conteúdo de provedores de serviços e conteúdo para usuários finais".⁴⁸

As plataformas digitais têm um papel central na criação e distribuição de valor ao propiciarem interações entre agentes econômicos.⁴⁹ Essa capacidade de intermediação é possível porque plataformas se estruturam como mercados de dois ou mais lados, ou mesmo em mercados de múltiplos lados. Tais mercados possuem dois ou mais grupos de usuários que se relacionam uns com os outros direta ou indiretamente, e dependem de uma plataforma justamente para facilitar esta interação, plataforma esta que captura valor dessas mesmas interações.⁵⁰

Muitas empresas tradicionais já se baseavam em mercados de múltiplos lados, desde jornais financiados por publicidade até cartões de crédito, mas plataformas digitais são um modelo de negócio específico, impulsionado por avanços tecnológicos de *hardware* e *software*. Para ser considerada uma plataforma digital, além de oferecer múltiplos serviços, é necessário que ela i) gere efeitos de rede, ii) atenda a diferentes grupos de usuários, e iii) utilize tecnologia digital para oferecer seus serviços e coletar e processar dados. Essa combinação única transforma as estratégias competitivas das empresas, diferenciando-as dos modelos de negócios tradicionais.

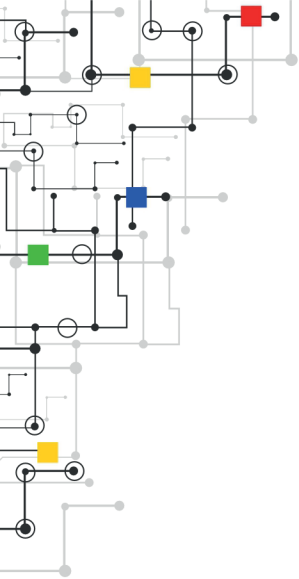
1.1.1. Efeitos de rede

A interconexão entre usuários e empresas nas plataformas digitais gera marcantes efeitos de rede. Uma rede é um sistema que conecta vários componentes denominados de nós. Ao se conectarem por meio de plataformas digitais, esses nós podem assumir variadas funções, desde consumidores e ofertantes, até fornecedores, concorrentes ou parceiros. Mais importante, o número de nós em uma rede – e a consequente possibilidade de conexões disponíveis – afeta o valor que cada nó atribui à

⁴⁸ Nooren, P., Van Gorp, N., van Eijk, N., & Fathaigh, R. Ó. (2018). Should we regulate digital platforms? A new framework for evaluating policy options. *Policy & Internet*, 10(3), 264-301.

⁴⁹ Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). Matchmakers: the new economics of multisided platforms. *Harvard Business Review Press*.

⁵⁰ Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2016). Matchmakers: the new economics of multisided platforms. *Harvard Business Review Press*.



própria rede. Essa interrelação consiste nos efeitos de rede, que são comumente caracterizados em diretos e indiretos, positivos e negativos.⁵¹

Para o participante da rede, o valor da plataforma está atrelado às possíveis interações que a presença naquela rede propicia. Quanto maior o número de participantes disponíveis – e seus serviços, facilidades, tecnologias –, em geral maior será o número de interações possíveis e, por isso, maior será o valor potencial da plataforma.⁵² A implementação de plataformas digitais tende a ter altos custos fixos, relacionados a sua infraestrutura tecnológica. Contudo, sua operação tende a ter baixos custos marginais, que diminuem à medida que o número de usuários aumenta. Nesse contexto, ser grande é um fator essencial: além da potencial economia nos custos de insumos por unidade produzida, que geram economias de escala de oferta, o maior número de participantes intensifica a possibilidade de conexões, impulsionando a fonte de valor do sistema gerando economias de escala de demanda.⁵³ Ao mesmo tempo, a cada nó adicionado à rede, a possibilidade de novas conexões aumenta de forma significativa, de modo que o valor percebido por cada participante também é afetado de forma desproporcional, gerando uma expansão (e retração) a taxas não lineares.

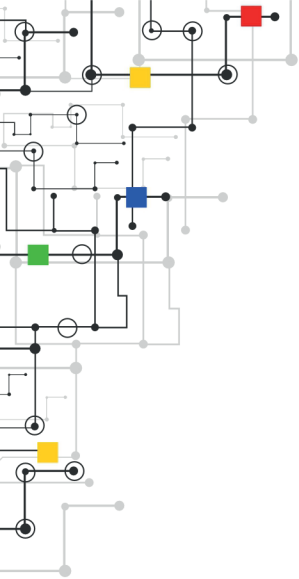
A magnitude dos efeitos de rede pode interferir diretamente em processos de crescimento, consolidação ou eventual colapso das redes. Nesse contexto, é essencial identificar critérios que informem a extensão de efeitos de rede, em especial aqueles associados a presença de economias de escala de demanda e de oferta.⁵⁴ Por exemplo, quando os benefícios da entrada de novos participantes

⁵¹ Efeitos de rede diretos acontecem quando o valor percebido por um nó é afetado pela presença de outro nó similar, que exerce a mesma função na rede. Efeitos de rede indiretos, de outra forma, acontecem quando o valor percebido por um nó é afetado pela presença de nós com função diversa, complementar.

⁵² Parker, G.G., Alstyne, M.W.V., & Choudary, S.P. (2016). Platform Revolution. How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make them Work for You. W. W. Norton & Company, Ney York.

⁵³ Isso não quer dizer que empresas de plataforma não se beneficiem de economias de escala do lado oferta. Em muitos casos, existem os dois efeitos, que se reforçam.

⁵⁴ Ver, por exemplo, Bundeskartellamt (2016). The Market Power of Platforms and Networks. Working Paper, B6-113/15, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Berichte/Think-Tank-Bericht-Langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). Information Rules. A strategic guide to the network economy. Harvard Business School Press, pp 184; E BRICS (2023). BRICS in the Digital Economy: competition policy in practice. 2nd Report, pp 34, https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf?utm_source=GTDT&utm_medium=pdf&utm_campaign=Competition+in+Digital+Markets+2025.



são sentidos em toda a rede, não apenas em subgrupos específicos de usuários, há maior escalabilidade e, portanto, maior potencial para economias de escala de demanda.⁵⁵ Economias de escala de demanda também ganham força quando os usuários têm preferências homogêneas, facilitando padronizações que aumentam o tamanho potencial de uma rede, exacerbando efeitos de rede.⁵⁶ Da mesma forma, altos custos de troca - individuais ou coletivos e que podem estar vinculados a contratos de exclusividade - ou mesmo um alto custo para utilização simultânea de plataformas substitutas (*multi-homing*) são fatores que reforçam a magnitude de economias de escala de demanda.⁵⁷ Por fim, aumentos marginais crescentes no valor da rede pela entrada de novos participantes viabilizam reforços positivos que potencializam efeitos de rede. Isto posto, apesar das economias de escala de demanda liderarem a dinâmica de crescimento de redes, a adição de economias de escala de oferta a essas variáveis gera dinâmicas de criação e destruição de valor significativamente mais rápidas do que em indústrias tradicionais, inclusive com potencial de "tombamento".⁵⁸ Com ambas as economias de escala em jogo, aumentos de demanda em plataformas digitais causam tanto (i) redução de custo de oferta quanto (ii) aumento no valor percebido por usuários potenciais.⁵⁹

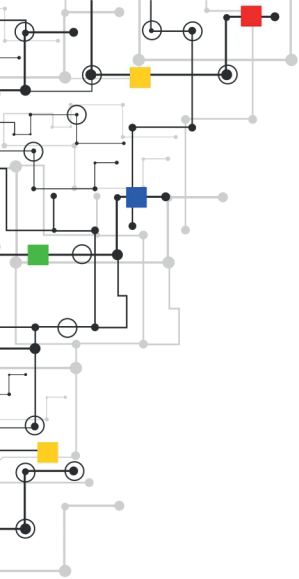
⁵⁵ Efeitos de rede localizados, em que o aumento no valor da rede gerado por novos nós pode ser mais significativo em grupos menores e específicos do que em toda a rede, reduzindo o impacto da entrada de novos participantes no valor agregado do sistema.

⁵⁶ Eisenmann et al afirmam que "The number of platforms serving a market tends to be small when network effects are strong, individual users face high costs when multi-homing (i.e., affiliating with multiple platforms), and user demand for differentiated platform functionality is limited" (grifo nosso). Eisenmann, T., Parker, G., & Van Alstyne, M. (2011). Platform envelopment. *Strategic management journal*, 32(12), 1270-1285. A partir de uma análise inframarginal, Bresnahan et. al. também apontam que heterogeneidade na demanda por aplicativos móveis promove multi-homing e evitam tombamento de mercado. Ver Bresnahan, T., Orsini, J., & Yin, P. L. (2015). Demand heterogeneity, inframarginal multihoming, and platform market stability: Mobile apps. In *Proc. 9th IDEI-TSE-IASST Conf. Econ. Intellectual Property, Softw. Internet* (pp. 1-44).

⁵⁷ Na presença de efeitos de rede, é comum que os custos de troca relevantes sejam coletivos, uma vez que uma nova plataforma precisa acessar um número mínimo de usuários para que gere valor suficiente para manter e aumentar de tamanho, o que se chama de "massa crítica". Quando o custo de troca coletivo é alto - todos precisam mudar de forma simultânea para que a nova rede obtenha valor, os efeitos de rede tendem a ser mais fortes. Ver Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). *The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. HarperCollins Publishers.

⁵⁸ Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). *Information rules: A strategic guide to the network economy*. Harvard Business School Press.

⁵⁹ Por exemplo, em segmentos em que o uso de dados é relevante, ter escala na sua produção é relevante. Em segmentos de intermediação, escala em capacidade logística, por exemplo, também pode ser relevante. Produção de algoritmos complexos e manutenção de grandes redes também podem apresentar altos custos fixos e economias de escala significativas. Casos híbridos, em que existem dispositivos associados a serviços de plataforma, economias de escala também podem ser relevantes.



O resultado combinado da análise de efeitos de escala de oferta e demanda pode indicar a possibilidade de uma taxa acelerada e não limitada de adoção da plataforma, criando a oportunidade para dinâmicas do tipo “o vencedor leva tudo” a partir de efeitos de rede. Nesse contexto, atores de mercado podem concorrer por posições de monopólio ou domínio significativo em dinâmicas sequenciais, em geral respaldadas em uma tecnologia ou estratégia de rede predominante. Essa posição pode ser desafiada ou mesmo suplantada por uma tecnologia ou estratégia superior, seja proprietária ou de um concorrente atual ou potencial. Entretanto, suplantar esses monopólios não é trivial. Para superar efeitos de rede, entrantes precisam revolucionar desempenho e funcionalidades a ponto de superar custos de troca coletivos, ou contar com ampla interoperabilidade para introduzir melhorias marginais em produtos e serviços complementares, alavancando economias de rede do incumbente. Nesse contexto, os riscos de "entrenchamento", extração de rendas de monopólio por parte das plataformas e aquisição e abuso de posição dominante são significativos.⁶⁰

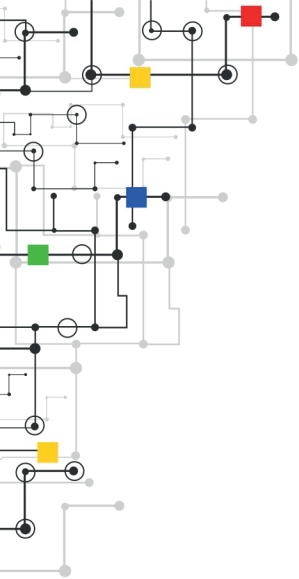
1.1.2. Mercados de múltiplos lados

O modelo de negócios adotado pelas plataformas digitais impõe um desafio crucial de coordenação de crescimento dos diferentes lados de uma plataforma.⁶¹ Como identifica Evans, as plataformas precisam atingir uma “massa crítica” mínima de participantes para gerar valor suficiente e alcançar um crescimento sustentável.⁶² A depender do tipo de plataforma e dos segmentos envolvidos, um lado do mercado precisa aderir à plataforma primeiro para que um ou mais lados tenham interesse de participar (p.ex. usuários de redes sociais aderem primeiro, depois os anunciantes). Em outros casos, dois ou mais lados precisam participar ao mesmo tempo para que a plataforma faça sentido (varejo), criando uma dinâmica de “zigzag” – pequenas expansões, ora de um lado, ora de

⁶⁰ Ver Eisenmann, T., Parker, G., & Van Alstyne, M. (2011). Platform envelopment. *Strategic management journal*, 32(12), 1270-1285, pp 1; e BRICS (2023). BRICS in the Digital Economy: competition policy in practice. 2nd Report. 2023, pp 35, https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf?utm_source=GTDT&utm_medium=pdf&utm_campaign=Competition+in+Digital+Markets+2025.

⁶¹ O que a literatura econômica define como “chicken and egg problem”. Ver: Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). *The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. HarperCollins Publishers.

⁶² Evans, D. S. (2009). How catalysts ignite: the economics of platform-based start-ups. *Platforms, markets and innovation*.



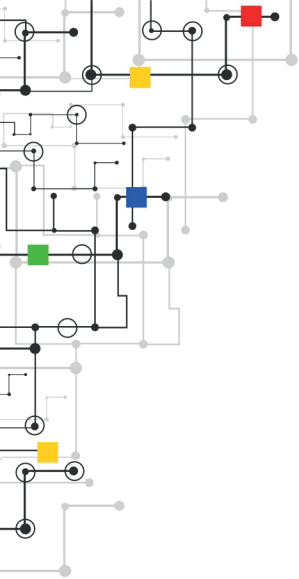
outro, vão direcionando o crescimento coordenado de participantes. Toda plataforma precisa superar esse problema, sob o risco de não se viabilizar. Como Cusomano, Gawer, Yoffie argumentam, muitas plataformas falham por não identificarem corretamente qual lado é o mais importante, ou porque um dos lados exige subsídios significativos e a plataforma acaba ficando sem recursos antes de atingir a massa crítica necessária para se tornar lucrativa ou gerar efeitos de rede sustentáveis.⁶³

Para o operador de plataforma, é preciso gerir os incentivos dos lados envolvidos para que eles se engajem nela, buscando maximizar os efeitos de rede positivos, diretos e indiretos, e mitigando, por outro lado, seus efeitos negativos.⁶⁴ Essa gestão envolve identificar quais lados são *profit centers* e *loss leaders*. Lados que apresentam inelasticidade de demanda a certos preços/quantidades estão dispostos a pagar mais, ou receber menos, por sua participação na plataforma, são definidos como geradores de lucros e candidatos a subsidiarem o sistema. Os lados que apresentam maior elasticidade de demanda a certos preços/quantidades, sensíveis a custos monetários e não monetários, são classificados como líderes em perdas e são candidatos a receberem subsídios para participarem do sistema.⁶⁵ Esse processo de gestão da plataforma envolve também a calibração da estrutura de preços entre os diferentes lados relacionados, em oposição à tarefa mais simples – mas tão sensível quanto – de definir níveis de preços em mercados de cadeias lineares (com base em custos e produtos substitutos). Além disso, é preciso desenhar estratégias de monetização da plataforma, que podem se centrar em um ou múltiplos lados, basear-se em taxas de uso (p.ex. por transação ou por período utilizado) ou de entrada (p.ex. compra de dispositivos ou licenças).

⁶³ Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). *The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power*. HarperCollins Publishers.

⁶⁴ Rochet, J. C., & Tirole, J. (2003). Platform competition in two-sided markets. *Journal of the european economic association*, 1(4), 990-1029.

⁶⁵ Essa estratégia de subsídio cruzado também foi mencionada pela contribuição do CADE, que apontou que plataformas subsidiam o lado da plataforma mais sensível a preços por meio de cobranças feitas no outro lado da plataforma, possibilitando a oferta de serviços a preço zero para um grupo de usuários e, com isso, alcançar um tamanho de mercado viável. Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 10.



Uma das consequências da gestão de efeitos de rede é a formação de estruturas de preços entre os vários lados da plataforma, não raro gerando preços monetários iguais a zero para certos grupos de usuários.⁶⁶ Além dos efeitos de rede e da estrutura de múltiplos lados, preços zero também podem ser explicados parcialmente pela extração de valor dos dados fornecidos pelos usuários.⁶⁷ Há uma crescente compreensão de que as empresas que operam em mercados digitais, independentemente de sua estratégia de monetização primária, extraem valor diretamente da coleta e do processamento de dados pessoais dos usuários, embora esse valor seja difícil de quantificar usando métricas econômicas tradicionais.⁶⁸ O uso de dados para treinar tecnologias de inteligência artificial e o ingresso em mercados adjacentes nos quais muitas empresas de tecnologia buscam operar, abrem novas possibilidades para extrair valor de dados coletados via plataformas digitais.

1.1.3. Coleta e processamento de dados

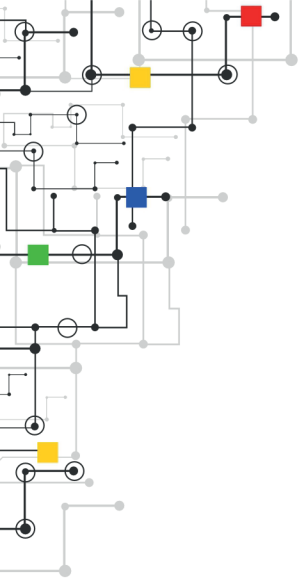
A coleta e o processamento de dados constituem um pilar fundamental do modelo de negócios das plataformas digitais. Essas plataformas acumulam vastas quantidades de dados sobre seus usuários, incluindo informações como hábitos de consumo, redes de relacionamento e históricos de compras. Ainda que não haja consenso na literatura sobre o modelo ideal para mensurar ou governar o valor dos dados, o debate é central na análise de questões concorrenciais envolvendo plataformas digitais. Isso se deve à relevância dos dados como insumo econômico para essas plataformas, tornando-se também fonte de poder de mercado⁶⁹.

⁶⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 10.

⁶⁷ Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2013). *The antitrust analysis of multi-sided platform businesses* (No. w18783). National Bureau of Economic Research.

⁶⁸ Coyle, D., Diepeveen, S., Wdowin, J., Kay, L., & Tennison, J. (2020). *The Value of Data: Policy Implications*. Bennett Institute for Public Policy, Cambridge in partnership with the Open Data Institute. https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/Value_of_data_Policy_Implications_Report_26_Feb_ok4noWn.pdf; Brynjolfsson, E., & Collis, A. (2019, December). How Should We Measure the Digital Economy? *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2019/11/how-should-we-measure-the-digital-economy>.

⁶⁹ O que também evidencia a complementaridade da perspectiva concorrencial com os assuntos de privacidade e proteção de dados e ao trabalho desenvolvido pela ANPD.



Os dados são utilizados de duas maneiras principais: como fonte direta de receita e como ferramenta para aprimorar a oferta de produtos e serviços.⁷⁰ Ao coletar dados, as plataformas conseguem obter informações detalhadas sobre as preferências e hábitos dos usuários, possibilitando, por exemplo, a venda de dados para fins publicitários e a personalização da oferta de produtos e serviços de acordo com seus interesses específicos.⁷¹ Ademais, a coleta e processamento de dados possibilitam novas estratégias de monetização.⁷² Isso pode ocorrer tanto por meio da extração de valor dos dados (captura de valor), quanto por meio de subsídios cruzados que viabilizam cobrança de preço zero para usuários finais, mais sensíveis a custos monetários.

O valor dos dados está intrinsecamente ligado à capacidade de processamento e análise das informações. Essa capacidade, muitas vezes, não se encontra no local de origem dos dados. Como apontado pela UNCTAD, países em desenvolvimento já fornecem dados brutos para plataformas globais enquanto pagam por aplicações enriquecidas com suas informações.⁷³ Ao se limitar a fornecer insumos digitais de baixo valor agregado, o potencial de inovação e crescimento de produtividade, no Brasil, pode ser limitado. Essa dinâmica, semelhante à exploração de commodities - como ocorreu com países que se especializaram em produtos primários -, aponta para o risco de países ficarem presos à condição de fornecimento de insumos digitais de baixo valor agregado enquanto importam serviços de alto valor agregado.

De uma perspectiva antitruste, o CADE evidenciou em sua contribuição à Tomada de Subsídios como a aquisição de dados pode ser utilizada para ganho de participação de mercado, expandindo ainda mais a quantidade de dados disponíveis e a possibilidade de abuso de poder de mercado.⁷⁴ Segundo o CADE, o uso de dados pode implicar em discriminação de preços – trazendo preocupações

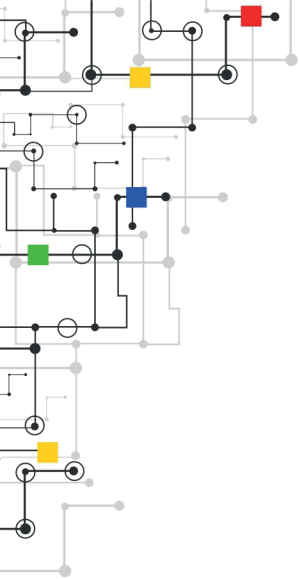
⁷⁰ Stucke, M. E., & Grunes, A. P. (2016). *Big data and competition policy* (First edition). Oxford University Press.

⁷¹ Kira, B., Sinha, V., & Srinivasan, S. (2021). Regulating digital ecosystems: Bridging the gap between competition policy and data protection. *Industrial and Corporate Change*, 30(4), 1337–1360. <https://doi.org/10.1093/icc/dtab053>

⁷² Lianos, I. (2019). Competition Law for a Complex Economy. *IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 50(6), 643–648. <https://doi.org/10.1007/s40319-019-00829-6>

⁷³ UNCTAD (2021). Digital Economy Report. Cross-border data flows and development: For whom the data flow, https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf.

⁷⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 11.



consumeristas na medida em que a prática não beneficiaria todos os consumidores.⁷⁵ Em contraste, o Facebook rejeita que o acesso a dados se traduza necessariamente em vantagem competitiva, uma vez que dados têm um caráter não rival. Ressalta também que existem formas alternativas para a coleta de dados e que a sua detenção não se traduz em sucesso automático dos produtos.⁷⁶

Um aspecto crucial dos dados é sua natureza não rival e não excludente. No entanto, para que os ganhos deles decorrentes se materializem, é preciso que haja capacidade e tecnologias que viabilizem a exploração de seus benefícios econômicos. Isso significa que os dados podem ser usados simultaneamente por vários agentes sem que seu volume diminua. Diferentemente das *commodities* - como o petróleo - o uso dos dados não leva à escassez. Jones e Tonetti argumentam que "a não rivalidade leva a retornos crescentes. Como resultado, pode haver ganhos sociais com a ampla utilização de dados entre empresas".⁷⁷

1.1.4. Ecosistemas digitais e relações de rede

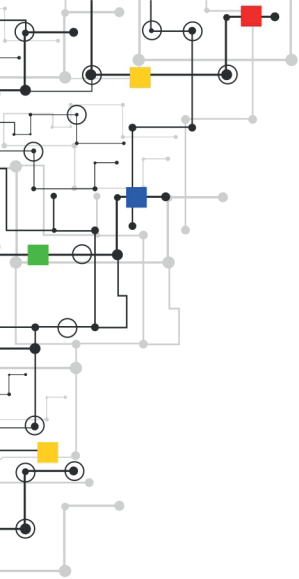
Ao conectarem diferentes mercados por meio de uma tecnologia comum, plataformas criam ecossistemas. As plataformas fornecem a base para o desenvolvimento de uma rede de interações entre indivíduos e empresas, exercendo funções variadas e interdependentes, dando origem a ecossistemas⁷⁸. Destacando a maneira com que os membros do ecossistema se relacionam ora como parceiros, ora como fornecedores, distribuidores, concorrentes ou consumidores, os mesmos autores afirmam que esses ecossistemas se apresentam como alternativas às clássicas integrações verticais ou arranjos de cadeia de suprimentos, oferecendo

⁷⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 11.

⁷⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook, 2024, p. 4.

⁷⁷ Jones, C. I., & Tonetti, C. (2020). Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, 110(9), 2819-2858.

⁷⁸ Jacobides, M. G., & Lianos, I. (2021). Ecosystems and competition law in theory and practice. *Industrial and Corporate Change*, 30(5), 1199-1229. <https://doi.org/10.1093/icc/dtab061>



pacotes multiprodutos conectados horizontal ou diagonalmente, alterando a dinâmica de cadeias lineares de valor.⁷⁹

Plataformas digitais podem facilitar a formação de ecossistemas complexos.

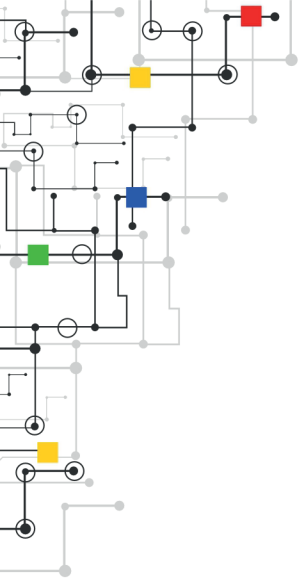
Na prática, empresas podem deter uma ou mais plataformas desse tipo, assim como possuir modelos de negócio híbridos, com e sem plataformas. Vender produtos ou serviços complementares a uma base de usuários já estabelecida, além do potencial de gerar lucros, pode melhorar o relacionamento com o cliente, incentivando sua retenção.⁸⁰ Mesmo que a plataforma não seja capaz de ofertar diretamente um novo serviço, ela pode vender o acesso a seus clientes para outros prestadores. Essas dinâmicas incentivam a criação de ecossistemas complexos integrando atores, serviços e mercados para além da mera junção de mercados interrelacionados (como em mercados de dois lados), unindo mercados que de outra forma seriam independentes⁸¹. Como resultado, há indícios de criação de efeitos de rede sobre todo o ecossistema, além de proporcionarem acesso a uma maior variedade de dados, permitindo que o operador combine diferentes fontes e naturezas de dados para desenvolver novos produtos. Com isso, cria-se a possibilidade de efeitos exacerbados de *lock-in* de usuários, além de barreiras à entrada de concorrentes menos diversificados.

A governança de plataformas e ecossistemas é uma variável estratégica central. Os gestores do ecossistema desempenham um papel crucial ao serem responsáveis por potencializar efeitos de rede positivos enquanto mitigam efeitos negativos. Ao mesmo tempo, realizam investimentos substanciais na estruturação e manutenção das infraestruturas das quais as plataformas dependem. No entanto, a própria natureza e estrutura desses ecossistemas podem criar condições e incentivos para que os controladores se envolvam em práticas comerciais que podem gerar, fortalecer ou consolidar uma posição no mercado e ter efeitos deletérios sobre a concorrência. O fato de o controle sobre regras de acesso e uso dos ecossistemas se

⁷⁹ Jacobides, M. G., & Lianos, I. (2021). Ecosystems and competition law in theory and practice. *Industrial and Corporate Change*, 30(5), 1199–1229. <https://doi.org/10.1093/icc/dtab061>

⁸⁰ A combinação de baixos custos marginais, economias de escala e escopo, baixos custos marginais, assim como o controle de uma base significativa de usuários, torna o desenvolvimento de ecossistemas complexos uma estratégia vencedora. Ver Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). *Information Rules. A strategic guide to the network economy*. Harvard Business School Press.

⁸¹ Como é o caso da publicidade digital, que será explorado na próxima seção.



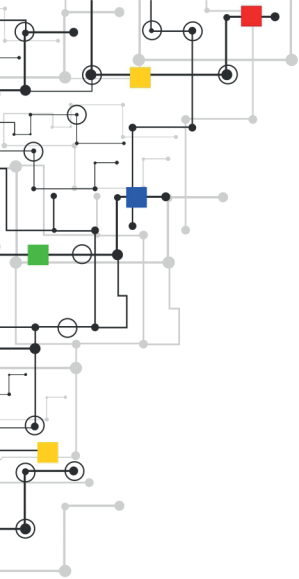
concentrar nas mãos de poucos atores gera preocupações específicas quanto às condições de competição entre plataformas e dentro dos ecossistemas.⁸²

Empresas que atuam tanto como controladoras de ecossistemas quanto como participantes do mercado geram preocupações específicas relacionadas a potenciais conflitos de interesse. Uma empresa pode atuar como fornecedora ou controladora de acesso de infraestrutura para diferentes grupos de usuários, enquanto compete diretamente com eles próprios.⁸³ Muitas das maiores empresas de tecnologia, por exemplo, se integraram a diversas linhas de negócios, controlando ecossistemas e, ao mesmo tempo, vendendo seus próprios produtos e serviços nesses mesmos ecossistemas. Como exemplo, empresas que controlam ecossistemas operacionais móveis, dos quais outras plataformas dependem para operar, podem também oferecer seus próprios aplicativos e dispositivos por meio dessa infraestrutura. A depender do contexto, essa dualidade de papéis fornece os meios e os incentivos para que os controladores de ecossistemas usem as ferramentas de governança para alavancar seus próprios negócios ou discriminar concorrentes.

As decisões de governança das plataformas digitais podem tanto mitigar efeitos de rede negativos, como criar barreiras à entrada e limitar a concorrência de forma injustificada. Para determinar se as decisões de governança estão servindo aos interesses de usuários ou limitando a concorrência, é necessário compreender as dinâmicas competitivas específicas de ecossistemas digitais – um tipo de análise que vai além da conduzida pelo direito antitruste tradicional. Tal análise deve ser capaz de compreender esses modelos de negócio para entender a natureza econômica e concorrencial de condutas específicas, e considerar, entre outros aspectos, os impactos das estratégias de governança na estrutura de mercado, no acesso, na interoperabilidade e em questões de privacidade e segurança.

⁸² Alves et al enfatizam que controladores de ecossistemas podem assumir o papel de ‘reguladores privados’ ao determinarem as condições de participação e competição em mercados. Ver Alves, C. C. P., da Rocha, D. C., Ribeiro, E. P., Pondé, J. L., Prado, L. C. D., & de Oliveira Lyra, M. P. (2023). The Essential in Essential Facilities: The Case of Digital Platforms. *Direito Público*, 20(107). <https://doi.org/10.11117/rdp.v20i107.7288>

⁸³ Alves, C. C. P., da Rocha, D. C., Ribeiro, E. P., Pondé, J. L., Prado, L. C. D., & de Oliveira Lyra, M. P. (2023). The Essential in Essential Facilities: The Case of Digital Platforms. *Direito Público*, 20(107). <https://doi.org/10.11117/rdp.v20i107.7288>

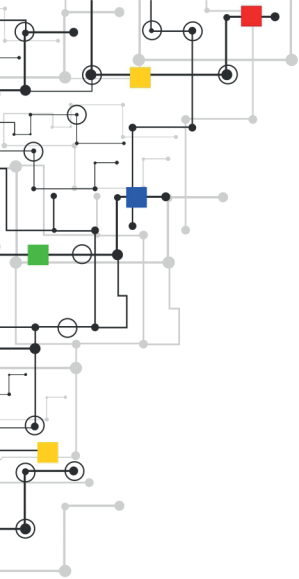


2. Limitações do direito antitruste: desafios para a promoção da concorrência associados a plataformas digitais

Em meio às complexidades e inovações introduzidas pelas plataformas digitais, é um desafio identificar de forma clara onde estão e quais são os riscos concorrenciais. Os benefícios trazidos pelas plataformas são muitos, e em grande parte de fácil percepção: inúmeros produtos e serviços oferecidos sem custos monetários, alavancagem de ativos outrora subutilizados (grande diferencial da *gig economy*); acesso em grande parte livre e universalizado não apenas para consumo, mas para atividades econômicas tanto de empreendedorismo quanto de trabalho; melhorias contínuas em velocidade, com facilidade e qualidade de produtos e serviços a taxas altas e constantes. Nesse universo, onde estariam os problemas típicos de falta de concorrência, como preços altos, baixo volume, baixa qualidade, variedade limitada e acesso restrito?

A despeito de seus benefícios, as plataformas digitais também criam riscos para o bom funcionamento do mercado. Como apresentado na seção 1, plataformas digitais, ao combinarem efeitos de rede, mercados de múltiplos lados, coleta de dados estratégicos e formação de ecossistemas complexos, alteraram a natureza econômica e as estratégias competitivas dos mercados afetados, redefinindo a maneira com que se adquire e se abusa de posições dominantes.⁸⁴ As ferramentas utilizadas por políticas públicas que pretendem promover concorrência precisam ser sensíveis a essas características, sob pena de se tornarem ineficazes. Quando se trata de promoção da concorrência, o objetivo continua o mesmo: compreender como se formam os resultados de mercado, estudando a natureza da demanda, características da tecnologia que afetam produção e custos, regulações e objetivos das empresas, para se diferenciar resultados competitivos e anticompetitivos. A questão é delimitar

⁸⁴ Hagiu, A., & Rothman, S. (2016). Network effects aren't enough. *Harvard business review*, 94(4), 17.



até que ponto as ferramentas à disposição são suficientemente sensíveis às peculiaridades trazidas pelas plataformas digitais.

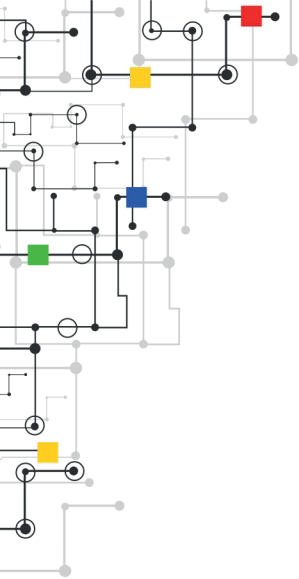
Há um crescente consenso, tanto na comunidade acadêmica quanto entre formadores de políticas públicas, de que o direito antitruste tradicional não está à altura deste desafio.⁸⁵ Na prática, o controle de estruturas tem se demonstrado incapaz de absorver casos relevantes e, quando o faz, as ferramentas de análise não parecem suficientes para identificar os riscos de forma adequada. O controle de condutas tem atuado como válvula de escape na prática antitruste, introduzindo inovações incrementais ao ferramental de análise e, em anos recentes, identificando prejuízos competitivos causados por condutas que o ferramental tradicional deixava escapar.⁸⁶ A velocidade das mudanças nos mercados de tecnologia contrasta, todavia, com a lentidão em processos de jurisdição concorrencial. Ao mesmo tempo, tanto a literatura econômica quanto a prática regulatória começam a indicar que as plataformas digitais podem apresentar contextos em que a concorrência seja inviável ou ineficiente, tal como um dia já foi (e em alguns casos permanece) em inúmeros serviços públicos de infraestrutura em rede.⁸⁷

A análise nesta seção se divide em duas etapas. A primeira identifica os desafios específicos que plataformas digitais impõem ao ferramental antitruste. Com base nas dinâmicas dos mercados digitais brasileiros e nas contribuições submetidas à Tomada de Subsídios, identificou-se gargalos na prática do antitruste tanto de forma geral, quanto especificamente na lei brasileira e no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A segunda, utilizando estratégias complementares ao ferramental antitruste tradicional, mapeia a complexidade que plataformas digitais já assumiram na

⁸⁵ Morton et. al. (2019). Stigler Committee for the Study of Digital Platforms. Market Structure and Antitrust Subcommittee Report.

⁸⁶ Cabral, L., Haucap, J., Parker, G., Petropoulos, G., Valletti, T. M., & Van Alstyne, M. W. (2021). The EU digital markets act: a report from a panel of economic experts. *Publications Office of the European Union, Luxembourg*.

⁸⁷ Para esses casos, como coloca Tirole, propostas regulatórias variam desde intervenções estruturais (obrigando desinvestimentos), regulando-os como se fossem serviços públicos de rede, implementando um antitruste mais robusto, ou até mesmo políticas industriais utilizando o estado para proporcionar ofertas alternativas de serviços chave, como inteligência artificial. As próximas seções do trabalho pretendem analisar essa problemática para o caso brasileiro. Ver Tirole, J. (2024). Competition and industrial policy in the 21st century. *Oxford Open Economics*, 3(Supplement_1), i983-i1001.



economia brasileira e apresenta estratégias para identificação de variáveis relevantes para a análise de dinâmicas competitivas envolvendo esses agentes.

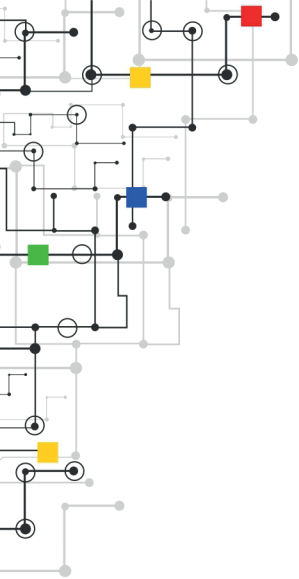
2.1. Os desafios enfrentados pelo ferramental antitruste

Há décadas, empresas geram valor por meio de cadeias lineares de produção. Em uma dinâmica unidirecional, insumos são transformados ao longo de elos produtivos sequenciados até que um produto ou serviço chegue ao consumidor final. Nesse modelo, empresas fazem gestão detalhada de cadeias de suprimento e distribuidores, muitas vezes por meio de contratos complexos e de longo prazo associados a estratégias de verticalização. Ativos produtivos e processos de inovação são, por vezes, proprietários e exclusivos. *Stakeholders* têm funções específicas e distintas, com relações verticais entre fornecedores, produtores, distribuidores e consumidores, e relações horizontais entre concorrentes. As variáveis estratégicas estão centradas na liderança em custos, diferenciação de mercado e produto, desenvolvimento de melhorias internas e proprietárias, além da criação de barreiras à entrada e ao desenvolvimento de concorrentes.⁸⁸

As plataformas digitais alteram esse paradigma, introduzindo novas formas de geração de valor que alteram as variáveis de interesse e as decisões estratégicas das firmas. Custos fixos que costumavam recair sobre empresas individuais passam a ser repartidos entre todos os participantes da rede, como capacidades de armazenagem, computação e software.⁸⁹ Plataformas “invertem” a empresa, deslocando a fonte de criação de valor para fora da firma. Inovam e destravam novas fontes de valor utilizando ativos (operacionais, humanos, financeiros, tecnológicos) de terceiros ao invés de internalizá-los, passando a moderar a criação de valor que ocorre externamente com o mesmo cuidado com o que gerem o valor que criam internamente. Os atores envolvidos possuem funções sobrepostas, flutuando entre fornecedores, produtores, usuários, parceiros e concorrentes, formando ecossistemas de empresas, indivíduos, produtos e

⁸⁸ Ver Porter, M. E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press, 1980.

⁸⁹ Parker, G.G., Alstyne, M.W.V., & Choudary, S.P. (2016). *Platform Revolution. How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make them Work for You*. W. W. Norton & Company, Ney York.



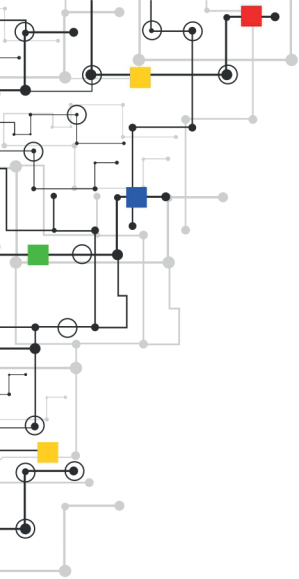
serviços ligados por uma tecnologia digital, a plataforma. Níveis de preço em um mercado específico perdem a relação com seus custos marginais, e a estrutura de preços entre vários mercados interligados ganha relevância.⁹⁰ Economias de escala de demanda aliadas a baixos custos marginais e economias de escopo significativas (pautadas pela capacidade de alavancar base cativa de usuários), possibilita a criação de ecossistemas complexos. A governança desse sistema passa a ser a principal variável estratégica, para que este atraia e suporte cada vez mais participantes e interações de forma sustentável.

Num contexto de transformação, é necessário que o ferramental antitruste ajuste-se à nova realidade econômica. O primeiro passo na operacionalização desse ferramental é a definição de mercado relevante, instrumento cujo valor está relacionado à compreensão de dinâmicas de mercado. O objetivo desse passo tem sido identificar o conjunto de produtos em uma determinada região geográfica que impõe restrições aos preços uns dos outros (ou a outras dimensões da concorrência, p.ex. qualidade e inovação).⁹¹ Na prática, o ferramental tradicional que tem aplicado esse conceito lida com ao menos dois problemas principais. O primeiro problema está ligado à dependência de modelos estilizados baseados em cadeias lineares de produção, que ajudam pela simplificação, mas possuem capacidade explicativa limitada, deixando de fora muitas características fáticas relevantes.⁹² Outro problema está focado na procura por precisão, que mais uma vez prejudica a capacidade explicativa em troca da

⁹⁰ Ver Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). *Information Rules. A strategic guide to the network economy*. Harvard Business School Press.

⁹¹ Fernandes, V., & Sá, M. V. S. de. (2024). Adaptando as definições de mercado relevante nos mercados digitais: lições da experiência do CADE. *Revista De Direito Administrativo*, 283(2), 93–120. <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90080>

⁹² Variáveis associadas a impactos de efeitos de rede e de sua gestão pela plataforma, mercados de múltiplos lados e eventual sobreposição de papéis entre diferentes stakeholders não fazem parte do ferramental tradicional, no Brasil e em outros países. Ver, por exemplo, Hovemkamp, H. (2024). *The 2023 Merger Guidelines: Law, Fact, and Method*. Review of Industrial Organization. Focados especialmente em características da demanda, esse ferramental avalia a possibilidade de consumidores desviarem sua demanda para produtos alternativos, sendo funcionalidades, diferenciação e padrão de consumo os principais pontos de partida. Apesar de fazer parte do ferramental de análise, substitutibilidade pelo lado da oferta recebe menos enfoque. Ver, por exemplo, CADE (2016). *Guia Para Análise de Atos de Concentração Horizontal*, pp 16-17. Quando possível, avaliam-se elasticidades cruzadas de preço de demanda e variantes do chamado teste do monopolista hipotético, como o SSNIP. O chamado SSNIP (*small but significant non-transitory increase in price*) é um caso particular do teste de monopolista hipotético (TMH), focado na identificação de lucratividade do monopolista a partir de aumentos de preço. A depender do mercado, esse teste precisa ser adaptado para considerar variáveis além do preço, como qualidade, sob o risco de não captar de forma adequada os mercados analisados. Na prática, entretanto, essas variações são raramente aplicadas. Ver Davis, P., & Garcés, E. (2010). *Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis*. Princeton University Press.



identificação de conjuntos finitos e bem delimitados de produtos, empresas e participações de mercado.⁹³ Como resultado, existe um viés de simplificação na definição de mercados, não apenas em eventual delimitação muito (ou pouco) restrita do escopo de produtos, mas especialmente da dinâmica entre lados e stakeholders sobrepostos e interdependentes, o que pode deixar de capturar tanto riscos, quanto eficiências de plataformas digitais, dificultando a implementação eficaz da lei da concorrência.⁹⁴

Contribuições à Tomada de Subsídios ressaltaram os desafios de definir os mercados relevantes no contexto das plataformas digitais. O próprio CADE, por exemplo, ao citar sua experiência com seus casos, ressalta que a aplicação de conceitos como “mercado relevante”, “posição dominante” e “fechamento de mercado” mostrou-se complexa diante dos modelos de negócios baseados em dados, ressaltando a necessidade de analisar efeitos anticompetitivos não relacionados a preço.⁹⁵ Já a Zetta destacou que o conceito de mercado relevante é possivelmente muito restrito para mercados digitais, nos quais a oferta de produtos e serviços pode se dar de forma combinada e verticalizada, criando um ecossistema de produtos dependentes e exclusivos daquele operador.⁹⁶

A falha na compreensão de dinâmicas competitivas, dadas as atuais limitações no ferramental aplicado a mercados relevantes, prejudica a identificação de poder de mercado. Pode-se definir poder de mercado como a capacidade de alterar o equilíbrio competitivo de variáveis desse mercado relevante (como níveis de preço, quantidades ofertadas, qualidade e variedade), gerando ineficiências. Aqui, o ferramental tradicional se vale de teorias de conduta-estrutura-desempenho e modelos teóricos que relacionam de forma direta participação de mercado a poder de mercado para disponibilizar indicadores, mesmo que preliminares, da presença de poder de mercado.⁹⁷

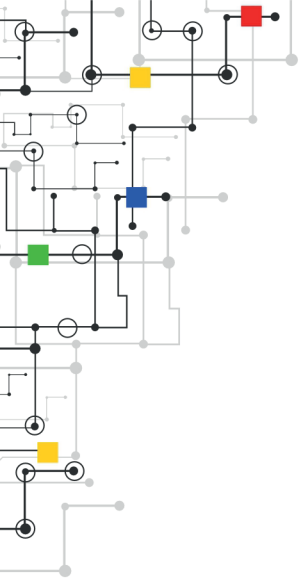
⁹³ A precisão na delimitação de mercados se relaciona à análise seguinte, de poder de mercado, e a preponderância de modelos estilizados de conduta-estrutura-desempenho que associam concentração de mercado a poder de mercado.

⁹⁴ Neto, C. M. S. P., & Lancieri, F. (2020). Towards a layered approach to relevant markets in multi-sided transaction platforms. *Antitrust Law Journal*, 83(2), 429-482.

⁹⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, pp. 23-24.

⁹⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Zetta, 2024, pp. 7-8.

⁹⁷ Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press.



Essa estratégia apresenta algumas vantagens, em especial a disponibilização de um *safe harbor* para empresas (segurança jurídica) e autoridades (redução de complexidade analítica), indicando que abaixo de determinada participação de mercado é improvável que uma empresa exerça poder de mercado, ou que determinado mercado não é concentrado o suficiente para apresentar riscos de abuso de posição dominante.⁹⁸ De outro lado, cria-se uma dependência da definição do mercado relevante, que a partir dos índices de participação e concentração acaba influenciando o restante da análise antitruste.⁹⁹

O ferramental antitruste atual pode resultar em simplificação demasiada diante da dinâmica competitiva típica de plataformas digitais, gerando riscos importantes. A falha em considerar essas dinâmicas no momento de definir mercados, identificar poder de mercado, e analisar impactos competitivos pode resultar em erros do Tipo I e do Tipo II: deixar de reconhecer práticas que podem ser prejudiciais devido às relações entre múltiplos lados ou condenar práticas que são ineficazes num contexto de plataforma, respectivamente.¹⁰⁰

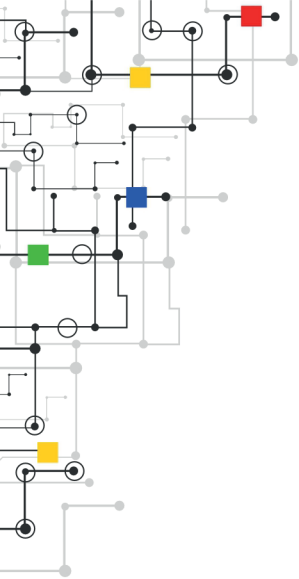
A relação entre preço e custo é mais complexa em mercados de múltiplos lados, uma vez que efeitos de rede indiretos geram interdependência entre as demandas de diferentes lados da plataforma.¹⁰¹ Essa complexidade aumenta com o número de lados interdependentes e com as diferentes dinâmicas competitivas e

⁹⁸ Por exemplo, no Brasil, concentrações que resultem em participações inferiores a 20% são analisadas pelo rito sumário. Determinados valores de HHI indicam se um mercado é pouco ($HHI < 1.500$), moderadamente ($1.500 < HHI < 2.500$) ou fortemente ($HHI > 2.500$) concentrado, gerando consequências analíticas tanto para controle de condutas quanto para estruturas.

⁹⁹ A esses indicadores acrescentam-se variáveis qualitativas, em geral voltadas a dinâmicas de cadeias lineares, que incluem o mapeamento de barreiras à entrada de concorrentes como custos afundados, recursos exclusivos (ex. fontes minerais, patentes), economias de escala e escopo, grau de verticalização, rivalidade e regulações, assim como “direção” de eventual posição dominante, se na compra (à montante) e/ou na venda (à jusante) de produtos e serviços ao longo da cadeia.

¹⁰⁰ Evans, D. S., & Noel, M. D. (2007). Defining Markets that Involve Multi-Sided Platform Businesses: An Empirical Framework with an Application to Google's Purchase of DoubleClick, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1027933>

¹⁰¹ A especificação da demanda afeta muito o resultado das análises. Por exemplo, em demandas lineares produtos com preço zero assumem elasticidades iguais a zero, como se a demanda não reagisse mais aos mercados (situação comum em plataformas digitais, e raro em cadeias lineares). Demanda log-linear pode auxiliar esse problema, com demanda variando mesmo com preço zero (entretanto, a elasticidade de demanda é fixa ao longo de toda a curva, não sendo afetada pelo preço - o que é um pressuposto forte, já que na prática a elasticidade é afetada pelo nível de preço). Ver Davis, P., & Garcés, E. (2010). Quantitative Techniques for Competition and Antitrust Analysis. Princeton University Press.



contatos multimercado que concorrentes podem apresentar em cada lado considerado.¹⁰² Evans e Noel demonstram que, para plataformas bilaterais com externalidades positivas entre os membros desses grupos, preços ótimos dependem (i) das elasticidades-preço da demanda para ambos os lados, (ii) da natureza e intensidade dos efeitos de rede indiretos entre cada lado e (iii) dos custos marginais que resultam da mudança na produção de cada lado. Um aumento no custo marginal de um lado não resulta necessariamente num aumento no preço desse lado em relação ao preço do outro lado. E o preço que maximiza o lucro para um lado pode ser inferior ao custo marginal de fornecimento para esse lado ou mesmo negativo.¹⁰³

Plataformas digitais alteraram os incentivos, a viabilidade e a relevância da substituição pelo lado da oferta. Dadas as particularidades desse modelo de negócios, com múltiplos lados e efeitos de rede, pode ser mais fácil introduzir um novo serviço a uma comunidade estabelecida do que desenvolver uma nova comunidade para um serviço ou produto.¹⁰⁴ Provedores de plataformas que atendem segmentos diferentes, mas têm bases de usuários sobrepostas, podem alavancar efeitos de rede, de escala e de escopo por meio de pacotes de serviços, compartilhamento de infraestruturas e dados. Para além da alavancagem de efeitos de rede de uma determinada comunidade, a própria oferta de serviços de plataforma reduziu significativamente os custos e o tempo necessários para entrada em inúmeros mercados por meio compartilhamento de ativos, *know how* e custos. Assim, os mesmos efeitos de rede que muitas vezes podem ser a principal barreira à entrada, viabilizam a entrada e desenvolvimento de concorrentes que não seriam viáveis na economia tradicional.¹⁰⁵

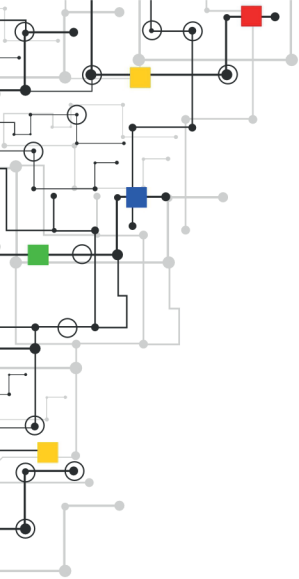
Os efeitos de rede são exacerbados pelo fato de que as plataformas normalmente evoluem para ecossistemas complexos, interligando serviços digitais e múltiplos mercados de vários lados. Esses ecossistemas fornecem

¹⁰² Evans, D. S. (2003). The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale J. on Reg.*, 20, 325.

¹⁰³ Evans, D. S., & Noel, M. D. (2007). Defining Markets that Involve Multi-Sided Platform Businesses: An Empirical Framework with an Application to Google's Purchase of DoubleClick, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1027933>

¹⁰⁴ Eisenmann, T., Parker, G., & Van Alstyne, M. (2011). Platform envelopment. *Strategic management journal*, 32(12), 1270-1285.

¹⁰⁵ Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). *The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power.* HarperCollins Publishers.



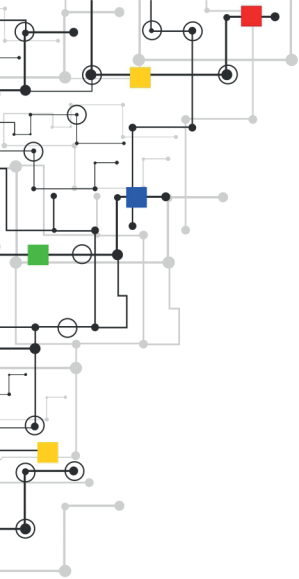
acesso a uma maior variedade de dados, permitindo que o operador combine diferentes fontes e naturezas de dados para desenvolver novos produtos. A integração de diferentes produtos em um ecossistema também dá origem a efeitos de rede sobre todo o ecossistema, para além de mercados de dois lados específicos, e aumenta a probabilidade de efeitos de lock-in de usuários. Essa dinâmica não apenas extrapola mercados relevantes tradicionais, como também não é capturada simplesmente por meio de adaptações do ferramental para capturar elasticidades cruzadas de demanda entre lados de uma mesma plataforma. Ecossistemas trazem, portanto, nova complexidade para a análise de dinâmicas competitivas.

Considerando a dinâmica tecnológica e os modelos de negócio, mercados podem rapidamente passar de contestáveis para (i) dominados por plataformas-chave ou (ii) dominados por ecossistemas complexos. Como desenvolve o Banco Mundial, entender em qual estágio determinado mercado e suas respectivas plataformas digitais estão é essencial para determinar se uma intervenção de governo é necessária e, se for, quais estratégias seriam mais apropriadas. Quando plataformas se tornam dominantes, os riscos tendem a estar mais relacionados a ações para explorar usuários (consumidores individuais, empreendedores ou empresas) e excluir concorrentes. As fusões podem estar focadas em expandir o poder de mercado, por exemplo, por meio da aquisição de concorrentes potenciais ou aquisições em mercados adjacentes. Quando ecossistemas complexos e dominantes emergem, os riscos estão mais relacionados a ações para alavancar o poder de mercado em vários mercados e excluir rivais ou agentes inovadores.¹⁰⁶

2.1.2. Controle de concentrações

À medida em que os efeitos de rede e a inovação impulsionam a mudança estrutural nos mercados, as fusões tornam-se cada vez mais um meio pelo qual empresas entram e estabelecem poder de mercado em mercados adjacentes. Plataformas em diferentes estágios - entrantes, dominantes em um mercado ou partes de um ecossistema complexo - podem usar fusões como uma estratégia para limitar a contestabilidade e expandir seu poder de mercado. Nesse contexto, a tarefa

¹⁰⁶ Banco Mundial (Forthcoming). Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets.



de revisar e identificar fusões potencialmente anticompetitivas se tornou mais complexa dadas as características das plataformas digitais.

Destacam-se três fatores que tornam o controle de concentrações mais desafiador quando envolve plataformas digitais. Primeiro, mesmo nos casos em que a empresa adquirente é um ator dominante, a transação frequentemente escapa da análise de autoridades da concorrência devido ao fato de as *startups*, normalmente a empresa-alvo, não gerarem receita adequada para ultrapassar o limite legal mínimo para notificação.¹⁰⁷ Segundo, dada as transformações rápidas e frequente concorrência pelo mercado na economia da informação (monopólios sequenciais)¹⁰⁸, é preciso desenvolver teorias de dano mais complexas, de concorrência dinâmica, já que muitas das aquisições envolvem empresas incipientes.¹⁰⁹ Terceiro, teorias de dano não horizontais, em especial para ecossistemas (onde o adquirente e o alvo estão em mercados diferentes), tornam-se mais relevantes. Sobre esse ponto, o CADE lançou estudo recente discutindo fusões conglomeradas e sua relação com plataformas digitais, além de um guia de fusões não-horizontais,¹¹⁰ mas pouco ainda foi implementado em termos práticos.¹¹¹

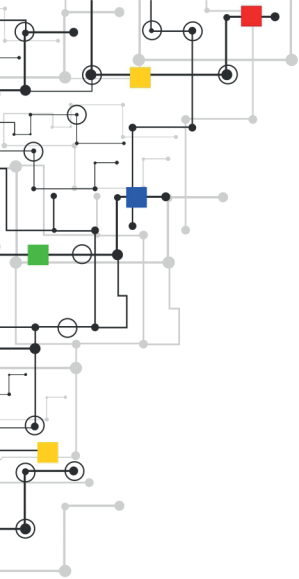
¹⁰⁷ Como aponta estudo publicado pelo CADE, a autoridade "lidou com um número limitado de fusões envolvendo Ecossistemas de Plataformas Digitais, já que os casos mais paradigmáticos de outras jurisdições (como Facebook/Whatsapp, Facebook/Instagram, Google/Waze e Apple/Shazam) não foram notificados no Brasil. Além disso, nos poucos precedentes da autoridade brasileira em que a discussão se colocou, a análise de efeitos conglomerados em geral foi suscita, sobretudo por se tratar de atos de concentração sumários (como aconteceu nos casos Microsoft/LinkedIn, Magalu/Hub, Magalu/Kabum ou Hortigil/Americanas)". CADE. Fusões Conglomeradas: Teorias do Dano e Jurisprudência do CADE entre 2012 e 2022. Documento de Trabalho 006/2023, pp 17. Ver também Pires-Alves, C. C., Gonzalo, M., & Lyra, M. P. D. O. (2019). Startups and young innovative firms mergers & acquisitions: an antitrust debate? Lessons from the ICT techno-economic paradigm. *Revista de Economia Contemporânea*, 23(02), e192324.

¹⁰⁸ Ver Shapiro, C., Varian, H. R. (1999). *Information Rules. A strategic guide to the network economy*. Harvard Business School Press.

¹⁰⁹ A teoria de dano chamada de "aquisições assassinas" aparece nesse contexto, onde uma empresa adquiriria concorrente potencial para descontinuar ou atrasar seus produtos, ainda em estágio inicial. Ver Pike, C. (2020). *Start-ups, Killer Acquisitions and Merger Control*. OECD Competition Papers, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3597964>

¹¹⁰ O CADE lançou recentemente guia de análise de concentrações não-horizontais, passo importante para aumento da capacidade de analisar casos complexos envolvendo plataformas digitais. Entretanto, apesar de fazer referências a economias de rede, mercados de múltiplos lados e ecossistemas, o documento continua centrado em dinâmicas de cadeias lineares de produção, não endereçando de forma detida grande parte dos desafios levantados até aqui. Ver CADE (2024). *Guia V+. Guia de Análise de Atos de Concentração Não-Horizontais*.

¹¹¹ Resende, G. M, Fernandes, V. O., Barcelos, I. O. G. (2023). *Fusões Conglomeradas: Teorias do Dano e Jurisprudência do CADE entre 2012 e 2022*. CADE, Documento de Trabalho 006/2023.



Nesse contexto, contribuições à Tomada de Subsídios apontaram que o critério de faturamento seria ineficaz para capturar aquisições potencialmente problemáticas na economia digital. Em sua contribuição, o Sleeping Giants ressaltou que o critério de faturamento seria obsoleto na economia digital, a qual é baseada em dados e efeitos de rede.¹¹² A EFF ressaltou que o arcabouço atual tem foco no volume de negócios e, como resultado, a aquisição de novos participantes por empresas estabelecidas geralmente não está sujeito à análise *ex ante*. Ainda que uma análise *ex post* dessas operações seja possível (via aplicação do art. 88, §7º da Lei nº 12.529/2011 ou do próprio controle de condutas), indicam que o CADE não costuma aplicar remédios estruturais a essas fusões.¹¹³ A Abert ressaltou a limitação temporal do art. 88, §7º, restrito a um ano após a consumação da operação.¹¹⁴ Outras contribuições defenderam que, a despeito de existir a possibilidade de revisão *ex post* de atos de concentração, o instrumento seria pouco utilizado pelo CADE (como Idec e Telcomp).¹¹⁵

Contribuições à Tomada de Subsídios também indicaram insuficiências em relação à condução do controle de concentrações. Algumas contribuições à Tomada de Subsídios afirmaram existir uma estratégia empregada por empresas controladoras de grandes plataformas na aquisição de concorrentes atuais ou nascentes e futuros.¹¹⁶ A EFF ressaltou que uma característica marcante das aquisições verticais realizadas pelas grandes plataformas é a busca por grandes quantidades de dados de consumidores, situação que careceria de uma análise mais detida.¹¹⁷ Por sua vez, o CTS/FGV indicou que análises de efeitos conglomerados em aquisições de *startups* e pequenas empresas não seriam conduzidas com o peso necessário.¹¹⁸

¹¹² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Sleeping Giants Brasil, 2024, p. 9.

¹¹³ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por EFF, 2024, p. 7.

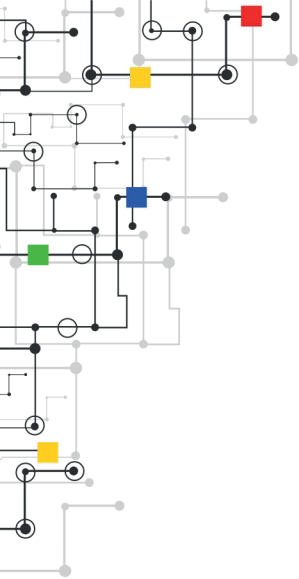
¹¹⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Abert, 2024, p. 22.

¹¹⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 13; e contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Telcomp, 2024, pp. 16-17.

¹¹⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 48.

¹¹⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por EFF, 2024, p. 6.

¹¹⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CTS/FGV, 2024, s.p.



Em meio a um ambiente de ferramentas incompletas, a economia global testemunhou um processo vertiginoso de consolidação em vários segmentos.¹¹⁹

Segundo dados do Banco Mundial, globalmente esse movimento foi encabeçado pelas maiores empresas do mundo, inclusive em inteligência artificial.¹²⁰ Por exemplo, segundo o GAFAM Empire, Alphabet, Amazon, Meta, Apple e Microsoft adquiriram ao menos 1.210 empresas no mundo entre 1987 e 2022, com mais de 90% dessas aquisições acontecendo depois de 2010, com enorme escopo setorial (incluindo publicidade, comércio eletrônico, educação, energia, entretenimento, mídias sociais e streaming, comida, jogos, assistência médica, segurança de TI, robótica e eletrônicos) e tecnológico (realidade virtual, software, hardware, inteligência artificial, análise de grandes dados, computação em nuvem, biotecnologia e georreferenciamento).¹²¹ Entre os 151 casos de concentração compilados pelo Banco Mundial em 44 jurisdições, 8% foram reprovados e 28% foram aprovados com restrição.¹²² Já no Brasil, entre 1995 e 2023, ao menos 233 atos de concentração (ACs) envolvendo plataformas digitais foram analisados pelo CADE, sendo que 84% deles foram analisados pelo rito sumário, todos foram aprovados e condições foram acordadas em três casos.¹²³

2.1.3. Controle de condutas

Segundo o Banco Mundial (2021), diversas condutas podem estar associadas a características estruturais, de gestão, de monetização e da relação

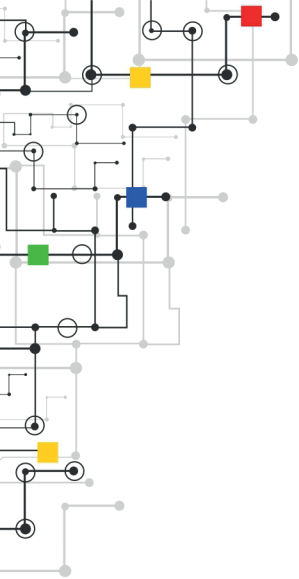
¹¹⁹ Cabral, L., Haucap, J., Parker, G., Petropoulos, G., Valletti, T., and Van Alstyne, M., (2021) The EU Digital Markets Act, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-29788-8, doi:10.2760/139337, JRC122910. OECD (2023), "Theories of Harm for Digital Mergers", *OECD Roundtables on Competition Policy Papers*, No. 293, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0099737e-en>.

¹²⁰ World Bank (2021) Antitrust and Digital Platforms: An analysis of global patterns and approaches by competition authorities. EFI Insight-Trade, Investment and Competitiveness. Washington, DC.

¹²¹ GAFAM Empire, projeto desenvolvido pelo DensityDesign, disponível em <https://gafam.theglassroom.org>, acessado em 26/07/2024.

¹²² World Bank (Forthcoming). Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets. Ver também World Bank (2022, setembro). The Global Markets Competition and Technology Digital Antitrust Database, <https://dataviz.worldbank.org/views/Global-Digital-Antitrust-Database/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>.

¹²³ Em dois desses Acordos em Atos de Concentração, a Superintendência-Geral do CADE, responsável pela instrução dos casos, argumentou pela aprovação sem restrições. Ver CADE (2023). Mercados de Plataformas Digitais. Versão Revista e Atualizada. Cadernos do Cade, https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf.

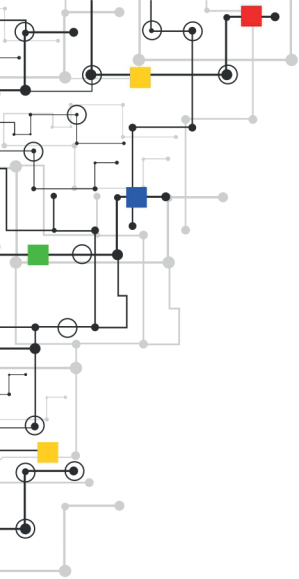


de demanda entre os diversos lados de plataformas digitais.¹²⁴ Por exemplo, e sempre na presença de suficientes barreiras à entrada, condutas de autofavorecimento podem ser preocupantes em plataformas verticalizadas, as quais o acesso privilegiado a dados de concorrentes e restrições a *multi-homing* estão presentes. Ao mesmo tempo, venda casada ou em pacote exigem atenção em plataformas que apresentem fortes efeitos de rede e ecossistemas complexos que são alavancados para outros segmentos. Acordos de exclusividade e regras de paridade de preços para fora ou para dentro da plataforma são relevantes quando o modelo de negócio depende da atração e manutenção de prestadores diferenciados e estratégicos. Ademais, condutas de colusão podem aparecer de forma mais clara quando as plataformas são responsáveis pela definição de preços de gestão, assim como eventuais abusos de preço podem acontecer quando há uma grande disparidade entre as elasticidades de demanda dos diferentes lados de uma mesma plataforma. Por fim, modelos de negócio que utilizam grandes bases de dado proprietárias e históricas como diferencial para oferta de serviços (como em publicidade digital?) exigem atenção a respeito da coleta e uso de dados de terceiros, inclusive concorrentes.

Contribuições à Tomada de Subsídios citaram exemplos de condutas anticompetitivas que podem ocorrer em mercados digitais. O CADE destacou a existência de práticas de exclusividade, vinculação de produtos e venda casada, autofavorecimento e termos de uso restritivos da concorrência. Em específico, o CADE mencionou a pré-instalação de aplicativos em sistemas operacionais móveis, a imposição de serviços conjuntos de redes sociais e anúncios de e-commerce, exibição de rankings de buscas on-line e na distribuição de lojas de aplicativos, imposição de dificuldades à interoperabilidade, imposição de termos e condições de uso abusivos em lojas de distribuição de aplicativos, uso de dados de terceiros para a calibração de ofertas de produtos próprios da plataforma, além de coleta excessiva de dados e uso desses dados em diferentes negócios de um mesmo grupo econômico.¹²⁵ O Idec argumentou que a restrição ao compartilhamento e à portabilidade de dados pode estar relacionada a diversas condutas anticompetitivas, tais como (i) negativa de acesso a uma utilidade

¹²⁴ World Bank (2021) Antitrust and Digital Platforms: An analysis of global patterns and approaches by competition authorities. EFI Insight-Trade, Investment and Competitiveness. Washington, DC.

¹²⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 11, 16.



essencial; (ii) venda casada e (iii) recusa de negociar.¹²⁶ Também afirmou que plataformas verticalizadas impulsionam seu poder em um mercado adjacente, em discriminação a concorrentes e parceiros comerciais, abusando de seu poder econômico e prejudicando a concorrência.¹²⁷ A Anatel destacou a exploração de vieses comportamentais para manipulação de mercado, citando vieses de saliência e de default.¹²⁸

O número crescente de casos antitruste envolvendo plataformas digitais no mundo é um sinal do avanço das preocupações sobre a dinâmica anticompetitiva do mercado associada à sua presença. Segundo o Banco Mundial, em setembro de 2022, ao menos 133 casos de conduta haviam sido decididos por autoridades de concorrência em 40 jurisdições diferentes.¹²⁹ Dentro desta amostra, as autoridades de concorrência encontraram ilícitos na maioria dos casos. A má conduta foi encontrada com mais frequência em economias de alta renda (71% dos casos em economias de alta renda versus 63% em economias de renda média), indicando que jurisdições de baixa renda podem enfrentar maiores dificuldades em encontrar e apresentar evidências em seus casos. No Brasil, dados do CADE indicam que ao menos 23 casos de condutas envolvendo plataformas haviam sido iniciados até 2023, com 3 assinaturas de Termos de Cessação de Condutas (TCC), 11 arquivamentos e 9 ainda em andamento.¹³⁰

Para que o ferramental antitruste seja capaz de endereçar essas complexidades, uma série de ajustes são necessários. Além das adaptações discutidas anteriormente para identificação dos mercados envolvidos, é necessário considerar e incorporar ao ferramental analítico os potenciais impactos concorrenciais de estratégias típicas de modelos de plataforma, em especial variáveis de gestão de efeitos de rede como regras de acesso, qualidade e privacidade, interoperabilidade, estrutura de preços, coleta, uso e processamento de

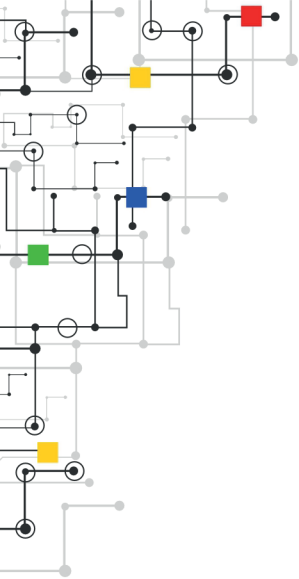
¹²⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 26.

¹²⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 22.

¹²⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Anatel, 2024, p. 4.

¹²⁹ World Bank (2022, setembro). The Global Markets Competition and Technology Digital Antitrust Database, <https://dataviz.worldbank.org/Views/Global-Digital-Antitrust-Database/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>.

¹³⁰ Ver CADE. Mercados de Plataformas Digitais. Versão Revista e Atualizada. Cadernos do Cade. Agosto/2023. Disponível em https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Caderno_Plataformas-Digitais_Atualizado_29.08.pdf.



dados. Essa abordagem permitirá atualizar as teorias do dano a partir dessas estratégias, inclusive considerando a grande sobreposição de funções entre stakeholders, em oposição às análises clássicas de cadeias lineares de produção com agentes à montante e à jusante, e funções estanques para fornecedores, distribuidores, consumidores e concorrentes.

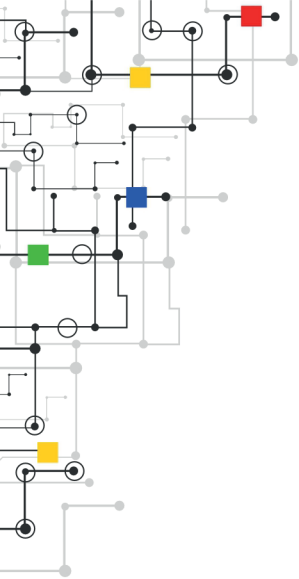
2.1.4. Promoção de eficiência na ausência de pressão competitiva

A promoção da concorrência faz parte de uma política de desenvolvimento.¹³¹ Um antitruste diligente – com regras e práticas adequadas, instituições independentes e recursos suficientes – é parte necessária de uma política de concorrência eficaz. Mas não é suficiente. A política antitruste está pautada na identificação, sanção e dissuasão de impactos anticompetitivos advindos de (i) alterações em estruturas de mercado (controle de estruturas) e (ii) estratégias anticompetitivas (controle de condutas) geradas por agentes de mercado em casos concretos. Por definição, a política antitruste tradicional não endereça alguns dos obstáculos fundamentais à concorrência, em especial barreiras criadas pela própria natureza econômica de alguns mercados, e que moldam dinâmicas competitivas para além de estratégias específicas normalmente analisadas em processos administrativos concorrenciais.

A depender de características intrínsecas à indústria, dinâmicas competitivas serão insuficientes ou inviáveis, sendo a mera intervenção antitruste inadequada para promover eficiência e produtividade. O exemplo mais evidente em que concorrência de mercado não é viável ou eficiente por razões econômicas, é existência de monopólios naturais (economias de escala com subatividade de custos).¹³² Nesses casos, é necessária a presença de mecanismos capazes de aumentar a contestabilidade pelo mercado de forma *ex-ante* e, mais importante, imprimir eficiência a ele quando não houver pressão competitiva

¹³¹ Falco, G. A. (2017). Para além do antitruste: a necessidade de um novo paradigma para a política de concorrência no Brasil. *Revista Do IBRAC*, 23(2), 40–63.

¹³² Destaca-se que a condição de monopólio natural não é estanque, se alterando com a tecnologia disponível para realização das economias de escala. Justamente nos momentos de inflexão, um dos principais desafios é diferenciar segmentos de mercado em que são necessárias intervenções profundas afetando preços e quantidade, dos que precisam de interferência moderada ou leve para que a concorrência floresça, como imposição de regras de acesso e interoperabilidade.



suficiente.¹³³ No contexto de plataformas digitais, tanto a literatura econômica quanto a prática regulatória começam a indicar que esses modelos de negócio podem apresentar, mesmo que por motivos diferentes, casos em que a concorrência pode ser inviável ou insuficiente, tal como um dia já foi (e em alguns casos permanece) em inúmeros serviços públicos de infraestrutura em rede.¹³⁴

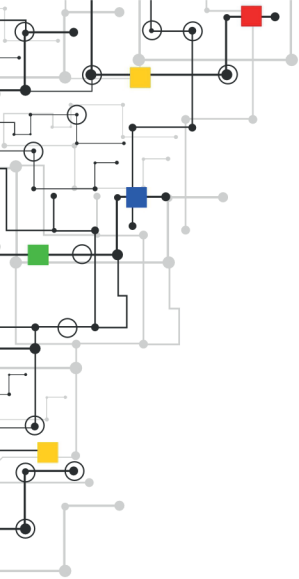
No caso de plataformas digitais, segmentos propensos a dinâmicas de “o vencedor leva tudo ou quase tudo” e à formação de ecossistemas complexos a partir dessas dinâmicas merecem um olhar diferenciado. A comunidade internacional ainda está discutindo esses conceitos, mas em contornos gerais o regulador deveria se debruçar sobre segmentos caracterizados pela presença de efeitos de rede fortes, altos custos fixos, prevalência na coleta e uso de dados estratégicos de terceiros e economias de escopo, em especial quando levam à formação de ecossistemas complexos (uma ou mais plataformas oferecendo múltiplos serviços digitais).¹³⁵

Nesses casos, a regulação *ex ante* é necessária para promover contestabilidade, preservar a concorrência em mercados adjacentes e criar incentivos à gestão eficiente de ecossistemas. Especialmente em casos em que plataformas-chave ainda não tenham “tombado” mercados, ou ecossistemas complexos liderados por grupos econômicos específicos ainda não tenham prevalecido, a regulação *ex ante* poderá promover a contestabilidade. Por meio de medidas como interoperabilidade, compartilhamento de dados, portabilidade e clareza em termos e condições de uso, por exemplo, a regulação pode reduzir custos de troca e facilitar entrada e inovação, mantendo a pressão competitiva. De outro lado, em contextos em que uma plataformas-chave ou ecossistemas complexos já tenham se entrincheirado, a regulação *ex ante* poderá criar regras tanto para preservar a concorrência em mercados adjacentes, evitando alavancagem

¹³³ Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015) Economics of the Public Sector. W. W. Norton & Company, Fourth Edition. 960p.

¹³⁴ Morton et. al. Stigler Committee for the Study of Digital Platforms. Market Structure and Antitrust Subcommittee Report. 2019.

¹³⁵ European Commission. Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). SWD/2020/363 final. 2020.



anticompetitiva de efeitos de rede, quanto para mitigar comportamentos oportunistas e abusos de poder de mercado na gestão do ecossistema, evitando discriminação de concorrentes e exploração de *stakeholders*, suprimindo a ausência de pressão competitiva pelo mercado e no mercado.

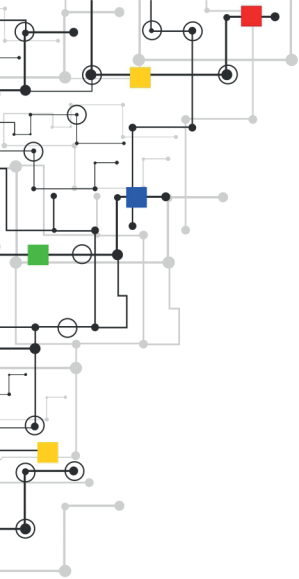
Também relevante, a demora na conclusão de investigações antitruste tem sido apontada como obstáculo significativo na prevenção, punição e correção de práticas anticompetitivas em mercados digitais.¹³⁶ A complexidade desses mercados, caracterizados por rápida evolução, assimetrias de informação e complexa interdependência entre serviços e *stakeholders*, torna ainda mais desafiador desenhar e monitorar medidas corretivas eficazes. Investigações podem se prolongar por anos, durante os quais os efeitos deletérios da conduta anticompetitiva podem se tornar irreversíveis.¹³⁷ No Brasil, há também indícios dos altos custos, tanto para as autoridades antitruste quanto para os agentes envolvidos nas investigações, da aplicação da lei antitruste tradicional a mercados digitais. Como apontado por Pereira Neto et al., os casos decididos pelo CADE nesses mercados exigiram investigações longas e repetidos esforços de coleta de informações, como a emissão de múltiplos ofícios para a coleta de informações e a condução de estudos internos com o apoio do Departamento de Estudos Econômicos.¹³⁸ Essas variáveis, por si só, ensejam discussões a respeito da necessidade de se considerar alternativas regulatórias para promoção de concorrência nesses setores.

Diversas contribuições à Tomada de Subsídios indicaram desafios de intervenções para a promoção da concorrência dentro de mercados com plataformas e caracterizados por elevadas barreiras à entrada. A TIM destacou que os remédios à disposição do CADE seriam limitados, na medida em que inexistiria a

¹³⁶ European Commission. Commission Staff Working Document Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act). SWD/2020/363 final. 2020.

¹³⁷ da Silveira, P. B., & Fernandes, V. O. (2019). Google Shopping in Brazil: Highlights of CADE's Decision and Takeaways for Digital Economy Issues. *Concurrences e-Bulletin*; Pereira Neto, C. M. S., Pastore, R. F., & Paixão, R. (2022). Competition Law Enforcement in Digital Markets: The Brazilian Perspective on Unilateral Conducts. *The Antitrust Bulletin*, 67(4), 622-641.

¹³⁸ Pereira Neto, C. M. S., Pastore, R. F., & Paixão, R. (2022). Competition Law Enforcement in Digital Markets: The Brazilian Perspective on Unilateral Conducts. *The Antitrust Bulletin*, 67(4), 622-641.



possibilidade da autoridade antitruste impor regras de comportamento específicas de forma genérica a um conjunto de agentes, a menos que decorrente de um caso concreto, por meio de sanções ou restrições a atos de concentração sujeitos à sua aprovação. Tal medida seria importante com vistas a reduzir barreiras e promover a competição.¹³⁹ A Proteste ressaltou existirem características e estruturas dos mercados em que determinadas plataformas digitais estão inseridas que dão a poucos players um poder de *gatekeeper*.¹⁴⁰ Isso geraria incentivos e capacidade de proliferação de condutas anticompetitivas com efeitos drásticos, rápidos e permanentes, potencialmente ocasionando um efeito lock-in que entrincheiraria a posição de determinado agente. Nesse cenário, de acordo com a Proteste, os custos de um falso negativo na avaliação de possíveis infrações seria majorado, diante de uma relativa lentidão de ação das autoridades antitruste.¹⁴¹ Analogamente, o Mercado Livre destacou que em mercados em que a concorrência já tenha “*tipped*”, e a posição de mercado de um player já tenha se entrincheirado, uma intervenção *ex post* por parte de autoridades antitruste pode ser ineficaz em restabelecer ou promover concorrência.¹⁴²

Conforme destacado pelo CADE em sua manifestação à Tomada de Subsídios, em mercados com efeitos de rede acentuados, oferecer um serviço superior ou mais barato não garante o sucesso de um novo competidor. A migração de usuários é dificultada pelo efeito *lock-in*, tornando difícil substituir plataformas dominantes, mesmo que existam alternativas superiores.¹⁴³ Tais dinâmicas intensificam o poder de mercado de empresas já estabelecidas, dificultando a entrada de novos competidores. A Anatel, em sua contribuição para a Tomada de Subsídios, destacou a existência desse fenômeno em mercados em que plataformas digitais atuam, exemplificando dinâmicas do tipo “*winner takes all*” ou “*winner takes most*”, em que a concorrência muda de ‘dentro do mercado’ para a concorrência ‘pelo próprio mercado’.¹⁴⁴

¹³⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por TIM, 2024, p. 3.

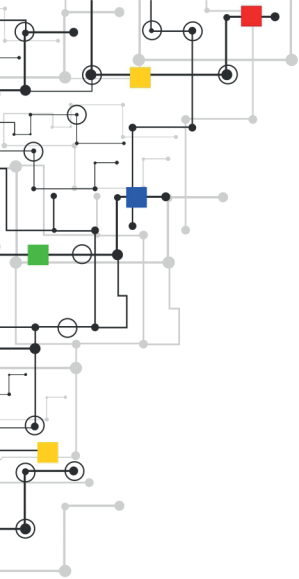
¹⁴⁰ Refere-se ao acesso a espaço essencial para a realização de um amplo número e variedade de transações, conforme conceituação de *gatekeeper* dada pela Proteste.

¹⁴¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, p. 23.

¹⁴² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Mercado Livre, 2024, p. 27.

¹⁴³ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, pp. 11-12.

¹⁴⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Anatel, 2024, p. 2.



Muitas contribuições enviadas à Tomada de Subsídios ressaltaram a necessidade de respostas mais ágeis diante de condutas anticompetitivas, destacando o custo elevado da condução das investigações antitruste envolvendo mercados digitais. De forma relevante, a contribuição enviada pelo CADE apontou que as investigações de posição dominante em mercados digitais podem postergar-se por longos anos. Tratando da experiência europeia, relatórios apontam que investigações de abuso de posição dominante consomem também recursos excessivos.¹⁴⁵ O Match Group, por sua vez, afirmou que as leis de defesas da concorrência permitem que as autoridades somente respondam aos riscos às preocupações depois de eles terem se materializado, quando possivelmente já existe um dano substancial e irremediável.¹⁴⁶ A contribuição da Proteste ressaltou que a complexidade tende a ser maior no caso de plataformas digitais, uma vez que existiria pouquíssima experiência acumulada para guiar as investigações.¹⁴⁷ A TIM sustentou ainda que há uma profunda assimetria informacional entre as plataformas e as autoridades antitruste, de modo que a autoridade não conhece em detalhes a forma de atuação das plataformas.¹⁴⁸ Nesse sentido, a CAF afirmou existir um longo histórico de investigações antitruste em que empresas utilizam mobilizam recursos para atrasar as decisões das autoridades e a implementação de soluções, em detrimento dos concorrentes e consumidores.¹⁴⁹ Por fim, a Abert argumentou que as próprias autoridades antitruste têm uma série de limitações para conduzir investigações em prazos curtos, como restrições orçamentárias e de recursos humanos, além de dificuldade na coleta e análise de grandes volumes de informações e documentos.¹⁵⁰

Desenhar e monitorar medidas corretivas dentro do arcabouço antitruste tradicional pode ser complexo e de difícil implementação, diante das dificuldades técnicas para desenho de remédios para mercados digitais. O CADE indicou que a complexidade de desenhar remédios comportamentais ou estruturais

¹⁴⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, pp. 24 e 28.

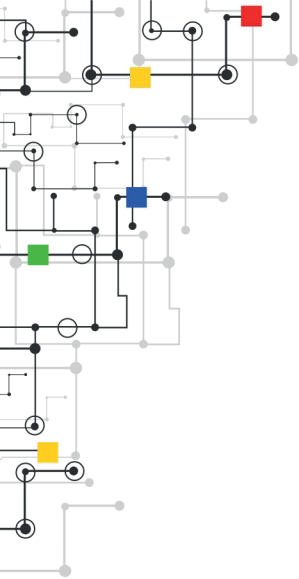
¹⁴⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Match Group, 2024, p. 7.

¹⁴⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, p. 22-23.

¹⁴⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por TIM, 2024, p. 3.

¹⁴⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CAF, 2024, p. 2.

¹⁵⁰ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Abert, 2024, p. 7.



efetivos é ainda maior quando envolve questões como “acesso a dados, padrões de interoperabilidade e portabilidade”. Tais remédios demandariam “conhecimento técnico especializado, podem se revelar de difícil monitoramento e exigir constante atualização diante das rápidas mudanças tecnológicas que caracterizam os mercados digitais”.¹⁵¹ Tratando do desenho de remédios no contexto das medidas preventivas e acordos que atualmente estão à disposição da autoridade brasileira, o CADE destacou que estes exigem uma análise caso a caso. Igualmente, também seria desafiador desenhar remédios, implementá-los e monitorar o cumprimento nesses contextos.¹⁵²

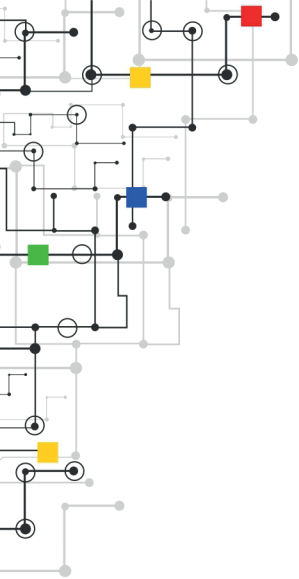
Para além das dificuldades técnicas, contribuições à Tomada de Subsídios também ressaltaram desafios decorrentes do escopo possível dos remédios antitruste. O Idec ponderou que remédios antitruste em casos de mercados digitais seriam marcados por baixa efetividade, quando analisando a experiência internacional e brasileira.¹⁵³ De forma similar, o Match Group ressaltou que os casos antitruste, por serem demorados e difíceis, normalmente envolvem recortes para lidar com aspectos limitados de uma conduta da empresa, podendo acarretar em uma efetividade também limitada do remédio interposto, que seria circunscrito. Parte das contribuições destacou que muitos dos remédios impostos pelas autoridades antitruste seriam apenas ordens de cessar a conduta, insuficiente para corrigir os efeitos já consolidados no mercado. Para além do desenho, da implementação e do monitoramento, o Match Group destacou que as autoridades antitruste tendem a não revisar a solução negociada ou imposta ao longo do tempo, o que pode ser especialmente importante em um setor caracterizado pela rápida evolução.¹⁵⁴

¹⁵¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 24-25.

¹⁵² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 30.

¹⁵³ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 4.

¹⁵⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Match Group, 2024, p. 6.



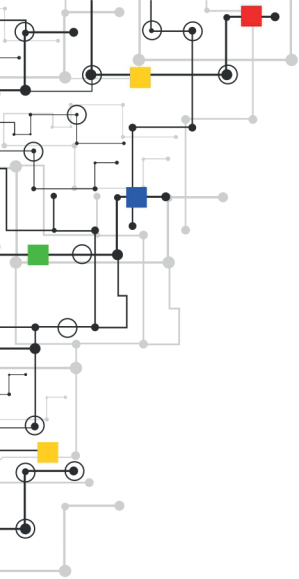
2.2. Mapeando ecossistemas e redes de plataformas digitais no Brasil

Uma vez apresentados o agregado das empresas nacionais atuando sob o modelo de plataformas digitais (introdução), os fundamentos econômicos das plataformas (seção 1) e os desafios para implementação de política pública de promoção de concorrência (seção 2.1), passa-se a investigar como se organizam as plataformas digitais atuam no Brasil. Esta seção pretende explorar o estágio de desenvolvimento de algumas das principais plataformas atuando no país e como se estruturam os seus ecossistemas. Mesmo sem a pretensão de realizar investigações concorrenciais de mercado – o que escapa do escopo deste relatório –, é possível aplicar abordagens alternativas ao ferramental antitruste tradicional para estudar dinâmicas competitivas de plataformas nos mercados nacionais.

Dois abordagens, complementares, serão implementadas para auxiliar a análise da complexidade competitiva das plataformas na economia brasileira. A primeira abordagem consiste em utilizar os modelos de negócio de diferentes plataformas, em especial suas estratégias de monetização, como base fundamental para compreender dinâmicas competitivas. Esse exercício permite investigar como a demanda e a oferta de diferentes lados se relacionam, além de colocar luz sobre variáveis estratégicas que informam a magnitude e a gestão de efeitos de rede. A segunda abordagem compreende desenhar a rede de interrelações formada pelos serviços e empresas em torno das principais plataformas atuando no país. O desenho da rede permite identificar como serviços e grupos econômicos se relacionam na economia brasileira para além de estratégias de monetização, trazendo ainda mais indícios quanto à magnitude de efeitos de rede, dinâmicas de contato multimercado entre empresas e indícios sobre a extensão de economias de escopo, substitutibilidade pelo lado da oferta e formação de ecossistemas complexos.

2.2.1 Modelos de negócio e estratégias de monetização em plataformas digitais na economia brasileira: exemplo da publicidade digital

A análise dos modelos de negócio por trás das várias plataformas digitais permite encontrar padrões de organização e comportamento que extrapolam a análise clássica de mercado relevante, colocando em destaque lados e serviços



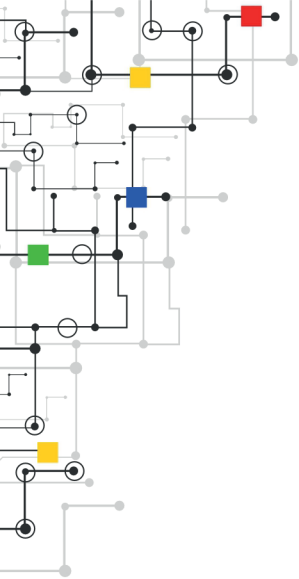
interrelacionados. Agrupar segmentos a partir de estratégias de monetização - ao invés de funcionalidades de produtos ou tecnologias de produção - pode enriquecer a compreensão da dinâmica competitiva informando plataformas de interesse.¹⁵⁵ Nessa linha, Morton et al identificam três padrões básicos de organização de plataformas¹⁵⁶, monetizadas por (i) venda de publicidade digital, (ii) cobrança de tarifas de acesso ou (iii) cobrança de taxas de intermediação:

- Diversos tipos de serviços gratuitos aos consumidores rentabilizam seu negócio através da venda de anúncios ou coleta e utilização comercial de dados de usuários para esse fim. Redes sociais, buscadores, serviços de *vídeo sob demanda* com veiculação de publicidade (AVoD), mapas e browsers são exemplos.¹⁵⁷
- No outro extremo, existem plataformas centradas em dispositivos físicos ou digitais, como celulares ou sistemas operacionais, cujo valor é gerado pela presença de um conjunto desejável de serviços complementares e cuja monetização ocorre principalmente por meio de “taxas de acesso” cobradas do consumidor (sejam preços de dispositivos, usos unitários ou assinaturas). Sistemas operacionais, dispositivos móveis e plataformas de vídeo por assinatura ou por demanda são os principais exemplos.
- Por fim, existem plataformas de intermediação, em que tecnologias são utilizadas para reduzir custos de transação e aumentar confiança entre diferentes partes de uma transação. Muitas vezes são serviços ou bens que costumavam ser transacionados offline e de forma dissipada, e a plataforma digital oferece uma alternativa mais eficiente para todas as partes, cobrando uma taxa de intermediação. Serviços financeiros, varejo, transporte de passageiros, *delivery*, turismo e serviços imobiliários são seus exemplos.

¹⁵⁵ Morton, F. S., Etro, F., Latham, O., Caffarra, C. (2020, junho). Designing regulation for digital platforms: Why economists need to work on business models. Centre for Economic Policy Research (CEPR), <https://cepr.org/voxeu/columns/designing-regulation-digital-platforms-why-economists-need-work-business-models>.

¹⁵⁶ Nos casos concretos, complexidades fáticas podem gerar frequentes sobreposições entre essas estratégias, com plataformas se monetizando por múltiplas estratégias. Contudo, a simplificação proporcionada pela estilização de casos auxilia a análise proposta.

¹⁵⁷ Aqui refere-se apenas aos modelos gratuitos com veiculação de publicidade, denominados em inglês como “advertising-based video on demand”, AVoD. Ver ANCINE (2022). Panorama de Vídeo por Demanda no Brasil, <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-vod2022.pdf>.



Neste relatório, plataformas monetizadas por publicidade digital servirão de ilustração para os benefícios que essa abordagem – mais ampla se comparada à identificação de mercados relevantes antitruste – traz para a compreensão de dinâmicas competitivas envolvendo plataformas digitais. Essa escolha se pauta por diferentes motivos. Primeiro, plataformas monetizadas por publicidade digital envolvem uma complexa gama de serviços que ora se complementam, ora concorrem, assim como podem servir como canais de distribuição, consumidores ou fornecedores uns dos outros.¹⁵⁸ Segundo, muitos dos serviços associados a essas plataformas são caracterizados por dinâmicas de “o ganhador leva tudo ou quase tudo”, com atores dominantes nos diferentes lados envolvidos.¹⁵⁹ Por fim, essas plataformas tem sido alvo de estudos de mercado e investigações concorrenciais ao redor do mundo, cujos resultados ilustram uma dinâmica competitiva complexa que impõe tanto desafios analíticos quanto riscos à concorrência.¹⁶⁰

A Tomada de Subsídios trouxe inúmeras preocupações sobre plataformas associadas à publicidade digital. Dentre as contribuições, destacam-se aquelas que trazem o diagnóstico de que a concentração de mercado nos serviços de redes sociais e buscadores teriam impactos negativos para o ecossistema de publicidade digital. Como exemplo, o Sleeping Giants ressaltou que serviços de buscadores e redes sociais no Brasil são marcados por baixa interoperabilidade e que as plataformas utilizam de sua posição majoritária para acumular e processar quantidades imensas de dados de usuários.¹⁶¹ A EFF destacou preocupações quanto às relações verticais nos serviços de ad-tech, ligados à publicidade programática.¹⁶²

É importante entender como essas plataformas se organizam para então ser possível mapear a realidade brasileira. A dinâmica competitiva nessas

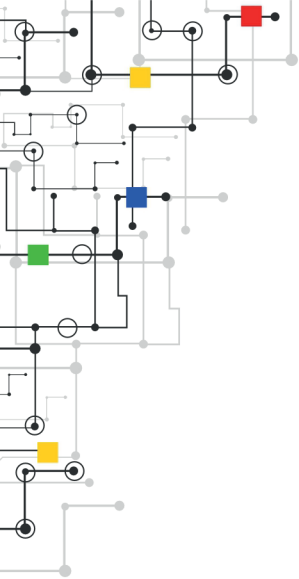
¹⁵⁸ Ver Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

¹⁵⁹ Ver Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

¹⁶⁰ World Bank (Forthcoming). Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets. Ver também World Bank (2022, setembro). The Global Markets Competition and Technology Digital Antitrust Database, <https://dataviz.worldbank.org/views/Global-Digital-Antitrust-Database/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>.

¹⁶¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Sleeping Giants, 2024, p. 6.

¹⁶² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por EFF, 2024, p. 4.



plataformas é pautada pela “eyeball economy”, em que diferentes serviços são oferecidos, normalmente de forma gratuita e de livre acesso, com o objetivo de reter a atenção de consumidores pelo maior tempo possível, enquanto se coleta o maior e melhor conjunto possível de informações ao longo do caminho. Em contrapartida, os ofertantes monetizam a atenção e os dados angariados por meio da venda de espaço publicitário. Do lado subsidiado da plataforma, vários tipos de serviços podem ser ofertados aos usuários, como redes sociais, buscas online, mapas e AVoD. A depender da gama de serviços de empresas e plataformas envolvidas, outros serviços, como browsers ou e-mails, também podem ser ofertados com o objetivo de facilitar o acesso de usuários, sua fidelização e coleta de seus dados para municiar serviços “profit centers” de venda de publicidade. No lado da venda de publicidade, esses serviços podem se apresentar de forma mais ou menos sobreposta, como, por exemplo na oferta de publicidade em vídeo.¹⁶³ Também importante, existe um segmento adjacente, de serviços técnicos de publicidade digital, que não se confunde com a disponibilização de espaço de publicidade ou oferta de conteúdo ou funcionalidades, mas envolve a gestão da chamada mídia programática. Trata-se de serviços como plataformas de venda (SSPs) e compra (DSP) de espaço publicitário online de forma automática em leilões eletrônicos conduzidos em plataformas de troca (*ad exchanges*). Esse grupo sobreposto de serviços e stakeholders forma um ecossistema complexo em torno de publicidade digital (**Figura 6**).

¹⁶³ Ver UNITED STATES OF AMERICA et al., v. GOOGLE LLC, Case No. 20-cv-3010 (APM); STATE OF COLORADO et al., v. GOOGLE LLC, Case No. 20-cv-3715 (APM), MEMORANDUM OPINION.

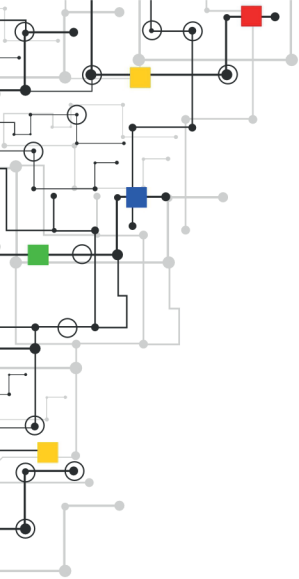
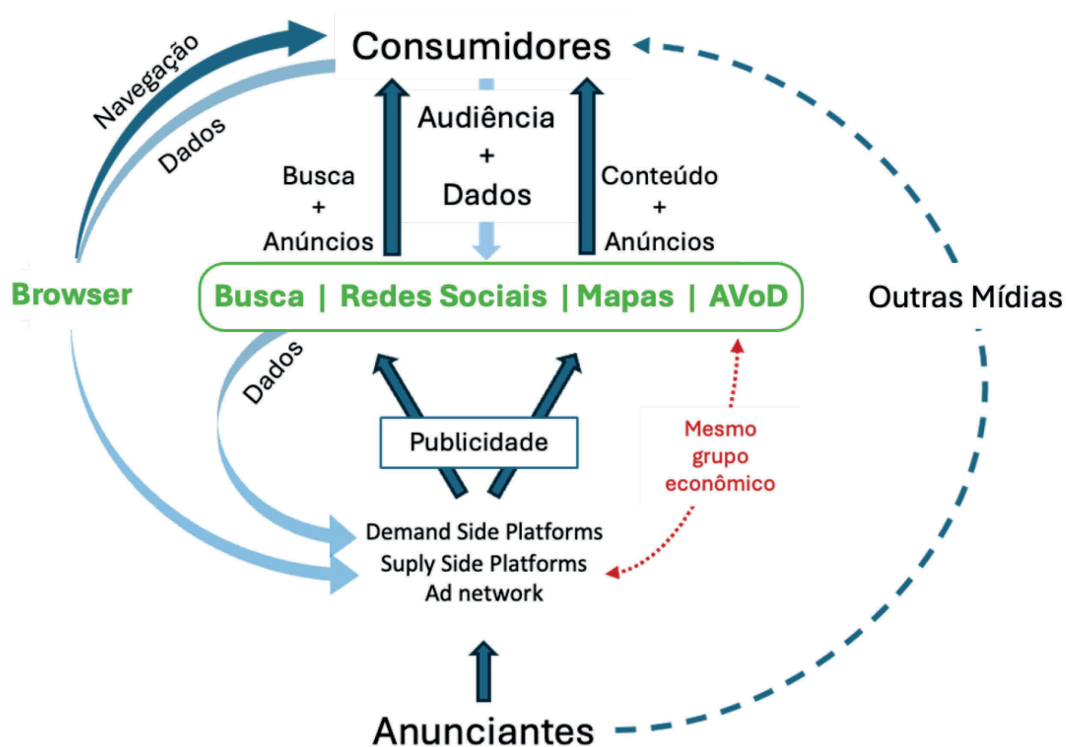


Figura 3. Ecosistema complexo de plataformas monetizadas por publicidade digital (setor)

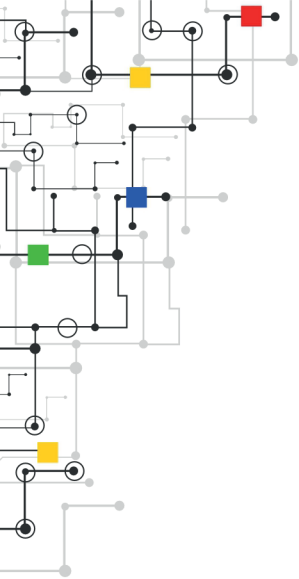


Fonte: Elaboração própria.

Como a Figura 6 ilustra, trata-se de setor complexo. Os serviços envolvidos apresentam inúmeras camadas de sobreposição e interdependência, com as principais plataformas digitais sendo, ao mesmo tempo, *publishers* relevantes (busca, redes sociais, VoD, mapas) e atores relevantes ao longo da cadeia de mídia programática (DSP, SSP, Ad networks). Apesar de não explorado pela Figura 6, serviços como browser, sistemas operacionais, empresas de telecom e fabricantes de dispositivos móveis servem como importantes canais de acesso a usuários, e em muitos casos também ofertados pelos mesmos grupos econômicos.¹⁶⁴

A dinâmica competitiva em cada um dos lados de um ecossistema interfere na capacidade dos atores de capturar e exercer poder de mercado. Cada serviço destacado pode apresentar diferentes dinâmicas competitivas, alguns

¹⁶⁴ Ver UNITED STATES OF AMERICA et al., v. GOOGLE LLC, Case No. 20-cv-3010 (APM); STATE OF COLORADO et al., v. GOOGLE LLC, Case No. 20-cv-3715 (APM), MEMORANDUM OPINION.



compostos por múltiplos ofertantes mais ou menos integrados (ex. lado *publisher*), outros caracterizados por ausência ou baixo número de substitutos diretos (ex. busca, browsers). O setor de publicidade programática, por sua vez, serve como importante porta de entrada para a propaganda digital, e grandes grupos econômicos que atuam de forma verticalizada podem ter acesso a dados e inventários publicitários que dificultam o desenvolvimento (entrada) de atores pouco diversificados.

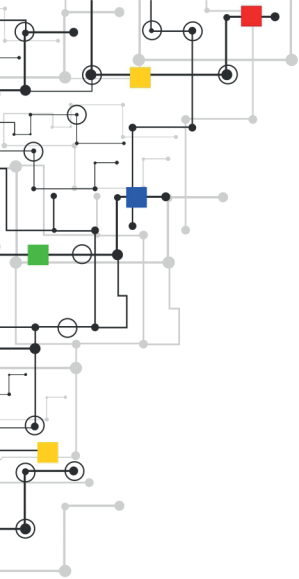
O segmento de browsers apresenta indícios de uma dinâmica “o vencedor leva tudo ou quase tudo”, com substituições de liderança sequencial e correlação com o desempenho de sistemas operacionais irmãos. O crescimento do Google Chrome na última década, por exemplo, está associado ao avanço do sistema Android e ao uso de dispositivos móveis em contrapartida à redução da participação de mercado do sistema operacional de computadores pessoais liderado por Microsoft Windows e seu Internet Explorer.¹⁶⁵ O Google Chrome lidera o mercado brasileiro, com 75% de participação - sua média no mundo é de 65%. O Safari é o segundo mais relevante, com cerca de 9%, seguido de Microsoft Edge, Opera, Firefox e Samsung.¹⁶⁶ Muito do valor desses serviços está associado à coleta de dados dos usuários para servirem de insumo à prestação de variados serviços, além de serem uma das principais portas de acesso a usuários digitais, podendo alavancar outros serviços por meio de estratégias de funcionalidades padrão e integração de funcionalidades com outras plataformas e serviços.¹⁶⁷

Os serviços de busca gerais também apresentaram indícios de “o vencedor leva tudo ou quase tudo”. Nesse segmento, a posição do Google é também dominante

¹⁶⁵ Ver Statista e statcounter.com, “Global market share held by leading internet browsers from January 2012 to August 2024”.

¹⁶⁶ Ver DataRePortal (2024). Digital 2024 April Global Statshot Report; DataRePortal (2024). Digital 2024 Brazil;

¹⁶⁷ Além de navegadores, dispositivos móveis, sistemas operacionais também são identificados como vetores chave na distribuição de serviços digitais, e padronizações, preferências ou exclusividade nesse contexto pode ter um impacto negativo sobre a concorrência. Ver Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report, pp 101 e ss, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_T_EXT.pdf.



no mundo, e ainda mais prevalente no Brasil, chegando a 95% de participação.¹⁶⁸ A página de buscas do Google é a mais acessada do país - em julho de 2024, por exemplo, teve mais de 6,5 bilhões de acessos, quase o dobro da segunda colocada (Youtube, do mesmo grupo econômico), e quase oito vezes mais que a terceira página mais visitada, a globo.com. Destaca-se que, apesar de existirem serviços de busca especializados que ofertam buscas segmentadas – incluindo os chamados provedores verticais especializados (SPVs, em inglês), como plataformas de marketplace, turismo ou imobiliário –, não há opções de serviços com a mesma amplitude de pesquisa.¹⁶⁹ Ao mesmo tempo, o serviço de oferta de espaço publicitário apresenta um diferencial relevante ao relacionar a propaganda às buscas em texto específicas, o que aumenta significativamente a chance de conversão de vendas e posicionam o serviço como pouco substituível, apesar de poder ser complementado por outras estratégias de publicidade digital. Nesse sentido, o serviço de buscas ainda é fonte significativa de coleta de dados detalhados sobre a preferência de consumo de usuários, dados estes que podem ser utilizados na oferta dos mais variados serviços e produtos, potencializando economias de escala e de escopo. Por fim, existe uma tendência natural ao surgimento de dinâmicas de verticalização, uma vez que qualquer outro tipo de serviço prestado pelo grupo econômico controlador do serviço de busca aparecerá nos resultados de pesquisa ao lado de concorrentes diretos, ensejando preocupações associadas a discriminação e ao auto favorecimento. Portanto, existe uma atenção especial ao potencial anticompetitivo de certas condutas envolvendo buscadores.¹⁷⁰

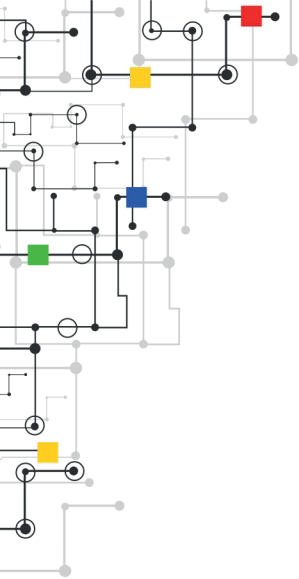
Comparado a browsers e buscadores, redes sociais apresentam maior diversificação e indícios de *multi-homing* ativo. No mundo, nenhuma rede social relevante tem sequer 1% de usuários exclusivos.¹⁷¹ No Brasil, o uso também é variado, com média de 8 plataformas/mês, contra 6,5 plataformas/mês na média

¹⁶⁸ Ver DataRePortal (2024). Digital 2024 April Global Statshot Report; DataRePortal (2024). Digital 2024 Brazil;

¹⁶⁹ Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report, pp 87 e ss, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fa557668fa8f5788db46efc/Final_report_Digital_ALT_TEXT.pdf.

¹⁷⁰ Segundo dados do Banco mundial, serviços de busca estão entre os mercados mais investigados e punidos por condutas anticompetitivas envolvendo plataformas digitais. Ver World Bank (Forthcoming). Competition policy for the digital economy: New rules shaping competition in digital platform markets. No mesmo assunto, ver por exemplo, discussão extensa feita por Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report.

¹⁷¹ Ver DataRePortal (2024). Digital 2024 April Global Statshot Report.



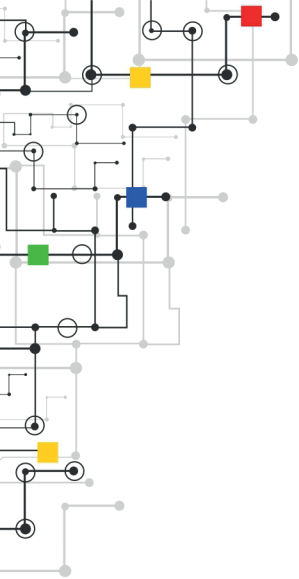
global. O brasileiro também é um dos usuários que fazem uso mais intensivo de redes sociais, superando 3h30 diárias - 80% superior à média mundial. Isso não quer dizer que não existam grupos preponderantes. Mesmo com forte *multihoming* e uso massivo desses serviços pelos brasileiros, existem atores com participação significativa. Serviços da Meta e Google são os mais utilizados, com Youtube, Whatsapp, Instagram e Facebook figurando entre os dez sites mais visitados no país, atingindo penetrações entre 70 a 90% dos usuários de internet no país.¹⁷² ByteDance (TikTok), X (Twitter), Threads, Telegram e Kwai também têm popularidade relevante, além de serviços especializados da Microsoft, como LinkedIn e Twitch.¹⁷³ No segmento aqui definido como redes sociais, é importante destacar que existe significativa sobreposição em termos de funcionalidades, grupos de usuários e substitutibilidade de oferta entre serviços de VoD, comunicação sem número, e redes sociais propriamente ditas.¹⁷⁴ Se em uma análise guiada por modelos de negócios e monetização é possível conviver com essa delimitação fluida, em exercícios clássicos de definição de mercado relevante antitruste, determinar a natureza desses serviços impõe complexidade adicional.

Alguns players nesse mercado estão presentes em múltiplos segmentos, todos voltados a potencializar a fidelização e a atenção do usuário, cercando-o com serviços complementares para que passe a maior parte do tempo dentro de um mesmo ecossistema. Ao mesmo tempo, a atuação em segmentos variados possibilita a coleta de dados para proporcionar um produto publicitário sofisticado, e preferencialmente não replicável por concorrentes. Isso ocorre com frequência por meio de estrutura própria de serviços de publicidade programática. De acordo com estudo de mercado realizado pela CMA, a combinação (i) da prática de acordos para disponibilização de aplicativos e serviços como padrão em canais de distribuição chave, como browsers, sistemas operacionais e dispositivos móveis, (ii) de vieses de comportamento do consumidor, que tende à inércia no uso de funcionalidades

¹⁷² Para dados de penetração de redes sociais, ver Statista, Statista Digital Market Insights “Number of users of selected social media platforms in Brazil from 2018 to 2028, by platform (in millions)”. Para sites mais visitados, ver Semrush (2024, Julho). Most Visited Websites in Brazil, <https://www.semrush.com/website/top/brazil/all/>

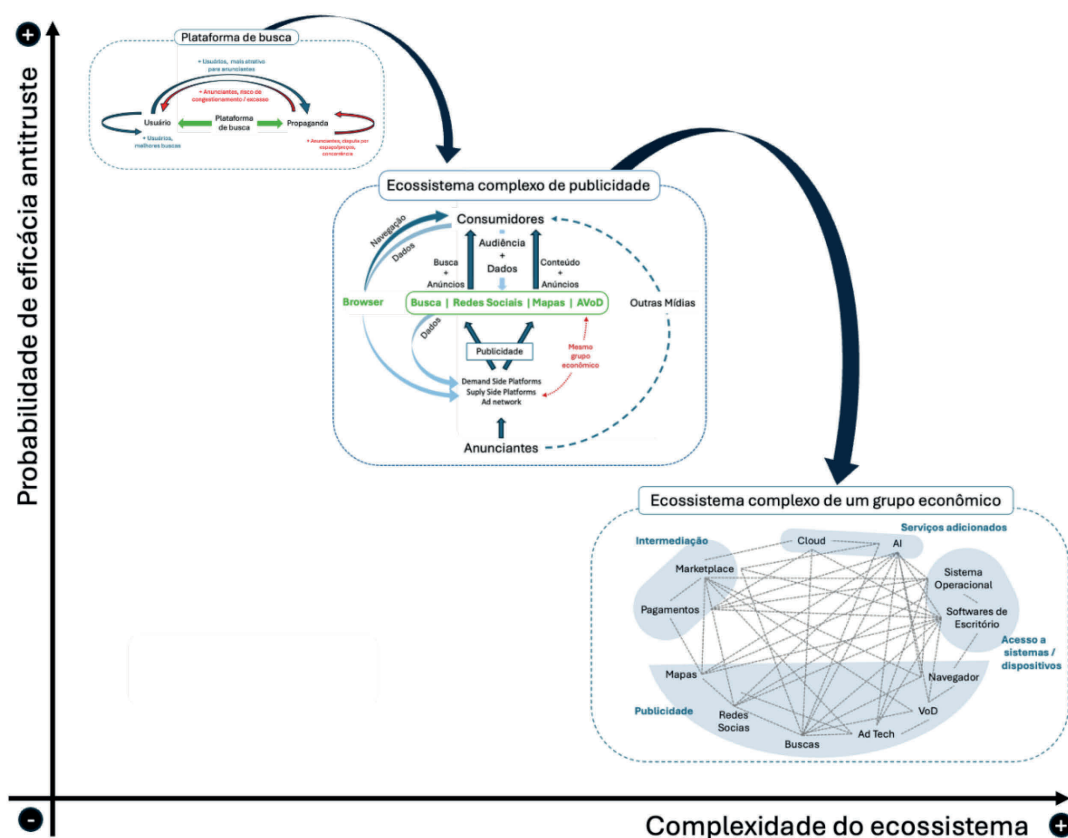
¹⁷³ Ver Statista, “Most popular social media platforms in Brazil as of 3rd quarter 2023, by usage reach”

¹⁷⁴ O CADE recentemente publicou estudo sobre o mercado de streaming e vídeo sob demanda no Brasil, e adotou definições de mercado bastante circunscritas, apesar de discutir de forma detalhada aspectos mais amplos envolvendo a dinâmica competitiva nesses mercados. Ver.



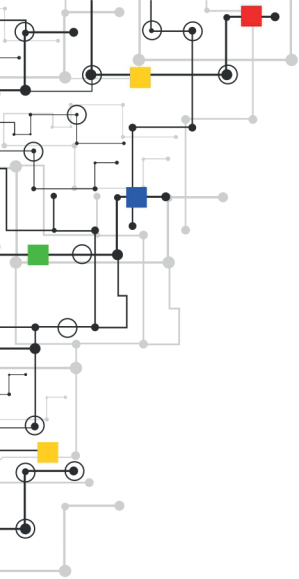
padrão, (iii) da baixa transparência em termos de uso, acesso e estruturas de custos dos serviços envolvidos no ecossistema, em especial na cadeia de *ad tech*, (iv) de efeitos de rede, economias de escala, e acesso à um volume significativo de dados estratégicos de terceiros e (v) de relações verticais tornam esses serviços tendentes a efeitos significativos de *lock-in*, com potencial para ineficiências estruturais e condutas anticompetitivas.¹⁷⁵ O estudo também destaca risco concorrencial adicional pelo fato de os principais players do ecossistema de publicidade também oferecem outros tipos serviços, em outros ecossistemas, seja de intermediação ou de acesso a dispositivos, formando ecossistemas complexos geridos por grandes grupos econômicos. Olhar esses serviços de forma segmentada pode dificultar a identificação adequada de riscos concorrciais. A **Figura 7** ilustra esse desafio.

Figura 4. Matriz regulatória: de plataformas a ecossistemas complexos



Fonte: Elaboração própria.

¹⁷⁵ Competition and Markets Authority (2020). Online platforms and digital advertising. Market study final report.



A exemplo de ecossistemas centrados em publicidade digital, a economia brasileira conta com inúmeros outros. Há também ecossistemas complexos monetizados por taxas de acesso a sistemas operacionais e dispositivos móveis, assim como os que são monetizados por taxas de intermediação, desde os típicos da *gig economy* (como entregas e transporte) até fintechs e marketplaces.¹⁷⁶ Cada ecossistema conta com múltiplos lados interdependentes, diferentes dinâmicas competitivas e de contato multimercado, cujo mapeamento adequado é etapa fundamental para informar a efetiva atuação regulatória.

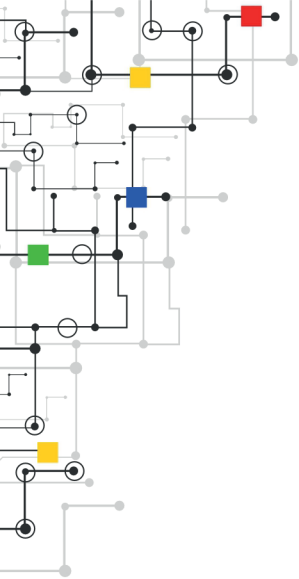
2.2.2. Análise de Rede: insights sobre setores, empresas e formação de ecossistemas complexos no Brasil.

A análise de plataformas a partir de estratégias de monetização é passo necessário, mas não suficiente para indicar toda a complexidade competitiva envolvendo plataformas digitais. A análise das plataformas a partir de estratégias de monetização coloca luz sobre quais serviços se conectam em diferentes lados de uma mesma plataforma, funcionando como engrenagens de um mesmo produto ou serviço final – como é o caso da estratégia de retenção de atenção para oferta de publicidade. Apesar de rico, esse exercício não é capaz de mapear como essas plataformas podem estar interligadas a outras, com diferentes estratégias de monetização, e apontar assim para economias de escopo ou efeitos de rede ainda mais complexos, decorrentes dessa interligação. A análise de ecossistemas a partir de estratégias de monetização tampouco é capaz de indicar como diferentes grupos econômicos podem desenvolver ecossistemas complexos que englobam diferentes estratégias, potencialmente interconectadas, como ilustrado pela **Figura 7**.

Analisar a rede de relações entre serviços e empresas atuando nos mercados nacionais de plataformas digitais adiciona importantes variáveis. Para tanto destacou-se 20 serviços digitais em que estão presentes modelos de negócio de plataformas digitais, ou então serviços se apresentam como estratégicos para seu funcionamento, como inteligência artificial e serviços de nuvem,¹⁷⁷ e que, ainda, (i) são relevantes no

¹⁷⁶ Como desenvolvido relatório técnico sobre fundamentos econômicos e dinâmicas de mercado de plataformas digitais no Brasil.

¹⁷⁷ Foram incluídos serviços de: (i) ecossistemas de publicidade digital (busca, browsers, redes sociais, AVoD, mensageria, publicidade digital - busca, display, vídeo -, cadeia de serviços de publicidade



contexto brasileiro, seja pela ampla utilização ou pela existência de empresas nacionais de grande destaque, e/ou (ii) já suscitaram questões concorrenciais no Brasil ou em outros países.¹⁷⁸ Dentro desses serviços, foram identificadas as principais empresas no contexto nacional, assim como os serviços prestados pelo mesmo grupo econômico dentro desse universo.¹⁷⁹ Com esses dados, foram feitas duas análises de rede, uma focada em serviços e outra em grupos econômicos.

Redes de serviços

A análise focada em serviços pretende identificar quais segmentos são oferecidos de forma conjunta e quais são mais isolados. Essa análise pode auxiliar na identificação da magnitude de economias de escopo e substituição pelo lado da oferta e magnitude de efeitos de rede, por exemplo. Também permite investigar se existe algum padrão na organização de serviços oferecidos por empresas nacionais e internacionais. Para tanto, os nós da rede foram delimitados como os 20 serviços digitais selecionados, enquanto as arestas entre eles representam a presença de um mesmo grupo econômico ofertando os serviços nesses nós. Outros atributos relevantes da rede são o tamanho dos nomes de cada serviço, que representa o número de empresas ofertantes. Já o tamanho dos nós varia de acordo com número de conexões multiplicada pelo peso de cada ligação – múltiplas ligações sobrepostas, indicando que existem muitos grupos econômicos presentes nos mesmos serviços -, conforme apresentado na **Figura 8**.

programática - Ad Tech); (ii) serviços parte de ecossistemas financiados por dispositivos ou taxas de acesso (sistemas operacionais móveis, sistemas operacionais desktop, *games*, inteligência artificial (IA), VoD e *cloud services*); (iii) serviços parte de ecossistemas de intermediação (Fintechs de pagamento, marketplaces, entregas gerais, entrega de comida, transporte, turismo, app stores e corretagem imobiliária). AVoD e VoD foram analisados de forma conjunta, assim como Fintechs englobam pagamentos, cartões e crédito; Ad Tech engloba toda a cadeia (ex. DSP, SSP, Ad Exchange),

¹⁷⁸ Segundo dados do Banco Mundial, Comércio eletrônico de varejo, entrega de alimentos, transporte de passageiros, software/sistemas operacionais e pesquisa e publicidade on-line são responsáveis por 62% de todos os casos condenados por condutas anticompetitivas envolvendo plataformas digitais em todo o mundo. IA e serviços em nuvem são dois dos principais vetores de inovação em plataformas digitais, sendo parte central da estratégia de crescimento desse modelo de negócio. De forma similar, fintechs são um dos principais casos de sucesso nacional, além de ser um dos serviços mais dinâmicos, sendo ofertado por grande parte dos principais players atuando no país. Por fim, destaca-se que a definição de serviços não segue análises de mercado relevante antitruste, e, portanto, juntam serviços similares como VoD, AVoD e streaming, ou pagamentos e cartões de crédito em fintechs.

¹⁷⁹ Definiu-se como principais empresas o conjunto mínimo de ofertantes suficiente para representar ao menos 80% do volume de vendas, faturamento, usuários ativos, volume de acessos online, número de downloads ou desempenho em pesquisas de consumo do respectivo segmento, a depender da informação publicamente disponível.

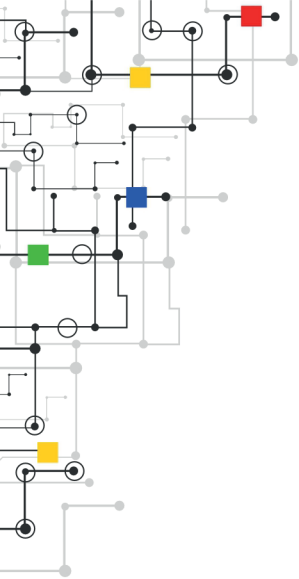
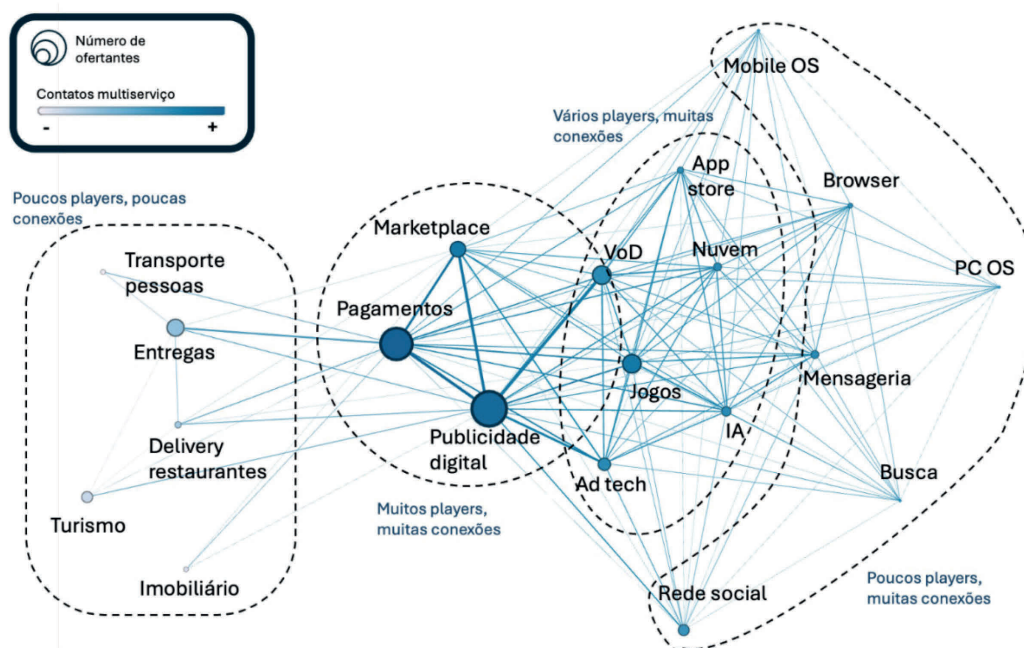


Figura 5. Análise de Rede: Serviços digitais oferecidos no Brasil (2024)

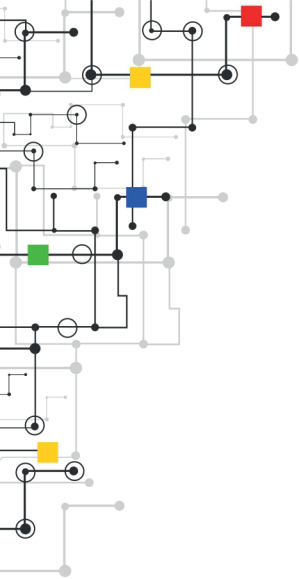


Fonte: Elaboração própria. Nota: Rede gerada pelo software Gephi v0.10.1 com base no algoritmo ForceAtlas¹⁸⁰.

A análise de rede permite interpretar características das redes de diferentes serviços e a potencial especialização de empresas nacionais. A Figura 8 ilustra algumas dessas interpretações.

- O lado extremo esquerdo da rede, que engloba turismo, imobiliário, entregas gerais, entregas de restaurante, e transporte de pessoas, aponta para segmentos com os menores números de conexões de toda a rede. Ou seja, empresas que ofertam esses serviços oferecem relativamente menos serviços complementares em comparação ao restante da rede. Ao mesmo tempo, são setores relativamente concentrados, com exceção de entregas gerais. Assim, há indícios de que essas redes possam apresentar características que limitem o desenvolvimento de ecossistemas mais complexos, como heterogeneidade de demanda, além de haver restrições geográficas para oferta de serviços ligados à logística física de bens e serviços, que podem reduzir a velocidade de crescimento da rede. Outra

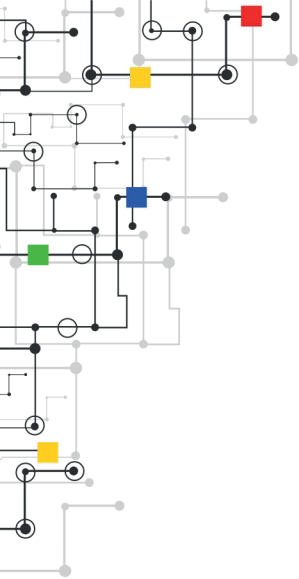
¹⁸⁰ Os nós se repelem como partículas carregadas, enquanto as arestas atraem seus nós, como molas. Essas forças criam um movimento que converge para um estado de equilíbrio.



hipótese é que esses atores ainda não atingiram massa crítica suficiente para alavancarem seus efeitos de rede para outros serviços. Isso não quer dizer que não existe a possibilidade de tombamento de serviços específicos, mesmo que com menor potencial relativo de alavancagem de efeitos de rede para outros setores. Cumpre destacar que mesmo as empresas estrangeiras que participam desses setores não oferecem serviços do quadrante direito superior da rede. Ou seja, parece ser mais uma característica dos serviços prestados por essas redes, e o impacto que causam na dinâmica dos efeitos de rede, do que uma limitação de plataformas nacionais.

- O lado direito da rede apresenta nós com poucas empresas (com exceção de VoD e jogos), mas com alto grau de conexão. Isso pode indicar que as redes geradas por esses segmentos apresentam economias de escopo significativas, permitindo alavancagem de usuários para oferta de grande número de serviços, ao mesmo tempo que podem apresentar efeitos de rede fortes o suficiente para a formação de dinâmicas de “o vencedor leva tudo ou quase tudo” em seus segmentos de origem. Destaca-se que, com poucas exceções em Ad Tech, jogos, cloud e VoD (em que brasileiros participam, mas de forma marginal), apenas empresas estrangeiras atuam nesse quadrante da rede.
- Ao se trazer para a presente análise a classificação de plataformas digitais proposta por Cusumano et al,¹⁸¹ pode-se notar que a maioria dos segmentos com alto número de conexões são plataformas de inovação, com características mais alinhadas a efeitos de rede fortes (produtos e serviços digitais com efeitos globais e sem limitação, com feedback loop positivos e maior homogeneidade de demanda), em oposição a plataformas de transação no quadrante esquerdo inferior, mais ligadas à redução de custos de transação da economia real.
- Por fim, *fintechs* de pagamentos, publicidade digital (não a cadeia programática “Ad tech”), e *marketplaces* representam o pacote mais comum

¹⁸¹ Cusumano et. al. apontam três tipos de plataformas: de inovação, de transação e híbridas. Plataformas de inovação são tecnologias que oferecem a base para o desenvolvimento de softwares complementares que de fato definirão as funcionalidades disponíveis aos usuários. Já as plataformas de transação são baseadas na redução de custos de transação, aumento de segurança e facilitação de trocas entre stakeholders. As plataformas híbridas nada mais são do que empresas que conseguem reunir em uma ou múltiplas plataformas os dois modelos de negócio. Ver Cusumano, M.A., Gawer, A., & Yoffie, D.B. (2019). The Business of Platforms. Strategy in the Age of Digital Competition, Innovation, and Power. HarperCollins Publishers.

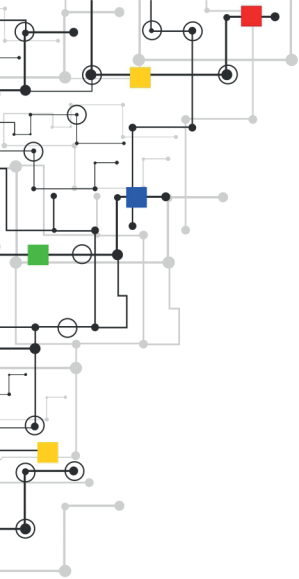


de serviços em plataforma no Brasil. Trata-se não apenas dos segmentos com maior número de empresas ofertantes e maior número de conexões, mas também funcionam como segmentos de sobreposição entre serviços com efeitos de rede com limitações geográficas (ex. *gig economy*) e serviços com efeitos de rede globais (ex. redes sociais e sistemas operacionais). *Marketplaces* é um setor com presença tanto de players puramente digitais (especialmente internacionais) quanto híbridos, oriundos de grandes redes de varejo física (nacionais). Também existe uma franja relevante de marketplaces que atuam em nichos (ex. itens de saúde, casa, construção, esportes). Parte do dinamismo desse setor está ligada a oportunidades imediatas de alavancar escala em serviços *core* para viabilizar receitas complementares com (i) venda de publicidade - atividade que vem crescendo (chamada de *retail ads*), mas ainda é marginal comparada à publicidade digital de buscas ou redes sociais - e (ii) oferta de funcionalidades de pagamento, tarefa mais factível a partir da regulação do Bacen que criou instituições de pagamento com obrigações simplificadas em comparação a outras instituições financeiras, especialmente as bancárias.¹⁸²

Redes de empresas

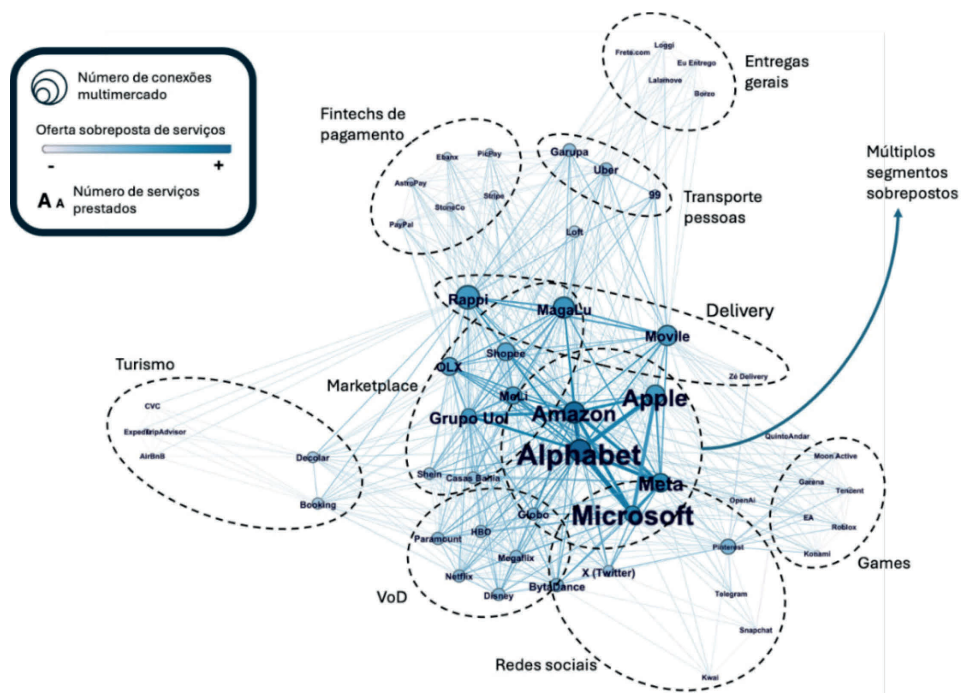
A análise focada em grupos econômicos pretende identificar quais serviços são oferecidos por um mesmo grupo econômico e a extensão dos contatos multisserviço entre diferentes grupos. Combinada com a análise de rede de serviços, esta etapa pode auxiliar no mapeamento de ecossistemas complexos, identificando grupos econômicos com atuação em múltiplos serviços, assim como os contatos multimercado entre diferentes ecossistemas. Também é possível investigar eventuais padrões na organização de empresas em torno de ecossistemas ou plataformas específicas, assim como apresentar indícios sobre o potencial de economias de escopo e a capacidade de alavancagem de efeitos de rede para oferta de serviços.

¹⁸² Sobre o trabalho regulatório feito pelo Bacen para facilitar o surgimento de plataformas de Fintech, veja o relatório setorial Zetta (2021). A revolução dos entrantes: competitividade e inclusão financeira, <https://somozetta.org.br/wp-content/uploads/2024/01/A-Revolucao-dos-Entrantes-PT-Desktop.pdf>



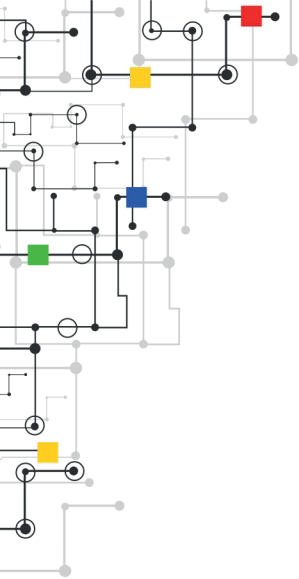
A análise de grupos econômicos também busca apontar potenciais diferenças entre grupos nacionais e internacionais atuando no país, assim como características intrínsecas a certas plataformas, com maior ou menor tendência de se diversificarem em múltiplos modelos de negócios e estratégias de monetização. Para tanto, utilizando-se a mesma base de dados da análise de rede de serviços, definiu-se os nós da rede como os grupos econômicos e as arestas entre eles como a coincidência na oferta de um dos 20 serviços presentes analisados pela rede da Figura 5. Os principais atributos da rede são o tamanho dos nomes de cada segmento, que representa o número de serviços ofertado por cada grupo econômico. Já o tamanho dos nós varia de acordo com o número de conexões multiplicado pelo peso de cada ligação (múltiplas ligações sobrepostas, indicando que existem muitos serviços coincidentes entre diferentes grupos econômicos). Como ilustra a **Figura 9**.

Figura 6. Análise de Rede: grupos econômicos atuando nos principais serviços de plataforma digital no Brasil (2024)



Fonte: Elaboração própria. Rede gerada pelo software Gephi v 0.10.1 com base no algoritmo ForceAtlas.¹⁸³

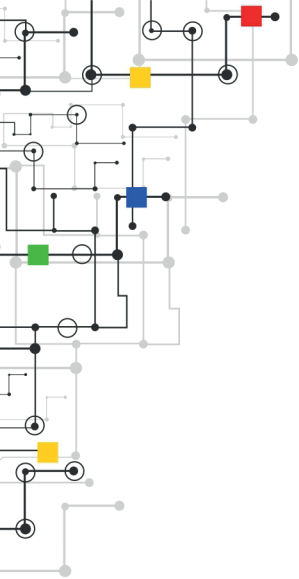
¹⁸³ Os nós se repelem como partículas carregadas, enquanto as arestas atraem seus nós, como molas. Essas forças criam um movimento que converge para um estado de equilíbrio.



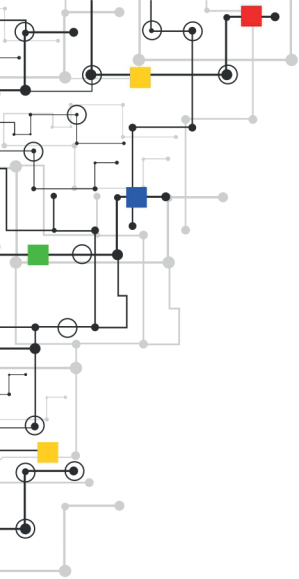
A análise de rede traz indícios preliminares sobre a presença tanto de plataformas especializadas, quanto de ecossistemas complexos de empresas.

A **Figura 9** ilustra algumas dessas interpretações.

- Os segmentos de entregas gerais, entregas de restaurante, e transporte apresentam proximidade, resultado esperado dadas as várias sobreposições entre seus modelos de negócio – plataformas de transação pautadas na *gig economy*, alavancando prestadores similares e apresentando efeitos de rede com limitações geográficas. Entretanto, destaca-se como ‘entrega de restaurantes’ e ‘transporte’ contam, ao mesmo tempo, com um menor número de ofertantes que por sua vez são mais diversificados, especialmente pela oferta de serviços financeiros, se comparados aos players de entregas gerais. Até um passado recente, havia, inclusive, plataformas atuando nos três segmentos, mas atores relevantes decidiram se especializar. Há indícios de que o segmento de entregas em geral apresente maiores possibilidades de *multi-homing* (ex. fornecedores mais homogêneos), menores custos de entrada (ex. menor necessidade de subsidiar lados, menores incentivos para realizar acordos de exclusividade, –arrefecendo conseqüentemente, os efeitos de rede– o que pode aumentar o número de concorrentes, dificultar a monetização e conseqüentemente reduzir a capacidade de alavancar novos serviços).
- O segmento de Fintechs de pagamento, apesar de contar com muitos players especializados, apresenta alto grau de conectividade relativa. Isso se dá porque serviços financeiros (nesse caso, pagamentos), são oferecidos por agentes de praticamente todos os segmentos. Ou seja, atores oriundos de Fintech não apresentam grande diversificação de serviços não-financeiros, mas praticamente todos os demais segmentos acabam se diversificando para serviços de Fintechs. Esse fato pode estar associado à complementaridade de serviços financeiros às demais atividades das plataformas, oferecendo muitas vezes produtos direcionados a um determinado nicho. Reforça-se, também, o diagnóstico de que plataformas de pagamento em geral estão entre os segmentos mais dinâmicos da economia digital no Brasil.



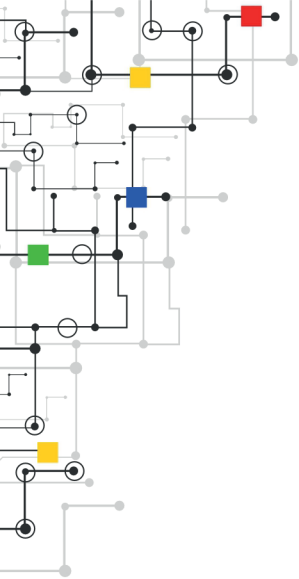
- O segmento de *marketplace* aparece centralizado na figura por contar com grande número de players relativamente diversificados, incluindo, em especial, a oferta de publicidade digital (lado *publisher*) e serviços financeiros, como destacado na análise de rede de serviços.
- Dada a sobreposição de funcionalidades entre redes sociais, VoD e mensageria, além de suas características de efeitos de rede diretos e fortes, a área da rede em que se encontram essas empresas apresentam agentes bastante diferenciados. De um lado, existem alguns altamente especializados – caso de empresas que fazem apenas um desses serviços, com monetização. Por outro lado existem atores diversificados em torno da monetização via publicidade digital, explorando a verticalização no lado da oferta de publicidade digital combinando tanto espaço publicitário quanto serviços de Ad Tech – publicidade. Por fim, esse segmento também apresenta alguns candidatos para caracterização de ecossistemas complexos, extrapolando dinâmicas de publicidade e envolvendo marketplaces, fintechs, ou mesmo sistemas operacionais e serviços em nuvem.
- Por fim, destaca-se um grupo de empresas com oferta de um número grande e diversificado de serviços, caracterizadas por forte contato multisserviço (oferecem serviços alternativos para todos os lados de diversas plataformas), apresentando conexão com praticamente todas as empresas da rede. Esses atores são candidatos a identificarem, no contexto brasileiro, ecossistemas complexos de empresas. Entende-se que são candidatos porque a análise deve extrapolar a mera oferta potencial de múltiplos serviços, e buscar entender se, de fato, esses atores são participantes ativos e relevantes nesses segmentos, e, ainda, até que ponto sua atividade é conectada a ponto de efetivamente gerar economias de escopo e alavancar economias de rede, dados e outros ativos entre diferentes segmentos.
- Destaca-se que alguns dos serviços analisados não são passíveis de serem associados a nenhuma região específica da rede dada tamanho da sobreposição de oferta nesses segmentos, como no caso de inteligência artificial, nuvem, sistemas operacionais (móveis e de computador pessoal), lojas de aplicativo e *ad tech*. Não por



coincidência, esses são os serviços localizados no lado direito da rede de serviços (**Figura 8**), onde estão serviços que combinam tanto um número relativamente baixo de ofertantes quanto uma elevada oferta multi-serviços. Assim, see o gráfico de serviços indicava presença de fortes efeitos de rede nesses casos, a rede de empresas da **Figura 9** reforça esse indício ao apontar que esses serviços podem servir como pilares na formação de ecossistemas complexos de empresas.

É necessário destacar que, para qualquer tomada de decisão em um caso concreto, além das análises de ecossistema e de redes propostas, são necessárias outras etapas de análise, anteriores e posteriores. Primeiro, é preciso compreender como os dados coletados, e a maneira que são organizados, afetam a estrutura da rede. As Figuras 5 e 6 são um retrato de como determinados grupos econômicos e serviços selecionados que eles prestam¹⁸⁴, se relacionam no Brasil em um dado momento (agosto de 2024). A maneira como se seleciona serviços e se aloca atores interfere no tamanho da rede, de seus nós e na natureza das suas conexões. Outros grupos e outros serviços revelariam outras redes. Portanto, o critério de construção em um caso concreto é crucial para a qualidade da análise. Segundo, é importante que se investigue a evolução dessas redes ao longo do tempo, assim como é necessário complementar sua análise com *deep dives* de cada um dos ecossistemas complexos, plataformas e serviços de interesse, para que se compreenda como modelos de negócio, estratégias de monetização, características econômicas, regulações de mercado e estratégias competitivas estão moldando o comportamento desses atores e quais seus impactos sobre a concorrência. Esse exercício envolve, por exemplo, o mapeamento de estruturas societárias entre múltiplos entes dentro de um grupo econômico, identificando incentivos para favorecimento ou tratamento isonômico de partes interessadas. Também mostra-se necessário mapear a relevância que determinado agente econômico possui em cada mercado, e sua capacidade de alavancar efeitos de rede, dados e demais insumos para outros serviços analisados.

¹⁸⁴ A partir de dados coletados em *desk research*.



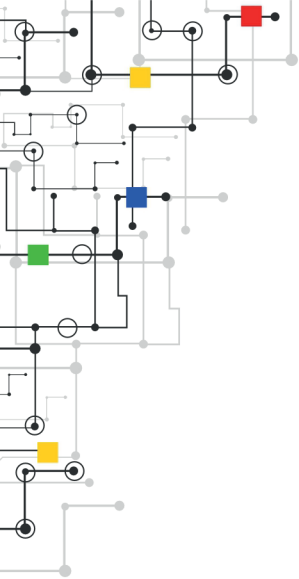
A análise de redes desenvolvida nessa seção indica a complexidade da dinâmica competitiva envolvendo plataformas digitais no Brasil. A presença de plataformas nacionais e internacionais permeia setores importantes da economia brasileira, como varejo, financeiro e entretenimento, além de impactar toda a infraestrutura da economia digital, desde sistemas operacionais até serviços em nuvem. Em muitos casos, é possível identificar a consolidação de plataformas chave em vários mercados, com presença de dois ou três atores, o que requer o acompanhamento da autoridade antitruste, mediante aplicação de ferramental adequado para identificar, dissuadir e punir eventuais estratégias e resultados anticompetitivos. Mais importante, também se identificam indícios robustos de que inúmeras plataformas evoluíram em direção a ecossistemas altamente complexos, em que a combinação de características econômicas e de mercado podem arrefecer de forma significativa o espaço para contestabilidade e concorrência, exigindo da autoridade de concorrência uma atuação que escapa ao seu mandato atual.

2.2.3. Outros ecossistemas de destaque para a economia digital

As contribuições à Tomada de Subsídios também ressaltaram outros serviços e ecossistemas considerados relevantes para a economia digital brasileira. Além da publicidade digital, tratada anteriormente, houve destaque a questões competitivas relacionadas ao ecossistema de sistemas operacionais de dispositivos móveis, enquanto os ecossistemas de intermediação de comércio eletrônico e *fintechs* foram mencionados como exemplos marcados por condições de concorrência e inovação.¹⁸⁵

Os respondentes destacaram que o segmento de sistemas operacionais móveis merece atenção dos formuladores de políticas públicas. Contribuições à Tomada de Subsídios destacaram o papel dos *smartphones* na vida das pessoas, somado ao significativo poder econômico dos operadores de sistemas operacionais móveis. Parte das contribuições reforçou que a estruturação e o funcionamento de

¹⁸⁵ Como ressaltado no Relatório à Tomada de Subsídios, as operadoras de plataformas digitais não GAFAM é o principal grupo que teceu comentários acerca de problemas anticompetitivos relacionados ao ecossistema de sistemas operacionais móveis. De outro lado, os principais grupos a mencionarem exemplos positivos da economia digital brasileira foram as operadoras de plataforma GAFAM e os *think tanks*.



sistemas operacionais móveis são relevantes e sensíveis para o bom funcionamento da economia. O Facebook Brasil, por exemplo, destacou o papel dos smartphones em permitir que, dentre outros exemplos, “indivíduos trabalhem, criem novas oportunidades de negócio, liguem aos amigos e à família, participem em atividades políticas, consumam notícias”.¹⁸⁶ Soma-se a isso a alta penetração de *smartphones* no Brasil, a principalidade dos aplicativos em *smartphone* para compras online no Brasil e os altos índices de tempo diário gasto pelos brasileiros nos celulares, quando comparados com a média mundial.¹⁸⁷

Smartphones também são relevantes para a vida financeira das pessoas, na medida em que a maioria das operações em conta bancária e transações financeiras são realizadas por intermédio de celulares. O Facebook Brasil destacou que o “segmento é importante para os consumidores e fundamental para a indústria brasileira de tecnologia”,¹⁸⁸ considerando o volume de oportunidades facilitadas por smartphones.

Os respondentes destacaram o papel de controle exercido pelos operadores de sistemas operacionais móveis. A Proteste apontou para a existência de altos custos de troca envolvendo sistemas operacionais móveis, tanto para desenvolvedores de aplicativos (e.g., em razão da perda de sua base de clientes e do custo de reescrever as aplicações em outra linguagem) quanto para os usuários (e.g., em razão da impossibilidade de migrar assinaturas).¹⁸⁹

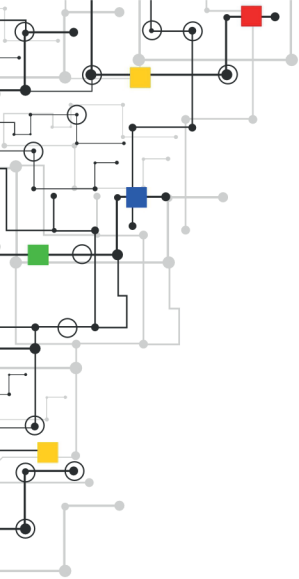
Os respondentes também elencaram condutas potencialmente anticompetitivas empregadas por operadores de sistemas operacionais móveis. Tais condutas podem ser reunidas em três principais eixos, quais sejam (i) problemas concorrenciais com lojas de aplicativos em dispositivos móveis (e.g., vedação ao funcionamento de outras lojas de aplicativo e regras de acesso tidas como injustas e/ou discriminatórias em face de concorrentes atuais e potenciais), (ii) problemas concorrenciais relacionados a pagamentos em dispositivos móveis (e.g., utilização

¹⁸⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook Brasil, 2024, p. 28.

¹⁸⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook Brasil, 2024, p. 29.

¹⁸⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook Brasil, 2024, p. 29.

¹⁸⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, pp. 33-34.



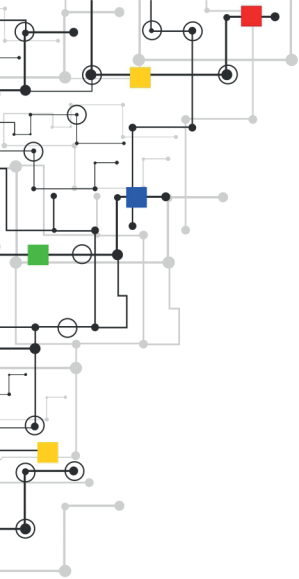
obrigatória de meios de pagamentos dos operadores do ecossistema, taxas de comissão tida como excessivas e impossibilidade de utilizar determinados componentes) e (iii) práticas de autofavorecimento dos operadores de sistemas operacionais móveis em detrimento de desenvolvedores de aplicativos e funcionalidades rivais (e.g., coleta e uso de dados de rivais sem compartilhamento recíproco e práticas para favorecer suas aplicações tais como pré-instalação e *defaults*).

Houve também destaque para questões concorrenciais envolvendo lojas de aplicativo, tidas como o meio mais relevante – e, em alguns casos, o único – para a distribuição de aplicativos em sistemas operacionais móveis. Os respondentes enfatizaram duas principais condutas relacionadas às lojas de aplicativo, a saber, o impedimento ao funcionamento de outras lojas de aplicativos em sistemas operacionais específicos¹⁹⁰ e a imposição de regras de acesso às lojas de aplicativo tidas como injustas e/ou discriminatórias em face de determinados desenvolvedores, especialmente concorrentes atuais e potenciais.¹⁹¹

Parte dos respondentes identificou pontos de atenção relacionados a pagamentos em dispositivos móveis. Contribuições recebidas mencionaram, principalmente: a exigência de utilização obrigatória dos sistemas de pagamento das operadoras de sistemas operacionais dentro de suas respectivas lojas de aplicativo e para as transações dentro dos próprios aplicativos, a existência de taxas de comissão supostamente altas para a transação dentro dos respectivos ecossistemas móveis, a impossibilidade de desenvolvedores independentes de utilizarem determinados componentes dos aparelhos móveis (e.g., tecnologia Near Field Communication ou NFC, que permite pagamentos por aproximação), práticas que limitam a comunicação entre os aplicativos e os seus usuários, como o caso de cláusulas anti-steering (e.g., limitando a possibilidade de informar o usuário sobre

¹⁹⁰ O Match Group defende que tal prática limita o poder de barganha dos desenvolvedores e reduz possíveis alternativas em caso de insatisfação com os produtos da Apple (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Match Group, 2024, p. 1).

¹⁹¹ A CAF afirma que há arbitrariedades tanto na elaboração de determinadas regras a priori quanto na condução dos processos de revisão de aplicativos (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CAF, 2024, p. 5).



outras formas de contratar o serviço) e (v) criação de carteiras digitais próprias além daquelas detidas pelos operadores do ecossistema.¹⁹²

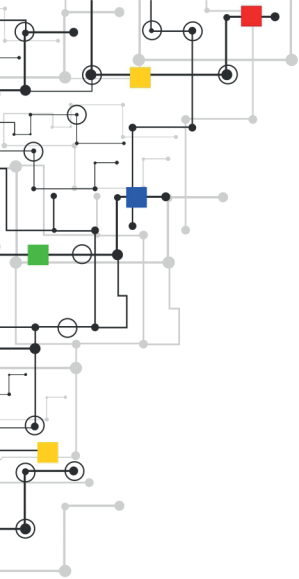
Respondentes expressaram preocupações em relação às práticas de autofavorecimento dos operadores de sistemas operacionais móveis em detrimento dos desenvolvedores de aplicativos e funcionalidades rivais.

Além de orquestrarem o ecossistema móvel, os operadores de sistemas operacionais também ofertam os seus próprios aplicativos à jusante. Nesse sentido, uma parcela dos respondentes apontou para práticas dos operadores de sistemas operacionais que coletam e utilizam dados de aplicações rivais, não compartilhando os mesmos dados com os desenvolvedores independentes,¹⁹³ e empregam outras práticas para favorecer as suas próprias aplicações em detrimento de aplicações rivais (e.g., pré-instalação, configuração padrão de dispositivos e restrições à interoperabilidade).¹⁹⁴

¹⁹² Em relação às taxas de comissão e cláusulas anti-steering, a Proteste afirma serem condutas exploratórias, na medida em que podem ser traduzidas como a cobrança de maiores preços dos desenvolvedores, reduzindo a sua margem. De outro lado, as demais condutas podem ser tidas como exclusionárias, na medida em que impedem que os desenvolvedores rivalizem com funcionalidades já oferecidas pela Apple (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, p. 34). Ademais, em relação à impossibilidade de outros desenvolvedores além da Apple de utilizarem determinados componentes do iPhone, o Mercado Livre destaca que o acesso da tecnologia NFC da Apple por desenvolvedores permitiria a expansão de empresas de fintech e carteiras digitais, “introduzindo maior concorrência e inovação nos mercados de meios de pagamento” (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Mercado Livre, 2024, p. 9).

¹⁹³ Nesse sentido, o Match Group ressalta que, ao limitar o compartilhamento de dados com aplicações rivais, dificulta-se a capacidade do próprio Match Group de detectar e responder a golpes, além de impedir com que adote ferramentas de verificação de idade (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Match Group, 2024, p. 2). Por sua vez, a CAF e a Proteste ressaltam que os operadores de sistemas operacionais coletam informações comercialmente sensíveis dos desenvolvedores e as empregam para competir contra eles (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CAF, 2024, p. 5; e contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, p. 34).

¹⁹⁴ Por exemplo, a CAF ressalta que a integração vertical permite com que Apple e Google se deem vantagens aos seus aplicativos à jusante (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CAF, 2024, p. 5). No mesmo sentido, a Zetta ressalta o emprego de restrições à interoperabilidade, por exemplo, entre *smartwatches* e computadores pessoais, que tornam mais difíceis os usuários desses aparelhos abandonarem o iPhone em razão de problemas de compatibilidade (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Zetta, 2024, pp. 5-6). Por sua vez, a Yandex se insurge contra mecanismos de pré-instalação e seleção de configurações padrão em sistemas operacionais móveis, que tendem a favorecer os serviços dos próprios detentores desses sistemas operacionais. De acordo com a Yandex: “isso resulta na discriminação de desenvolvedores locais que podem ter um produto melhor e mais relevante, afetando os mercados relacionados (por exemplo, o mercado de publicidade, no qual os serviços se tornam mais caros devido à falta de pressão competitiva)” (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Yandex, 2024, p. 4).



As contribuições mencionaram a intermediação por meio de comércio eletrônico e as *fintechs* como exemplos positivos, indicando casos de inovação, dinamismo e crescimento na economia digital brasileira. Os dois segmentos trouxeram exemplos de histórico regulatório distintos: enquanto contribuições listaram meios de pagamentos como um bom exemplo de intervenção regulatória, que promoveu a concorrência e a inovação no setor, o comércio eletrônico foi indicado como um caso em que não houve intervenção regulatória, mas em que há uma multiplicidade de players e canais.

Parte das contribuições apontou o papel do segmento de *fintechs* na redução do custo de serviços bancários e aumento da inclusão financeira e digital no país. Para o Facebook, tais empresas de tecnologia foram “capazes de desafiar a posição dos grandes incumbentes históricos, em grande parte graças à inovação e a um framework regulatório baseado no risco”.¹⁹⁵ A Amazon destacou que o setor de varejo enfrenta ampla concorrência, de múltiplos canais, de modo que não existiria qualquer canal essencial.¹⁹⁶ No mesmo sentido, a ALAI e a Camara-e.net se manifestaram no sentido de particularizar o varejo brasileiro em relação à dinâmica observada internacionalmente.¹⁹⁷

2.3. Conclusão

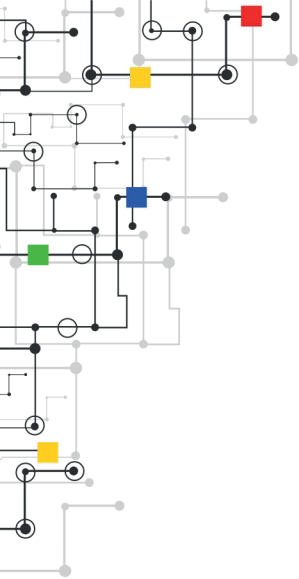
O modelo de negócio de plataformas digitais tem se mostrado fundamental para o desenvolvimento da economia brasileira, impulsionando a produtividade. A maximização desse potencial, no entanto, exige um olhar atento para a dinâmica competitiva desses mercados. Mais especificamente, o país enfrenta o desafio de conciliar o crescimento das plataformas com a garantia de um ambiente competitivo.

Há um descompasso entre os mecanismos atuais de promoção da concorrência no Brasil e as novas dinâmicas dos mercados digitais, similar ao

¹⁹⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook Brasil, 2024, p. 12.

¹⁹⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Amazon Brasil, 2024, p. 2.

¹⁹⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por ALAI, 2024, p. 11; e contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Camara-e.net, 2024, p. 6.



que se observa em outras jurisdições. Esse descompasso se manifesta em dois níveis distintos, demandando soluções específicas.

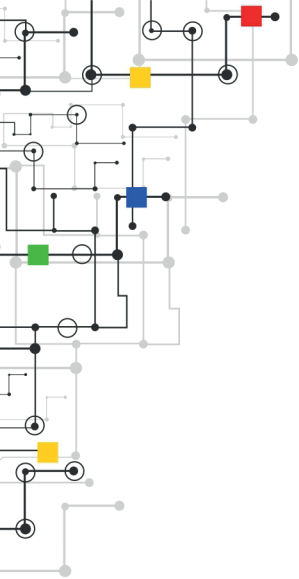
A concentração de poder econômico nas mãos das grandes plataformas configura uma nova estrutura de poder de mercado que os instrumentos tradicionais de análise antitruste, mesmo com a atualização das ferramentas de análise, não conseguem identificar e remediar adequadamente. A análise de redes, ademais, evidencia uma diferença qualitativa entre os diferentes atores que operam plataformas digitais. Algumas plataformas exercem um poder de governança sobre outras plataformas, submetendo-as a suas decisões.¹⁹⁸ Essa dinâmica é particularmente evidente em relação às grandes plataformas globais, cujos serviços são fundamentais para a economia digital como um todo.

A falta de um arcabouço regulatório adequado para promoção de eficiência em mercados digitais na ausência de pressão competitiva é um problema que impacta diretamente o desenvolvimento do país. Ao permitir a concentração de poder em poucos atores, essa situação inibe a inovação, prejudica a produtividade e amplia a distância do Brasil em relação a outras economias. A atualização dos parâmetros para defesa da concorrência se apresenta como uma solução estratégica para esse problema, com capacidade para fomentar o desenvolvimento de negócios digitais e atrair investimentos.

A aplicação da lei de defesa da concorrência pelo CADE pode ser aprimorada para lidar com casos de conduta e atos de concentração envolvendo plataformas digitais. A lei antitruste brasileira dispõe de flexibilidade para abordar parte dessas situações, mas a aplicação da lei por meio de ferramentas de análise formuladas para mercados lineares, tradicionais, é insuficiente e inadequada para casos envolvendo plataformas digitais.

É fundamental que o Brasil ajuste seus mecanismos de defesa da concorrência, considerando tanto as demandas globais quanto as

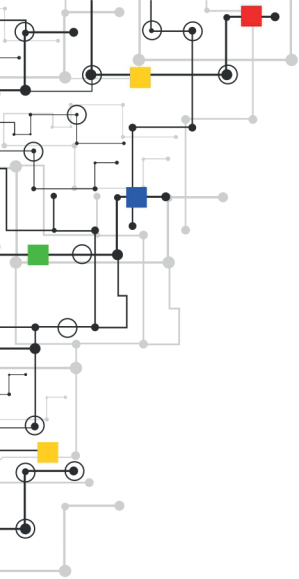
¹⁹⁸ Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso de marketplaces e a aceitação de plataformas de pagamento, ou em sistemas operacionais e as condições de uso de aplicativos de variados serviços de plataforma.



especificidades nacionais. Considerando o cenário global em constante transformação, com impactos diretos no contexto local, a análise aprofundada e embasada em evidências acerca da realidade brasileira aponta para a necessidade de atualizar a política de defesa da concorrência nacional.¹⁹⁹

Os desafios identificados neste estudo demandam uma atualização normativa, que contemple tanto reformas legislativas para a criação de uma nova ferramenta, capaz de identificar e solucionar problemas onde o antitruste tradicional não é suficiente, como reformas infralegais que levem ao aprimoramento das ferramentas tradicionais de análise antitruste. As novas soluções legislativas e de políticas públicas introduzidas em outros países são examinadas na próxima seção, enquanto a seção seguinte apresenta o desenho detalhado dos dois eixos de propostas para o contexto brasileiro.

¹⁹⁹ Sobre a defesa da concorrência como uma política pública, ver Kira, B. (2023). The Politics and Economics of Brazilian Competition Law. *Latin American Law Review*,(11), 21-52.



3. Jurisdições em movimento: o cenário internacional de respostas ao digital

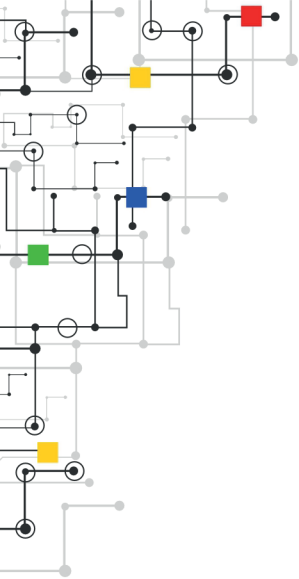
Diante das especificidades dos mercados digitais, o cenário regulatório e de políticas públicas global tem evoluído para lidar com os desafios à concorrência. Diversas jurisdições têm revisado seus marcos legais e proposto novas medidas para lidar com as peculiaridades desses modelos de negócio.

A compreensão da dinâmica internacional oferece subsídios relevantes para refletir acerca do caso brasileiro. Para os fins deste estudo, foram analisadas as respostas elaboradas por dez jurisdições, identificando semelhanças e particularidades em relação ao caso brasileiro. A análise considerou as estratégias e modelos institucionais desenvolvidos, observando a variedade de respostas e os tipos de problemas que elas visam a solucionar, bem como os motivos que justificam a escolha por um ou outro caminho. Os principais achados da análise são discutidos nessa seção.

3.1. Tabela resumo

A tabela a seguir apresenta uma síntese da pesquisa comparativa, evidenciando a ampla gama de soluções e experiências regulatórias em curso. Embora o modelo europeu do *Digital Markets Act* (DMA) seja frequentemente citado na literatura e em estudos comparativos como o paradigma de regulação pró-competitiva digital, sendo o modelo mais mencionado nas contribuições para a Tomada de Subsídios, nossa análise revelou uma diversidade de abordagens. Muitas contribuições consideraram o modelo europeu excessivamente rígido, com a imposição de uma série de obrigações positivas e negativas a grandes controladores de plataforma.²⁰⁰

²⁰⁰ Por exemplo, a Amazon rejeitou a adoção de uma regulação do estilo do DMA no Brasil, ressaltando que o DMA teria surgido de um contexto político específico, visando evitar uma fragmentação regulatória, é derivado de preocupações concorrenciais identificadas pela atuação da Comissão Europeia, e tais preocupações não teriam sido identificadas no Brasil e é uma abordagem menos



Para além do caso europeu, a análise revela uma rica variedade de abordagens regulatórias, que se diferenciam significativamente em seus objetivos, instrumentos e escopo de aplicação. Elas vão desde mudanças no âmbito da *soft law* (como em Singapura), passando pela reforma da lei antitruste para criação de instrumentos de carácter quase-regulatórios (como na Alemanha), até a adoção de novas regulações pró-concorrenciais (como no Reino Unido e no Japão). Mesmo entre jurisdições que optaram por adotar uma forma de regulação com obrigações *ex ante*, há diversidade em diferentes aspectos, como em relação ao foco específico das regulações, o processo de definição das obrigações aplicáveis a agentes designados, o nível de detalhamento das regras, os mecanismos de *enforcement* disponíveis e a flexibilidade e adaptabilidade das regras.²⁰¹

adaptável (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Amazon, 2024, p. 21). Analogamente, o Google rejeita um modelo do tipo do DMA, afirmando ser um experimento arriscado, com efeitos negativos já sendo percebidos (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Google, 2024, p. 1).

²⁰¹ Conforme sugere Oliveira, os desenhos regulatórios para a promoção da concorrência em mercados digitais são resultado de disputas políticas que influenciam a definição de objetivos, processos e design institucional. Tal fato contribui para explicar variações nas opções regulatórias adotadas por diferentes países. Oliveira, Paulo Henrique de. A economia política da regulação concorrencial de mercados digitais: um estudo comparativo entre EUA e União Europeia. FGV EASP - Mestrado em Administração Pública e Governo (2024)

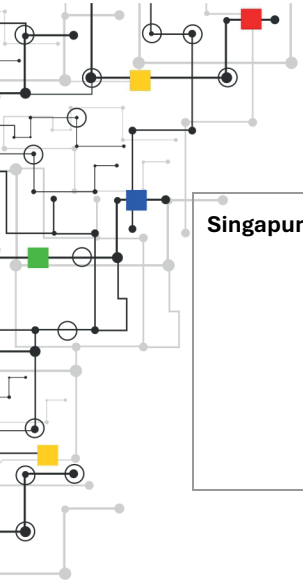
Tabela 1. Síntese dos casos analisados

Jurisdição	Foco da análise	Abordagem	Órgão responsável
União Europeia	<i>Digital Markets Act</i> (DMA – Regulamento UE 2022/1925), Regulamento dos Mercados Digitais, aprovado em 2022	Regulação <i>ex ante</i> com obrigações pré-determinadas para plataformas que fornecem <i>core platforms services</i> e são designadas como <i>gatekeepers</i> .	A Comissão Europeia é a única entidade responsável pela aplicação do DMA, por meio de uma equipe conjunta da Direção-Geral da Concorrência (DG COMP) – responsável pela aplicação da lei antitruste – e da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CONNECT).
Reino Unido	<i>Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024</i> , Lei aprovada em maio de 2024	Regulação <i>ex ante</i> com <i>conduct requirements</i> e <i>pro-competitive interventions</i> (PCIs) individualizados para empresas designadas como tendo <i>Strategic Market Status</i> (SMS).	<i>Competition and Markets Authority</i> (CMA), autoridade antitruste britânica que ganha também novos poderes para implementar leis de proteção do consumidor.
Austrália	<i>Digital Platforms Inquiry Reports</i> , produzidos pela autoridade antitruste australiana ACCC, bem como resposta do governo australiano às recomendações da ACCC	O relatório intermediário publicado em 2022 aponta para a necessidade de reforma regulatória para lidar com problemas concorrenciais e os danos ao consumidor relacionados às plataformas digitais. Governo publicou resposta em 2023 e está em processo de elaboração de uma proposta regulatória (no âmbito do Treasury).	Nova regulação daria poderes para a <i>Australian Competition and Consumer Commission</i> (ACCC), o órgão regulador da concorrência e de proteção dos direitos do consumidor na Austrália.

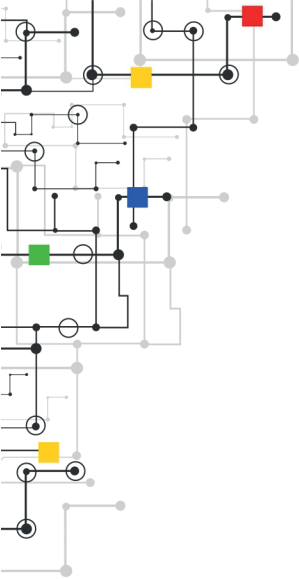
<p>Japão</p>	<p>Nova legislação introduzindo obrigações <i>ex ante</i> com foco em sistemas operacionais de smartphones e lojas de aplicativos (<i>Act on the Promotion of Competition for Specified Smartphone Software</i>) foi aprovada pelo Parlamento japonês em 12 de junho de 2024 e deve entrar em vigor em dezembro de 2025.</p> <p>A lei foi elaborada pelo <i>Secretariat of the Headquarters for Digital Market Competition</i> (HDMC), vinculado ao <i>Cabinet Secretariat</i> do governo japonês, com base em relatório produzido pela autoridade antitruste japonesa (Japan Fair Trade Commission – JFTC).</p>	<p>Nova lei aprovada em junho de 2024 adota um modelo de regulação <i>ex ante</i> com foco específico em ecossistemas digitais móveis.</p>	<p>A <i>Japan Fair Trade Commission</i> (JFTC), autoridade antitruste japonesa, será responsável pela implementação da nova lei.</p>
<p>Alemanha</p>	<p>Artigo 19a da Lei de Concorrência Alemã (<i>Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB</i>)</p>	<p>Reforma na lei de defesa da concorrência realizada em 2021 que dá ao Bundeskartellamt, a autoridade antitruste alemã, novos poderes para desenhar obrigações <i>ex ante</i>.</p> <p>Em um procedimento de duas etapas, o Bundeskartellamt pode proibir empresas com “<i>paramount significance for competition across markets</i>” de se engajarem em determinadas práticas, definidas caso a caso pelo regulador.</p> <p>A Etapa 1 consiste em um procedimento de designação (§ 19a(1) GWB). A Etapa 2 permite que o Bundeskartellamt inicie investigações relativas às empresas designadas e proíba certos comportamentos pelas regras de controle específico de abuso (§ 19a(2) GWB).</p>	<p>Bundeskartellamt, a autoridade antitruste alemã.</p>

<p>Estados Unidos</p>	<p>O principal projeto de lei em discussão é o <i>American Innovation and Choice Online Act</i> (AICOA – S. 2033, 118th), atualmente em comissão do Senado (Senate Judiciary Committee).</p> <p>O principal instrumento infralegal em vigor é a <i>Executive Order on Promoting Competition in the American Economy</i>, de 2021, que direcionou a atuação de órgãos e agências federais na promoção da concorrência e da inovação.</p> <p>Além disso, novas regras para revisão de atos de concentração adotadas em 2023 (<i>2023 Merger Guidelines</i>) exigem que transações envolvendo plataformas de múltiplos lados devem levar em consideração concorrência entre plataformas, concorrência em plataformas, e concorrência para substituir uma plataforma.</p>	<p>AICOA é projeto de lei bipartidário para introdução de regulação <i>ex ante</i> com foco em plataformas economicamente mais significativas com grande base de usuários nos EUA e que funcionam como <i>critical trading partners</i>.</p> <p>O governo dos EUA tem usado todos os instrumentos disponíveis para avançar uma agenda de promoção da concorrência na economia como um todo, mas tendo elegido o setor de tecnologia como um dos principais focos de atuação. Isso inclui o uso da lei antitruste para abertura de investigações e processos judiciais contra grandes empresas de tecnologia, instrumentos de <i>soft law</i> e ferramentas de <i>competition advocacy</i> para fomentar concorrência no setor de tecnologia.</p> <p>Processos movidos pelo Departamento de Justiça (<i>Department of Justice – DOJ</i>) contra empresas de tecnologia fazem parte dessa estratégia. Um caso emblemático foi a ação movido pelo DOJ contra o Google, alegando que a empresa violou a lei antitruste dos EUA ao monopolizar ilegalmente os mercados de busca e publicidade online, que levou à condenação da empresa pela corte distrital de Columbia, em agosto de 2024.</p>	<p>Não há um único órgão/regulador responsável pela implementação da estratégia de promoção da concorrência em mercados digitais nos EUA. O governo Biden adota uma abordagem <i>whole of government</i> envolvendo diversos atores.</p>
------------------------------	---	---	--

<p>África do Sul</p>	<p>O principal instrumento para atuação em concorrência em mercados digitais é a ferramenta de investigação de mercado (<i>market inquiry</i>), com base em novos poderes atribuídos à autoridade antitruste para desenhar remédios e proibir determinadas condutas. A ampliação do escopo das investigações de mercado ocorreu por meio de atualização da lei de defesa da concorrência, ocorrida em 2018.</p>	<p>A investigação de plataformas de intermediação (<i>Online Intermediation Platforms Market Inquiry</i>) foi a primeira conduzida pela autoridade antitruste com base nos novos poderes. A investigação teve como foco alguns setores específicos considerados mais relevantes para a economia sul-africana, incluindo comércio eletrônico, agências de viagens online, entrega de comida, lojas de aplicativos, classificados de imóveis/automóveis e mecanismos de busca. O relatório final foi publicado em 2023 e incluiu remédios específicos para algumas empresas e Intervenções setoriais.</p>	<p>A <i>Competition Commission</i> (CompCom), autoridade antitruste da África do Sul, é o órgão responsável por conduzir as investigações de mercado e impor remédios.</p>
<p>Índia</p>	<p>Draft <i>Digital Competition Bill</i> (DCB), projeto de lei apresentado em março de 2024 pelo comitê especial instituído pelo <i>Ministry of Corporate Affairs</i>, com base nas conclusões do <i>Report of the Committee on Digital Competition Law</i>.</p>	<p>Projeto de lei DCB visa a estabelecer obrigações <i>ex ante</i> aplicáveis a empresas digitais com significância sistêmica (<i>Systemically Significant Digital Enterprise – SSDE</i>) que forneçam ao menos um <i>core digital services</i> na Índia.</p> <p>O governo indiano recebeu comentários e sugestões a proposta legislativa até 15 de maio de 2024.</p>	<p>A <i>Competition Commission of India</i> (CCI), autoridade antitruste indiana, será o principal órgão responsável pela implementação da futura lei.</p>
<p>Taiwan</p>	<p>TFTC <i>White Paper on Competition Policy in the Digital Economy</i>, de dezembro de 2022</p>	<p>Relatório sugere emendas na lei de defesa da concorrência (<i>Taiwan Fair Trade Act</i>), incluindo mudanças nos guias de definição de mercados relevantes e a sugestão de criação de uma ferramenta de investigação de mercados.</p> <p>Ênfase na melhoria do <i>enforcement</i> do antitruste. Opção por não adotar regulação pro-competitiva <i>ex ante</i> e por privilegiar o nexo local ao considerar os efeitos na concorrência.</p>	<p>A <i>Taiwan Fair Trade Commission</i> (TFTC) é a autoridade antitruste responsável pela aplicação da lei de defesa da concorrência.</p>



Singapura	CCCS <i>Market Study on E-commerce Platforms</i> , de setembro de 2020	O relatório identifica necessidade de maior clareza e orientação por parte da autoridade antitruste para aplicação da Lei da Concorrência no ambiente digital, mas sugere aprimoramentos na aplicação da lei de defesa da concorrência e nas regras consumeristas existentes, sem necessidade de alteração legislativa.	A <i>Competition and Consumer Commission of Singapore</i> (CCCS) é a autoridade antitruste que elaborou o estudo e responsável por aprimorar a aplicação da lei de defesa da concorrência.
------------------	--	---	--



3.2. Casos selecionados

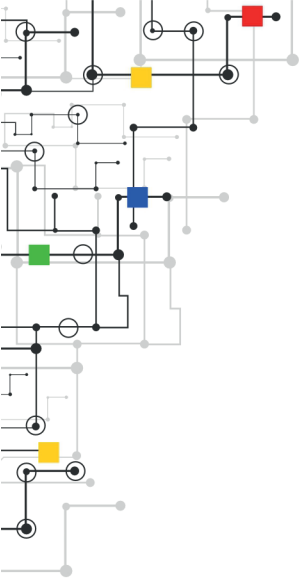
Diante dessa diversidade de estratégias, um ponto em comum emerge: a necessidade de adaptar o arcabouço regulatório e institucional para acompanhar a rápida evolução dos mercados em que plataformas digitais atuam. A análise de diversos casos demonstra que as dinâmicas econômicas e concorrenciais de plataformas digitais, especialmente por conta da existência de ecossistemas digitais, são distintas e exigem ferramentas econômicas e jurídicas específicas. Esta seção do relatório apresenta uma análise mais detalhada dos diagnósticos e das escolhas de política pública desenvolvidas em três jurisdições: Alemanha, Reino Unido, e Japão.

3.2.1. Alemanha

Na Alemanha, a principal resposta legislativa foi a atualização da lei antitruste, fortalecendo a autoridade de defesa da concorrência para lidar com mercados com efeitos de rede acentuados, sem criação de um regime regulatório autônomo. A reforma legislativa concluída em 2021 introduziu a Seção 19ª na Lei da Concorrência alemã (GWB, *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*). Essa nova seção permite ao *Bundeskartellamt* (BKA, autoridade antitruste alemã) intervir de forma mais rápida em casos em que a concorrência esteja ameaçada por grandes empresas atuando em mercados de múltiplos lados.

A alteração legislativa introduz um processo em duas etapas para que o BKA possa: i) designar empresas como tendo "importância fundamental para a concorrência em mais de um mercado" (*paramount significance for competition across markets*) e ii) conduzir investigações que levem à proibição de determinadas práticas – condutas que serão presumidamente ilegais para as empresas designadas, como o auto-favorecimento de serviços do próprio grupo ou a restrição de entrada de empresas no mercado por meio do processamento de dados relevantes para a concorrência.

A decisão de designação se baseia principalmente no modelo de negócios e na estrutura da empresa potencialmente designada, e não em um comportamento específico. O parágrafo 1º do artigo 19a define duas condições



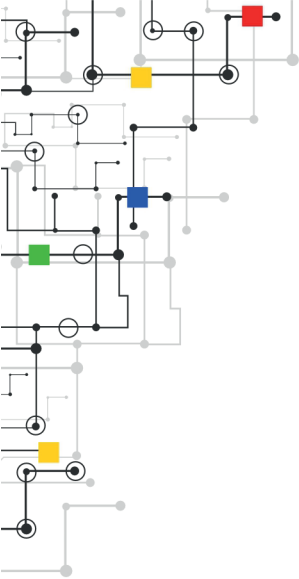
cumulativas para que o BKA possa designar uma empresa, tornando-a sujeita a obrigações *ex ante*: i) a empresa deve atuar de forma significativa em mercados de múltiplos lados ou em rede; e ii) deve deter importância fundamental para a concorrência em mais de um mercado (*across markets*).

Embora a redação do artigo 19a seja ampla o suficiente para abranger outros tipos de empresas, há indícios de que o foco são, principalmente, as grandes empresas de tecnologia. Embora a lei exija apenas que a empresa designada tenha atuação significativa em mercados de múltiplos lados ou estruturados como redes (artigo 18(3a)), a justificativa do projeto de lei deixa claro que o objetivo é regular apenas algumas empresas “com foco em modelos de negócios digitais”. Ademais, o documento enfatiza que a disposição tem como alvo apenas um “pequeno grupo de empresas” ou “ecossistemas digitais”.²⁰² No entanto, a redação do artigo 19a confere à nova ferramenta um alcance mais amplo, permitindo abordar não apenas plataformas digitais, mas também outros serviços, como os serviços automotivos do Google. Essa flexibilidade garante que a legislação possa acompanhar a evolução dos mercados e adaptar-se a novos modelos de negócios que possam surgir no futuro.

A lei não estabelece critérios quantitativos específicos para designação das empresas. Ao avaliar a importância fundamental de uma empresa para a concorrência em mais de um mercado, a lei elenca critérios amplos, determinando que sejam considerados, em particular, os seguintes fatores, posição dominante em um ou mais mercados, solidez financeira ou acesso a outros recursos, integração vertical e atividades em mercados relacionados, acesso a dados relevantes para a concorrência, e relevância de suas atividades para o acesso de terceiros a mercados de fornecimento e vendas, e sua influência relacionada nas atividades comerciais de terceiros.

O texto da lei permite também que empresas que ainda não sejam dominantes em nenhum mercado sejam alvo de designação. Essa abordagem diferencia a nova ferramenta do artigo 19a da aplicação do antitruste tradicional que

²⁰² BMWK, *White Paper Digital Platforms Digital regulatory policy for growth, innovation, competition and participation*, 1 de março de 2017, disponível em: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gwb-digitalisierungsgesetz-eferentenentwurf.pdf?_blob=publicationFile&v=10



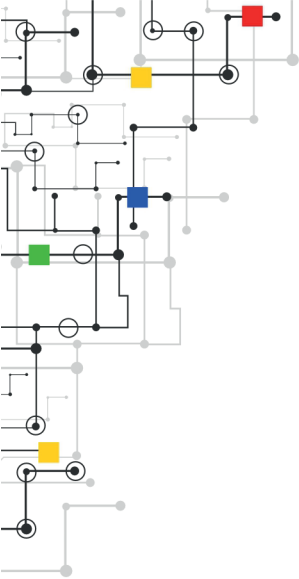
só aborda empresas que já se encontram em posição dominante. No artigo 19a, o limite é deliberadamente mais baixo, indicando ainda uma certa posição de liderança, mas não necessariamente dominância.

A segunda etapa do processo consiste em uma investigação focada em uma prática específica da empresa designada. Embora a decisão de designação não imponha restrições diretas, ela habilita a empresa a ser investigada e, potencialmente, sujeita a regras de conduta. Nessa segunda etapa, a posição econômica relevante é presumida com base na designação, de modo que a investigação conduzida pela autoridade antitruste não exige o cumprimento das etapas tradicionais da análise antitruste, como a definição do mercado relevante e o teste de dominância.

Essa investigação pode culminar na imposição de regras de conduta para remediar problemas concorrenciais identificados. O parágrafo 2º do artigo 19a elenca um catálogo de condutas potencialmente nocivas que o BKA pode proibir empresas designadas de praticar. Os tipos de proibições são deliberadamente formulados de forma ampla na lei. Cabe ao BKA, com base nas circunstâncias do caso concreto, determinar quais proibições são mais adequadas, estabelecendo uma ordem específica (*cease and desist*) para a empresa investigada.

A empresa designada pode apresentar defesas de eficiência e demonstrar que o comportamento questionado é "objetivamente justificado". No entanto, o ônus da prova cabe à empresa designada, que deve demonstrar os efeitos pró-competitivos ou de aumento da eficiência que a prática possa ter.

Somente após a designação como empresa de importância fundamental e o recebimento de uma decisão estabelecendo proibições específicas, a empresa será obrigada a cumprir as regras de conduta estipuladas. Após a determinação das proibições, se a empresa infringir a decisão legal de proibição, uma multa administrativa poderá ser aplicada ou a parte lesada poderá entrar com uma ação judicial por danos e prejuízos.



As primeiras empresas foram designadas e o BKA está conduzindo investigações para definir proibições personalizadas. Em 5 de outubro de 2023, a autoridade concluiu a primeira investigação de uma empresa designada por meio do artigo 19a da GWB: o caso contra a Google em relação aos termos de uso e processamento de dados da empresa, estabelecendo obrigações específicas para remediar os problemas identificados.²⁰³

3.2.2. Reino Unido

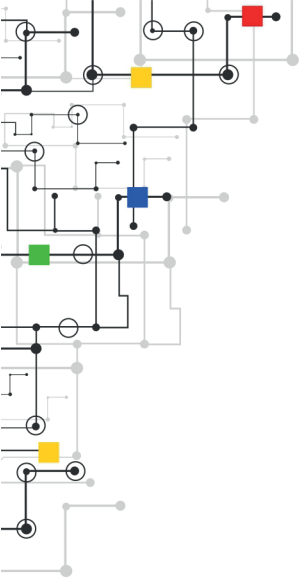
No Reino Unido, a principal estratégia adotada foi a combinação de alterações na lei antitruste, como a ampliação dos poderes de investigação, com a adoção de um novo instrumento regulatório pro-concorrencial. Essa combinação visa a fortalecer a capacidade da autoridade antitruste (*Competition and Markets Authority – CMA*) para identificar e remediar riscos a concorrência de forma tempestiva.

O *Digital Market, Competition and Consumers Act 2024 (DMCC)* estabelece um novo regime pró-competitivo para mercados digitais. A lei, sancionada em maio de 2024, busca lidar com o amplo poder de mercado de um pequeno número de empresas de tecnologia, concedendo novas ferramentas para Unidade de Mercados Digitais (*Digital Markets Unit*) da CMA para promover mercados mais dinâmicos de forma proativa e prevenir práticas nocivas à concorrência.

O novo regime terá como alvo um número restrito de empresas que exercem controle significativo sobre os mercados digitais. Essas empresas serão designadas como tendo *strategic market status* (SMS) em relação a atividades digitais específicas. A lei não fornece uma lista exaustiva de atividades digitais, mas apresenta um conceito amplo, definindo-as como atividades para o fornecimento i) de serviços ou ii) de conteúdo pela internet.

Caberá a CMA designar uma empresa como tendo SMS em relação a uma atividade digital após realizar uma investigação com base em critérios

²⁰³ BKA, *Bundeskartellamt gives users of Google services better control over their data*, 6 de outubro de 2023, disponível em: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2023/B7-70-21.html?nn=3591568>

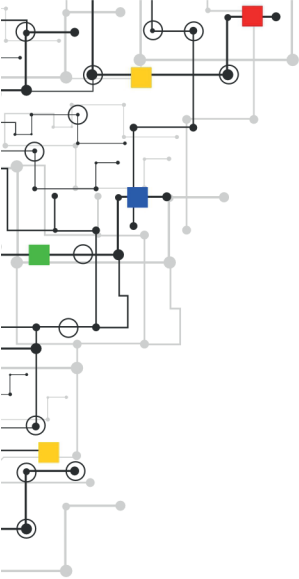


qualitativos e quantitativos. Em relação aos critérios qualitativos, a CMA levará em consideração se a empresa possui: i) poder de mercado substancial e entrincheirado, e ii) uma posição de importância estratégica em relação a uma ou mais atividades digitais vinculadas ao Reino Unido. A lei estabelece que uma empresa teria uma posição de importância estratégica em relação a uma atividade digital quando uma ou mais das seguintes condições forem atendidas: a) a empresa alcançou uma posição de tamanho ou escala em relação à atividade digital; b) um número significativo de empresas utiliza a atividade digital conforme realizada pela empresa investigada para conduzir seus negócios; c) a posição da empresa em relação à atividade digital permitiria que ela estendesse seu poder de mercado para uma variedade de outras atividades; d) a posição da empresa em relação à atividade digital permite que ela determine ou influencie substancialmente a forma como outras empresas se comportam, em relação à atividade digital ou de outra forma.

A lei estabelece também um critério quantitativo: limites de faturamento como requisitos mínimos para designação como SMS, mas não como presunções. Apenas empresas com um faturamento global superior a £ 25 bilhões e um faturamento no Reino Unido acima de £ 1 bilhão podem ser objeto de investigação para designação SMS.

A lei concede à CMA poder para definir requisitos de conduta (*conduct requirements*) específicos para cada atividade digital de SMS designada. A lei não fornece uma lista exaustiva e específica dessas medidas, mas sim uma lista ampla de tipos permitidos de requisitos de conduta, que incluem tanto obrigações positivas, exigindo que as empresas adotem determinado comportamento, como obrigações negativas, que visam proibir certos tipos de conduta. Por exemplo, a CMA poderá criar regras para proibindo uma empresa designada de usar dados de maneira injusta, ou de restringir a capacidade dos usuários ou potenciais usuários de utilizar produtos de outras empresas.

Além dos *conduct requirements*, outra ferramenta regulatória fundamental introduzida pela lei é a possibilidade de desenhar intervenções pró-competição para enfrentar as fontes de poder de mercado das empresas



SMS. A CMA terá poderes para desenhar intervenções direcionadas para lidar com as causas raízes dos problemas de concorrência nos mercados digitais.

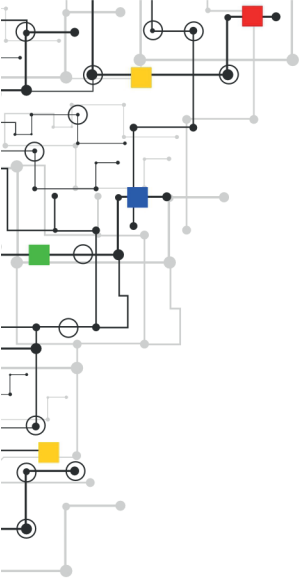
A CMA será responsável pela implementação do regime do DMCC por meio da Unidade de Mercados Digitais (*Digital Markets Unit - DMU*). A DMU atuará como uma unidade administrativa dentro da CMA, tomando as decisões sobre o dia a dia do regime e aplicando as medidas cabíveis.

O governo britânico sinalizou que a intenção é que a DMU busque resolver as preocupações concorrenciais por meio de um engajamento informal e cooperativo com as empresas. No entanto, a autoridade antitruste terá poderes robustos para lidar com o não cumprimento das regras por parte das empresas, incluindo a aplicação de multas de até 10% do faturamento global e a responsabilização de gerentes seniores por garantir que a empresa cumpra as solicitações de informações.

A CMA integra o Fórum de Cooperação em Regulamentação Digital do Reino Unido (*UK Digital Regulation Cooperation Forum - DRCF*). Tal fórum inclui também o Gabinete do Comissário de Informação (*Information Commissioner's Office - ICO*), do Gabinete de Comunicações (*Office of Communications - Ofcom*) e da Autoridade de Conduta Financeira (*Financial Conduct Authority - FCA*). Essa colaboração interinstitucional visa a garantir a coerência e a efetividade da regulamentação digital no Reino Unido.²⁰⁴

O DMCC entrou em vigor em maio de 2024 e as primeiras investigações para designação de empresas SMS estão previstas para o segundo semestre de 2024. A implementação plena da lei exigirá a definição de requisitos de conduta e intervenções pro-competitivas específicos para cada atividade digital de SMS designada, um processo que será conduzido pela CMA em colaboração com as partes interessadas.

²⁰⁴ Reino Unido, *The Digital Regulation Cooperation Forum*, 28 de março de 2023, disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/the-digital-regulation-cooperation-forum>



3.2.3. Japão

A estratégia adotada pelo Japão foi uma combinação de três estratégias principais, em uma combinação de ferramentas antitruste e regulatórias. Tais medidas incluem alterações de *soft law* para uma melhor aplicação da lei antitruste a mercados digitais, uma nova lei que estabelece um modelo de correção e impõe um código de conduta a determinados operadores de plataforma, e mais recentemente uma nova regulação pro-concorrencial estabelecendo obrigações *ex ante* para operadores de ecossistemas digitais móveis.

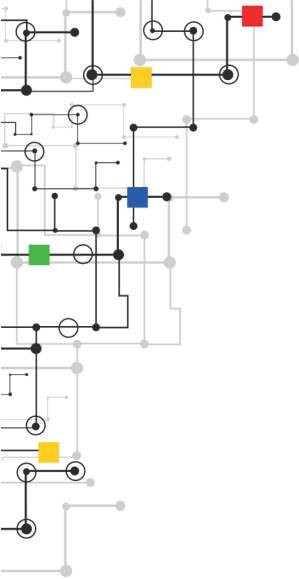
Em relação a medidas de *soft law*, a *Japan Fair Trade Commission (JFTC)*, autoridade antitruste japonesa, adotou novos guias de análise com foco em mercados digitais. Os guias tinham como objetivo aprimorar a aplicação da Lei Antimonopólio (Lei nº 54 de 1947 - AMA). Esses guias abordam especificamente questões como efeitos de rede e o papel dos dados, que são cruciais para a análise antitruste em mercados digitais.²⁰⁵

Além das medidas de *soft law*, o Japão também implementou reformas legislativas mais abrangentes. A primeira delas foi a Lei de Melhoria da Transparência e Justiça das Plataformas Digitais (*Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms – TFDPA*), em vigor desde 1º de fevereiro de 2021.²⁰⁶ A TFDPA, inspirada na Diretiva Europeia P2B, estabelece uma regulamentação aplicável ao relacionamento entre plataformas e empresas, visando a promover a transparência e a equidade nas relações comerciais. Determinados operadores de plataforma – incluindo lojas de aplicativos, marketplaces online e plataformas de publicidade digital – são sujeitos a códigos de conduta. O cumprimento desses códigos de conduta é monitorado pelo Ministério da Economia, Comércio e Indústria (METI).²⁰⁷

²⁰⁵ Japão, *Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade* (Act No. 54 of April 14, 1947), disponível em: https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/AMA.pdf

²⁰⁶ METI, *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA)*, maio de 2020, disponível em: https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/index.html

²⁰⁷ METI, *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms (TFDPA)*, maio de 2020, disponível em: https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/index.html



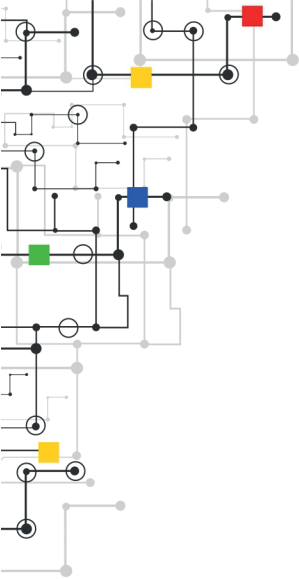
O governo japonês avaliou que a concentração de poder econômico em ecossistemas de aplicativos móveis persistiu e decidiu adotar uma regulação pro-concorrencial específica para esse setor. Essa decisão foi motivada pela necessidade de intervir de forma tempestiva para conter os efeitos negativos das dinâmicas desses mercados e pela necessidade de priorizar a intervenção em plataformas com maior poder de mercado, capazes de influenciar significativamente a concorrência. Em junho de 2024, a lei *Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software* foi aprovada pelo parlamento japonês, visando a regular empresas que dominam os sistemas operacionais de smartphones e lojas de aplicativos.²⁰⁸

A nova lei atribui à JFTC a autoridade de designar como "operadoras designadas" empresas que oferecem determinados tipos de *software* (sistemas operacionais móveis, lojas de aplicativos, navegadores, e mecanismos de busca) e cujo negócio atinge um porte específico. A designação dessas empresas será feita com base em critérios quantitativos e qualitativos, definidos pelo *Cabinet Office* para cada tipo de *software*.

As empresas designadas deverão cumprir uma série de obrigações estabelecidas pela lei, muitas delas semelhantes às do DMA europeu. Por exemplo, empresas designadas não poderão favorecer seus próprios produtos ou serviços em resultados de busca sem justificativa e deverão garantir o acesso de desenvolvedores a recursos controlados por seus sistemas operacionais. A lei também proíbe a utilização de dados coletados de terceiros para promover seus próprios produtos e serviços.

A lei outorga à JFTC o poder de investigar, aplicar multas, emitir ordens de cessação de conduta e outras medidas. A lei também proíbe retaliações contra usuários que apresentarem reclamações, incentivando a participação de terceiros na fiscalização da lei.

²⁰⁸ JFTC, *Cabinet Decision on the Bill for the Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software*, 26 de abril de 2024, disponível em: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2024/April/240426.html>. A legislação foi elaborada pelo HDMC do governo federal e aprovada com base nas recomendações feitas no relatório *Competition Assessment of the Mobile Ecosystem*, publicado em 2023, que examinou como a estrutura do ecossistema móvel afeta o ambiente competitivo. JFTC, *Competition Assessment of the Mobile Ecosystem Final Report: Summary*, 16 de junho de 2023, disponível em: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/digitalmarket/pdf_e/documents_230616.pdf



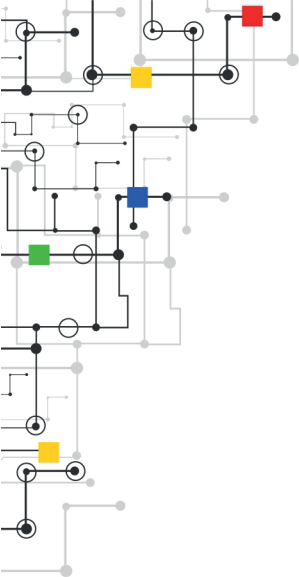
3.3. Ferramentas regulatórias híbridas

A análise da experiência comparada revela que as reformas, apesar de variadas, convergem para a introdução de regras híbridas, situadas entre o direito antitruste tradicional e a regulação econômica.²⁰⁹ Embora o instrumento jurídico adotado e o universo de empresas passíveis de designação variem, essas iniciativas compartilham a característica de ampliar as ferramentas à disposição da autoridade antitruste, contornando as limitações inerentes ao direito antitruste tradicional quando se trata de agentes econômicos que detêm poder de mercado significativo, decorrente de efeitos de rede acentuados e de uma posição privilegiada de organização e controle de acesso a insumos e infraestruturas digitais.

No caso da Alemanha, o foco foi na reforma da lei antitruste para conferir à autoridade de defesa da concorrência mais ferramentas para intervir quando uma empresa atua de forma significativa em mercados multifacetados ou em rede e detém importância fundamental para a concorrência em mais de um mercado. A identificação das empresas passíveis de designação, baseada no modelo de negócios, amplia o escopo de aplicação da lei e oferece maior flexibilidade para identificar atores preocupantes. Trata-se de uma abordagem híbrida, combinando elementos antitruste e regulatórios: a lei requer análise caso a caso, mas permite a imposição de obrigações *ex ante*, dispensando o processo de definição de mercado e identificação de poder de mercado, típico do direito antitruste tradicional.

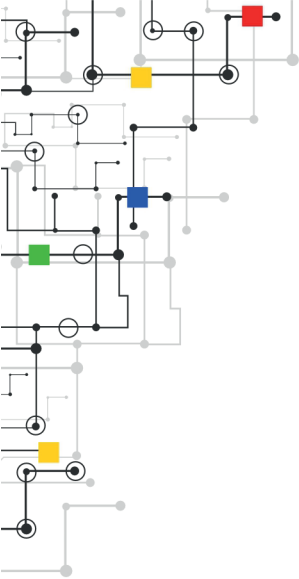
O Reino Unido, por sua vez, optou por estabelecer uma nova ferramenta regulatória de natureza pro-competitiva, complementar à lei antitruste, concedendo à autoridade de defesa da concorrência poderes para impor obrigações *ex ante* a empresas com poder de mercado substantivo e consolidado em atividades digitais. O escopo da lei do Reino Unido é mais específico do que a lei alemã, indicando claramente o foco em empresas que

²⁰⁹ A OCDE ressalta que regulações híbridas são formas inovadoras de regular e supervisionar as plataformas digitais. OCDE (2021), Ex ante regulation of digital markets, OECD Competition Committee Discussion Paper, <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-andcompetition-in-digital-markets.htm>



prestam atividades digitais. A lei britânica prevê uma série de obrigações que podem ser impostas às empresas designadas, mas o estabelecimento de regras específicas para cada empresa e atividade digital ocorre caso a caso, após investigação. De forma semelhante à Alemanha, essa análise caso-a-caso restringe o número de investigações simultâneas, mas evita a aplicação de regras genéricas e inflexíveis a todos os atores.

Por fim, no caso do Japão, a opção foi por uma regulação pro-competitiva com foco em atores muito bem delimitados: ecossistemas móveis que, devido à sua estrutura e poder de mercado, apresentam problemas de concorrência que o antitruste tradicional não consegue resolver. Empresas dominantes nesses ecossistemas podem ser designadas pela autoridade antitruste e serão então sujeitas a obrigações predefinidas pela lei, que são aplicáveis a partir do momento da designação. Essa abordagem se assemelha a proibições *per se* e é viabilizada pela natureza do alvo da regulação, composta por um universo restrito de empresas com características similares.

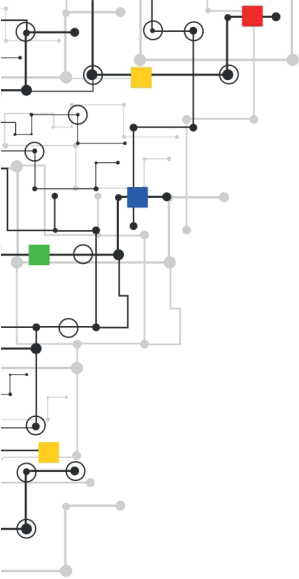


4. Propostas regulatórias e de políticas públicas

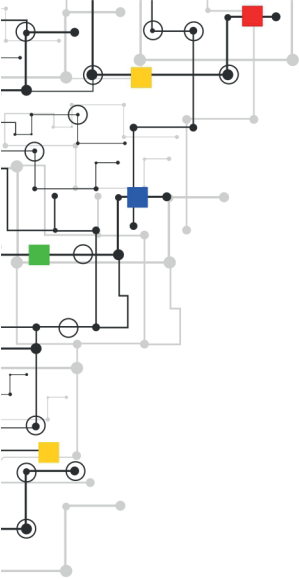
Diante do diagnóstico de que a política de defesa da concorrência necessita de atualização para acompanhar as dinâmicas das plataformas digitais, este capítulo apresenta uma agenda normativa. Com base nas análises anteriores e nas contribuições recebidas via Tomada de Subsídios, as propostas se dividem em dois grupos principais.

O primeiro grupo propõe mudanças no SBDC e na lei de defesa da concorrência para dotar o CADE de ferramentas mais eficazes para intervir em questões concorrenciais envolvendo plataformas sistemicamente relevantes. O ferramental seria estruturado em duas etapas. A primeira consistiria em designar empresas que sejam agentes econômicos de grande porte, com presença significativa em mercados de múltiplos lados, cujo poder econômico esteja associado às particularidades das dinâmicas dos mercados digitais, incluindo a presença de acentuados efeitos de rede. A segunda etapa, após a designação, consistiria em estabelecer obrigações regulatórias específicas para cada agente econômico designado.

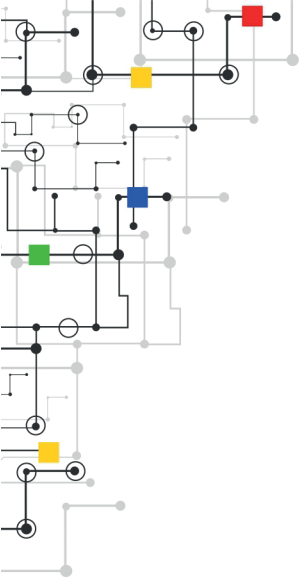
Esse novo mecanismo visa a fortalecer a capacidade institucional do CADE no enfrentamento dos desafios concorrenciais inerentes a mercados digitais. Os objetivos são promover a contestabilidade em mercados que tendem naturalmente à concentração, assegurar parâmetros de governança e gestão de efeitos de rede na ausência de pressão competitiva, assegurar a liberdade de escolha para usuários de plataformas digitais e promover a transparência em mercados digitais.



Grupo 1 – Novo Instrumento para a promoção da concorrência em casos de plataformas com relevância sistêmica		
#	Proposta	Alteração necessária
1	<p>Estabelecer procedimento para a designação de plataformas sistemicamente relevantes, cujo poder econômico esteja associado às particularidades das dinâmicas dos mercados digitais.</p> <ul style="list-style-type: none"> A lei estabelecerá um rol de critérios qualitativos para a designação de empresas, considerando aspectos como: presença em mercados de múltiplos lados; poder de mercado associado a efeitos de rede; oferta relevante de múltiplos serviços digitais; integrações verticais em mercados relacionados; acesso a grandes volumes de dados pessoais e comerciais relevantes; e número significativo de usuários. A fim de assegurar que apenas os agentes econômicos de grande porte sejam sujeitos à designação, 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>). As decisões de designação deverão ser submetidas ao tribunal do CADE. 	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"> Obrigações de 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, e Dever de informar a usuários finais e profissionais e ao CADE acerca de alterações nos termos de uso ou serviço oferecidos. As obrigações procedimentais e de transparência impostas aos agentes designados deverão ser submetidas ao Tribunal do CADE. 	Legislativa

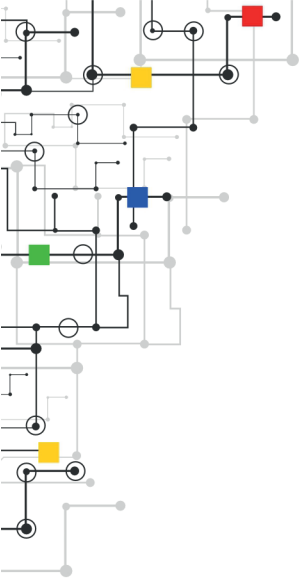


<p>3</p>	<p>Estabelecer procedimento para que o CADE investigue as empresas designadas e defina obrigações substantivas específicas para cada caso.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A lei estabelecerá um rol de obrigações que poderão ser impostas pelo CADE, conferindo flexibilidade para cada caso. • O alcance das obrigações poderá ser especificado em relação a produtos e serviços específicos ofertados pelo agente designado. • Inversão do ônus da prova: comprovação com justificativa objetiva recai sobre o agente designado. • As obrigações substantivas impostas aos agentes designados deverão ser submetidas ao Tribunal do CADE. 	<p>Legislativa</p>
<p>4</p>	<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. • Unidade reunirá um corpo técnico especializado, que desenvolverá competências em relação aos temas de plataformas e ecossistemas digitais, mercados de múltiplos lados e efeitos de rede. 	<p>Legislativa</p>
<p>5</p>	<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 processo de desenho, implementação e monitoramento de obrigações específicas definidas após investigação dos agentes designados, quando necessário, em função de aspectos técnicos ou setoriais relevantes. 	<p>Legislativa</p>

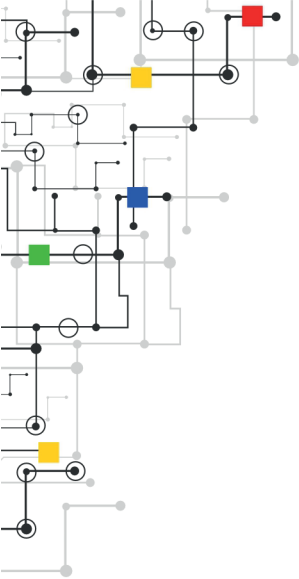


<p>6</p>	<p>Fortalecer as competências do CADE para realização de estudos de mercado, conferindo ao DEE poderes para requerer informações e analisar, por iniciativa própria ou após pedidos de outros órgãos, ou reclamações recebidas, um determinado setor ou indústria.</p> <ul style="list-style-type: none"> Essa ferramenta possibilitará ao CADE realizar uma análise proativa e abrangente das dinâmicas competitivas em diversos setores, permitindo identificar e abordar problemas sistêmicos de concorrência, não se limitando a condutas específicas ou a momentos pontuais, como em atos de concentração. 	<p>Legislativa</p>
<p>7</p>	<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 de cooperação interinstitucional, com arranjos flexíveis, que possibilite a troca de informações entre órgãos federais, reguladores setoriais e especialistas, permitindo respostas ágeis e economia de recursos em temas transversais relacionados a mercados digitais. 	<p>Decreto</p>

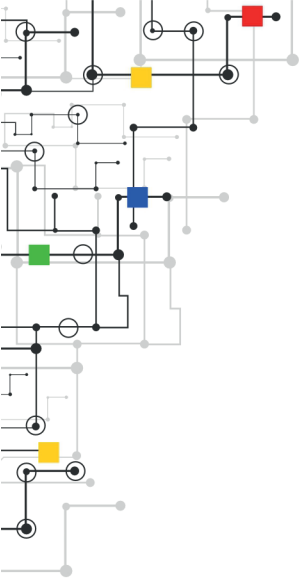
O segundo grupo aborda atualizações na aplicação da Lei nº 12529/2011, concentrando-se em recomendações de natureza infralegal ou *soft law* que não exigem alterações legislativas. Essas atualizações visam a aprimorar a aplicação da lei vigente, incluindo a atualização das ferramentas e dos procedimentos de análise empregados pelo CADE com foco ecossistemas marcados pela dinâmica de plataformas digitais, porém com menor grau de complexidade. O objetivo é aprimorar a análise de casos e os procedimentos, especialmente nos cenários em que a concorrência potencial é relevante e não há um desequilíbrio acentuado de poder entre os agentes.



Grupo 2 – Ajustes na aplicação do ferramental antitruste a plataformas em geral		
#	Propostas	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 de análises de rede 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 de mercados relevantes e de poder de mercado. Essa atualização paulatina permitirá ao CADE desenvolver teorias de dano mais adequadas para capturar as nuances das dinâmicas competitivas presentes em plataformas digitais. 	<p>Infralegal: revisão em diretrizes, guias e práticas do CADE</p>
9	<p>Revisar o formulário de notificação de atos de concentração do CADE, incluindo questões específicas sobre as particularidades das dinâmicas dos mercados 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 de dano específicas para plataformas digitais, tais como dados sobre número de usuários finais e profissionais, a possibilidade de interoperabilidade entre plataformas, 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>



<p>10</p>	<p>Considerar a adoção do rito ordinário para análise de atos de concentração envolvendo 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 a adoção do rito ordinário para os atos de concentração envolvendo grandes plataformas digitais, quando necessário, <u>com base na avaliação das informações recebidas por meio do formulário de notificação.</u> O rito ordinário permite uma análise mais aprofundada dos casos, para melhor compreensão das particularidades das dinâmicas concorrenciais envolvendo plataformas digitais. 	<p>Infralegal: prática do CADE</p>
<p>11</p>	<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 discutidos no instrumento específico, podem ter um impacto significativo na concorrência. Tal flexibilidade é especialmente relevante em casos que envolvem integração vertical entre plataformas digitais ou ampliação de acesso a dados relevantes para concorrência. 	<p>Infralegal: prática do CADE</p>
<p>12</p>	<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>



4.1. Atualização do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

O primeiro grupo de propostas visa fortalecer o SBDC para lidar de forma mais ágil e eficaz para defender a concorrência e promover eficiência em mercados digitais na ausência de pressão competitiva. A criação de um novo mecanismo de regulação híbrida com foco nos agentes econômicos de relevância sistêmica é central a este eixo. O objetivo é dotar o CADE de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis para lidar com tais agentes, ampliando o leque de ferramentas disponíveis para enfrentar situações em que o tradicional arcabouço antitruste demonstra menor efetividade e o risco de prejuízo à concorrência é mais elevado.

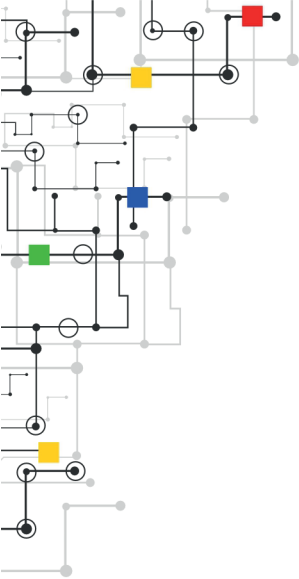
4.2.1. Um novo instrumento pró-competitivo para plataformas sistemicamente relevantes

Mudanças legislativas são necessárias para estabelecer um novo instrumento pró-competitivo que conceda ao CADE poderes para abordar plataformas com relevância sistêmica. Esse novo instrumento será composto por dois procedimentos: (i) procedimento para designação de agentes econômicos de relevância sistêmica, com base em critérios específicos, e (ii) procedimento para investigação das dinâmicas concorrenciais e definição de obrigações específicas relacionadas a problemas identificados em cada caso.

O procedimento de designação dos agentes que serão alvo do novo instrumento em virtude de seu status especial deve ser embasado em uma combinação de critérios qualitativos e quantitativos.

Os critérios qualitativos devem buscar identificar e mensurar a presença de características típicas de mercados digitais que aumentam a complexidade das dinâmicas competitivas, dificultam a livre concorrência e o bom funcionamento do mercado, e tornam menos provável a efetividade do ferramental antitruste tradicional.²¹⁰ Tais características incluem presença em um ou mais mercados de

²¹⁰ Sobre a relevância de critérios qualitativos para designação, ver Fernandes, V. O. (2024). Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, 52, 105937.



múltiplos lados, poder de mercado associado a efeitos de rede, integrações verticais e horizontais em mercados relacionados, posição estratégica para facilitar ou dificultar o desenvolvimento de atividades de terceiros, acesso a grande volume dados pessoais e comerciais relevantes e número significativo de usuários.

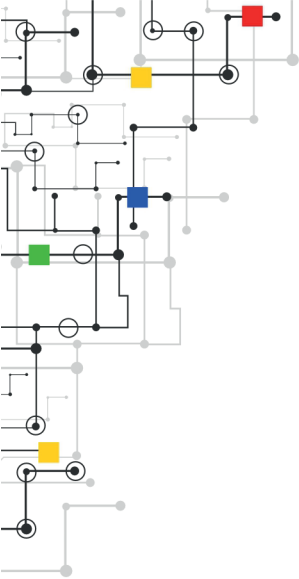
Para garantir flexibilidade na designação, mas preservando segurança jurídica, os critérios qualitativos estabelecidos em lei são de natureza complementar e devem ser considerados em conjunto. Quanto mais acentuado o conjunto dessas características, maior a relevância sistêmica do agente econômico e a justificativa para sua designação. Essa abordagem permite, assim, focar os esforços regulatórios em agentes que ocupam posições estratégicas no mercado, capazes de influenciar significativamente o comportamento de outros agentes e as dinâmicas competitivas.

Contribuições à Tomada de Subsídios ressaltam a importância de prever critérios qualitativos para a designação dos alvos da regulação. O CADE ressaltou a importância de se utilizar critérios qualitativos para a identificação das empresas sujeitas à regulação pro-competitiva, “em grande parte fundamentada na extensão do poder de mercado de uma empresa no mercado de intermediação a montante, na natureza duradoura ou transitória do poder da empresa e na existência de negócios que dependem do produto ou serviço da empresa para acessar outros mercados.”²¹¹

Respondentes enfatizaram que uma combinação de critérios qualitativos deve ser usada para embasar uma decisão de designação. Dentre os possíveis critérios qualitativos, a Proteste destacou que se deve levar em consideração “se (i) a plataforma em questão sofre pressões competitivas de outras plataformas, ou se um efeito de lock in por externalidades de rede e ausência de multi-homing de usuários de ambos os lados a torna um incumbente de difícil contestação, e se (ii) a plataforma gera uma posição de gatekeeper de um espaço competitivo que possa ser caracterizado como essencial ou indispensável”.²¹² A Zetta também listou critérios qualitativos que poderiam subsidiar as formas de designação, incluindo: (i)

²¹¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 49.

²¹² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Proteste, 2024, p. 31.



altos níveis de custo de troca em mercados e práticas das companhias para aumentá-los; (ii) controle operacional de infraestruturas; (iii) integração vertical de serviços; (iv) nível de dependência econômica para a conexão a algum insumo ou canal necessário; (v) existência de poder de mercado ou alavancagem ecossistêmica; (vi) em mercados de múltiplos lados, a existência de economias de escala decorrente dos efeitos de rede.²¹³

Além dos critérios qualitativos, a lei estabelecerá um critério quantitativo baseado em faturamento anual para garantir que apenas agentes econômicos de grande porte sejam sujeitos à designação. Empresas cujo faturamento seja inferior aos valores estabelecidos estarão isentas da designação (safe harbour). A definição de um critério econômico mínimo servirá como um filtro inicial, permitindo direcionar os esforços de análise para os agentes com maior probabilidade de impactar significativamente a concorrência. O estabelecimento desses valores, que devem ser periodicamente revisados para acompanhar a dinâmica dos mercados, assegura que a regulação seja aplicada de forma proporcional e eficaz, evitando a sobrecarga regulatória de pequenas e médias empresas.

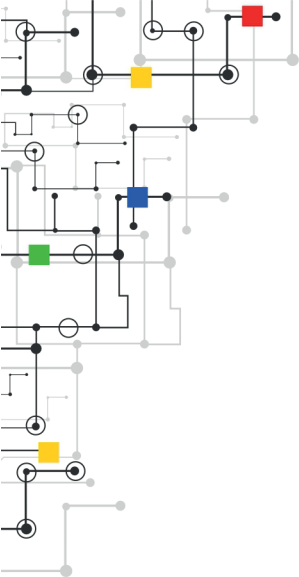
O uso de critérios quantitativos também surgiu como recomendação na Tomada de Subsídios. O CADE ressaltou que a estipulação de critérios quantitativos como faturamento teria por fim garantir que a regulação abrangesse as maiores empresas, detentoras de ecossistemas extensos, que suscitariam maiores preocupações concorrenciais.²¹⁴

Outras contribuições à Tomada de Subsídios defendem que critérios quantitativos não devem ser utilizados isoladamente para a designação das empresas sujeitas à nova regulação. Por exemplo, o Google opinou que a regulação não deveria visar empresas unicamente com base em seu tamanho.²¹⁵ Por sua vez, a Zetta defendeu que "requisitos de faturamento e número de clientes não são suficientes para determinar a necessidade de adoção de regras específicas já previamente delimitadas, uma vez que esse tipo de imposição pode impedir

²¹³ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Zetta, 2024, p. 13.

²¹⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 48.

²¹⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Google, 2024, p. 20.



inovações e atingir novos entrantes que estão em crescimento naquele segmento”.²¹⁶⁻²¹⁷ Em sua contribuição, a Abipag sugeriu que a lei defina procedimentos claros para a revisão e a atualização de limites de definição das condições de assimetria, de modo que “valores ou referências não fiquem defasados”.²¹⁸

O processo de designação, fundamentado na combinação de critérios quantitativos e qualitativos, poderá ser iniciado de ofício pelo CADE. O mero fato de uma empresa ultrapassar esses limites não implica automaticamente em sua designação. A decisão final sobre a designação caberá ao CADE, que analisará os dados apresentados pela empresa, considerando tanto os critérios quantitativos quanto os qualitativos.

Uma vez iniciada a investigação de designação, a empresa ou grupo econômico deverá fornecer as informações solicitadas e cooperar com o procedimento, de forma similar ao que atualmente ocorre no âmbito dos procedimentos preparatórios do CADE. O procedimento de designação também incluirá mecanismos para estimular a participação da sociedade civil, permitindo que terceiros submetam informações relevantes para informar a análise pela autoridade antitruste, e o procedimento de designação poderá também ser iniciado pelo CADE de ofício ou por provocação de terceiros. As decisões de designação deverão ser aprovadas pelo Tribunal do CADE.

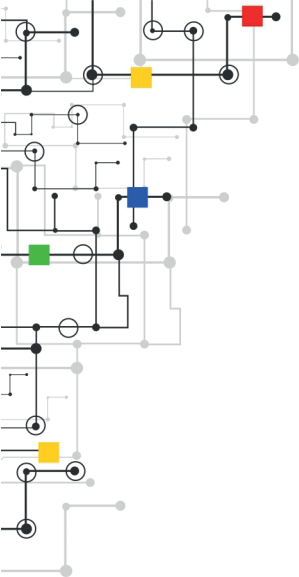
Proposta 1: Criação de um novo instrumento legal que permita a designação de agentes econômicos de relevância sistêmica em mercados digitais com base em um rol de critérios qualitativos e critérios quantitativos.

Agentes econômicos designados poderão ser submetidos a diversas obrigações, definidas e especificadas caso a caso para cada empresa, com base

²¹⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Zetta, 2024, p. 11.

²¹⁷ No mesmo sentido, o Mercado Livre afirma que “uma eventual regulação não deve se basear em presunções meramente quantitativas e sim se propor a endereçar as falhas de mercado existentes em diversos segmentos dos mercados digitais que efetivamente existam, tendo como fundamento a eficiência e o bem-estar dos consumidores” (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Mercado Livre, 2024, p. 6).

²¹⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Abipag, 2024, p. 11.



em uma lista prevista em lei. Essas obrigações podem ser divididas em três tipos: gerais – procedimentais e de transparência -, específicas e de monitoramento e cumprimento das obrigações. As obrigações gerais, que poderão ser impostas a serviços e segmentos específicos do agente designado no despacho de designação, podem incluir a exigência de notificação prévia de atos de concentração e outras regras de transparência e fornecimento de informações.

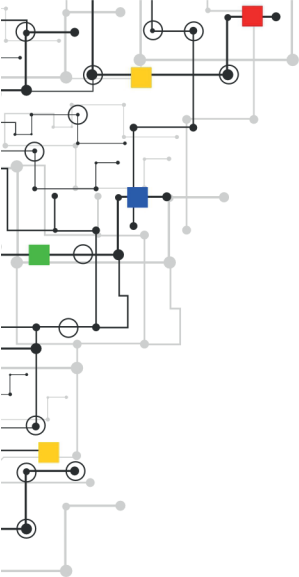
Contribuições à Tomada de Subsídios defendem a necessidade de obrigações de notificação, transparência e informação. Em sua contribuição, o Idec sugere que se pode “utilizar da inspiração do DMA para obrigatoriedade de notificação de concentrações realizadas por *gatekeepers* ‘quando as entidades participantes da fusão ou o alvo da concentração fornecerem serviços de plataforma central ou quaisquer outros serviços no setor digital ou permitirem a coleta de dados.’”²¹⁹ A Telefônica ressalta que conferir maior grau de transparência a informações que se encontram em posse apenas das empresas (e.g. política de acesso e uso dos dados de usuários) pode ter por efeito melhorar o *enforcement* do novo instrumento regulatório e do próprio antitruste.²²⁰

Proposta 2: Agentes designados poderão estar sujeitos a obrigações procedimentais e de transparência, a partir da sua designação, a critério do CADE. A decisão de designação poderá determinar medidas como a notificação prévia de atos de concentração e especificar obrigações de transparência, incluindo dever de fornecer informações claras sobre seus serviços e produtos, bem como de comunicar alterações nos termos de uso dos serviços oferecidos.

O segundo grupo de obrigações é composto pelas obrigações substantivas, que podem ser tanto positivas quanto negativas. As obrigações negativas incluem a vedação a práticas potencialmente anticompetitivas, tais como a limitação da participação de concorrentes, a restrição do acesso a ofertas, o favorecimento dos próprios produtos, condicionar a venda de um produto à compra de outro, usar indevidamente dados comerciais, restringir o acesso a informações relevantes e

²¹⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 20.

²²⁰ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Telefônica Brasil, 2024, p. 5.

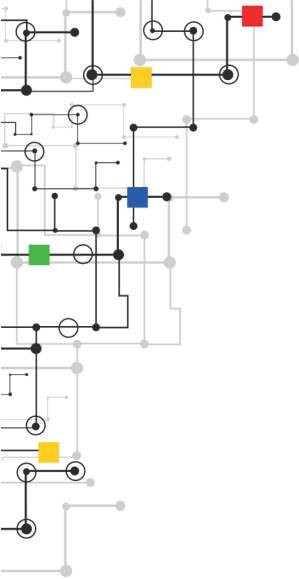


dificultar a interoperabilidade de produtos. As obrigações positivas, por sua vez, visam a facilitar a entrada de novos competidores, reduzir barreiras à entrada e ampliar as opções para os usuários. Para isso, as empresas podem ser obrigadas a oferecer ferramentas para transferência de dados, permitir a personalização de configurações, fornecer informações claras e acessíveis, garantir prazos para adaptação a novas regras e estabelecer mecanismos eficazes para lidar com reclamações.

Tanto as obrigações substantivas negativas quanto as positivas devem ser definidas individualmente para o caso de cada agente econômico designado, após uma análise detalhada de seu modelo de negócio. Um procedimento específico, com etapas e prazos definidos em lei, regerá esse processo. A legislação poderá estabelecer um rol exemplificativo de medidas, mas será o CADE quem definirá as obrigações concretas para cada caso, especificando para quais serviços ou atividades cada obrigação será aplicada, com base nas evidências coletadas.

O processo de definição das obrigações substantivas deve possibilitar a participação dos agentes designados e de outros interessados. As empresas podem apresentar justificativas, mas cabe a elas o ônus da prova para demonstrar as alegações de eficiência. O CADE poderá, ainda, determinar a participação de terceiros interessados nesse processo. O Tribunal aprovará as obrigações substantivas determinadas para cada agente designado. Obrigações específicas que envolvam matéria relacionada às competências de órgãos reguladores setoriais, deverão envolver tais órgãos, que poderão ser incluídos, quando cabível, no processo de estabelecimento, aprovação e monitoramento.

O terceiro grupo de obrigações diz respeito ao monitoramento e à conformidade. Os agentes econômicos designados deverão prestar contas ao CADE por meio de relatórios periódicos, demonstrando o cumprimento das obrigações gerais e específicas determinadas. Esses relatórios deverão ser publicados em versão de acesso público no site do CADE e nos sites das próprias plataformas, garantindo a transparência do processo e o monitoramento do cumprimento das obrigações.



A definição de obrigações de forma flexível e customizada é defendida por vários respondentes da Tomada de Subsídios. O CADE recomendou a adoção no Brasil de uma estrutura regulatória “dotada de flexibilidade, caracterizada pelo ajuste individual das disposições regulatórias e pelo monitoramento contínuo”, por meio da “hibridização de estruturas *ex-ante* concomitantemente à dinâmica *ex-post* já desenvolvida no âmbito do [SBDC]”.²²¹ Ademais, uma “orientação específica por tipo de plataforma pode também incluir avaliações mais abrangentes de concorrência e objetivo regulatório, por exemplo.”²²²

O descumprimento das obrigações caracterizará infração à ordem econômica e sujeitará o agente econômico designado a sanções administrativas e outras medidas que poderão ser aplicadas pelo CADE, a depender da gravidade da infração. O CADE terá a prerrogativa de iniciar investigações por descumprimento, podendo receber denúncias e conduzir investigações para apurar possíveis violações. A criação de um órgão especializado dentro do CADE para esse monitoramento é discutida em detalhes abaixo.

Proposta 3: O CADE poderá impor obrigações substantivas, tanto positivas quanto negativas, às plataformas designadas. Essas obrigações serão definidas individualmente para cada empresa, após uma investigação detalhada de seu modelo de negócio.

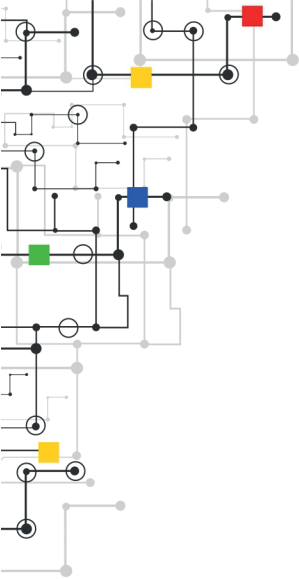
4.1.2. O desenho institucional para implementar o novo regime

O CADE é a entidade indicada para implementar o novo instrumento pró-competitivo e exercer os novos poderes de supervisão dos agentes designados. O regime proposto representa uma valiosa adição ao conjunto de ferramentas do CADE para promover concorrência em mercados digitais.²²³ Atribuir à autoridade de defesa da concorrência novos poderes também foi a escolha de outras jurisdições para lidar com tais mercados. Alemanha, Reino Unido e Japão, como discutido na seção 3, conferiram,

²²¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 45.

²²² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 39.

²²³ A autoridade brasileira já construiu expertise na análise de casos em mercados digitais. Ver CADE (2023). Mercados de Plataformas Digitais – Edição Revista e Atualizada, Departamento de Estudos Econômicos (DEE).



em maior ou menor medida, poderes às respectivas autoridades antitruste para identificar os atores relevantes e desenhar obrigações para as empresas designadas.

O CADE é reconhecido internacionalmente como uma autoridade antitruste madura, com capacidade institucional e experiência na condução de análises concorrenciais.²²⁴ A autoridade brasileira possui também procedimentos e práticas internas que podem ser facilmente adaptados para acomodar novos poderes.

Na Tomada de Subsídios, a opção pelo CADE como a entidade reguladora foi a posição defendida pela maioria dos respondentes. Por exemplo, o próprio CADE defende ser a autoridade indicada para regular plataformas digitais, destacando (i) a experiência internacional, que atribuiu de forma convergente a função de regulação *ex ante* de mercados digitais às autoridades de defesa da concorrência, (ii) a expertise acumulada pelo CADE para lidar com questões concorrenciais complexas e mercados digitais, (iii) a inserção internacional do CADE e maior trânsito para cooperação internacional, de modo a evitar fragmentação regulatória, (iv) o fato de o CADE deter ampla coordenação institucional com várias agências brasileiras e (v) as sinergias entre domínios correlatos da regulação *ex ante* e a concorrência nos mercados digitais.²²⁵

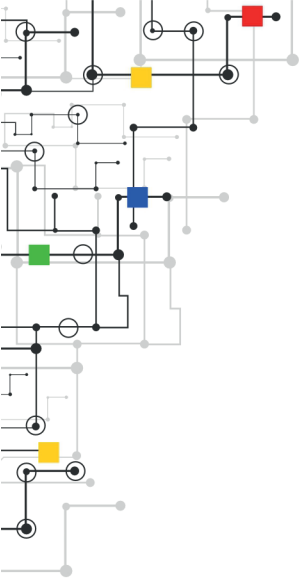
Empresas de tecnologia também defendem o CADE como autoridade responsável para implementar regulação pro-competitiva em mercados digitais. O Facebook, por exemplo, defende que o CADE seria a autoridade mais adequada para a tarefa, ressaltando a sua transversalidade em vários mercados, e expertise técnica, menor custo para atribuição de um novo mandato a agências de defesa da concorrência (em comparação, por exemplo, com a constituição de novas agências) e (v) alinhamento do mandato do CADE com os propósitos da regulação.²²⁶

Para complementar a capacidade existente no CADE, deve ser criada na autarquia uma unidade especializada em mercados digitais. Essa unidade teria a

²²⁴ OCDE (2019), Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil.

²²⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, pp. 23-24.

²²⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Facebook Brasil, 2024, p. 34.



dupla função de: (i) monitorar proativamente o mercado, identificando e analisando possíveis distorções competitivas no escopo do seu mandato, com foco em setores e práticas que possam prejudicar a concorrência e os consumidores; e (ii) implementar a nova ferramenta pró-competitiva que será criada, aplicando-a nos processos de designação e investigação de empresas, bem como monitoramento do cumprimento das obrigações estabelecidas. Dessa forma, a unidade será responsável por analisar os documentos necessários para a designação, conduzir investigações aprofundadas, definir obrigações para as empresas designadas, receber denúncias e identificar potenciais violações.

A formação de uma unidade especializada em mercados digitais no CADE foi defendida por diferentes contribuições recebidas pela Tomada de Subsídios.

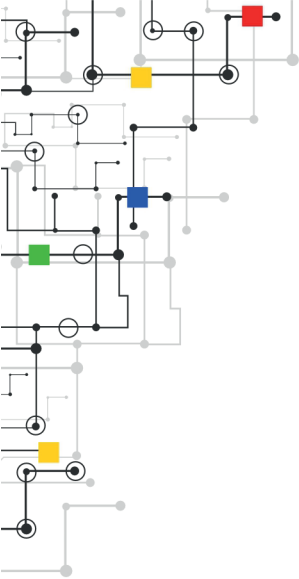
O próprio CADE destaca a importância de “formar uma unidade especializada dentro da autoridade, dedicada exclusivamente a lidar com casos de plataformas digitais, o que garantiria uma abordagem mais eficaz e informada”.²²⁷⁻²²⁸

Proposta 4: O CADE deve ser a autoridade competente para implementar a nova ferramenta regulatória para mercados digitais. Para tanto, propõe-se a criação de uma unidade especializada em mercados digitais dentro da autoridade de defesa da concorrência.

Quando as obrigações substantivas impostas a agentes designados envolverem matéria relacionada às competências de órgãos reguladores especializados, tais órgãos poderão ser incluídos no processo de implementação e monitoramento. Obrigações relacionadas a parâmetros de interoperabilidade e portabilidade de dados, por exemplo, podem exigir ajustes associados a interfaces tecnológicas e padrões de desenvolvimento inseridos em dinâmica setorial ou técnica específica. Dessa forma, reguladores especializados como a ANATEL e a ANPD poderão ser incluídos do processo de desenho, implementação e monitoramento de obrigações específicas impostas aos agentes

²²⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 53.

²²⁸ Outras contribuições que ressaltam a necessidade de criação de uma unidade especializada de mercados digitais no CADE são Idec (p. 17), Google (p. 11) e Sleeping Giants (p. 22).



designados após a condução das investigações, quando necessário em função de aspectos técnicos ou setoriais relevantes.²²⁹

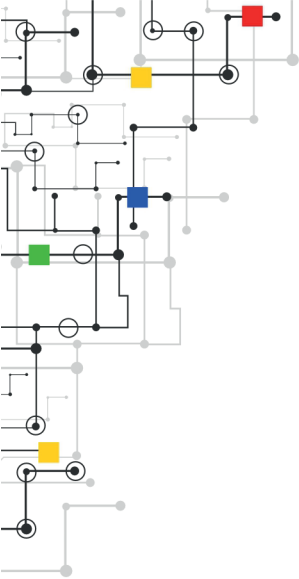
Proposta 5: Obrigações substantivas que envolverem matérias de competência de reguladores especializados serão desenhadas, implementadas e monitoradas em cooperação com tais órgãos, como ANATEL e ANPD, quando necessário em função de aspectos técnicos e setoriais relevantes.

4.1.3. Ampliação das competências para realização de estudos de mercados

Para complementar a nova ferramenta regulatória para mercados digitais, é fundamental ampliar as competências do CADE para coletar informações e analisar a estrutura dos mercados de forma mais sistêmica. O fortalecimento das competências do Departamento de Estudos Econômicos (DEE) permitirá que esse órgão conduza estudos mais aprofundados para compreensão de dinâmicas competitivas e auxiliem na identificação de problemas de concorrência em estágios iniciais, antes que se transformem em obstáculos à competição.

O fortalecimento do instrumento de estudos de mercados forneceria ao CADE poderes de requisição e coleta de informações para analisar além de uma conduta específica ou caso concreto, identificando questões estruturais recorrentes das dinâmicas de mercado e barreiras à competição de forma mais ampla. Conferir ao DEE competências para requisitar informações permitirá o estudo de mercados de forma mais ampla, incluindo a relação entre agentes econômicos, e identificar preocupações estruturais de competição sem a necessidade prévia de identificar condutas anticompetitivas específicas ou focar a investigação no comportamento de apenas uma (ou poucas) empresas. Também permitiria ao CADE examinar a estrutura dos mercados mesmo na ausência de uma posição dominante clara, ou quando a posição dominante de uma empresa não tenha sido obtida por meio de atos de concentrações, examinando um setor da economia de forma mais sistêmica. Essa abordagem, como defende Fletcher, seria “especialmente bem projetada para realizar a análise holística de mercados onde os

²²⁹ Em sua contribuição à Tomada de Subsídios, a Anatel defende que a regulação tenha mecanismos para garantir ao órgão regulador o acesso às informações necessárias. Ver: Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Anatel, 2024, p. 6.



problemas são em toda a escala do mercado e há uma variedade de fatores interligados — estruturais e comportamentais — que criam preocupações competitivas”.²³⁰

Os estudos de mercado poderiam ser iniciados pelo DEE por iniciativa própria ou a pedido de terceiros, sem exigir notificação prévia de concentração ou evidência de infração à ordem econômica. A ampliação dos poderes do DEE possibilitaria coletar informações de uma ampla gama de agentes do mercado, incluindo consumidores, fornecedores, concorrentes e outras partes interessadas. Conferiria também flexibilidade em relação ao momento em que empresas podem ser intimadas a fornecer informações, pois o pedido de informações e análise de dados não se limitaria ao contexto de investigação de determinada conduta ou ato de concentração, podendo inclusive considerar retrospectivamente os efeitos de uma operação ou de uma série de operações no mercado investigado.

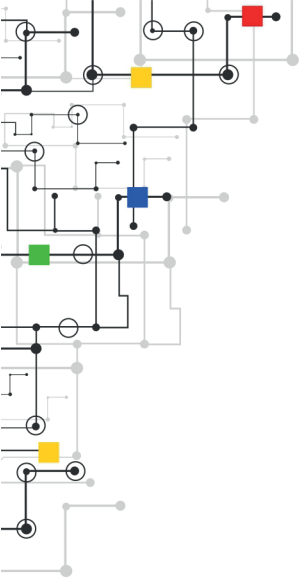
A proposta de implementar um mecanismo formal para estudar as dinâmicas de mercados, alinhado com práticas adotadas em jurisdições como Reino Unido, África do Sul e México, encontra respaldo em diversos setores que contribuíram para a Tomada de Subsídios.²³¹ Para o Mercado Livre, é "necessário que a autoridade antitruste realize estudos ou investigações de mercado e análises aprofundadas sobre as falhas e distorções de mercado, em linha com o que é feito internacionalmente". Para tanto, defende "que a implementação de um mecanismo formal de investigação de mercado, como ocorre na Alemanha ou no Reino Unido, pode ser um caminho de aprimoramento."²³²

Proposta 6: Ampliar as competências do CADE para fortalecimento dos estudos de mercado, concedendo ao órgão poderes para requerer informações e analisar, por iniciativa própria ou após provocação, um determinado setor ou

²³⁰ Fletcher, A. (2021). Market investigations for digital platforms: panacea or complement?. *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(1), 44-55.

²³¹ Outras jurisdições cuja legislação prevê uma ferramenta de investigação de mercado incluem Grécia, Islândia, México e África do Sul. Para uma visão geral desses regimes, ver Whish, R. (2020). New Competition tool: legal comparative study of existing competition tools aimed at addressing structural competition problems with a particular focus on the United Kingdom market investigation tool. *Luxemburgo: Publications Office of the European Union*. p. 37-48.

²³² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Mercado Livre, 2024, p. 23.



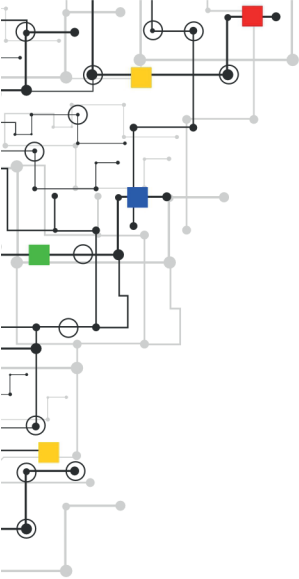
indústria, sem que seja no âmbito de um procedimento administrativo específico de ato de concentração ou investigação de infração à ordem econômica.

Para além da criação de capacidade institucional dentro do CADE, a cooperação mais substantiva com outras instituições governamentais beneficiará a autoridade de concorrência, dada a transversalidade dos temas relativos à regulação de plataformas digitais. Essa cooperação já é uma prática do CADE, que possui experiência relevante nesse quesito. Desde a entrada em vigor da atual Lei da Concorrência, em 2012, o CADE intensificou sua articulação com outros órgãos de supervisão e regulação no Brasil, incluindo o Ministério Público (MP), o Banco Central do Brasil (BACEN), a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), o Tribunal de Contas da União (TCU) e reguladores setoriais como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), por meio de acordos formais de cooperação e compartilhamento de informações e expertise. Já há também exemplos concretos de articulação entre reguladores para supervisão de empresas de tecnologia no Brasil.²³³

A criação de mecanismos para fomento da cooperação interinstitucional pode trazer ganhos significativos em eficiência do monitoramento de mercados digitais e economia de recursos em investigações. Um fórum de cooperação, como o *Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF)* do Reino Unido, com regras procedimentais claras e mecanismos formalizados de compartilhamento de informações, poderia servir como modelo para incentivar a cooperação entre o CADE e outros órgãos federais.²³⁴ Tal rede de articulação contribuirá para garantir respostas tempestivas e adequadas a mercados de tecnologia em rápida evolução, cujos modelos de negócios mudam constantemente. Além disso, arranjos mais flexíveis, que incentivem a cooperação por meio de deveres de consulta e procedimentos

²³³ Em maio de 2021, o CADE, a ANPD, o MPF e a SENACON emitiram uma declaração conjunta direcionada ao WhatsApp e ao Facebook, relacionada à nova política de privacidade do aplicativo de mensagens. Para uma análise do caso, ver Kira, B. (2024). Inter-agency coordination and digital platform regulation: lessons from the Whatsapp case in Brazil. *International Review of Law, Computers & Technology*, 1-24.

²³⁴ Vanberg, A. D. (2023). Coordinating digital regulation in the UK: is the digital regulation cooperation forum (DRCF) up to the task?. *International Review of Law, Computers & Technology*, 37(2), 128-146.



claros para iniciar discussões, podem complementar de forma relevante o papel específico de cada regulador e otimizar a gestão de casos complexos.²³⁵

A necessidade de cooperação institucional foi defendida também pelos participantes da Tomada de Subsídios. Uma das contribuições foi a da Abranet, que defende a criação de um fórum ou conselho multisetorial que aproveite a cooperação regulatória baseada em mecanismos existentes, como ACTs e grupos de trabalho multidisciplinares.²³⁶ No mesmo sentido, o Conselho Digital ressalta que o CADE tem buscado “maior cooperação e coordenação com outras agências regulatória, nacionais e internacionais, para abordar questões transversais como privacidade de dados e segurança cibernética, que têm impactos diretos sobre a concorrência”.²³⁷

Proposta 7: Criação de um fórum de cooperação interinstitucional entre o CADE e outros órgãos federais, incluindo a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em temas relacionados a mercados digitais.

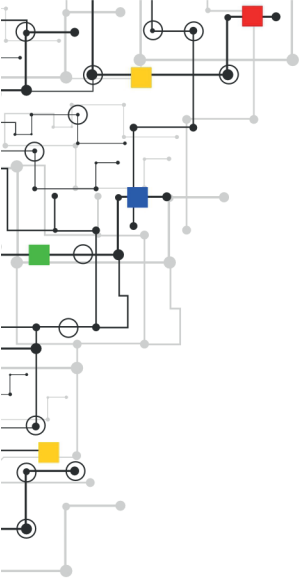
4.2. Aperfeiçoamentos na aplicação da Lei 12.529/2011

O segundo grupo de propostas concentra-se em aperfeiçoar as práticas e procedimentos da lei de defesa da concorrência para aplicação em casos antitruste envolvendo plataformas digitais sem relevância. Para essas plataformas, é mais provável que os dispositivos e procedimentos da legislação antitruste brasileira em vigor sejam capazes de promover a concorrência. A implementação das medidas desse eixo de propostas, portanto, não exige alterações legislativas substanciais. No entanto, alterações na interpretação e aplicação da lei são necessárias.

²³⁵ Ver recomendações e justificativas em Kira, B. (2024). Inter-agency coordination and digital platform regulation: lessons from the Whatsapp case in Brazil. *International Review of Law, Computers & Technology*, 1-24.

²³⁶ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Abranet, 2024, p. 22.

²³⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Conselho Digital, 2024, p. 30.



Diversas contribuições à Tomada de Subsídios evidencia que as contribuições recebidas propuseram uma série de alterações não legislativas ao SBDC²³⁸. Essas sugestões visam modificar a forma como a Lei nº 12.529/2011 e as normas infralegais são aplicadas e tratam da adaptação dos instrumentos utilizados pela autoridade de defesa da concorrência na análise de condutas anticompetitivas e atos de concentração, bem como dos procedimentos internos adotados nos processos administrativos.

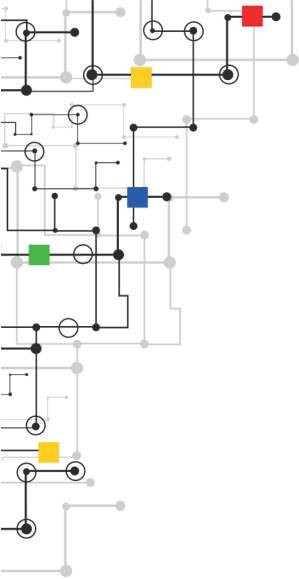
4.2.1. Atualização nos instrumentos de análise

As ferramentas analíticas tradicionalmente empregadas na análise antitruste não são adequadas para identificar e mensurar as dinâmicas competitivas e os riscos concorrenciais específicos de plataformas digitais. Isso exige adaptações significativas na aplicação da lei para abordar os desafios contemporâneos da concorrência, tanto em relação a condutas anticompetitivas quanto à análise de atos de concentração. As principais sugestões dizem respeito aos métodos de identificação de dinâmicas competitivas, como as definições de mercado relevante e poder de mercado, bem como ao desenvolvimento e aplicação de teorias de dano adequadas a esses mercados.

No que diz respeito à definição de mercado relevante, a abordagem tradicional, baseada na análise de substitutibilidade da demanda mostra-se inadequada para mercados de múltiplos lados e ecossistemas digitais. A atualização das ferramentas de análise empregadas pelo CADE para incorporar a análise dos *modelos de negócio, ecossistemas e redes formadas pelas plataformas* é essencial para aprimorar a aplicação da lei. Conforme apontam Fernandes e Sá, uma abordagem mais flexível, que priorize a compreensão das interações entre os agentes de mercado e a dinâmica competitiva, em vez de métricas como o SSNIP, é mais eficaz para identificar as forças competitivas relevantes em cada caso concreto.²³⁹

²³⁸ Ver: Relatório de sistematização das contribuições à Tomada de Subsídios.

²³⁹ Fernandes, V., & de Sá, M. V. S. (2024). Adaptando as definições de mercado relevante nos mercados digitais: lições da experiência do Cade. *Revista de Direito Administrativo*, 283(2), 93-120.

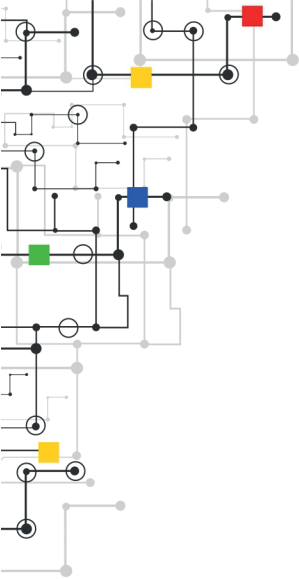


Considerar todos os lados relevantes é crucial para identificar o poder de mercado, passo essencial para aplicação da lei antitruste tanto na análise de condutas como na análise de estruturas. Como demonstra Prado, a relevância da plataforma em múltiplos serviços consumidos pela mesma comunidade aumenta a inelasticidade da demanda, conferindo maior poder de mercado.²⁴⁰ Quanto mais serviços uma plataforma oferece e maior sua participação em cada um deles, menor a elasticidade da demanda e maior o poder de mercado no lado de interesse. Paradoxalmente, uma plataforma com múltiplos serviços, mesmo com menor participação em um lado específico, pode exercer maior poder de mercado do que uma plataforma com maior participação em um único lado. A oferta diversificada de serviços dificulta a substituição por concorrentes, mesmo que estes ofereçam produtos de qualidade superior.

Na fase de análise de poder de mercado, recomenda-se que o CADE leve em conta a natureza e a magnitude dos efeitos de rede, a dinâmica dos ecossistemas digitais e os mecanismos de governança das plataformas. As investigações podem ganhar em eficiência ao se priorizar a análise do tamanho e da heterogeneidade das comunidades de usuários, da possibilidade de *multi-homing*, dos limites geográficos dos efeitos de rede, das relações entre os lados da plataforma e dos mecanismos de governança empregados. A análise concorrencial com foco na produção desse diagnóstico, com base em cada caso concreto, possibilitará o desenvolvimento de instrumentos mais eficazes para identificar e prevenir condutas anticompetitivas, com potenciais ganhos de efetividade à prática antitruste.

A adaptação das ferramentas analíticas para definição de mercado relevante e poder de mercado para compreensão das especificidades das plataformas digitais é crucial, não apenas como passos de análise, mas também porque permitirá ao CADE desenvolver e aplicar novas teorias do dano mais adequadas para avaliar as práticas comuns das plataformas digitais sob a ótica da lei antitruste. As teorias do dano são ferramentas para testar hipóteses concretas sobre o impacto de determinadas práticas, buscando estabelecer uma relação de causa e efeito entre uma ação e um resultado negativo para a concorrência. Dessa

²⁴⁰ Prado, T. S. (2021). Assessing the Market Power of Digital Platforms, 23rd Biennial Conference of the International Telecommunications Society (ITS).



forma, as teorias do dano delimitam e contextualizam a aplicação de normas gerais para casos específicos.²⁴¹

A análise da jurisprudência do CADE indica que essa adequação interpretativa ainda é incipiente e aspectos como a magnitude dos efeitos de rede, a presença de múltiplos lados e a coleta massiva de dados ainda não são explicitamente articulados na identificação de riscos e aplicação da lei antitruste pela autoridade de defesa da concorrência brasileira.²⁴² Em sua contribuição à Tomada de Subsídios, o CTS/FGV destaca a importância de se expandir os horizontes de *enforcement* do CADE, o que poderá trazer ganhos “ao possibilitar à autoridade concorrencial brasileira o contato com novas perspectivas que catalisem a investigação de novas dimensões de dano concorrencial decorrentes da operação de plataformas digitais dominantes - isto é, sobre privacidade, sobre condições de operação de usuários comerciais, sobre manipulação de usuários finais, entre outras”.²⁴³

É fundamental que o CADE desenvolva novas teorias do dano para estruturar a análise de condutas típicas de plataformas digitais. Um exemplo claro dessas novas práticas é a exploração de vieses comportamentais, como a manipulação de algoritmos para explorar vulnerabilidades cognitivas dos usuários,²⁴⁴ prática que tem sido identificada como anticompetitiva por participantes da Tomada de Subsídios. Por exemplo, quanto à exploração de vieses comportamentais, a Anatel destaca a manipulação de efeitos de enquadramento, viés da saliência e viés de *default*.²⁴⁵ A exploração desses vieses pode levar os

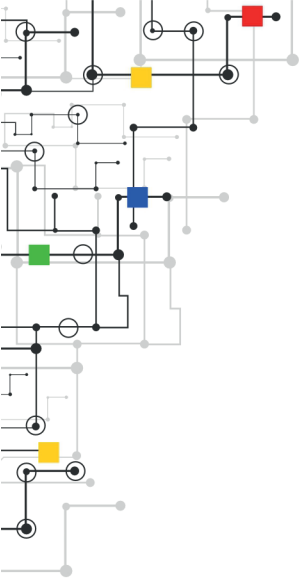
²⁴¹ Kira, B., & Coutinho, D. R. (2021). Ajustando as lentes: novas teorias do dano para plataformas digitais. *Revista de Defesa da Concorrência*, 9(1), 83-103.

²⁴² Kira, B., & Coutinho, D. R. (2021). Ajustando as lentes: novas teorias do dano para plataformas digitais. *Revista de Defesa da Concorrência*, 9(1), 83-103; Zingales, N., & Renzetti, B. (2022). Digital Platform Ecosystems and Conglomerate Mergers: A Review of the Brazilian Experience. *World Competition*, 45(4); Kira, B. (2023). Is iFood Starving the Market? Antitrust Enforcement in the Market for Online Food Delivery in Brazil. *World Competition*, 46(2).

²⁴³ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CTS/FGV, 2024, s.p.

²⁴⁴ Um exemplo de exploração de vieses comportamentais são as chamadas *dark patterns*. Ver Mattiuzzo, M., & Pedigoni Ponce, P. (2024). Power through design—dark patterns, personalization and the emergence of TikTok. *International Review of Law, Computers & Technology*, 1-25.

²⁴⁵ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Anatel, 2024, p. 4.



consumidores a tomar decisões que não refletem seus interesses reais, prejudicando a concorrência e limitando as opções disponíveis no mercado.

O desenvolvimento de novas teorias do dano seria útil também para casos de autofavorecimento por controladores de ecossistemas, um ponto recorrente na Tomada de Subsídios.²⁴⁶ Segundo o Idec, “[a]o impulsionar seu poder em um mercado adjacente, em discriminação a concorrentes e parceiros comerciais, as plataformas digitais abusam de seu poder econômico e prejudicam a concorrência e consumidores”.²⁴⁷ O CADE destacou que o autofavorecimento pode ocorrer de variadas formas, tais como na “exibição de rankings de buscas on-line, na distribuição de lojas de aplicativos, ou mesmo na imposição de dificuldades à interoperabilidade, quando uma plataforma dominante restringe a capacidade de concorrentes de interoperar com sua plataforma ou acessar insumos-chave como dados, APIs ou lojas de aplicativos, elevando barreiras à entrada”.²⁴⁸ O CTS/FGV também destacou o autofavorecimento como conduta anticompetitiva própria de ecossistemas digitais.²⁴⁹

Além do desenvolvimento de novas teorias de dano, a aplicação da lei de defesa da concorrência a plataformas digitais pode ser aprimorada por meio da adaptação de teorias de dano já desenvolvidas para condutas tradicionais. Seria possível, por exemplo, tratar a coleta e o processamento excessivos de dados como aumentos de preço não monetários; equiparar termos de uso menos favoráveis a restrições de qualidade; e considerar aspectos como opacidade, padrões obscuros e altos custos de mudança como restrições à escolha dos consumidores.²⁵⁰ O CADE, em sua contribuição para a Tomada de Subsídios, ressalta que a sua prática demonstra que é possível enquadrar novas teorias do dano como abuso de posição dominante, listando práticas específicas que podem ser consideradas condutas

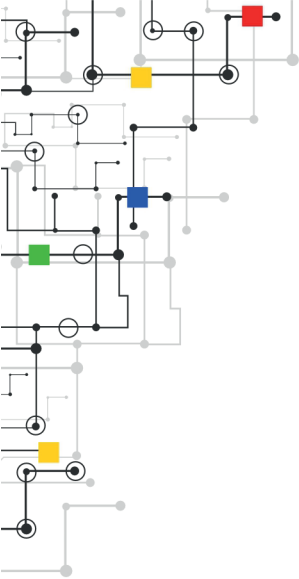
²⁴⁶ Sobre a relevância de uma teoria do dano sobre autofavorecimento, Binotto, A., & Deluca, P. (2023). Self-preferencing entre todo y nada: en busca de una definición según la ley brasilera de defensa de la competencia. *Latin American Law Review*, (11), 73; Penereiro, S. V., Kastrup, G. H., & Barbosa, V. J. M. (2023). My game, my rules? O enforcement concorrencial do brasil e do mundo relacionado ao selfpreferencing. *Revista do IBRAC*, (1), 59-86.

²⁴⁷ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 32.

²⁴⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 16.

²⁴⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CTS/FGV, 2024, s.p.

²⁵⁰ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CTS/FGV, 2024, s.p.



exploratórias, tais como “a imposição de termos e condições de uso abusivos em lojas de distribuição de aplicativos, o uso de dados de terceiros para calibração de ofertas de produtos próprios da plataforma, coleta excessiva de dados e uso desses dados em diferentes negócios de um mesmo grupo econômico”.²⁵¹⁻²⁵²

A lei de defesa da concorrência brasileira pode, portanto, ser aplicada de modo a identificar de forma mais eficiente novas formas de abuso de poder econômico típicas de plataformas digitais. A redação do artigo 36 da Lei 12.529/2011 possibilita essa análise, permitindo o enquadramento de diversas condutas, desde que seus efeitos sejam considerados prejudiciais à concorrência. As teorias do dano oferecem uma ferramenta valiosa para identificar, avaliar e quantificar esses efeitos, adaptando o tipo descrito de forma ampla na lei antitruste ao contexto específico das plataformas digitais.²⁵³

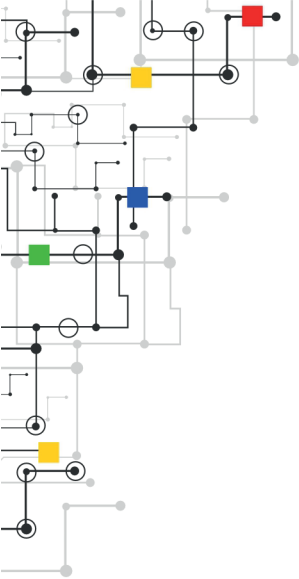
A aplicabilidade da lei antitruste a condutas anticompetitivas típicas de mercados digitais foi identificada por participantes da Tomada de Subsídios. O Ibrac destaca que a caracterização da infração à ordem econômica não se limita à forma ou ao conteúdo do ato, mas se pauta na produção de efeitos deletérios à concorrência. Apesar disso, a contribuição também destaca que “pode vir a haver um descompasso entre as possibilidades viabilizadas pela tipificação aberta do ilícito concorrencial e a efetiva aplicação desse arcabouço legal nos casos concretos”.²⁵⁴

²⁵¹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por CADE, 2024, p. 16.

²⁵² No mesmo sentido, outras contribuições à Tomada de Subsídios ressaltam a necessidade de adaptar a aplicação da lei de defesa da concorrência por meio de refinamentos em novas teorias de dano. É o caso, por exemplo, de contribuições que sugerem (i) uma maior aplicação de critérios que consistem em uma análise antitruste mais dinâmica, a exemplo de efeitos conglomerados em mercados digitais (posição defendida por CTS/FGV), (ii) a análise de questões como acesso a dados, potencial fechamento de ecossistemas, efeitos de rede e aprimoramento da técnica analítica (posição defendida por SDIC/MDIC) (iii) a caracterização de abuso de poder de mercado em mercados de preço zero e a elaboração de teorias de dano claras para casos de autofavorecimento (posição defendida pela Proteste) e (iv) a incorporação de novas teorias de dano na análise do CADE (e.g., privacidade como um atributo de competição por qualidade, irregularidades no tratamento de dados pessoais como abuso de posição dominante, redução de escolha e efeitos deletérios na inovação) (posição defendida pelo Idec).

²⁵³ Kira, B., & Coutinho, D. R. (2021). Ajustando as lentes: novas teorias do dano para plataformas digitais. *Revista de Defesa da Concorrência*, 9(1), 83-103.

²⁵⁴ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Ibrac, 2024, p. 19 e 26.



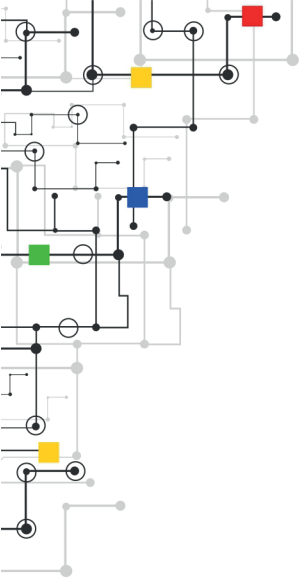
Proposta 8: Atualizar as ferramentas de análise antitruste, para aprimoramento contínuo do arcabouço analítico utilizado pelo CADE para identificar e avaliar riscos competitivos. Um arcabouço analítico mais robusto permitirá ao CADE identificar com maior precisão o poder de mercado das plataformas, possibilitando assim o desenvolvimento de teorias do dano mais adequadas para riscos concorrenciais associados aos modelos de negócio.

4.2.2. Reformas nos procedimentos de análise de atos de concentração

Atos de concentração envolvendo plataformas digitais podem não apenas reforçar posições dominantes em mercados específicos como aumentar a complexidade de ecossistemas, facilitar a transposição de poder de mercado entre serviços até então pouco relacionados e reforçar efeitos de rede, reduzindo a concorrência. Para evitar distorções na dinâmica competitiva oriunda de alterações na estrutura de mercado e complexidade de ecossistemas, a análise de atos de concentração deve identificar e impedir transações que prejudiquem a concorrência de forma injustificada. No Brasil, sob a Lei nº 12.529/2011, esse controle é realizado de forma prévia, ou seja, atos de concentração que se enquadram em determinados critérios devem ser obrigatoriamente notificados ao CADE e aprovados antes de serem concretizados.²⁵⁵

Para melhor identificar eventuais riscos a concorrência relacionados a mercados digitais, no contexto brasileiro, recomenda-se que o formulário de notificação de ato de concentração submetido ao CADE seja atualizado para incluir questões mais detalhadas sobre os modelos de negócio das partes envolvidas na operação, com destaque para a identificação de controladores de plataforma nos grupos econômicos das partes. A ausência de dados e a dificuldade de projetar a evolução futura desses mercados dinâmicos limitam a capacidade de avaliar no controle prévio os potenciais riscos à concorrência, aumentando a incerteza e o risco de decisões equivocadas. Portanto, o formulário deve ser aprimorado para permitir a coleta de informações cruciais para compreensão dos modelos de negócios das partes, incluindo a análise de redes e de

²⁵⁵ Kira, B. (2023). Confronting the Procedural Challenges in Regulating Digital Market Mergers in Brazil. *Chapter in: "Women in Antitrust: Antitrust Across the Borders"*, São Paulo: Editora Singular.



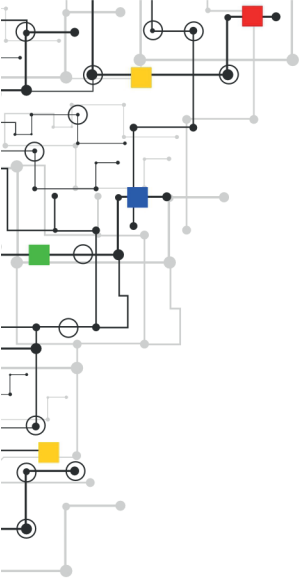
ecossistemas, como número de usuários, tipos de serviços ofertados e dados coletados e processados.

Proposta 9: Revisar os formulários de notificação de atos de concentração para exigir que as partes identifiquem se algum dos grupos econômicos incluem controladores de plataformas digitais e para incluir perguntas específicas acerca dos modelos de negócio das plataformas, incluindo 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.

Quando o formulário de notificação indicar que se trata de uma empresa que controla ao menos uma plataforma com elevado número de usuários, recomenda-se que o CADE considere a adoção do rito ordinário para proceder a uma avaliação mais aprofundada dos potenciais riscos à concorrência. Essa medida se justifica pela maior complexidade inerente a operações envolvendo grandes plataformas digitais, as quais demandam análises mais detalhadas e um volume considerável de informações. O rito ordinário, por proporcionar prazos mais dilatados, possibilita uma investigação mais minuciosa.

Esse rito poderá ser adotado tanto aos atos de concentração notificados pelas plataformas designadas, como aos casos de notificação prévia obrigatória previstos em lei. O faturamento bruto atua como um filtro econômico para identificar as operações que exigem uma análise mais rigorosa, evitando a submissão ao rito ordinário de transações envolvendo plataformas de menor porte, enquanto o número de usuários serve como indicativo da dimensão das redes estabelecidas pela plataforma.

Proposta 10: Considerar a adoção do rito ordinário para análise de atos de concentração envolvendo grandes plataformas digitais, que tenham indicado no formulário de notificação que possuem elevados números de usuários, quando atenderem aos critérios de faturamento bruto estabelecidos na lei para notificação prévia obrigatória.

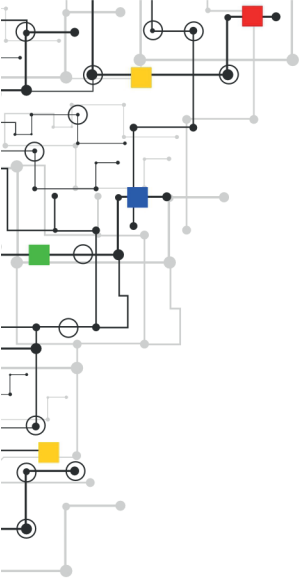


É importante que o CADE faça uso, quando conveniente, do mecanismo processual do artigo 88, §7º da Lei 12.529/2011 para exigir o requerimento de submissão de atos de concentração envolvendo plataformas digitais não sujeitos à notificação obrigatória. Essa medida seria especialmente relevante quando houver denúncias de terceiros ou estudos de mercado que apontem para indícios de efeitos anticompetitivos significativos.

Essa prerrogativa legal pode ser exercida por meio de procedimentos APAC. De acordo com a Resolução CADE nº 24/2019, procedimentos APAC podem ser adotados em uma de três hipóteses. As duas primeiras hipóteses descrevem a prática de '*gun-jumping*', ou seja, a conclusão de atos de concentração sujeitos a revisão obrigatória antes da aprovação do CADE. A terceira hipótese, por sua vez, estabelece a jurisdição residual do CADE para examinar concentrações que não são notificáveis, em reconhecimento de que os critérios de notificação, baseados em faturamento, podem não capturar adequadamente os efeitos anticompetitivos de determinadas transações. No entanto, a prática do CADE revela que esses procedimentos têm sido utilizados predominantemente em casos de '*gun-jumping*' e não para o exame de concentrações que não atingem os limites de notificação obrigatória, o que indica uma potencial subutilização desse instrumento para abordar os desafios específicos dos mercados digitais.²⁵⁶⁻²⁵⁷ O uso de dessa prerrogativa poderia ser acompanhado de medidas cautelares ou de acordos de preservação de reversibilidade da operação, para criar os incentivos necessários para a análise célere da operação.

²⁵⁶ Renzetti, B., & Saito, C. (2023). O controle de concentrações em plataformas digitais:: uma análise crítica dos limites e potencialidades do art. 88, § 7º da lei nº 12.529/2011. *Revista de Defesa da Concorrência*, 11(2), 67-86; Kira, B. (2023). Confronting the Procedural Challenges in Regulating Digital Market Mergers in Brazil. *Chapter in: "Women in Antitrust: Antitrust Across the Borders"*, São Paulo: Editora Singular.

²⁵⁷ Nesse sentido, a Telcomp destaca, em sua contribuição, que o CADE pode utilizar de forma mais recorrente a previsão de revisão *ex post* de atos de concentração prevista no art. 88, 7º da Lei nº 12.529: "Em relação ao ponto (i) – i.e., requisitos legais para caracterização de um ato de concentração de notificação obrigatória ao CADE –, verifica-se que, na verdade, o CADE parece utilizar muito timidamente a garantia conferida no §7º, do art. 88, da Lei nº 12.529/2011, para requerer a submissão dos atos de concentração que não preenchem os requisitos legais de notificação obrigatória. Na visão da TelComp, essa é uma faculdade e um instrumento importante para que o CADE possa, por exemplo, analisar negócios jurídicos envolvendo plataformas digitais que não constituam, de antemão, atos de concentração de notificação obrigatória, como foi o caso, por exemplo, da aquisição do Whatsapp por Facebook/Meta há dez anos atrás, no qual o CADE não lançou mão da garantia em tela." (Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Telcomp, 2024, p. 18).



O uso de tal prerrogativa também foi sugerido por participantes da Tomada de Subsídios. Em sua contribuição à Tomada de Subsídios, o Idec destaca que a faculdade prevista no art. 88, §7º da Lei nº 12.529/11 pode ser utilizada pelo CADE para a “determinação da notificação de atos de concentração que não atinjam os atuais critérios de faturamento, mas que suscitem algumas preocupações, inclusive em termos de concentração de dados podendo gerar eventual abuso de poder econômico”. O parágrafo, além de pouco utilizado pelo CADE, jamais foi utilizado para análise de atos de concentração que envolvam plataformas digitais.²⁵⁸ Por sua vez, a Dynamic Competition Initiative (DCI) admite que o CADE possa regulamentar o art. 88, §7º da Lei nº 12.529/11 para preocupações envolvendo mercados digitais, em solução de custo baixo e que evitaria a potencial sobrecarga da autoridade.²⁵⁹

Proposta 11: Recomenda-se que o CADE faça uso, quando necessário, da competência residual 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.

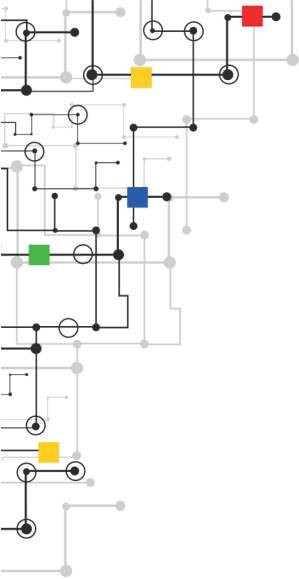
No sistema atual de controle de concentrações, observa-se que muitas aquisições em setores inovadores escapam do escrutínio do CADE, enquanto muitas transações sem relevância competitiva sobrecarregam a análise da autoridade antitruste.

Para que o CADE tenha mais capacidade para analisar casos com maior potencial de impactar a concorrência, o sistema brasileiro de controle de concentrações deve ser aprimorado também para reduzir o número de casos de pouca relevância concorrencial submetidos à autoridade. O relatório da OCDE de 2019 revela que, entre 2012 e 2017, o CADE analisou mais de 2.500 atos de concentração, mas apenas 46 casos foram objeto de impugnação pela SG e encaminhados para análise aprofundada do Tribunal²⁶⁰. O volume de transações

²⁵⁸ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 20.

²⁵⁹ Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por DCI, 2024, p. 18.

²⁶⁰ OCDE (2019), Revisão por Pares da OCDE sobre Legislação e Política de Concorrência: Brasil



notificadas continuou a crescer significativamente nos anos seguintes, colocando ainda mais pressão sobre a capacidade analítica da autarquia. Já entre 2021 e 2023 foram notificados 1881 atos de concentração, elevando a média para cerca de 600 atos notificados por ano, sendo que em 2023 o CADE julgou 611 atos de concentração, tendo a SG impugnado apenas 3 desses atos.²⁶¹

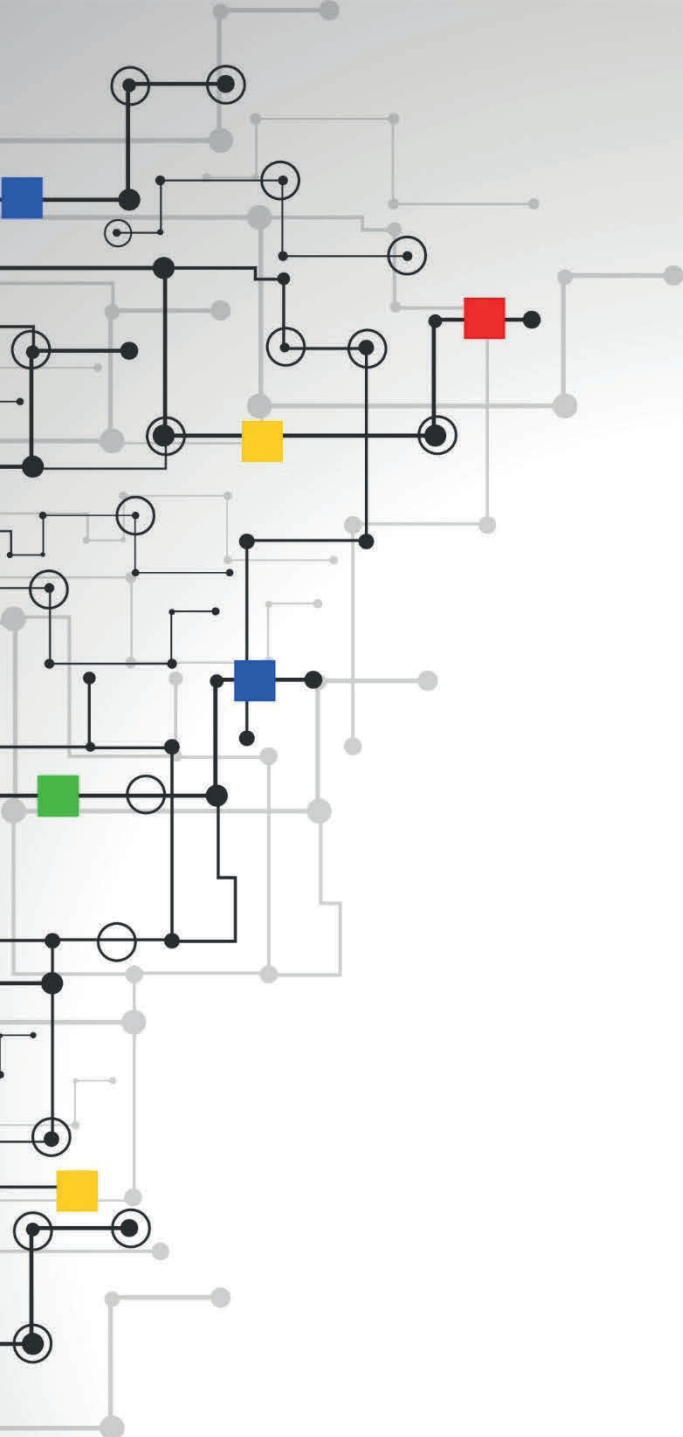
Recomenda-se, assim, que os valores mencionados nos incisos I e II do artigo 88, caput da Lei 12529/2011 sejam atualizados para patamares maiores do que atualmente previstos pela portaria interministerial em vigor. Os critérios de faturamento estabelecidos na Lei nº 12.529/2011 e na Portaria Interministerial nº 994/2012 estão defasados e não capturam adequadamente as dinâmicas dos mercados modernos, especialmente os digitais. A atualização dos critérios de faturamento faria com que apenas as transações com maior risco sejam submetidas à análise do CADE.

A atualização dos valores para notificação prévia obrigatória foi mencionada na Tomada de Subsídios. Essa posição foi defendida pelo George Washington Competition & Innovation Lab (GW Competition & Innovation Lab) e pelo Idec em suas contribuições à Tomada de Subsídios. Para o GW Competition & Innovation Lab, o controle de concentrações consome recursos significativos, enquanto grande parte dos atos de concentração analisados pelo CADE são de baixa complexidade. Para o Idec, os critérios atuais fazem com que “operações não tão relevantes sejam notificadas para a autoridade”, de forma que seria “importante que ao nível infralegal se aumente o valor do faturamento disposto na Portaria Interministerial 992/2012 e/ou atualize-o anualmente (o que poderia ocorrer, inclusive, por uma imposição legal de atualização monetária).”²⁶² Isso feito, a autoridade deixaria de analisar potencialmente muitos atos de concentração sumários.

Proposta 12: Atualizar a portaria interministerial 994/2012 para elevar os valores de faturamento estabelecidos nos incisos I e II do caput do artigo 88 da Lei 12.529/2011, de modo a exigir a notificação prévia obrigatória à análise do CADE apenas das transações com maior potencial de impactar a concorrência.

²⁶¹ CADE. Relatório Integrado de Gestão (2023).

²⁶² Contribuição à Tomada de Subsídios enviada por Idec, 2024, p. 19.



MINISTÉRIO DA
FAZENDA

