

Contribuições da SDIC/MDIC à Tomada de Subsídios
ASPECTOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS DE PLATAFORMAS DIGITAIS
Ministério da Fazenda

Elaboração: CGEDI/DEIN/SDIC/MDIC
25/4/24

Ao saudar a iniciativa do Ministério da Fazenda de abrir um processo de escuta da sociedade sobre tema relevante para o desenvolvimento da economia digital brasileira e mundial, esperamos que as contribuições recolhidas possam servir para os legisladores definirem marcos legais que passem a balizar as condutas das plataformas digitais no Brasil no âmbito econômico.

Para fins desta tomada de subsídios pelo MF, a Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços (SDIC) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) optou por contribuir de forma propositiva com considerações a respeito de todos os questionamentos submetidos à consulta.

Nesse sentido, importante ainda salientar que os comentários ora submetidos pela Secretaria visam somar a um debate amplo e em construção, inclusive no âmbito do setor público, composto por outras numerosas instituições qualificadas e competentes na temática, direta ou indiretamente.

1. RATIONALE

Inicialmente, vale registrar que a literatura econômica sobre competição na economia digital tem entendido que a concorrência nessa economia, dominada por plataformas, tem se apresentado cada vez mais como uma competição entre ecossistemas. Fletcher, A. (2020), Bourreau, M. (2020), Jacobides, M. G., C. Cennamo and A. Gawer (2020), Petit, N.; Teece, D. J. (2020)

Nesse sentido, para fins desta contribuição, entendemos como plataformas digitais estruturas tecnológicas, baseadas em software relacionados com big data, sistemas de inteligência artificial e serviços de nuvem, controladas por uma empresa, que é usada como intermediária virtual para facilitar trocas (de bens, serviços, dados e informação), criando valor entre os grupos que a utilizam (Chiarini et al. 2023)¹. Também nos filiamos ao conceito de ecossistemas digitais proposto por Carmelo Cennamo (2023)² e Gawer (2021)³, que trata as empresas que controlam as plataformas como estruturas organizacionais que não apenas intermediam transações envolvendo duas partes, mas que definem as regras do jogo para a produção conjunta de valor.

Em um contexto em que as empresas de todo o planeta estão inseridas – ou tentando se inserir - em cadeias globais de valor, que possuem nos dados – pessoais ou corporativos - um de seus insumos principais para a geração de riqueza, a existência de plataformas digitais que integrem o ecossistema nacional de produção possui um potencial muito elevado de agregação de valor

¹ SILVA, Victo José; CHIARINI, Tulio; RIBEIRO, Leonardo Costa. Economia de plataformas: a eclosão de empresas brasileiras controladoras de plataformas digitais. In: Kubota, Luis Claudio (org.) (2023). Digitalização e tecnologias da informação e comunicação. Oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea.

² Disponível em: <https://www.networklawreview.org/dma-ecosystems/>

³ GAWER, Annabelle. Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age. Innovation, Organization & Management, p. 1–15, 17 set. 2021. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14479338.2021.1965888>>.

e produtividade à economia de uma nação. De outro lado, a ausência das mesmas cria um ambiente propício para o predomínio de conglomerados internacionais atuarem com poucas amarras regulatórias no mercado dos países de renda média, principalmente do Sul Global.

Há alguns anos, este fenômeno vem sendo chamado de cadeias de valor de dados industriais e de consumo envolvendo todos os setores econômicos. Calcula-se que em 2025, 30% da economia global (US\$ 60 trilhões) será mediada por estas empresas-plataforma. Mais do que as conhecidas 5 principais *big techs* dos Estados Unidos⁴, o conceito engloba também empresas multinacionais de software atuando em segmentos da economia digital como ERP, CRM, B2C e B2B. No ano passado, quatro das cinco mais valiosas companhias do mundo eram baseadas neste modelo de negócios.

Os principais desafios apresentados pelas plataformas digitais para países de renda média incluem *lock-in* (aprisionamento), concentração de mercado, assimetrias de poder endógenas, financiamento limitado ao longo da cadeia de inovação tecnológica, extrativismo de dados e a falta de recursos para competir com os principais países no desenvolvimento de tecnologias habilitadoras-chave da economia de plataformas digitais. Além disso, a natureza de rede das plataformas digitais tende a favorecer um único domínio em cada área principal, o que cria vantagens significativas para as empresas pioneiras e dificulta a entrada de novos concorrentes na lógica *winner takes all*. A agregação de dados pelas principais plataformas também reforça suas posições, tornando estratégias tradicionais de proteção de indústrias nascentes menos eficazes para países cujo mercado doméstico não é grande o suficiente para gerar efeitos de rede.

A falta de empresas de capital nacional capazes de investir recursos substanciais em estágios iniciais de desenvolvimento tecnológico, bem como a concentração de investimentos transfronteiriços em ativos digitais em economias avançadas, também representam desafios significativos para países de renda média. Pensando neste contexto, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial incluiu no objetivo específico IV da Missão de Transformação Digital a intenção de direcionar investimentos para a criação de mais plataformas digitais nacionais a fim de dar conta dos desafios mencionados acima.

As políticas industriais e de concorrência integradas podem lidar com o impacto das grandes plataformas digitais ao redefinir o papel do Estado na governança e no direcionamento desses agentes para a transformação estrutural e a criação de concorrentes nacionais para elas. As políticas integradas devem considerar a natureza heterogênea das plataformas digitais, que navegam entre produtos e serviços, avaliar as complexas interrelações entre as funções das plataformas, seu poder econômico e a criação, captura e extração de valor, e buscar evitar gargalos de desenvolvimento tecnológico e industrial comuns em países de renda média. Isso implica em avaliar as implicações do poder das plataformas digitais e propor um quadro analítico-político para abordar questões críticas, como a relação entre as funções das plataformas, a criação de valor e o desenvolvimento de capacidades industriais.

2. CONTRIBUIÇÕES SUGERIDAS

Objetivos e racional regulatório

1. ***Que razões econômicas e concorrenciais justificariam a regulação de plataformas digitais no Brasil?***

⁴ São elas Alphabet/Google, Meta/Facebook, Apple, Microsoft e Amazon.

Os serviços digitais, que podem ser definidos como aqueles basicamente prestados por plataformas online ou por elas intermediados, são o motor dominante da economia digital em todas as partes do mundo. Pagos ou remunerados por meio de publicidade e/ou da coleta de dados pessoais, eles são os responsáveis pela expansão da Internet como um ambiente essencial para a economia, a política, a cultura e as relações sociais.

Se considerarmos apenas as mídias sociais, dos 4,95 bilhões de usuários da Internet, 4,74 bilhões possuem contas ativas em alguma destas plataformas totalizando mais de 90% dos usuários de internet como membros ativos de mídias sociais. Segundo o relatório “Hootsuite Global State of Digital 2022”, isso representa 75% da população mundial acima dos 13 anos. Em regiões como Europa, EUA e América do Sul, estes percentuais ultrapassam os 80%. No Brasil, em 2022 existiam mais contas de mídias sociais (171 milhões) do que usuários de Internet (165,3 milhões). Relativamente, temos 79,7% da população conectada através de um destes serviços.

Vale destacar que, com raras exceções, este cenário é homogêneo e controlado por não mais de 10 plataformas, que chegam a ser responsáveis por mais de 50% do tráfego de dados das redes de telecomunicações. Somente no Ocidente, dentre as 10 maiores empresas em termos de valor de mercado de 2022, três atuavam em negócios relacionados a plataformas digitais (Alphabet/Google, Meta/Facebook e Amazon). Este número foi ampliado nos últimos dois anos.

1.1. Há razões distintas para regular ou deixar de regular diferentes tipos de plataformas?

Existem razões distintas para regular de forma desigual atores desiguais. Os remédios regulatórios a serem aplicados a empresas que controlam redes sociais e mecanismos de busca, que basicamente se sustentam via publicidade digital, não são os mesmos para aquelas proprietárias de *marketplaces*, remunerada pela compra de mercadorias, ou serviços de mensageria, que muitas vezes são prestados de forma gratuita. Mas todas precisam ser reguladas pelas evidências que aqui serão expostas.

Para tanto, a classificação das plataformas digitais deve levar em conta uma cesta de critérios que componham um perfil específico do agente a ser regulado. A princípio, os mais importantes a serem inicialmente considerados parecem-nos ser o faturamento em um dado mercado no País, o número de usuários, o controle essencial de acesso e a singularidade da entidade em um mercado determinado ou em vários segmentos econômicos – formando um ecossistema. Conjugadas, estas características podem ser instrumentais para a caracterização de uma assimetria regulatória equilibrada, que proteja os pequenos negócios sem deixar de lado a supervisão dos principais atores (ver mais sobre os critérios de classificação na resposta à pergunta 7.2).

A decisão de regular ou deixar de regular diferentes tipos de plataformas digitais deve ser baseada em uma avaliação cuidadosa dos seus impactos no mercado, na sociedade e na economia, levando em consideração a natureza das transações que facilitam e/ou viabilizam o grau de concentração de mercado que apresentam. Uma abordagem equilibrada e flexível pode ser necessária para garantir que os remédios sejam eficazes na promoção de uma concorrência justa e contestável, na proteção dos consumidores e no estímulo à inovação, sem prejudicar o desenvolvimento dos mercados digitais locais.

Vale registrar que o nível de regulação deste mercado se dará em função da verificação da necessidade de maior ou menor intensidade de intervenção estatal. A definição do nível ótimo de regulação decorre da própria atuação do órgão que permite um melhor entendimento da

dinâmica operacional das plataformas digitais em seus respectivos mercados. Sendo assim, entende-se oportuna e necessária a definição de uma norma robusta e clara sobre a regulação desses mercados e que atribuisse autonomia e flexibilidade ao órgão regulador.

No que tange ao setor de comércio e serviços, a automação e a crescente digitalização dos serviços têm impactado sensivelmente o “modus operandi” das empresas. Nesse contexto, as plataformas digitais promoveram e ainda promovem uma verdadeira revolução nos padrões de consumo e nos modelos de negócios das empresas.

O CADE ressalta que tais mudanças estruturais na economia “implicam importantes alterações na forma como diferentes agentes econômicos competem pela preferência dos consumidores”⁵. Nesse sentido, a concentração de dados pode afetar negativamente o ambiente de negócios do comércio eletrônico, assim a transparência sobre a utilização dos dados deve ser um princípio importante na regulação das plataformas, incluindo as relações entre as plataformas e *sellers*.

Uma das práticas mais avançadas da transformação digital das empresas é utilização de analítica de dados para a melhoria dos processos, aumento da produtividade e tomada de decisões estratégicas. Dessa forma, a adoção de ferramentas de analítica de dados pode dar grandes vantagens competitivas às empresas.

Considerando que os mercados digitais tendem à concentração do mercado em um único agente dominante (efeito “tipping”), eventual regulamentação das plataformas digitais deve distinguir as pequenas médias empresas daquelas que, em função do tamanho (participação no mercado, faturamento, número de usuários, etc.), sejam capazes de modular preços, direcionar ou desviar mercado ou evitar a entrada de novas empresas no mercado.

Além disso, a massificação do uso das plataformas digitais pode trazer outros impactos e desafios concorrenciais para o setor de comércio e serviços. Considerando que o comércio eletrônico pode facilitar o anonimato do vendedor, flexibilizar as formalidades para canais de vendas (criação e remoção de sites) e criar facilidade para acesso a diferentes mercados, a Internet forneceu aos contraventores novo canal para venda de seus produtos. Nesse contexto, sabe-se que o comércio ilegal de produtos contrafeitos e pirateados deve ser combatido em razão dos seguintes efeitos econômicos:

- negativo impacto no sistema de inovação;
- a ameaça que representam para o bem-estar dos consumidores;
- queda de arrecadação tributária; fortalecimento de redes criminosas e do crime organizado;
- redução de vendas e de receitas decorrente de licenciamento;
- diminuição do valor da marca e da reputação da empresa;
- impacto na capacidade das empresas de se beneficiarem dos avanços que elas fazem no desenvolvimento de novos produtos; e
- riscos significativos de saúde e segurança.

Por fim, considerando recentes casos envolvendo a atuação de plataformas internacionais no mercado de pagamentos, onde se argui o envolvimento de práticas supostamente

⁵ 4 CADE. Documento de Trabalho nº 005/2000. Concorrência em mercados digitais: uma revisão de relatórios especializados. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf>.

anticompetitivas, a decisão sobre regulação deve também considerar essas situações e seus impactos no modelo de desenvolvimento dos mercados digitais no Brasil.

Dessa maneira, é preciso definir formas de responsabilização das plataformas para combater o comércio ilegal de produtos na internet, de forma a preservar a concorrência leal, a valorização da indústria nacional, do comércio formal e de seus impactos positivos na economia brasileira.

Ademais, a regulamentação das plataformas deve ter como norte o tratamento isonômico entre vendedores nacionais e internacionais. A “diminuição de fronteiras” comerciais promovida pelo crescimento das vendas em plataformas internacionais coloca em destaque a importância dos regimes aduaneiros para a importação de mercadorias de pequeno valor adquiridas via comércio eletrônico que, além de servir para aspectos estritamente aduaneiros, como eficiência, modernização e agilidade do controle aduaneiro, presta-se também a outros interesses, em conjunto com outros órgãos governamentais, como para proteção da saúde, do meio ambiente, da proteção da concorrência equitativa e competitividade entre vendedores nacionais e estrangeiros.

Nesse contexto, existe a preocupação que a ausência de taxaço na importação via comércio eletrônico para os produtos abaixo de US\$ 50 (“de minimis”) possa influenciar a concorrência entre as empresas nacionais e estrangeiras que fabricam e/ou comercializam produtos, sobretudo, no que diz respeito ao cumprimento da legislação tributária e regulamentação infralegal que diz respeito, por exemplo, à proteção da saúde e dos direitos do consumidor. Por fim, considerando recentes casos envolvendo a atuação de plataformas internacionais no mercado de pagamentos⁶, onde se argui o envolvimento de práticas supostamente anticompetitivas, a decisão sobre regulação deve também considerar essas situações e seus impactos no modelo de desenvolvimento dos mercados digitais no Brasil.

- 1.2. Em qual medida o contexto brasileiro se aproxima ou se diferencia do contexto de outras jurisdições que adotaram ou estão considerando novas regulações para plataformas digitais? Quais casos, estudos, ou exemplos concretos no Brasil indicariam a necessidade de revisão do arcabouço jurídico-regulatório brasileiro?

No Brasil, a situação é a mesma dos mercados em que não há a oferta de serviços associados a plataformas alternativas aos *players* globais. Figurando entre o quarto e quinto mercado de Internet do mundo, com mais de 181 milhões de usuários conectados e 98% das empresas com utilização da web, o Brasil possui um predomínio de empresas estrangeiras, com ênfase naquelas oriundas dos Estados Unidos, em vários segmentos econômicos dos mercados digitais onde as plataformas atuam. Empresas dos EUA dominam áreas como redes sociais, CRM e ERP.

Conforme levantamento da SDIC, por exemplo, empresas daquele país controlam o mercado de redes sociais, os mecanismos de busca e os serviços de mensageria, alavancadas pela publicidade digital e pela monetização de dados pessoais. Também possuem uma boa fatia de mercado em CRM e ERP, apesar da liderança de uma brasileira. Há uma relativa concorrência com plataformas nacionais em termos de B2C, principalmente em comércio eletrônico e serviços financeiros. E há uma pulverização maior de agentes nos mercados de integradoras de sistemas e um considerável desenvolvimento interno. Além disso, micro e pequenas empresas

⁶ <https://www.theguardian.com/technology/2024/mar/17/epic-games-vs-apple-vs-google-australia-lawsuits-alleged-market-power>

são totalmente dependentes das estruturas tecnológicas destas plataformas para alcançar comercialmente seus clientes e fornecedores e existem disparidades de acesso e uso das tecnologias digitais em diferentes regiões.

Esta presença dominante e o fato de exercerem seu poder de mercado em ambientes autorregulados torna estes grandes conglomerados de intermediação de serviços digitais – sintetizados na designação de *big techs* – objeto principal de iniciativas regulatórias por todo o mundo. Em vários países, neste momento, legislações dos mais diferentes escopos e natureza tramitam ou estão em implementação como forma de conter denúncias e questionamentos judiciais sobre abuso de posição dominante por parte destas empresas. A maior parte dos casos deriva de práticas anticompetitivas em relação ao exercício de preferência de seus produtos em detrimento dos de seus intermediados ou abusivas no sentido da não proteção dos direitos de seus usuários. A seguir é apresentado um quadro com o status de algumas no que tange à regulação dos mercados digitais.

Competition policy crossed with regulation approach (Cullen International)

	Is there ex ante regulation to specifically address the market power of online platforms?		
	Market tipping	Exclusionary practices	Exploitation of users
Australia	Legislation*	Policy paper**	Policy paper
China	Legislation	Legislation	Legislation
EU	Legislation	Legislation	Legislation
India	Policy paper	Legislation	Policy paper
Japan	Legislation	Legislation	Legislation
Korea	No	Legislation	No
South Africa	Policy paper	Policy paper	Policy paper
Thailand	No	No	Legislation
Türkiye	Policy paper	Policy paper	Policy paper

* Legislation: new rules addressing market power in online platforms and digital markets

** Policy paper: setting out issues and possible future approaches

Cullen⁷ (2023)

No âmbito concorrencial e consumerista, a regulação das plataformas digitais no Brasil se justifica por várias razões. Primeiramente, as plataformas digitais muitas vezes operam em mercados caracterizados por alta concentração, de tendência monopolista, o que pode levar a abusos de posição dominante. Regulá-las pode ajudar a garantir um ambiente concorrencial saudável e evitar práticas anticompetitivas que prejudiquem a dinâmica do mercado, incluindo o processo de inovação. Além disso, as plataformas digitais têm acesso privilegiado a dados dos usuários, o que pode ser usado de maneira anticompetitiva para favorecer seus próprios serviços em detrimento dos concorrentes (Zuboff, 2020)⁸.

Regulamentar o uso de dados pode ser crucial para garantir a igualdade de condições entre os diferentes participantes do mercado. Por fim, outro motivo para a regulação das plataformas digitais é a proteção dos consumidores. Como essas empresas frequentemente desempenham um papel central na economia digital, é importante garantir que os consumidores estejam protegidos contra práticas enganosas, abusivas ou prejudiciais de uma forma ampla.

⁷ Cullen (2023) - Market_power_of_online_platforms.

⁸ ZUBOFF, S. A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

II Suficiência e adequação do modelo de regulação econômica e defesa da concorrência atual

2. O arcabouço legal e institucional existente para defesa da concorrência - notadamente a Lei nº 12.529/2011 - é suficiente para lidar com as dinâmicas relacionadas às plataformas digitais? Há problemas concorrenciais e de natureza econômica que não são abordados de forma satisfatória pela legislação atual? Que aperfeiçoamentos seriam desejáveis ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) para lidar de maneira mais efetiva com as plataformas digitais?

Embora a Lei nº 12.529/2011 estabeleça um arcabouço legal para a defesa da concorrência no Brasil, pode haver lacunas no quadro normativo quando se trata de lidar com as dinâmicas específicas das plataformas digitais. Essas lacunas podem incluir a falta de disposições específicas sobre discriminação algorítmica, interoperabilidade entre plataformas concorrentes, o uso de dados pessoais e a atuação em mercados onde os serviços muitas vezes são prestados de forma gratuita. A atual legislação também pode não ser suficiente para lidar com questões relacionadas à avaliação de poder de mercado em plataformas digitais, dada a natureza complexa e multifacetada dessas empresas e seus mercados. Portanto, nos parece urgente o aprimoramento do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência para garantir que ele seja capaz de lidar de maneira eficaz e ex-post com os desafios apresentados pela economia digital e seus agentes.

De forma ex-ante, uma ideia possível para estabelecer novos padrões de regulação econômica, pode ser baseada no conceito desenvolvido por Carmelo Cennamo⁹ (2023), de falhas de ecossistemas. Mais do que considerar remédios ex-post para falhas de mercado identificadas em processos de aquisição ou fusão ou de práticas anticompetitivas e abusivas, empresas-plataforma podem receber melhor supervisão estatal considerando seu papel como arquitetura organizacional tecnológica dos novos mercados.

Para gerar valor conjunto, ao invés de serem analisados mercados digitais isoladamente é preciso monitorar e precipitar remédios que impeçam o desenvolvimento do que o pesquisador chama de falhas de ecossistema. Em sua análise, que se debruça sobre o *Digital Markets Act* (DMA) europeu, o economista justifica o porquê desta abordagem como uma modernização da regulação ex-ante capaz de dar conta das peculiaridades destes novos mercados.

Podemos resumir em sete questões de debate os pontos que gostaríamos de ver refletidos em uma futura abordagem regulatória de plataformas digitais por parte do Governo Federal:

1. **Evolução do Paradigma de Regulação:** A ascensão das plataformas digitais mudou fundamentalmente a natureza da competição e da inovação na economia. Em vez de simplesmente intermediar transações entre compradores e vendedores, as plataformas atuam como arquitetos de ecossistemas digitais, organizando a produção e o consumo de valor de forma colaborativa entre múltiplos participantes.
2. **Entendimento dos Mercados Digitais:** Uma visão baseada em ecossistemas reconhece que as plataformas digitais não são apenas intermediários de mercado, mas

⁹ JACOBIDES, Michael G.; CENNAMO, Carmelo; GAWER, Annabelle. Towards a theory of ecosystems.

Strategic management journal, v. 39, n. 8, p. 2255-2276, 2018.

CENNAMO, Carmelo. Competing in digital markets: A platform-based perspective. **Academy of Management Perspectives**, v. 35, n. 2, p. 265-291, 2021.

sim organizações complexas que facilitam interações e transações entre diversos participantes. Essa abordagem considera as plataformas como estruturas organizacionais que definem as regras do jogo para a produção conjunta de valor, em vez de simplesmente canais de transação neutros.

3. **Identificação de Falhas de Ecossistema:** Em vez de focar exclusivamente em poder de mercado e posição dominante de cada empresa, uma abordagem centrada em ecossistemas direciona a atenção para falhas no funcionamento desses ecossistemas. Isso inclui problemas como assimetria de informações, barreiras à entrada para novos participantes e comportamento anticompetitivo que prejudica a dinâmica colaborativa do ecossistema.
4. **Promoção de Inovação e Competição Dinâmica:** Ao reconhecer os ecossistemas digitais como o *locus* da inovação e competição na economia digital, a regulação pode ser projetada para promover uma competição mais dinâmica e uma maior diversidade de modelos de negócios. Isso envolve garantir um ambiente no qual os participantes do ecossistema possam contribuir de forma equitativa e competitiva para a criação e captura de valor.
5. **Aprimoramento da Regulação Ex-Ante:** Uma abordagem baseada em ecossistemas permite a identificação precoce de potenciais falhas e distorções no funcionamento do ecossistema digital, possibilitando a implementação de medidas regulatórias ex-ante para mitigar esses riscos. Isso contrasta com uma abordagem reativa que se concentra apenas em remediar danos após sua ocorrência.
6. **Coordenação entre Plataformas e Complementadores:** Ao reconhecer as plataformas como organizadores de ecossistemas, a regulação pode incentivar práticas que promovam a colaboração e a cooperação entre as plataformas e seus complementadores. Isso pode incluir a promoção de padrões de interoperabilidade, compartilhamento de dados e abertura de APIs para facilitar a entrada e a participação de novos participantes no ecossistema.
7. **Desafios na Implementação da Regulação Baseada em Ecossistemas:** Embora uma abordagem baseada em ecossistemas ofereça vantagens significativas, também apresenta desafios em termos de aplicação prática. É necessário desenvolver métricas e indicadores para identificar e medir falhas de ecossistema, além de elaborar estratégias de regulação que sejam flexíveis o suficiente para se adaptar à rápida evolução dos mercados digitais.

Levando estes pontos em consideração, entendemos que uma regulação econômica centrada em ecossistemas digitais oferece uma abordagem holística e mais abrangente para lidar com os desafios e oportunidades apresentados pelas empresas-plataforma na economia atual. Ao reconhecer o papel fundamental destes ecossistemas na promoção da inovação e na competição dinâmica, essa abordagem pode ajudar a garantir que os mercados digitais permaneçam abertos, competitivos e orientados para o benefício dos consumidores e da sociedade como um todo.

3. A Lei nº 12.529/2011 estabelece, no §2º do artigo 36 que: "Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante,

podendo este percentual ser alterado pelo CADE para setores específicos da economia." As definições da Lei 12.529/2011 relacionadas ao poder de mercado e ao abuso de posição dominante são suficientes e adequadas, da forma como são aplicadas, para identificar poder de mercado de plataformas digitais? Se não, quais as limitações?

A lei antitruste tradicional vigente (Lei nº 12.529/2011) parece apresentar algumas deficiências e tem se mostrado insuficiente para identificar poder de mercado de plataformas digitais. Isso se deve, sobretudo, às especificidades do poder econômico nos mercados digitais (efeitos de rede, concorrência *winner-takes-all* etc). Consideramos quatro as principais limitações a serem consideradas:

a. **Dinâmicas de Mercado:** As plataformas digitais muitas vezes operam em mercados caracterizados por rápida evolução, inovação e mudança. Os critérios estáticos estabelecidos pela lei podem não capturar adequadamente a dinâmica desses mercados, onde o poder de mercado pode surgir e se dissipar rapidamente devido a novas tecnologias, mudanças nas preferências dos consumidores e entrada de novos concorrentes.

b. **Métricas de Participação de Mercado:** A métrica de participação de mercado definida pela lei, como controlar 20% ou mais do mercado relevante, pode não ser adequada para capturar o poder de mercado de plataformas digitais. O modelo de negócio dessas plataformas muitas vezes envolve a facilitação de interações entre diferentes grupos de usuários, em diferentes tipos de plataformas controladas pelo mesmo conglomerado, o que pode não ser refletido adequadamente por métricas tradicionais de participação de mercado.

c. **Natureza da Concorrência:** A competição em plataformas digitais pode ocorrer de maneira diferente da competição em setores tradicionais. Em vez de competir diretamente pelos mesmos clientes, as plataformas digitais muitas vezes competem pelo acesso e controle de dados, pela qualidade dos serviços oferecidos e pela capacidade de atrair e reter usuários e fornecedores. Essas dinâmicas de competição podem não ser plenamente refletidas pelos conceitos tradicionais de posição dominante e abuso de poder de mercado.

d. **Algoritmos e Big Data:** O uso de algoritmos e análise de big data pelas plataformas digitais pode ampliar seu poder de mercado de maneiras que não são facilmente capturadas pelas definições tradicionais. A capacidade de personalizar serviços, preços e recomendações com base em grandes volumes de dados pode conferir às plataformas digitais um controle significativo sobre o comportamento dos usuários e sobre o funcionamento do mercado, mas essa dinâmica pode não ser totalmente abordada pelas definições existentes.

4. Algumas condutas com potenciais riscos concorrenciais tornaram-se relevantes nas discussões sobre plataformas digitais, incluindo: (i) a discriminação econômica por algoritmos; (ii) falta de interoperabilidade entre plataformas concorrentes em determinadas circunstâncias; (iii) o uso descomedido de dados pessoais coletados, associados a eventuais condutas discriminatórias; e (iv) o efeito de alavancagem de um produto da própria plataforma em detrimento de outros concorrentes em mercados adjacentes; entre outras. Em qual medida a lei de defesa da concorrência oferece dispositivos para mitigar preocupações concorrenciais que surgem a partir das relações verticais ou de complementariedade em plataformas digitais? Quais condutas com

potencial anticompetitivo não seriam identificadas ou corrigidas por meio da aplicação do ferramental antitruste tradicional?

Conforme já registrado, a lei antitruste tradicional vigente (Lei nº 12.529/2011) parece apresentar algumas deficiências e tem se mostrado insuficiente para identificar poder de mercado de plataformas digitais. Isso se deve, sobretudo, às especificidades do poder econômico nos mercados digitais (efeitos de rede, concorrência *winner-takes-all* etc).

Ademais, registre-se que existem várias condutas com potenciais riscos concorrenciais em plataformas digitais. A lei de defesa da concorrência brasileira oferece dispositivos para mitigar algumas das preocupações concorrenciais que surgem das relações verticais ou de complementaridade em plataformas digitais. Entretanto, pode haver lacunas na legislação que não abordem adequadamente essas condutas específicas. Por exemplo, a análise tradicional de fusões e aquisições pode não capturar completamente os efeitos anticompetitivos de aquisições de empresas menores por plataformas digitais. Outros gargalos podem ser assim enumerados:

a. **Discriminação por Algoritmos:** A discriminação econômica por algoritmos pode prejudicar a concorrência ao favorecer determinados fornecedores ou usuários em detrimento de outros. A aplicação da legislação atual pode abordar esses problemas por meio de análises de discriminação de preços ou de tratamento preferencial, especialmente se isso levar a uma distorção do mercado ou à exclusão de concorrentes. O desafio que vai além do arcabouço atual é identificar e comprovar tal discriminação, especialmente se for realizada de forma sutil ou complexa por meio de algoritmos e considerando modelos de negócios que não são regidos por preços.

b. **Falta de Interoperabilidade:** A interoperabilidade entre plataformas concorrentes pode promover a competição ao facilitar a migração de usuários entre diferentes serviços e evitar bloqueios de mercado. Os normativos antitrustes existentes podem abordar preocupações com a falta de interoperabilidade por meio de análises de conduta anticompetitiva, como recusa injustificada de interoperabilidade ou padrões proprietários que excluem concorrentes. O gargalo está em como determinar quando a falta de interoperabilidade constitui uma prática anticompetitiva, especialmente se houver argumentos legítimos relacionados à segurança, privacidade ou qualidade do serviço.

c. **Uso Descomedido de Dados Pessoais:** O uso descomedido de dados pessoais coletados pode levantar preocupações tanto de privacidade quanto de concorrência. Embora a lei de defesa da concorrência possa não ter como foco principal a proteção de dados pessoais, ela pode abordar o uso anticompetitivo de dados quando isso resulta em práticas discriminatórias ou na exclusão de concorrentes. A eficácia dessa abordagem pode depender da cooperação com outras autoridades regulatórias responsáveis pela proteção de dados, principalmente em relação à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o que não é previsto pela Lei 12.529/11.

d. **Efeito de Alavancagem:** O efeito de alavancagem ocorre quando uma plataforma usa sua posição dominante em um mercado para promover seus próprios produtos ou serviços em mercados adjacentes, prejudicando a concorrência. A lei de defesa da concorrência pode abordar essa questão por meio de análises de abuso de posição dominante, especialmente se houver evidências de que a plataforma está prejudicando a concorrência de forma injustificada. A complexidade de identificar e provar o abuso de posição dominante neste campo reside no fato de se alegar razões legítimas, como inovação ou eficiência.

Enquanto a lei de defesa da concorrência brasileira oferece dispositivos para mitigar algumas preocupações concorrenciais relacionadas às plataformas digitais, pode haver condutas com potencial anticompetitivo que não são identificadas ou corrigidas de forma eficaz por meio do ferramental antitruste tradicional. Assim sendo, pode ser necessário considerar abordagens regulatórias complementares ou específicas para lidar com os desafios únicos apresentados empresas-plataforma.

5. Em relação ao controle de estruturas, é necessário algum tipo de adaptação nos parâmetros de submissão e análise de atos de concentração que busque tornar mais efetiva a detecção de potenciais danos à concorrência em mercados digitais? Por exemplo: mecanismos para revisão de aquisições abaixo dos limites de notificação, ônus da prova e elementos para análise - como o papel dos dados, entre outros - que contribuam para uma abordagem holística sobre o tema.

O controle de estruturas, incluindo a análise de atos de concentração, é uma ferramenta importante para garantir a concorrência nos mercados digitais. No entanto, pode ser necessário adaptar os parâmetros de análise para considerar as características únicas desses conglomerados. Isso pode incluir a revisão de aquisições abaixo dos limites de notificação, o estabelecimento de ônus da prova mais robustos para as empresas envolvidas em atos de concentração e considerar o papel dos dados na análise de concentrações.

Algumas das adaptações necessárias poderiam incluir:

a. Mecanismos para revisão de aquisições abaixo dos limites de notificação: Muitas vezes, as fusões e aquisições em mercados digitais podem passar despercebidas devido aos valores menores envolvidos. Portanto, é essencial implementar mecanismos que permitam às autoridades de concorrência revisar e analisar transações mesmo quando elas não atingem os limites tradicionais de notificação dado o volume e a velocidade em que as mesmas ocorrem.

b. Ônus da prova: Em casos de atos de concentração em mercados digitais, pode ser necessário ajustar o ônus da prova para as empresas envolvidas, especialmente aquelas com poder de mercado significativo. Isso poderia incluir a exigência de que elas demonstrem que a transação proposta não resultará em práticas anticompetitivas ou danos à concorrência.

c. Elementos para análise holística: A análise de atos de concentração em mercados digitais deve levar em consideração uma variedade de elementos específicos desses mercados, como o papel dos dados. Isso inclui avaliar o acesso aos dados, o potencial de fechamento de ecossistemas, efeitos de rede, poder de mercado baseado em dados, entre outros fatores que podem afetar a concorrência.

d. Cooperação internacional: Dada a natureza global dos mercados digitais, é crucial promover a cooperação entre as autoridades de concorrência em diferentes jurisdições para garantir uma abordagem coordenada e consistente na análise de atos de concentração que possam ter impacto em escala internacional.

e. Aprimoramento de técnicas analíticas: Desenvolver e aprimorar técnicas analíticas específicas para mercados digitais, como modelos econômicos adaptados, análise de big data e inteligência artificial, para melhor compreender os efeitos das transações sobre a concorrência nesses contextos.

III Desenho de eventual modelo regulatório de regulação econômica pro-competitiva

6. O Brasil deveria adotar regras específicas de caráter preventivo (caráter ex ante) para lidar com as plataformas digitais, visando evitar condutas nocivas à concorrência ou a consumidores? A lei de defesa da concorrência - com ou sem alterações para lidar especificamente com mercados digitais - seria suficiente para identificar e remediar problemas concorrenciais efetivamente, após a ocorrência de condutas anticompetitivas (modelo ex post) ou pela análise de atos de concentração?

Devido às características dos mercados digitais, como efeitos de rede, economias de escala e controle de dados, parece natural que regras específicas ex-ante, no âmbito de atuação de uma autoridade regulatória, sejam necessárias para evitar condutas nocivas à concorrência ou aos consumidores. Essas regras poderiam incluir restrições à autointermediação (quando a plataforma compete com seus usuários), transparência nos algoritmos de recomendação e critérios para acesso a dados. Parece claro que mesmo adaptações na Lei no. 12.529/11 não seriam suficientes para tratar de todos os casos de forma ex-post. Isso pode envolver a introdução de critérios específicos para avaliar a conduta de empresas digitais dominantes, como a manipulação algorítmica ou o tratamento preferencial de serviços próprios.

A abordagem ex post, na qual as autoridades de concorrência intervêm após a ocorrência de condutas anticompetitivas, continua sendo uma ferramenta importante para remediar problemas concorrenciais em mercados digitais. No entanto, ela pode ser insuficiente para prevenir danos significativos à concorrência ou aos consumidores, especialmente dada a velocidade com que esses mercados evoluem.

O que parece suficiente, guardados os cuidados já ressaltados na resposta anterior, é a análise de atos de concentração, que possui mecanismos capazes de dar conta dos processos de fusão e aquisição que se dão nestes mercados de forma quase diária. Aqui, o grande desafio é a fiscalização da ocorrência destes negócios e seus limites de notificação.

Por fim, vale registrar que o relatório *Market power of online platforms*¹⁰, da Cullen International, parece indicar que os diferentes países têm buscado combinar ações ex ante, no âmbito da regulação, com ações ex-post de controle, características da atuação dos órgãos antitruste.

6.1. Qual a combinação possível dessas duas técnicas regulatórias (ex ante e ex post) para o caso das plataformas digitais? Qual abordagem seria recomendável para o contexto brasileiro, considerando ainda os diferentes graus de flexibilidade necessários para identificar de forma adequada os agentes econômicos que devem ser foco de eventual ação regulatória e das obrigações correspondentes?

Para o contexto brasileiro, uma abordagem combinada que integre elementos ex-ante e ex-post pode ser recomendável, dada a natureza complexa e em rápida evolução dos mercados digitais. É importante que as autoridades regulatórias tenham autonomia e capacidade para adaptar suas políticas e intervenções de acordo com as mudanças no ambiente competitivo e

¹⁰ Disponível em: [https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTGTGO20230007?session_ =](https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTGTGO20230007?session_=)

tecnológico, garantindo assim uma proteção eficaz da concorrência e dos interesses dos consumidores.

Neste caso, a atuação regulatória preventiva cuidaria do estabelecimento de regras e regulamentos específicos para plataformas digitais, com foco na prevenção de condutas anticompetitivas e proteção dos consumidores; da definição de critérios claros para identificar plataformas que possuam poder de mercado significativo ou que exerçam influência desproporcional em determinados mercados; implementação de mecanismos de monitoramento contínuo das atividades das plataformas para identificar potenciais práticas anticompetitivas ou violações de direitos dos consumidores; e adoção de medidas proativas para garantir a transparência nos algoritmos de recomendação, o acesso equitativo aos dados e a não discriminação no tratamento dos usuários.

De seu lado, uma atuação a posteriori por meio da avaliação das atividades econômicas das plataformas trataria do fortalecimento dos poderes de investigação das autoridades de concorrência para identificar e remediar condutas anticompetitivas por parte das plataformas digitais; da realização de análises detalhadas de casos específicos de conduta anticompetitiva ou violação dos direitos dos consumidores, com a aplicação de sanções e medidas corretivas quando necessário; e da promoção de um ambiente de concorrência dinâmica e inovação, incentivando a entrada de novos concorrentes e a diversificação de opções para os consumidores.

Uma coisa importante nos dois casos é a flexibilidade na identificação de agentes econômicos a fim de definir quais organizações devem ser objeto de regulamentação *ex-ante*, levando em consideração fatores como participação de mercado, impacto na economia e poder de influência, bem como a utilização de critérios dinâmicos e atualizados para avaliar a relevância econômica das plataformas e ajustar as obrigações regulatórias de acordo com as mudanças no cenário competitivo.

7. Jurisdições que adotaram ou estão considerando a adoção de modelos de regulação pró-competitivos -como as novas regras da União Europeia, a legislação japonesa e a proposta regulatória do Reino Unido, entre outras - optaram por um modelo assimétrico de regulação, diferenciando o impacto das plataformas digitais a partir de seu segmento de atuação e em função de seu porte, como é o caso dos gatekeepers no DMA europeu.

7.1. Uma legislação brasileira que introduzisse parâmetros para a regulação econômica de plataformas digitais deveria ser simétrica, abrangendo todos os agentes deste mercado ou, ao contrário, assimétrica, estabelecendo obrigações apenas para alguns agentes econômicos?

A decisão entre uma abordagem simétrica ou assimétrica na regulação econômica de plataformas digitais no Brasil depende de uma série de fatores, incluindo a eficácia das medidas propostas, o contexto competitivo e tecnológico do país e os objetivos da política regulatória.

A SDIC entende que uma abordagem assimétrica *ex ante* seria a mais adequada a ser adotada dada a diversidade de plataformas digitais operando no país e a necessidade de direcionar recursos regulatórios para onde eles podem ter o maior impacto, observada a necessária

fundamentação que deixe claro o motivo e razão para a fixação de determinada medida. Assim, é importante que qualquer abordagem assimétrica seja baseada em critérios objetivos e transparentes para identificar as plataformas que justificam uma intervenção regulatória diferenciada. Além disso, é fundamental que a regulamentação preserve a inovação e a competição saudável no ecossistema digital, sem criar barreiras desnecessárias à entrada de novos concorrentes, um dos objetivos primordiais da nova política industrial brasileira.

Uma abordagem assimétrica distingue os diferentes tipos de agentes econômicos, no caso concreto as plataformas digitais, e aplica regras e obrigações de acordo com seu tamanho, poder de mercado ou impacto econômico. Isso permite que as autoridades regulatórias concentrem seus esforços nas plataformas que representam maiores preocupações em termos de concorrência e proteção do consumidor, como os chamados *gatekeepers* no modelo do DMA da União Europeia. No entanto, pode ser desafiador definir critérios claros e objetivos para identificar quais plataformas devem ser consideradas como controladores essenciais ou sujeitas a medidas regulatórias assimétricas.

7.2. Caso a resposta seja no sentido de adoção de regulação assimétrica, quais parâmetros ou referências deveriam ser utilizados para esse tipo de diferenciação? Quais seriam os critérios (quantitativos ou qualitativos) que deveriam ser adotados para identificar os agentes econômicos que devem ser objeto de regulação de plataformas no caso brasileiro?

Inicialmente, vale registrar que não existe um único modelo a ser aplicado para regular qualquer agente econômico e no caso particular da presente tomada de subsídios para as plataformas. Nesse contexto, entende-se que a diferenciação entre os agentes econômicos que devem ser objeto de regulação de plataformas digitais no Brasil deve considerar um conjunto de critérios claros e objetivos como já referenciado anteriormente. Em uma primeira abordagem entendemos que os seis pontos descritos a seguir, se analisados em conjunto, podem indicar a necessidade de uma regulação assimétrica destes conglomerados:

a. Tamanho e Participação no Mercado: Plataformas digitais podem variar significativamente em termos de tamanho, alcance e impacto no mercado. Uma medida quantitativa comum é a participação de mercado das plataformas, seja em termos de receita, usuários ativos, tráfego na internet ou outros indicadores relevantes. Plataformas de grande escala que exercem uma influência desproporcional sobre o mercado podem justificar uma maior intervenção estatal devido ao potencial de abuso de poder de mercado. Por outro lado, plataformas menores e mais especializadas podem não requerer o mesmo nível de intervenção regulatória devido ao seu impacto limitado no mercado. Plataformas com uma participação significativa poderiam ser identificadas como candidatas à regulação. Setores altamente concentrados podem aumentar o risco de comportamento anticompetitivo e prejudicar a livre concorrência, o que pode justificar a intervenção regulatória *ex ante* para proteger a competição. Por outro lado, setores mais fragmentados podem não exigir a mesma supervisão devido à presença de uma concorrência mais saudável e diversificada.

b. Natureza das Transações: Os tipos de transações facilitadas pela plataforma também podem influenciar a necessidade de regulamentação. Plataformas que lidam com transações financeiras, dados sensíveis do usuário ou serviços essenciais podem demandar abordagens e mecanismos mais rigorosos para garantir a segurança, privacidade e equidade nas transações. Por outro lado, plataformas que oferecem serviços de entretenimento ou comunicação social, por exemplo, podem ter requisitos regulatórios diferentes devido à natureza menos sensível das transações.

c. Efeitos na Sociedade e na Economia: A regulação de plataformas digitais também pode ser orientada pelos potenciais impactos na sociedade e na economia. Por exemplo, plataformas que têm um impacto significativo no emprego, na competição ou na distribuição de renda podem justificar uma intervenção regulatória para mitigar potenciais efeitos negativos. Isso poderia incluir critérios como o valor total das transações intermediadas pela plataforma, seu valor de mercado ou sua contribuição para a economia digital como um todo.

d. Controle de acesso essencial: Uma abordagem baseada em critérios qualitativos poderia se concentrar na função de *gatekeeping* das plataformas, ou seja, sua capacidade de controlar o acesso a determinados mercados ou serviços essenciais. Isso poderia incluir a análise do papel da plataforma na cadeia de valor (ou ecossistema) e sua influência sobre o acesso de terceiros à infraestrutura essencial, além do controle de grandes bases de dados pessoais.

e. Inovação e Diversificação de Opções: A capacidade das plataformas de promover a inovação e a diversificação de opções para os consumidores também pode ser um critério relevante. Plataformas que demonstram um histórico de inovação ou que oferecem uma ampla gama de serviços poderiam ser consideradas menos propensas a necessitar de regulação estrita.

f. Impacto Social e Ambiental: Considerações relacionadas ao impacto social e ambiental das atividades das plataformas também podem ser levadas em conta, especialmente se houver preocupações com questões como privacidade de dados, segurança do consumidor ou impacto ambiental das operações da plataforma.

É importante também que os critérios adotados sejam objetivos, transparentes e atualizáveis, de modo a garantir que a regulação seja adaptada às mudanças no ambiente competitivo e tecnológico. Além disso, é essencial que qualquer regulação assimétrica seja acompanhada por mecanismos de supervisão e avaliação contínuos para garantir sua eficácia e evitar distorções indesejadas no mercado e adaptações às mudanças tecnológicas.

8. Há riscos para o Brasil decorrentes da não adoção de um novo modelo regulatório pró-competitivo, especialmente considerando o cenário em que outras jurisdições já adotaram ou estão em processo para adotar regras específicas voltadas a plataformas digitais, levando em conta a atuação global das maiores plataformas? Quais benefícios poderiam ser obtidos pela adoção de uma regulamentação análoga no Brasil?

Sim, existem riscos significativos para o Brasil decorrentes da não adoção de um novo modelo regulatório pró-competitivo para plataformas digitais, especialmente considerando o movimento global em direção à regulamentação específica desses mercados. Alguns dos principais riscos que destacamos incluem:

a. Desvantagem Competitiva Internacional: Se o Brasil não acompanhar outras jurisdições na adoção de regras específicas para plataformas digitais, as empresas brasileiras podem enfrentar desvantagens competitivas em relação às suas contrapartes estrangeiras. Isso poderia resultar em uma menor capacidade de competir no mercado global e uma perda de oportunidades de negócios pelas barreiras de entrada colocadas pelas corporações transnacionais não reguladas.

b. Impacto na Inovação e no Empreendedorismo: A ausência de regulamentação pró competitiva adequada pode prejudicar o ambiente de inovação e empreendedorismo no Brasil, na medida em que pode perpetuar barreiras à entrada e gerar desincentivos aos agentes econômicos. Sem regras claras e justas, as startups e empresas de menor porte podem enfrentar barreiras significativas para entrar e crescer no mercado digital, limitando assim o potencial de inovação e o surgimento de novas soluções para os consumidores.

c. Riscos para a Proteção dos Consumidores: A falta de regulamentação específica para plataformas digitais também pode aumentar os riscos para a proteção dos consumidores. Isso inclui preocupações com a privacidade dos dados, práticas comerciais desleais, disseminação de desinformação e falta de transparência nas operações das plataformas.

d. Potencial para Monopólios e Oligopólios: A falta de regulação pode permitir que plataformas digitais dominantes exerçam um controle excessivo sobre os mercados em que atuam, resultando em monopólios ou oligopólios. Isso poderia levar a preços mais altos, escolhas limitadas para os consumidores e uma redução na competitividade geral do mercado.

Em termos de benefícios, vislumbramos entre outros:

a. Promoção da Concorrência Justa: Uma regulamentação pró-competitiva poderia ajudar a garantir um ambiente de concorrência justa e contestável no mercado digital, impedindo práticas anticompetitivas e garantindo que todas as empresas tenham oportunidades iguais de competir.

b. Proteção dos Consumidores: Regras específicas para plataformas digitais poderiam fortalecer a proteção dos consumidores, garantindo transparência, privacidade de dados e segurança nas transações online.

c. Estímulo à Inovação e ao Empreendedorismo: Uma regulamentação equilibrada e previsível pode estimular a inovação e o empreendedorismo, criando um ambiente propício para o surgimento de novas empresas e soluções no mercado digital.

d. Alinhamento com Padrões Internacionais: A adoção de regras similares às de outras jurisdições pode facilitar o comércio internacional e fortalecer a posição do Brasil como um parceiro confiável no mercado global.

8.1. *Como o Brasil, no caso da adoção de uma eventual regulamentação pró competição, se integraria a esse contexto global?*

A adoção de uma regulamentação pró-competição para os mercados digitais garantiria ao Brasil acesso mais equilibrado e potencial chance de alcançar um protagonismo mundial na regulação de plataformas. Ao se envolver ativamente com outras jurisdições, o Brasil contribuiria para a promoção de um ambiente de concorrência justo e transparente entre plataformas em escala global. Isso se daria especialmente através de:

a. Alinhamento com Padrões Internacionais: O Brasil poderia buscar alinhar sua regulamentação com os padrões internacionais estabelecidos por outras jurisdições que já adotaram medidas específicas para plataformas digitais. Isso ajudaria a garantir consistência e previsibilidade no ambiente regulatório global gerando segurança jurídica.

b. Cooperação Internacional: O Brasil poderia fortalecer sua cooperação com outras jurisdições para trocar informações, melhores práticas e experiências na regulação do mercado digital. Isso inclui participar de fóruns internacionais, como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

c. Negociações Comerciais: O Brasil poderia considerar a inclusão de disposições relacionadas à competição no mercado digital em seus acordos comerciais bilaterais e multilaterais. Isso poderia ajudar a estabelecer normas comuns e incentivar práticas justas de concorrência no comércio internacional principalmente em relação ao fluxo transfronteiriço de dados.

d. Monitoramento e Avaliação: O Brasil poderia monitorar de perto os desenvolvimentos regulatórios em outras jurisdições e avaliar continuamente a adequação de sua própria regulamentação em relação às tendências globais. Isso garantiria que o Brasil permaneça atualizado e receptivo às mudanças no ambiente regulatório global.

e. Participação em Organizações Internacionais: O Brasil poderia se envolver ativamente em organizações internacionais que lidam com questões relacionadas à concorrência e aos mercados digitais, contribuindo para a formulação de políticas e a promoção de princípios pró-competição em nível global.

IV Arranjo institucional para regulação e supervisão

9. É necessário haver um regulador específico para supervisão e regulação de grandes plataformas digitais no Brasil, considerando-se apenas a dimensão econômico-concorrencial?

9.1. Em caso afirmativo, seria adequado criar um órgão regulador específico ou atribuir novas competências a órgãos já existentes? Quais mecanismos de coordenação institucional seriam necessários, tanto em um cenário envolvendo órgãos e instituições existentes, quanto na hipótese de criação de um novo regulador?

A possibilidade e as formas de regulação de plataformas digitais é um tema multissetorial e multidisciplinar, envolvendo atores de governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da academia, com alcance e impacto transversais. Por estes motivos, o exercício de listagem de atores diretamente envolvidos – ainda que apenas em relação ao setor público – não deve ser restritivo ou taxativo.

Posto que se trata de elemento central no amplo debate em que se insere a presente Tomada de Subsídios, é importante atentar que a hipótese de eventual criação de novos arranjos institucionais deve ser considerada como consequente às definições quanto ao objeto, escopo e objetivos de eventual regulação direcionada a plataformas digitais, e não o seu ponto de partida.

Isso dito, considerando o estágio atual do debate, parece seguro argumentar pela importância de que o arranjo institucional brasileiro se atente à eventual necessidade de adaptar-se a fenômenos sociais e econômicos decorrentes do advento e crescente relevância de plataformas digitais. É nesse sentido que parece razoável arguir-se pela criação de entidade especializada com o objetivo de atuar na regulação, fiscalização e sanção deste domínio, ou, alternativamente, atribuir esta missão a entidade existente, respeitando-se as peculiaridades do desafio, considerando sua dimensão e complexidade.

Feita esta consideração, importa sopesar, à luz de outros debates em andamento, a conveniência e oportunidade de não serem designados órgãos reguladores distintos para áreas correlatas, cujos objetos se entrecruzam e poderiam ser tratados por um mesmo corpo técnico especializado e mesma infraestrutura, com potenciais ganhos de escala e de sinergia. Nesse sentido, importante que seja considerada a possibilidade de a mesma entidade eventualmente criada ou designada para a regulação de plataformas digitais seja também incumbida de, por exemplo, definir diretrizes e acompanhar os mercados de inteligência artificial e as práticas de moderação de conteúdo por redes sociais.

Neste cenário, a entidade especializada a que couber esta atribuição – seja esta uma nova instituição, seja uma instituição existente revestida de novas competências – deve dispor de ferramentas e recursos próprios condizentes para cumprir seus objetivos centrais, que pareceriam ser, neste estágio do debate: regular, economicamente e socialmente, as plataformas digitais e as empresas que desenvolvem e implementam sistemas e aplicações de inteligência artificial; definir periodicamente a lista de riscos a serem mitigados pela atuação destas empresas; fiscalizar e sancionar abusos cometidos por estas empresas; além de outras atribuições.

A título de exemplo, vale destacar que a Cullen International¹¹ ao analisar o *Digital Services Act* (DAS) europeu identificou que dos 27 países membros da União Europeia, doze indicaram ou manifestaram intenção de indicar o regulador das telecomunicações para regular o mercado de plataformas digitais, seis indicaram uma solução de regulação convergente, considerando os reguladores de mídia e de telecomunicações, quatro indicaram o regulador de mídia e três indicaram uma autoridade de concorrência ou de defesa do consumidor.

Por fim, a existência de eventual entidade especializada não deveria afastar a atuação e o papel de outros atores e agências com competências regulatórias setoriais – pelo contrário, suas atuações deveriam ser harmônicas e complementares. Para apoiar a arbitragem desta competência, a agência nacional teria em sua composição a existência de um Comitê de Governança que coordenaria e articularia a atuação dos órgãos que tenham atuação direta na temática. Ele seria responsável por dividir as competências entre os diferentes entes e levar a cabo as interações necessárias de cooperação entre os mesmos. Tais medidas podem ser objeto de sopesamento e ponderação de acordo com o nível de risco, o abuso cometido pelo ente fiscalizado, sua área de atuação, poder de controle essencial (*gatekeeping*) e seu porte.

¹¹ CULLEN INTERNATIONAL. Lei dos Serviços Digitais: visão geral da designação de prováveis coordenadores de serviços digitais em 27 estados membros. Disponível em: <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/FLMEEP20230052>