Nota Técnica

REFLEXÕES SOBRE O PL Nº 2.768/2022: DESAFIOS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA EM MERCADOS MEDIADOS POR PLATAFORMAS DIGITAIS

Diset

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Nº 134

Tulio Chiarini
Diandra Carolina de Oliveira V. da Rocha
Luiz Carlos T. Delorme Prado

Maio de 2024

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

EQUIPE TÉCNICA

Tulio Chiarini
Analista em ciência e tecnologia no Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS) na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). *E-mail*: tulio.chiarini@ipea.gov.br.

Diandra Carolina de Oliveira V. da Rocha
Bolsista no Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (DEE/Cade); e doutoranda em economia da indústria e da tecnologia no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).
E-mail: diandra.rocha@ppge.ie.ufrj.br.

Luiz Carlos T. Delorme Prado
Professor do IE/UFRJ. *E-mail*: lcdprado@gmail.com.

Como citar:
CHIARINI, Tulio; ROCHA, Diandra Carolina de Oliveira V. da; PRADO, Luiz Carlos T. Delorme. **Reflexões sobre o PL nº 2.768/2022**: desafios da regulação econômica em mercados mediados por plataformas digitais. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2024. (Diset: Nota Técnica, 134). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/diset134.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO **4**

2 O CONCEITO DE PLATAFORMAS DIGITAIS **5**

3 COMO A QUESTÃO ESTÁ SENDO ANALISADA NO MUNDO? **13**

4 REFLEXÕES SOBRE O PL Nº 2.768/2022 ..... **18**

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **22**

REFERÊNCIAS **23**

1 INTRODUÇÃO[1]

Mercados não funcionam no vácuo. Eles se estruturam em determinados marcos legais, operam com culturas de mercado próprias e interagem uns com os outros (White, 2004), ou, conforme afirma Aspers (2011, p. 32), "*markets are embedded in markets*".[2] A existência de um mercado depende de haver um bem ou serviço a ser transacionado, uma cultura do mercado, uma maneira de determinar preços e, consequentemente, um arranjo legal para a apropriação privada dos ganhos gerados pelas transações (Aspers, 2011). Portanto, nas sociedades contemporâneas, mercados são organizados, ou seja, não são autorregulados.

A ideia de que mercados, atendidas certas condições, devem ser regulados faz parte do debate econômico pelo menos desde 1920, com a publicação pelo economista britânico Arthur Cecil Pigou do clássico *The Economics of Welfare* (Pigou, 1920). Essa forma de intervenção do Estado se justifica, por razões econômicas, em cenários em que o mercado não produz os resultados propostos na teoria. Este é o caso de situações em que há externalidade, falhas de mercado ou em que o mercado não cumpre o seu papel por não existir ou por necessidade de construção de capacitação para a criação de novos mercados. No entanto, há também razões não econômicas para a regulação, como questões relacionadas à equidade, justiça social, segurança nacional, defesa da cultura, saúde pública, entre outras.

Regulação é um instrumento de política pública. Este instrumento é mais importante à medida que a participação direta do Estado é menor na economia. Por exemplo, um monopólio público de um serviço essencial pode ter problemas, mas suas decisões são movidas por objetivos estabelecidos pelo Estado. Em contrapartida, em áreas em que há monopólios naturais, como em distribuição de energia elétrica, a ausência de regulação permite ao monopolista se beneficiar de elevadas rendas de monopólio, à custa do bem-estar da população e dos efeitos negativos dinâmicos, em particular sobre o desenvolvimento econômico.

Sendo uma política pública, contudo, o ponto de partida para regulação econômica é a determinação dos objetivos perseguidos pelo Estado. Toda a intervenção pressupõe que é necessário alterar os resultados do mercado para impedir certas distorções ou alcançar determinados resultados. Portanto, o ponto de partida para qualquer discussão sobre regulação econômica é um diagnóstico sobre os problemas de um dado mercado e os resultados que se espera obter com a intervenção do Estado.

Em mercados mediados por plataformas digitais, o diagnóstico dos problemas derivado de sua dinâmica é particularmente difícil de ser realizado. Plataformas digitais estão presentes em vários segmentos, têm diferentes efeitos nesses segmentos, têm abrangência distinta e produzem impactos positivos e negativos tanto de natureza econômica quanto não econômica.

O objetivo desta *Nota Técnica* é contribuir para o debate sobre regulação econômica em mercados mediados por plataformas digitais, juntando-se aos escassos estudos disponíveis – como Neec (2023) e CGI.BR (2023) – que igualmente propõem reflexões acerca do Projeto de Lei (PL) nº 2.768/2022, que "dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro" (Brasil, 2022, p. 1).

1. Os autores registram sua apreciação pela leitura cuidadosa e pelas valiosas sugestões e recomendações dos pareceristas anônimos. Agradecem, igualmente, à equipe do Editorial do Ipea o rigoroso trabalho de revisão gramatical e a atenção dedicada à formatação do texto. Ressaltam, contudo, que todos os erros e omissões remanescentes são de inteira responsabilidade dos autores. As primeiras considerações desta *Nota Técnica* foram expostas no XVI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB), que aconteceu em Niterói, em setembro de 2023, sob o título How to Regulate the Big Techs? The Brazilian Debate for a Digital Platform Regulation. Nesta versão, foram incorporadas novas perspectivas e aprofundamentos.

2. "Mercados estão imersos em mercados", em tradução livre.

O PL parte da tese de que as grandes empresas de tecnologias (conhecidas como *big techs*) concentram poder de mercado e estendem suas atividades a mercados adjacentes praticando condutas de tratamento preferencial aos seus próprios produtos e serviços ou àqueles de empresas associadas (*self-preferencing*). Essas condutas seriam anticompetitivas e levariam à concentração de mercados.

Diante desse problema diagnosticado, e apesar de estar em linha com preocupações internacionais relacionadas aos desafios dos mercados mediados por plataformas digitais, o PL traz pontos que merecem reflexão. Busca-se, com este trabalho, não apenas apontar questões que possam subsidiar o debate acadêmico e a formulação de políticas públicas, mas também pôr em evidência que mercados mediados por plataformas digitais, dadas as suas particularidades, possuem implicações para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Esta *Nota Técnica* está organizada em mais quatro seções, além desta introdução. A seção 2 aborda conceitos essenciais para fundamentar o debate, fornecendo uma definição que, embora não seja definitiva, oferece uma compreensão inicial das plataformas digitais e sua classificação. Na seção 3, realiza-se um breve panorama de iniciativas de diferentes governos e organismos internacionais frente os desafios competitivos em mercados mediados por plataformas digitais. Na seção 4, são apresentadas reflexões sobre o PL nº 2.768/2022. Por fim, na última seção, são tecidas as considerações sobre a economia e a sociedade de plataformas, aspectos que demandam a atenção dos formuladores de políticas e reguladores.

2 O CONCEITO DE PLATAFORMAS DIGITAIS

2.1 Plataformas digitais, suas firmas controladoras e usuários

Plataforma digital é um conceito controverso e vago, portanto, não há consenso sobre sua definição (Nooren *et al*., 2018). Ela varia de acordo com as áreas de estudo. Por exemplo, áreas do conhecimento que se concentram em componentes tecnológicos propõem definições focadas na arquitetura e modularidade das plataformas digitais. Já na área de sistemas de informação, o foco é dado às suas dimensões sociotécnicas, enquanto nas ciências econômicas as definições se concentram nas relações de mercado possibilitadas pelas plataformas (Bonina *et al*., 2021).

De modo geral, plataformas digitais podem ser compreendidas como artefatos digitais baseados em três pilares tecnológicos – *big data*, sistemas de inteligência artificial (IA) e computação em nuvem (Silva, Bonacelli e Pacheco, 2020) – que atuam como intermediários virtuais estrategicamente posicionados para mediar relações entre diferentes grupos (ou seja, orquestrar redes), facilitando trocas (de bens, serviços e informação) e criando valor entre esses grupos. Portanto, essas arquiteturas digitais funcionam como uma "metaorganização" da economia digital e podem ser entendidas como um elemento organizacional da era digital (Gawer, 2021). Em outras palavras, mercados mediados por plataformas digitais podem ser entendidos como modelos organizacionais (Marco *et al*., 2019) possibilitados por avanços tecnológicos e pela acelerada digitalização e "datificação" (Silveira, 2021).

Finalmente, é necessário distinguir os artefatos digitais das suas empresas desenvolvedoras e controladoras. Enquanto os primeiros constituem espaços virtuais estruturados sociotecnicamente, nos quais atores interagem e transacionam com base em informações detalhadas e regras definidas, as segundas se referem a firmas no sentido mais tradicional da organização industrial, sendo agentes que tomam decisões estratégicas e de gestão das plataformas digitais que controlam (Dolata e Schrape, 2022). Portanto, deve-se diferenciar a plataforma Facebook da sua empresa controladora Meta, a qual inclusive detém outras plataformas digitais, como Instagram, WhatsApp, Facebook Marketplace e Messenger.

2.2 Classificação das plataformas digitais

Não há uma forma única de classificação e não existe consenso, na literatura, nas formas de caracterização de plataformas digitais.[3] No entanto, se o conceito de plataformas usado for o de uma estrutura tecnológica que funciona como intermediário virtual estrategicamente posicionado mediando relações entre grupos, facilitando trocas e transações (de bens, serviços e informação), elas podem ser classificadas de acordo com: i) a quantidade de usuários de cada plataforma; ii) o volume de negócios transacionados; iii) os tipos de serviços oferecidos; iv) os tipos de controle de acesso; e v) os modelos de remuneração.

2.2.1 Quantidade de usuários

Além das empresas controladoras das plataformas, o ecossistema de plataformas (Hein *et al*., 2020) conta com outros dois participantes fundamentais: provedores de bens e serviços dependentes das plataformas e os usuários finais, sejam eles profissionais (pessoas jurídicas)[4] ou comuns, também chamados "prossumidores" (Kenney, Bearson e Zysman, 2021; Ritzer e Jurgenson, 2010).

Os participantes que utilizam as plataformas digitais como intermediadoras se beneficiam com a redução dos custos de transação. Questões importantes para o funcionamento do mercado são a forma de apropriação da empresa que controla a plataforma de parte desses ganhos privados e, portanto, o impedimento do comportamento *free-rider* (Parker, Alstyne e Choudary, 2016).

Os participantes dependentes de plataformas apropriam-se de parte dos benefícios de redução de custo de transação, formam a rede (*network*) que viabiliza o ecossistema de plataformas e contribuem para a geração de valor da plataforma (Cutolo e Kenney, 2021). Os exemplos incluem fornecedores que dependem de plataformas, provedores de serviços pessoais dependentes de plataformas, provedores de serviços remotos dependentes de plataformas e criadores de conteúdo dependentes de plataformas (Bearson, Kenney e Zysman, 2021).

Por fim, os usuários finais comuns, isto é, os prossumidores, produzem dados monetizados à medida que consomem conteúdo digital, permitindo que as empresas controladoras ganhem rendimentos ao vender seus dados. A assimetria de poder está no cerne do relacionamento entre a empresa controladora das plataformas e os demais participantes e é intrínseca à economia e à arquitetura sociotécnica das plataformas digitais (Cutolo e Kenney, 2021).

A partir da discussão anterior, é possível classificar as plataformas digitais de acordo com o número de usuários finais ativos, isto é, número de usuários finais comuns (prossumidores) e profissionais (pessoas jurídicas) que as utilizam e firmas dependentes (também pessoas jurídicas), considerando determinado território e determinado exercício. Há dificuldades para calcular com precisão o número de usuários finais e diferentes métodos. Por exemplo, o Digital Markets Act (DMA) da Comunidade Europeia traz um anexo propondo uma possível metodologia.[5]

3. Por exemplo, CGI.BR (2023) propõe quatro categorias: i) tipo de serviço oferecido (redes sociais, comércio eletrônico, plataforma de notícias, mecanismos de busca, aplicativos de mensagens); ii) natureza jurídica das plataformas digitais (plataformas de governo, plataformas com fins lucrativos e plataformas sem a finalidade de lucro); iii) características dos modelos de negócios (plataformas de publicidade, plataformas de nuvem, plataformas de produtos, plataformas enxutas e plataformas industriais); e iv) área de atuação ou mercado.

4. Microempreendedor individual (MEI), empresário individual (EI), microempresa (ME), empresa de pequeno porte (EPP), sociedade limitada (LTDA) ou outras modalidades de pessoa jurídica do direito privado.

5. Por exemplo, em relação aos usuários finais comuns, o DMA define que eles serão identificados pela empresa de plataforma usando a medição mais precisa, priorizando dados coletados em ambientes autenticados ou que requerem *login* para minimizar duplicações. Dessa forma, ela fornecerá dados agregados e anonimizados sobre usuários finais únicos baseados em ambientes autenticados. Quando os serviços são acessados por usuários fora desses ambientes, deverão ser apresentados dados agregados anonimizados com base em métodos alternativos, como endereços IP ou *cookies*, desde que sejam necessários para fornecer os serviços da plataforma.

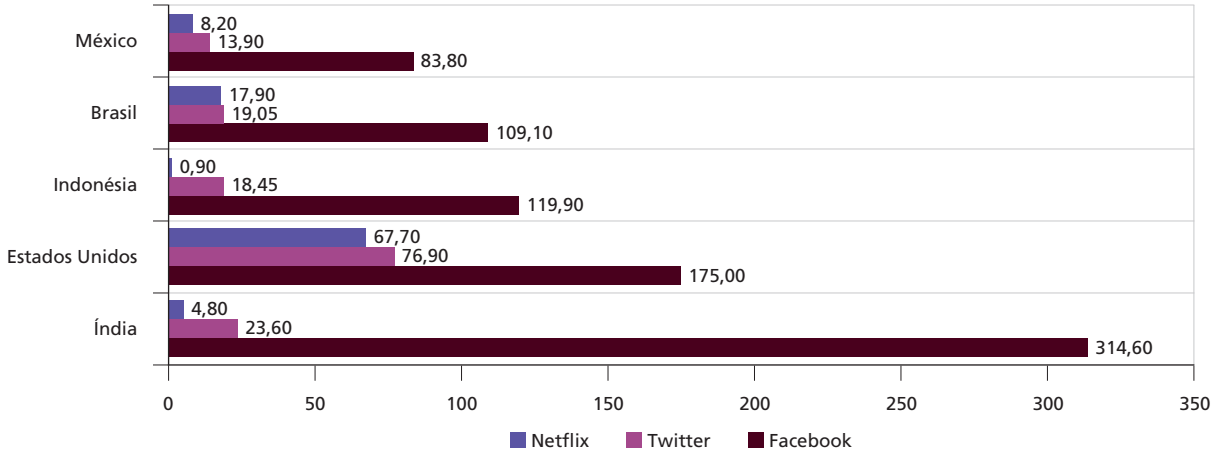
Para fins ilustrativos, o gráfico 1 traz o número de usuários finais comuns de algumas plataformas digitais renomadas, em países selecionados. Note que o Facebook, plataforma de rede social controlada pela Meta, possui 314,6 milhões de usuários finais ativos na Índia, 175,0 milhões nos Estados Unidos e 109,1 milhões no Brasil.

Relatório do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR) – com a sistematização das contribuições à consulta pública sobre o PL nº 2.768/2022 – mostra que a quantidade de usuários é considerada um critério-chave para a regulamentação das plataformas digitais (CGI.BR, 2023). Argumenta-se que a quantidade de usuários não só reflete o poder econômico das plataformas mas também seu impacto nos direitos e instituições, especialmente em relação à moderação de conteúdo e exposição a informações prejudiciais. O documento sistematizado pelo CGI.BR mostra que diversos grupos, incluindo comunidades científicas e entidades, destacam a capacidade desse critério para medir o impacto das plataformas na sociedade, abordando questões como desinformação e influência sobre anunciantes.

GRÁFICO 1

Número de usuários finais ativos: plataformas e países selecionados

(Em milhões)



Fonte: Statista e Comparitech. Disponível em: https://www.statista.com/; e https://www.comparitech.com/.
Elaboração dos autores.
Obs.: Dados do Facebook referem-se a janeiro de 2023, do Twitter, janeiro de 2022, e da Netflix, primeiro semestre de 2021.

2.2.2 Volume de negócios transacionados

Outra forma de classificar as plataformas digitais é de acordo com o volume de negócios por elas transacionados, seja considerando o faturamento da sua empresa controladora ou seu valor de mercado. Por exemplo, o DMA indica que um volume de negócios muito significativo (em pelo menos três Estados-membros da comunidade) constitui um indício de que a empresa possui uma plataforma com impacto expressivo no mercado interno. Assim, as plataformas com volume de negócios muito elevado, no caso europeu, seriam aquelas cujas controladoras faturam valor igual ou superior a € 7,5 bilhões (em cada um dos três últimos exercícios) ou cuja capitalização média de mercado seja igual ou superior a € 75 bilhões (no último exercício). Outros limiares possibilitariam classificar as plataformas ainda nas categorias de volume médio de negócios e volume baixo de negócios.

Com o intuito de exemplificar essa classificação, a tabela 1 apresenta o volume de negócios de empresas selecionadas pertencentes a setores tradicionais, como o de petróleo e gás e o financeiro, além de outras que detêm controle sobre plataformas digitais de renome. Utilizando o critério estabelecido pelo DMA em relação à capitalização de mercado, empresas como Apple, Microsoft, Alphabet, Amazon, Meta, Tencent, Samsung, Alibaba e Netflix seriam categorizadas como aquelas que possuem um volume significativamente alto de mercado, enquanto o MercadoLibre não.

TABELA 1

Faturamento, lucro, ativos e valor de mercado de empresas selecionadas entre as duzentas empresas melhor posicionadas no *ranking* Forbes Global 2000 (2022)
(Em US$ bilhões)

Empresa	País	Faturamento	Lucro	Ativos (a)	Valor de mercado[1] (b)	(b)/(a)	Principais plataformas controladas
Apple	Estados Unidos	378,70	100,56	381,19	2.640,32	6,93	iOS, iTunes, App Store, Platoon, Hopstop
Microsoft	Estados Unidos	184,90	71,19	340,39	2.054,37	6,04	LinkedIn, Skype, GitHub, Community
Alphabet	Estados Unidos	257,49	76,03	359,27	1.581,72	4,40	Android, Google Play, YouTube, Google Search, Google Maps, Pixel
Amazon	Estados Unidos	469,82	33,36	420,55	1.468,40	3,49	Amazon.com, Amazon Prime, Amazon Mechanical Turk, Dispatch, One Medical, Souq, Twitch, Shopbop
Meta Platforms	Estados Unidos	117,93	39,37	165,99	499,86	3,01	Facebook, WhatsApp, Instagram, Messenger
Tencent Holdings	Chile	86,86	34,94	252,99	414,28	1,64	Weixin, WeChat, QQ, Qzone, Tencent Video
JPMorgan Chase	Estados Unidos	124,54	42,12	3.954,69	374,45	0,09	-
Samsung Group	Coreia do Sul	244,16	34,27	358,88	367,26	1,02	SmartThings, Galaxy Store, Penup
Exxon Mobil	Estados Unidos	280,51	23,04	338,92	359,73	1,06	-
Bank of America	Estados Unidos	96,83	31,00	3.238,22	303,10	0,09	-
Pfizer	Estados Unidos	81,49	21,98	181,48	271,83	1,50	-
Alibaba Group	China	129,76	10,17	276,25	237,78	0,86	Alibaba.com, Taobao, Ele.me, Lazada, Youku
Toyota Motors	Japão	281,75	28,15	552,46	237,73	0,43	-
Merck and Co.	Estados Unidos	50,37	13,05	105,69	213,83	2,02	-
Shell	Reino Unido	261,76	20,27	404,38	211,10	0,52	-
Goldman Sachs Group	Estados Unidos	62,81	18,74	1.589,00	109,32	0,07	-
Citigroup	Estados Unidos	79,94	18,23	2.394,11	101,48	0,04	Bridge
Netflix	Estados Unidos	30,40	5,01	45,33	95,68	2,11	Netflix.com
Petrobras	Brasil	83,89	19,77	174,68	83,98	0,48	-
Vale	Brasil	54,40	22,47	89,61	82,03	0,92	-
Itaú Unibanco Holding	Estados Unidos	35,96	4,96	372,30	52,89	0,14	-
MercadoLibre	Argentina	7,07	83,30	10,10	49,40	4,89	MercadoLibre.com, MercadoPago
Banco Bradesco	Brasil	28,33	4,07	296,89	43,16	0,15	Elo (cartão de crédito)
Banco do Brasil	Brasil	29,54	3,40	362,53	20,70	0,06	Elo (cartão de crédito)

Fonte: Forbes. Disponível em: https://www.forbes.com/lists/global2000.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] A classificação Forbes Global 2000 não se baseia em uma fonte específica para a capitalização de mercado, mas em dados publicamente disponíveis de várias fontes, incluindo bolsas de valores, demonstrações financeiras e outros provedores de dados de mercado. Ao determinar o valor de mercado, a Forbes normalmente considera o preço atual das ações da empresa e o número de ações em circulação. O preço das ações pode ser obtido de várias fontes, incluindo as principais bolsas de valores, como Nasdaq, New York Stock Exchange (NYSE), ou bolsas internacionais, dependendo de onde a empresa está listada. O número de ações em circulação é normalmente obtido dos relatórios financeiros da empresa ou de outras informações confiáveis.

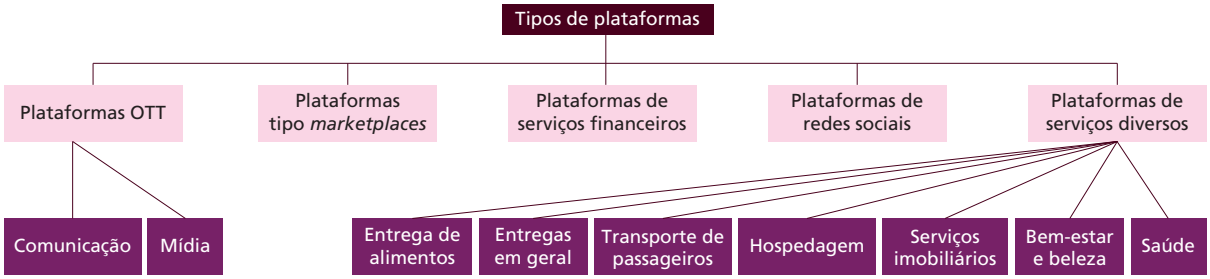
2.2.3 Tipos de serviços oferecidos

As plataformas digitais podem ser classificadas de acordo com os diferentes tipos de serviços que oferecem, conforme detalhado a seguir.

1) Plataformas *over the top* (OTT): distribuem conteúdo diretamente para dispositivos, contornando redes tradicionais, como telefonia ou radiodifusão. Dividem-se em:
   a) comunicação (como WhatsApp e Telegram); e
   b) mídia (como Netflix, YouTube e Spotify).
2) Plataformas tipo *marketplaces*: permitem que múltiplos fornecedores ofereçam produtos a potenciais compradores, os quais podem comparar diferentes ofertas em um único local (como Amazon, Alibaba, Magalu, eBay e Mercado Livre).
3) Plataformas de serviços financeiros: facilitam transações financeiras e pagamentos eletrônicos (como PayPal e PagSeguro).
4) Plataformas de redes sociais: possibilitam interações baseadas no compartilhamento de informações (como Facebook, Instagram, LinkedIn e X – antigo Twitter).
5) Plataformas de serviços diversos: fornecem uma ampla gama de serviços em diferentes setores, como:
   a) entrega de alimentos: iFood, Rappi, Aiqfome e Zé Delivery;
   b) entregas em geral: Loggi, Kangu e Motoboy.App;
   c) transporte de passageiros: Uber e 99;
   d) hospedagem: Airbnb, Booking e Hotel Urbano;
   e) serviços imobiliários: Quinto Andar, Loft e EmCasa;
   f) bem-estar e beleza: Singu; e
   g) saúde: Conexa Saúde, entre outros.

A figura 1 exemplifica essa categorização. Importante ressaltar que essas categorias não são fixas, já que uma plataforma pode ser designada a mais de um tipo. Um exemplo é a 99, que inicialmente se concentrava no transporte de passageiros e, posteriormente, ampliou suas operações para abranger serviços financeiros por meio da 99Pay.

FIGURA 1
Classificação das plataformas digitais de acordo com o serviço que oferecem

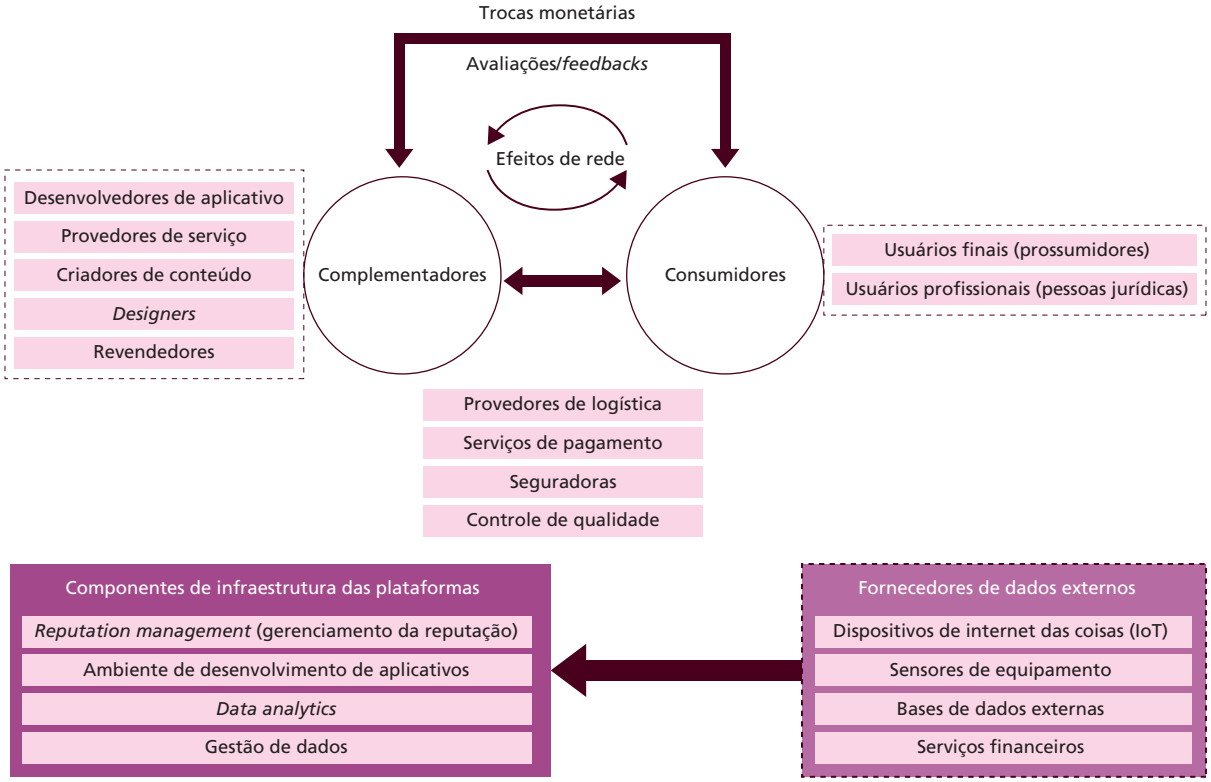


Elaboração dos autores.

2.2.4 Tipos de controle de acesso

As empresas controladoras das plataformas digitais e as firmas dependentes necessitam umas das outras. Enquanto as primeiras precisam das firmas dependentes para oferecer produtos aos consumidores finais, as firmas dependentes precisam das plataformas para alcançar os consumidores. O conjunto formado por plataformas digitais e por uma constelação de participantes como usuários, complementadores e demais empresas dependentes da plataforma (conforme apresentado na subseção 2.2.1) é chamado ecossistema de plataforma digital (Gawer, 2021; Hein *et al*., 2020), cujo modelo simplificado é apresentado na figura 2, identificando os principais participantes e componentes.

FIGURA 2
Simplificação de um ecossistema genérico de plataforma digital



Fonte: Zutshi e Grilo (2019).
Elaboração dos autores.
Obs.: IoT – *internet of things*.

A maioria das plataformas empresa para empresa (*business-to-business* – B2B) e empresa para consumidor (*business-to-consumer* – B2C) conecta produtores (usuários profissionais), responsáveis por criar bens, serviços ou dados, com consumidores (usuários comuns), englobando usuários gratuitos ou pagantes. Os efeitos de rede desempenham papel crucial no ecossistema, atraindo mais consumidores à medida que o número de produtores aumenta, e vice-versa. À medida que as plataformas atingem um volume de usuários, os efeitos de rede impulsionam um crescimento exponencial, incentivando as empresas controladoras a explorar esse modelo para obter vantagens de escala. Ao facilitar as conexões, as plataformas permitem que produtores e consumidores, por exemplo, troquem bens, serviços e informações, apoiados por infraestrutura de pagamento e parceiros logísticos. Outras empresas frequentemente garantem confiança e qualidade no ecossistema, como provedores de serviços de pagamentos como o Paypal e agentes de garantia de qualidade em plataformas como a Alibaba. Atuam também nesses ecossistemas participantes adicionais como desenvolvedores de aplicativos, provedores de serviços, criadores

de conteúdo, *designers* e revendedores. A infraestrutura crucial inclui sistemas de gestão de reputação (*reputation management*), fomentando a confiança por meio de avaliações de usuários, ambientes de desenvolvimento de aplicativos para inovação e sistemas robustos de gestão de dados e análises que exploram esses dados (*data analytics*) (Zutshi e Grilo, 2019).

Apesar de o conceito de ecossistema de plataformas sugerir uma estrutura natural harmoniosa, composta por agentes interativos que formam um sistema equilibrado, há uma hierarquização evidente. Essa estrutura hierárquica concede à empresa controladora a capacidade de supervisionar e controlar o acesso dos usuários a uma plataforma digital específica.

Nesse contexto, dois conceitos são relevantes para classificar as plataformas: gargalos e *gatekeeper*. Gargalos (*bottleneck*) se referem aos recursos escassos e críticos e podem ser definidos como segmentos em que a mobilidade é limitada e a concorrência, abrandada (Jacobides, Knudsen e Augier, 2006). Os gargalos são identificados com o objetivo de aperfeiçoar o comportamento de um sistema ou de identificar o local potencial da vantagem competitiva ou comportamento anticompetitivo. Desta maneira, podem se tornar impulsionadores da atividade inovadora, determinando como se cria e distribui valor no ecossistema. As empresas controladoras de plataformas podem se beneficiar de inovações por meio do gerenciamento de gargalos com o objetivo de serem as líderes no mercado.

As plataformas digitais podem, portanto, ser classificadas de acordo com seu "poder de gargalo" (*bottleneck power*). Quanto maior esse poder, mais capacidade as firmas controladoras de plataformas digitais possuem para adotar mecanismos que restrinjam a entrada de firmas concorrentes (como contratos de exclusividade, agrupamento, envelopamento ou incompatibilidades técnicas). Como resultado de sua posição central, plataformas digitais que possuem poder de gargalo podem ser capazes de controlar o acesso de um grupo de usuários específico.

No que diz respeito ao conceito de *gatekeepers*, cabe distinguir plataformas que podem ter controle sobre o relacionamento com os usuários daquelas que podem controlar ativos necessários para criar a proposta de valor dos bens, serviços e informação transacionados por meio delas (Ballon, 2009).

Essa distinção toma como ponto de partida a noção de que nem todas as plataformas digitais possuem controle de um conjunto de funções cruciais de *gatekeeper*, ou seja, nem todas comandam gargalos e gerem o acesso a determinado setor. Ademais, as plataformas podem se diferir fundamentalmente em termos do controle que elas têm sobre o conjunto de funções de negócios adicionais que integram e sobre os usuários da plataforma. Portanto, quando algumas plataformas digitais alcançam uma posição de domínio sobre o acesso de um grande grupo de usuários, elas são chamadas de *gatekeepers*.

As plataformas classificadas como *gatekeepers* podem controlar o acesso de seus usuários de duas maneiras possíveis (Bourreau e Streel, 2019). Primeiro, a plataforma *gatekeeper* controla o acesso de firmas dependentes e usuários. Por exemplo, se a plataforma de rede social tiver acesso exclusivo a uma base de usuários muito grande, os anunciantes só poderão atingir esse público por intermédio desta rede. Em segundo lugar, quando uma ampla gama de usuários depende de uma única plataforma (prática denominada *single-homing*), qualquer empresa que deseje vender seus produtos *online* pode não ter uma alternativa válida a não ser ter seus produtos intermediados por essa plataforma. Portanto, a plataforma classificada como *gatekeeper* não apenas controla o acesso de terceiros a seus usuários, mas também o acesso de seus usuários aos conteúdos, produtos e serviços oferecidos por terceiros. Por exemplo, uma vez que as plataformas de pesquisa *online* decidem a classificação dos resultados da busca (por meio de algoritmos), a classificação determina a variedade de produtos que têm maior probabilidade de serem vistos pelos usuários. Se os usuários confiassem também em outros mecanismos de busca, teriam acesso a diferentes classificações e, portanto, a um leque mais amplo de opções (Nicoletti, Vitale e Abate, 2023).

2.2.5 Modelos de remuneração de plataformas

Firmas controladoras de plataformas digitais possuem modelos de negócios que utilizam instrumentos capazes de atrair e bloquear vários tipos de usuários das suas plataformas, controlando diferentes mercados ao mesmo tempo, além de agregar e capturar valor nesse processo. A forma que esse controle assume pode diferir e mudar fortemente entre as plataformas e em relação às firmas dependentes ao longo do tempo (Ballon e Evens, 2014).

Em mercados mediados por plataformas digitais, as interações entre os usuários finais frequentemente geram externalidades de rede. Devido às externalidades de rede não internalizadas, os modelos de negócios que surgem possuem características especiais. As empresas controladoras das plataformas enfrentam o desafio de determinar qual lado da plataforma deve suportar os custos, resultando, em muitos casos, em baixo retorno em um dos lados e na recuperação dos custos por meio do outro lado (Rochet e Tirole, 2006). É comum que essas empresas estabeleçam preços mais altos em um lado, garantindo assim seus lucros, enquanto oferecem preços mais baixos no outro lado, visando aumentar a base de usuários (maximizando o valor da plataforma). Desse modo, um dos lados é considerado um "centro de lucro", enquanto o outro é caracterizado como "líder de perdas" (ou neutro), em termos financeiros (Saito, 2016).

A decisão de qual estratégia será aplicada em cada lado depende da elasticidade da demanda e dos valores atribuídos pelos participantes em cada um dos lados. Essas estruturas divergem dos monopólios ou oligopólios multiproduto devido à incapacidade de internalização pelos usuários finais das externalidades geradas pelas complementaridades (Saito, 2016). Em mercados mediados por plataformas digitais, a estrutura de dois (ou mais) lados ocorre justamente em consequência de as plataformas serem intermediárias, ou seja, conectam agentes com interesses distintos, sejam eles compradores e vendedores, amigos ou anunciantes/compradores. Diferentemente da teoria microeconômica dos mercados unilaterais em que a demanda depende dos preços dos produtos e de seus complementos e substitutos, em mercados multilaterais ela depende também do número de participantes existentes em cada lado (Saito, 2016).

O processo de remuneração de uma plataforma digital é complexo e o modo de monetização varia de forma considerável (Parker, Alstyne e Choudary, 2016). Existe a possibilidade de cobrança generalizada de todos os usuários. Diferentemente das empresas de *pipeline*, as plataformas digitais raramente cobram seus usuários da mesma maneira, pois, se assim o fizessem, desencorajariam a participação de usuários, reduzindo os efeitos de rede. Apenas em situações que envolvem métodos de curadoria e com forte "disposição a pagar", os efeitos de rede conseguem aumentar.

Outro possível modelo de remuneração baseia-se na cobrança de um dos lados da plataforma para subsidiar o outro lado. Portanto, dada a existência, por exemplo, de duas categorias de usuários, A e B, plataformas digitais cobram apenas da primeira categoria para que outros membros da segunda possam participar gratuitamente (ou por meio de subsídios e incentivos). Isso ocorre quando os participantes do grupo A, por exemplo, atribuem elevado valor à oportunidade de fazer contato com membros do outro grupo, mas não há reciprocidade.

Outra forma de remuneração ocorre mediante o subsídio (ou incentivo) das plataformas para atrair "superusuários" que levam prestígio à plataforma e conseguem atrair novos participantes, os quais serão cobrados para financiar a permanência dos superusuários. Por fim, a plataforma também pode subsidiar uma categoria de usuários mais sensíveis ao preço e com maior tendência a abandonar a plataforma, o que diminuiria os efeitos de rede. Logo, subsidia-se um grupo enquanto se cobra o preço cheio dos demais.

Em mercados mediados por plataformas digitais, é comum a existência de oferta de serviços supostamente gratuitos (preço zero).[6] Nesses casos, o modelo de remuneração é, pelo menos de forma parcial, suportado por receitas de publicidade (*advertising supported media*). Canais de televisão *broadcast* e serviços de *streaming* de conteúdo e pesquisa *online* são oferecidos a consumidores como serviços suportados por anúncios e preço zero. A lucratividade nesses casos depende da venda ou não, por parte das plataformas, das informações dos usuários a anunciantes ou outras empresas que buscam dados (Newman, 2015) ou mesmo utilizam esses dados como insumos para seus negócios (Zuboff, 2019).

A depender do tipo de serviço que oferecem, as empresas de plataforma podem se remunerar usando a estratégia *freemium*. Isso consiste em oferecer uma versão básica de um bem ou serviço gratuitamente, enquanto se oferece uma versão de melhor qualidade do serviço a um preço positivo. As ofertas *freemium* são combinadas com estratégias suportadas por anúncios para formar modelos híbridos. Esses modelos podem apresentar anúncios de produtos de terceiros ou da versão paga do serviço do fornecedor. O melhor exemplo de plataformas que adotaram essa estratégia são as OTT de mídia (no caso, áudio), como Spotify e Deezer.

Como o valor intrínseco de uma plataforma concentra-se essencialmente nos efeitos de rede que ela cria, os modelos de remuneração para as plataformas são sustentados apenas com o fortalecimento dos efeitos de rede. Estes tornam uma plataforma atraente ao desenvolver ciclos de avaliações que autorreforçam e aumentam a base de usuários, exigindo esforços mínimos por parte do gestor. Quanto mais produtores geram valor na plataforma, mais consumidores são atraídos, acarretando a chegada de novos produtores, que, por sua vez, aumentarão a criação de valor (Parker, Alstyne e Choudary, 2016).

3 COMO A QUESTÃO ESTÁ SENDO ANALISADA NO MUNDO?

A proliferação de casos de condutas anticompetitivas provocadas pelo advento das plataformas digitais não apenas resultou em medidas *ex post* por meio de multas ou remédios estruturais como também estimulou um amplo debate sobre o potencial das leis de concorrência e práticas de aplicação da lei para tratar de questões *ex ante*, ou seja, antecipar que condutas anticompetitivas surjam nos mercados mediados por plataformas digitais.

Diferentes jurisdições estão discutindo ou introduzindo marcos regulatórios que cobrem os mercados digitais. Estruturas abrangentes já foram aprovadas ou estão sendo discutidas atualmente na União Europeia, no Reino Unido e nos Estados Unidos, com diferentes estados de avanço no processo legislativo (Nicoletti, Vitale e Abate, 2023).

Embora as estruturas propostas na União Europeia, no Reino Unido e nos Estados Unidos difiram de maneira substancial, todas elas impõem um conjunto de obrigações e requisitos de conduta amplamente destinados a garantir o comércio justo e a contestabilidade em mercados mediados por plataformas digitais. Essas propostas regulatórias preveem a aplicação apenas a um pequeno número de empresas controladoras de plataformas com poder de mercado, amplamente baseado no tamanho (quantidade de usuários e volume de negócios) e na sua capacidade de influenciar os mercados, por exemplo, pelo controle

6. Existem ainda os chamados mercados de preço zero, ou seja, são aqueles nos quais as empresas fixam o preço de seus produtos ou serviços em zero. Assim, o consumidor recebe gratuitamente um produto ou serviço. A característica central exibida pelos mercados de preço zero é a natureza inter-relacionada dos produtos relevantes. A estratégia da adoção de preço zero é economicamente racional, pois permite que as empresas ganhem mais dinheiro do que ganhariam se cobrassem um preço positivo (Evans, 2011). Para que o negócio baseado em preço zero seja sustentável no longo prazo, algumas estratégias são necessárias para sua manutenção. Tais estratégias incluem venda casada, mercados de múltiplos lados e modelos de comercialização de pacotes *premium* (Newman, 2015). No caso da venda casada, comumente utilizada, há o oferecimento de produtos com preço baixo geralmente vinculados como complementares. Esses produtos complementares podem estar ligados ou não. As estratégias de venda casada podem ser contratuais ou tecnológicas.

de acesso (*gatekeeper*). Além disso, para assegurar que as obrigações *ex ante* abranjam apenas atividades em que existe risco de afetar a concorrência, esses quadros regulamentares aplicam-se a um subconjunto dos serviços prestados por essas plataformas.

3.1 A União Europeia

Em dezembro de 2020, a Comissão Europeia propôs um quadro abrangente para lidar com questões de concorrência nos mercados digitais, centrando-se nos grandes fornecedores de serviços essenciais de plataforma *online*.[7] Após consultas e negociações entre as partes interessadas, o Parlamento da União Europeia e seu conselho, o acordo político sobre a lei foi alcançado em março de 2022 e o texto foi adotado em 14 de setembro de 2022. A sua implementação e aplicação pelos Estados-membros se iniciou em maio de 2023.[8]

O DMA é um ato legislativo complexo que conduziu a um novo conjunto de obrigações para um pequeno número das maiores empresas do setor digital. Os dois conceitos-chave e repetidamente sublinhados subjacentes ao DMA são os de justiça e contestabilidade. É, portanto, importante explorar a forma como esses conceitos devem ser entendidos na implementação do DMA, particularmente de uma perspectiva econômica.

Apesar de fenômenos diferentes, justiça e contestabilidade aparecem quase exclusivamente em conjunto. O DMA define contestabilidade como a "capacidade das empresas para superar efetivamente as barreiras à entrada e expansão e competir com o controlador de acesso com base nos méritos dos seus produtos e serviços" (União Europeia, 2022, p. 8, art. 32). Injustiça, por sua vez, diz respeito a "um desequilíbrio entre os direitos e as obrigações dos utilizadores profissionais que confira uma vantagem desproporcionada ao controlador de acesso" (União Europeia, 2022, p. 8, art. 33). Após a definição dos conceitos, o DMA explica a relação entre eles:

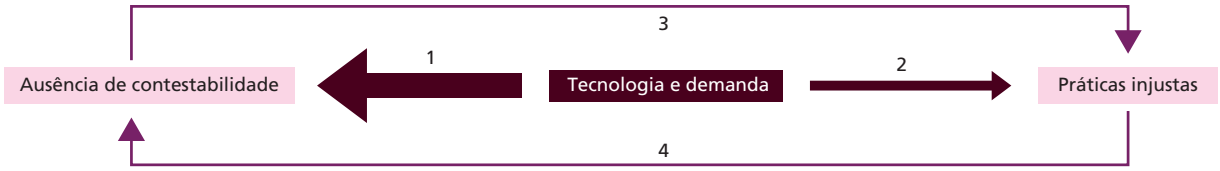
> A disputabilidade e a equidade estão estreitamente ligadas. A falta ou o défice de disputabilidade de um determinado serviço pode permitir que um controlador de acesso adote práticas desleais. Da mesma forma, as práticas desleais por parte de um controlador de acesso podem reduzir a possibilidade dos utilizadores profissionais ou outros de disputar a posição do controlador de acesso (União Europeia, 2022, p. 9, art. 34).

Para compreender a relação entre contestabilidade e justiça, Crémer, Crawford e Dinielli (2023) traçam o modelo representado na figura 3. As conexões entre contestabilidade e justiça são visualizadas por meio das setas 1 e 2. A seta 1 tem uma espessura maior que a seta 2, indicando que as condições de tecnologia e demanda têm um impacto primordial na restrição direta da concorrência e da contestabilidade. No entanto, também proporcionam às empresas a oportunidade de adotar práticas consideradas injustas, como impor restrições desnecessárias à interoperabilidade ou ao *multihoming*.

7. Além dos avanços no âmbito da União Europeia, em alguns países-membros também há processos recentes de atualização de suas leis de concorrência à luz da nova dinâmica concorrencial possibilitada pelas plataformas digitais. É o caso, por exemplo, da Alemanha (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) e da Itália (Proposte AS1730 di Riforma Concorrenziale ai Fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza), que estão em processo de emendar suas leis da concorrência, considerando os mercados mediados por plataformas digitais.

8. Na União Europeia, vem sendo desenvolvido um conjunto de instrumentos que compõem um sistema abrangente de regulamentações aplicáveis às plataformas digitais. O Regulamento Geral de Proteção de Dados (General Data Protection Regulation – GDPR), publicado em 2016 e implementado em 2018, foi o primeiro marco. Em 2022, foram aprovadas a Lei de Serviços Digitais (Digital Services Act – DSA) e a Lei do Mercado Digital (DMA). Outros instrumentos, aprovados em 2023, também fazem parte desse sistema, como o Regulamento de Dados (Data Act) e o Regulamento da Inteligência Artificial (Artificial Intelligence Act – AI Act), os quais entrarão em vigor em 2025.

FIGURA 3
Modelo de contestabilidade e justiça do DMA



Fonte: Crémer, Crawford e Dinielli (2023).
Elaboração dos autores.

A segunda fase do argumento é representada pela seta 3 na figura 3. Quando os mercados carecem de contestabilidade, as poucas plataformas existentes podem estabelecer condições desfavoráveis para os usuários, explorando seu poder de mercado. A ausência de contestabilidade também pode ser resultado de práticas injustas por parte das empresas controladoras de plataformas com poder de acesso. Esta dinâmica é simbolizada pela seta 4 (Crémer, Crawford e Dinielli, 2023).

O DMA exige que as empresas façam uma autoavaliação com relação ao seu poder de mercado e sua consequente posição de controlador de acesso. Essas empresas devem notificar a Comissão Europeia sobre seu *status* de *gatekeepers*, caso não o façam, serão automaticamente designadas como controladoras de acesso. Tal avaliação adota uma abordagem bastante rígida. Ela inclui uma lista exaustiva de obrigações positivas e negativas de autoexecução que se aplicam aos *gatekeepers* designados, independentemente de seu modelo de negócios específico.[9] São adotados critérios qualitativos e quantitativos para identificar quais plataformas digitais possuem poder de mercado com potencial de *gatekeeper*.

Os critérios qualititativos entendem que empresas que possuem elevado poder de mercado são controladoras de acesso se: i) tiverem um impacto significativo no mercado interno; ii) prestarem um serviço essencial de plataforma que constitui uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais; e iii) se beneficiarem de uma posição enraizada e duradoura nas suas operações ou se for previsível que possam vir a se beneficiar de tal posição num futuro próximo.

Os critérios quantitativos relacionam-se com as especificidades do volume de negócios, como disposto no DMA.[10] Ainda que as empresas atendam aos critérios quantitativos, elas podem demonstrar que, devido a circunstâncias específicas, o serviço da plataforma principal relevante não satisfaz os critérios qualitativos. Da mesma forma, a Comissão Europeia pode julgar que, mesmo não atendendo aos critérios quantitativos, as empresas devem ser consideradas *gatekeepers* por seus critérios qualitativos. Essas empresas não têm a opção de justificar qualquer comportamento que viole essas obrigações mesmo que os argumentos sejam a eficiência ou não haver um efeito de exclusão sobre os concorrentes.

O DMA ainda inclui cooperação com diferentes órgãos reguladores, tais como: i) Body of the European Regulators for Electronic Communications; ii) European Data Protection Supervisor and European Data Protection Board; iii) European Competition *Network*; iv) Consumer Protection Cooperation Network; e

9. Obrigações previstas nos arts. 5º, 6º e 7º do DMA.

10. Uma empresa preenche os requisitos de controladora de acesso: "se tiver realizado um volume de negócios anual na União igual ou superior a 7,5 mil milhões de EUR em cada um dos três últimos exercícios, ou se a sua capitalização bolsista média ou o seu valor justo de mercado equivalente tiver ascendido a pelo menos 75 mil milhões de EUR no último exercício, e se prestar o mesmo serviço essencial de plataforma em pelo menos três Estados-membros; (...) se prestar um serviço essencial de plataforma que no último exercício tenha tido pelo menos 45 milhões de utilizadores finais ativos mensalmente, estabelecidos ou situados na União, e pelo menos 10.000 utilizadores profissionais ativos anualmente, estabelecidos na União, identificados e calculados de acordo com a metodologia e os indicadores estabelecidos no anexo; (...) se os limiares referidos na alínea b) do presente número tiverem sido atingidos em cada um dos três últimos exercícios" (União Europeia, 2022, p. 30, art. 3º, § 2º).

v) European Regulators Group of Audiovisual Media Services. Tal cooperação não prevê regras específicas ou aumento das atribuições para cada órgão. O DMA retira a discricionariedade do órgão avaliador e concentra as obrigações na lei.

3.2 O caso britânico

No Reino Unido, a legislação atualmente em revisão no Parlamento reflete o relatório final desenvolvido pela Competition and Markets Authority em 2020. Na sequência das propostas e recomendações, foi criada uma Unidade de Mercados Digitais (Digital Markets Unit), cujo objetivo é promover a concorrência nos mercados digitais em benefício dos consumidores por meio de um conjunto de códigos de conduta e pró-intervenções competitivas impostas *ex ante* a um grupo restrito de empresas com poder de mercado substancial, o que lhes confere uma posição estratégica em uma ou mais atividades. Atualmente, a Lei dos Mercados Digitais, Concorrência e Consumo (Digital Markets, Competition and Consumer Bill) está em fase de análise na Câmara dos Lordes.

De forma mais ampla, como órgão regulador independente, a Competition and Markets Authority utiliza seus recursos de investigação da forma que considera adequada, o que pode incluir a contratação de especialistas *ad hoc*, conforme necessário. Esse princípio se aplicará ao novo regime. Pretende-se que a Unidade de Mercados Digitais tenha a obrigação legal de consultar outros órgãos reguladores do Reino Unido – Financial Conduct Authority, Office of Communications (Ofcom), Information Commissioner's Office, Bank of England e Prudential Regulation Authority –, quando for proporcional e relevante. Isso gerenciará quaisquer sobreposições de competências regulatórias e garantirá que o trabalho do regime pró-concorrência seja adequadamente informado pela experiência desses órgãos reguladores.

A Financial Conduct Authority e o Ofcom também poderão evidenciar preocupações de concorrência que identificarem em seu setor, caso a Unidade de Mercados Digitais esteja em melhor posição para resolvê-las por meio de seus novos poderes. Serão implementados mecanismos para garantir que as informações fluam de forma eficaz entre os órgãos reguladores relevantes. A Unidade de Mercados Digitais terá novos poderes *ex ante* para implementar requisitos de conduta e intervenções pró-competitivas visando tratar dos efeitos e da fonte do poder de mercado. As reformas também darão à Competition and Markets Authority maior escopo para examinar as fusões realizadas por essas empresas.

A legislação proposta entende que a regulação deve ser direcionada a um pequeno número de empresas cujo poder de mercado substancial lhes confere uma posição estratégica (*strategic market status*). Diferentemente da jurisdição estadunidense e europeia, o próprio órgão regulador designado (Unidade de Mercados Digitais) deve testar e concluir se uma determinada empresa controladora de plataforma possui tal posição estratégica. A relevância exata de cada fator pode variar de caso a caso e nem todos os fatores precisam ser relevantes para uma avaliação de designação. A legislação não estabelece obrigações predefinidas ou proibições *per se*, ao invés disso, estabelece objetivos gerais para manter a flexibilidade para atender às mudanças e à evolução das condutas das empresas. Os códigos de conduta, adaptados às empresas-alvo, devem estabelecer os princípios e padrões que os *gatekeepers* devem seguir, bem como as orientações sobre a interpretação desses princípios, com "exemplos" não exaustivos do que as empresas devem ou não devem fazer. Importante ressaltar que a legislação assume defesas baseadas em eficiência, e as obrigações não estão exaustivamente definidas em lei, mas no diálogo entre as empresas e a Unidade de Mercados Digitais.

De maneira consistente com a sua abordagem geral da regulamentação *ex ante* nos mercados digitais, a proposta do Reino Unido é bastante flexível no que diz respeito ao acesso aos dados. Ela dá à Unidade de Mercados Digitais uma margem de manobra considerável na escolha da(s) intervenção(ões) específica(s) a impor aos controladores de acesso, dependendo da natureza das barreiras à concorrência que tenta resolver, das características das atividades digitais que são aplicáveis, bem como do modelo de negócio subjacente à atividade.

3.3 Os Estados Unidos

Os Estados Unidos possuem um conjunto de projetos de leis abordando as *big techs*, em que se prevê um regime regulatório.[11] O American Innovation and Choice Online Act (AICOA) delineia como a autoridade competente deve aplicar critérios para identificar as plataformas que devem ser consideradas *covered platforms*. Para receber essa designação, foram propostos critérios quantitativos, como um valor de mercado acima das vendas líquidas anuais ou uma capitalização de mercado superior a US$ 600 bilhões, e um número de usuários que deve ser de pelo menos 50 milhões de usuários ativos finais comuns ou 100 mil usuários profissionais mensais no país.

Em termos de critérios qualitativos, as empresas controladoras de plataformas digitais devem desempenhar um papel crucial como parceiros comerciais para a venda ou fornecimento de produtos e serviços, além de terem a capacidade de restringir ou impedir o acesso de um usuário comercial aos seus próprios usuários ou clientes, bem como a ferramentas ou serviços necessários para atender efetivamente a essa base de usuários. A verificação dos critérios seria conduzida pelas autoridades por intermédio do sistema judiciário, envolvendo a Federal Trade Commission e o Department of Justice.

Entre os projetos de lei em andamento, o AICOA é o único que aborda especificamente questões relacionadas à competição e ao poder de mercado das empresas que controlam plataformas digitais. Alguns dos principais pontos incluem proibições contra a preferência dos resultados de busca próprios sobre os dos concorrentes, assim como a restrição da autopreferência nas plataformas de comércio eletrônico.

Adicionalmente, o AICOA propõe que a Federal Trade Commission estabeleça um escritório de mercados digitais com pessoal especializado em questões legais, tecnológicas e econômicas. Também prevê a criação de um comitê consultivo focado em aspectos técnicos de portabilidade e interoperabilidade. Sob esse ato, a Federal Trade Commission seria dotada de novas atribuições, como aplicar penalidades monetárias civis e outras medidas cautelares.

3.4 Outras experiências internacionais

No Japão, também há avanços em relação às plataformas digitais. Por exemplo, o Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms estipula que é dever do governo garantir os compromissos minimamente necessários e fazer cumprir os regulamentos sobre plataformas digitais, com base no fato de que suas controladoras devem realizar esforços para melhorar a transparência e a justiça de suas plataformas digitais (adotando uma abordagem de "corregulação"). Na China, a State Administration for Market Regulation anunciou duas diretrizes, uma que categoriza as plataformas digitais de acordo com seu tamanho (super, grande, média a pequena) e outra que impõe responsabilidades e obrigações extras às plataformas que se enquadram nas categorias super e grande (Nicoletti, Vitale e Abate, 2023).

Na América Latina, Colômbia e Brasil apresentam avanços. No caso colombiano, foi publicado um decreto regulando as plataformas que operam no setor de turismo (Decreto nº 1.836/2021), exigindo que elas disponibilizem dados sobre as transações ao governo quando demandadas para investigar e sancionar a competição desleal. Ademais, ainda na Colômbia, o PL nº 302/2023, em discussão no Senado, visa regulamentar a contratação de pessoas – incluindo os aportes à segurança social – nas plataformas digitais e o seu poder de *gatekeeper*.

No contexto brasileiro, quatro medidas se destacam. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.967/2014) estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (Lei nº 13.709/2018, alterada pela Lei nº 13.853/2019) veio como uma segunda etapa do

11. House Resolution (HR) nº 3.816 (American Choice and Innovation Act); HR nº 3.825 (Ending Platform Monopolies Act); HR nº 3.826 (Platform Competition and Opportunity Act); HR nº 3.843 (Merger Filing Fee Modernization Act); e HR nº 3.849 (Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching Act).

processo de institucionalização dessas leis. A Lei das Fake News, aprovada no Senado e em consideração na Câmara dos Deputados,[12] trata de regras relativas à transparência na internet (PL nº 2.630/2020).[13] De acordo com o PL, as plataformas de redes sociais e de serviços de mensagens (sediadas ou não no Brasil) deverão tornar públicos o número de contas registradas, o número de usuários ativos e os dados sobre os conteúdos patrocinados relacionados a assuntos sociais e políticos. Embora constituam avanços no que diz respeito à economia e sociedade de plataformas, essas medidas não tratam de práticas competitivas. Atualmente, na Câmara dos Deputados, o PL nº 2.768/2022 está em discussão, buscando estabelecer normas para a organização, funcionamento e operação desses mercados.

4 REFLEXÕES SOBRE O PL Nº 2.768/2022

O PL foi apresentado na Câmara dos Deputados em 10 de novembro de 2022, e, em 25 de novembro de 2022,[14] foi enviado à Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDE), onde se encontrava até a elaboração desta *Nota Técnica*, para debater os seguintes temas: i) experiências internacionais no desenvolvimento e regulamentação dos mercados digitais; ii) competência de regulação e os mercados digitais; iii) competitividade e concorrência nos mercados digitais; e iv) empreendedorismo nos mercados digitais.

O PL parte da tese de que as grandes empresas de tecnologias concentram poder de mercado e estendem suas atividades a mercados adjacentes (setores relacionados ou próximos ao setor principal dessas empresas), praticando condutas de *self-preferencing* e *gatekeeping*. O relator baseia-se no relatório Investigation of Competition in Digital Markets, do Congresso dos Estados Unidos, publicado em 2022, o qual concluiu que, embora as grandes plataformas Amazon, Apple, Facebook e Google "desempenhem papel importante na nossa economia e sociedade como infraestrutura subjacente ao intercâmbio de comunicações, informações, bens e serviços" (United States, 2022, p. 5, tradução nossa), "o poder de mercado das plataformas dominantes corre o risco de minar as liberdades políticas e econômicas" (United States, 2022, p. 12, tradução nossa).

Além da referência ao caso estadunidense, o relator do PL buscou motivação no DMA da Comissão Europeia afirmando que "cabe introduzir uma regulação na linha da Comissão Europeia, mas de forma bem menos detalhada" (Brasil, 2022, p. 9), focalizando os controladores de acesso no mundo digital (*gatekeepers*). Diante dos problemas relacionados ao controle de acesso essencial das plataformas, e apesar de estar em linha com preocupações internacionais relacionadas aos desafios dos mercados mediados por plataformas, alguns pontos do PL merecem reflexão, conforme será debatido nas próximas subseções.

4.1 Quanto à clareza da ementa do PL

Embora a ementa do PL nº 2.768/2022 afirme que o projeto "dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências" (Brasil, 2022, p. 1), o documento focaliza questões de condutas anticompetitivas (*self-preferencing* e o caráter *gatekeeper* das plataformas).

Vale ressaltar que a regulação das plataformas é um tema complexo e multifacetado que deve abranger questões relacionadas à concorrência, à privacidade e utilização de dados, à segurança cibernética, à liberdade de expressão, à disseminação de desinformação, ao mercado de trabalho, à evasão fiscal, entre outros (Silva e Núñez, 2021). Nesse contexto, uma única lei seria incapaz de tratar todos os temas, e é

12. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2630-2020. Acesso em: 18 abr. 2024.

13. Em 9 de abril de 2024, a Câmara dos Deputados decidiu criar grupo de trabalho para refazer o texto do PL nº 2.630. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1050267-lira-anuncia-grupo-de-trabalho-para-debater-regulacao-das-redes-sociais.

14. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2337417.

exatamente por isso que a ementa do PL deveria ser mais focada, pois o PL não aborda questões como privacidade de dados, liberdade de expressão e disseminação de desinformação, por exemplo.

4.2 Quanto à definição de plataformas digitais proposta no PL

O art. 6º do PL diferencia os operadores de plataformas digitais das plataformas digitais. No entanto, o PL define operador de plataformas digitais como sendo sinônimo de provedor de aplicações de internet, o qual é impreciso.

De acordo com o dicionário Michaelis, o verbete provedor apresenta três definições possíveis: i) "que ou aquele que provê"; ii) "que ou aquele que administra certas instituições de caridade"; e iii) informalmente, "empresa que possui uma conexão de alta capacidade com uma grande rede de computadores e que coloca à disposição de outros usuários o acesso a essa rede, por cabos ou linhas telefônicas, geralmente cobrando uma taxa mensal por esse serviço; provedor de acesso". Portanto, seguindo a definição do verbete, provedor de aplicações de internet seria a empresa que coloca a infraestrutura (cabos, linhas telefônicas) à disposição de usuários. Nesse caso, para o legislador, o provedor de um aplicativo disponibilizado em lojas virtuais – como a AppStore – seria o proprietário da loja virtual – a Apple – ou as empresas que controlam os aplicativos (por exemplo, a Uber, que disponibiliza seu aplicativo na AppStore)?

O legislador não deixa explícito que o provedor se refere a organizações (uma firma privada ou o próprio Estado, por exemplo) onde são tomadas decisões e onde ocorre a gestão das plataformas digitais controladas por elas, que possuem estratégias definidas, conforme apontado na subseção 2.1. Portanto, o termo mais preciso seria o de empresa controladora da plataforma ou "empresa-plataforma".

Já a plataforma digital em si, isto é, a arquitetura tecnológica, é definida pelo legislador como aplicações de internet executadas em diversas modalidades: i) serviços de intermediação *online*; ii) ferramentas de busca *online*; iii) redes sociais *online*; iv) plataformas de compartilhamento de vídeo; v) serviços de comunicações interpessoais; vi) sistemas operacionais; vii) serviços de computação em nuvem; e viii) serviços de publicidade *online* ofertados por operador das plataformas digitais.

Embora o PL deixe claro que essa lista taxativa possa ser alterada para incluir novas modalidades com o avanço sociotecnológico, o legislador confunde os diferentes serviços que as plataformas digitais podem oferecer com modelos de remuneração das plataformas. Por exemplo, a categoria de serviços de publicidade *online* diz respeito a uma estratégia que algumas plataformas digitais utilizam para se remunerar, conforme apontado na subseção 2.2, portanto, não se refere a uma plataforma digital. Também não se refere a uma plataforma digital a categoria de serviços de computação em nuvem.

A nosso ver, o legislador deveria focalizar como o modelo de negócios das empresas controladoras de plataformas usa e operacionaliza suas plataformas digitais, conforme sugerem Nooren *et al*. (2018). Em outras palavras, entender plataforma digital como aplicações de internet é reducionista.

Para fins de comparação, vale recorrer ao DMA da União Europeia, por exemplo, que parte da definição de controlador de acesso como sendo uma empresa que presta serviços essenciais de plataforma e é assim designada se, além de ter "um impacto significativo no mercado interno", ela "prestar um serviço essencial de plataforma que constitui uma porta de acesso importante para os utilizadores profissionais chegarem aos utilizadores finais" e se "beneficiar de uma posição enraizada e duradoura nas suas operações ou se for previsível que possa vir a [se] beneficiar de tal posição num futuro próximo" (União Europeia, 2022, p. 30). Ou seja, o conceito está mais adequado aos propósitos de uma lei que está preocupada com o bom funcionamento do mercado, garantindo a disputabilidade e a equidade dos mercados no setor digital, e que focaliza o controlador de acesso, não o provedor de aplicações de internet.

4.3 Quanto ao controle essencial

O § 1º do art. 2º do PL comenta sobre a necessidade do disciplinamento e fiscalização de plataformas que detenham poder de controle essencial. Embora o PL não apresente uma definição de controle essencial, o legislador parece evidenciar a importância do conceito de *gatekeeper* para o entendimento acerca do conceito de plataformas digitais. Portanto, falha ao não dispor sobre os elementos necessários para se definir uma plataforma de acesso essencial. Quando as plataformas são ao mesmo tempo *gatekeepers* e competidores de mesmos mercados, tal posição permite que as empresas que as controlam assumam o papel de reguladores privados que determinam de forma unilateral as regras para a participação na rede (Schweitzer *et al*., 2018).

A doutrina das *essential facilities* surge na jurisprudência estadunidense e pode ser compreendida como uma rede de infraestruturas tradicionalmente estabelecidas e dominadas por um número limitado de agentes, utilizadas na prestação de determinadas atividades essenciais à coletividade. Tal conceito é amplamente utilizado em indústrias de monopólios naturais.

A proposta do PL (em seu art. 9º) é de que os operadores das plataformas digitais "serão considerados detentores de poder de controle de acesso essencial quando auferirem receita operacional anual igual ou superior a R$ 70 milhões com a oferta de serviços ao público brasileiro" (Brasil, 2022, p. 4). Contudo, não se menciona qual será a metodologia adotada para auferir esse valor. Como acessar o valor da receita de empresas estrangeiras que possuem plataformas operando no Brasil, porém sem escritórios de representação no país? Ademais, por que não considerar o volume de usuários (sejam indivíduos ou outras empresas) da plataforma?

Por exemplo, para o DMA da União Europeia, a empresa que controla uma plataforma que se constitui em uma porta de acesso para os usuários será designada como controladora de acesso se: i) realizar um volume de negócios anual na União Europeia superior a € 7,5 bilhões; ii) seu valor de mercado ultrapassar € 75 bilhões; e iii) tiver 45 milhões de usuários finais ativos mensalmente e pelo menos 10 mil usuários profissionais ativos anualmente. Esses valores serão identificados e calculados de acordo com a metodologia e os indicadores estabelecidos no anexo do DMA.

O relatório CGI.BR (2023) também aponta *gatekeeper* como um critério central para a definição de uma regulação e mostra que no debate público destaca-se que esse critério pode ser refutado pelas empresas que o atendem e deveria ser atribuído mesmo sem atingir limites presumidos, para garantir que plataformas relevantes não sejam excluídas da regulação. Assim como destaca o relatório, acreditamos que o conceito de *gatekeeper* deve ser complementado com outros critérios, como a quantidade de usuários e o tipo de plataforma, considerando a essencialidade do serviço e os riscos aos direitos fundamentais.

4.4 Quanto às obrigações das plataformas digitais que possuem controle de acesso essencial

O art. 10º do PL trata genericamente das obrigações daquelas empresas que possuem plataformas digitais com controle essencial: fornecer de forma transparente as informações à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); tratar de forma isonômica e não discriminatória os usuários; utilizar adequadamente os dados coletados; e não se recusar a prover acesso à plataforma digital a usuários profissionais. Esse também parece ser o posicionamento do Núcleo de Estudos em E-Commerce da Fundação Getulio Vargas (Neec/FGV), que registrou "a existência de obrigações e proibições amplas, que são prejudiciais, pois não atendem às particularidades dos setores" (Neec, 2023, p. 8).

Embora tenha sido mencionado no art. 4º que deverão ser observados os fundamentos, princípios e objetivos relacionados à LGPD, é notável que o legislador apresenta de forma tangencial a gestão dos dados, questão crítica na economia de plataformas.

Para efeitos de comparação, enquanto o PL apresenta apenas dois artigos que tratam de obrigações (art. 10º e art. 11), o DMA possui um capítulo extenso dividido em vários artigos com obrigações (art. 5º ao art. 15). Por exemplo, apenas no que se refere ao dados coletados, o DMA é bastante claro; o controlador de acesso não pode: i) tratar dados pessoais de usuários finais que utilizam serviços de terceiros que recorrem a serviços essenciais de plataforma do controlador de acesso; ii) combinar dados pessoais provenientes do serviço essencial da plataforma com dados pessoais provenientes de outros serviços; iii) utilizar de forma cruzada os dados pessoais; e iv) ligar usuários finais a outros serviços do controle de acesso com o intuito de combinar dados pessoais.

4.5 Quanto à atribuição à Anatel de regular as plataformas digitais

Não há consenso entre os mais diversos países sobre a necessidade de se criar uma autoridade para regular as plataformas digitais. No Reino Unido, conforme apresentado na subseção 3.2, foi criada a Unidade de Mercados Digitais, vinculada à Competition and Markets Authority, a qual deve consultar outros órgãos reguladores quando necessário. No caso da Colômbia, a responsabilidade de regular as plataformas do setor de turismo é do próprio Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit). Já o PL nº 2.768/2022 estabelece que a Anatel seria a única agência a regular as plataformas digitais no Brasil.

Esse posicionamento mostra o desconhecimento de que as plataformas digitais estão presentes em diferentes setores da economia, que variam desde atividades de varejo com plataformas do tipo *marketplaces* (Amazon, Mercado Livre e Americanas.com), mídias sociais (por exemplo, Facebook, LinkedIn e Instagram) e ferramentas de busca (como o Google) a transporte de passageiros (por exemplo, Uber e 99), entregas rápidas de alimentos (iFood, Rappi e Loggi), hospedagem (Airbnb) e distribuição de vídeos *on streaming* (como a Netflix e a Filme Filme). A classificação das plataformas de acordo com os serviços que oferecem mostra, portanto, a complexidade relacionada à regulação.

Por exemplo, a indústria audiovisual, que vem nos últimos anos sofrendo um processo acelerado de plataformização com o crescimento de plataformas de *streaming* de vídeo, deveria ser regulada pela Anatel? Não seria mais apropriado a Agência Nacional de Cinema (Ancine) regular o funcionamento dessas plataformas que operam nesse mercado? Inclusive, recentemente esta agência lançou, pela primeira vez, um relatório sobre o mercado brasileiro de *streaming* de vídeo (Ancine, 2022), o qual mostrou que o país é o primeiro colocado na América Latina em relação ao número de plataformas de *streaming* de vídeo em operação no país. De fato, segundo Ancine (2022), existem no Brasil 59 plataformas digitais, das quais 31 dispunham de informações sobre o seu conteúdo: Amazon Prime Video, AXN, Box Brasil Play, Canais Globo, Canal Sony, Claro Video, Combate Play, DAZN, Directv Go, Disney+, ESPN Watch, Esporte Interativo Plus, Fish TV, Globoplay, Google Play Movies, HBO Max, History Play, iTunes, Looke, Microsoft Movies and TV, Netflix, NetMovies, Oi Play, Paramount+, PlayPlus, PlutoTV, Sexy Hot Play, Star+, Starzplay, Vivo Play e ViX. As plataformas estrangeiras são as que mais oferecem conteúdo no país, no entanto, apenas uma minoria desse conteúdo é produzida internamente. Por exemplo, a Amazon Prime Video oferece mais de 7 mil filmes e séries (sendo a plataforma que mais oferece conteúdo no Brasil), mas menos de 8% são de produção brasileira. Da mesma forma, a Netflix oferece mais de 5 mil filmes e séries, porém menos de 6% são produzidos no país. É a Ancine que, de acordo com a Medida Provisória (MP) nº 2.228-1/2001, deve regular a presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado, não a Anatel.[15]

15. Em relação à MP nº 2.228-1/2001, encontra-se em tramitação o PL nº 2.331/2022, que propõe incluir a oferta de serviços de vídeo sob demanda ao público brasileiro como fato gerador da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Ou seja, trata de plataformas de *streaming* de vídeo. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2331-2022.

Outra questão prevista no PL é que as plataformas digitais seriam classificadas como um serviço de valor adicionado sob regulamentação, fiscalização e sanção da Anatel. Um serviço de valor adicionado, de acordo com a Lei nº 9.472/1997 (que criou a agência), seria uma "atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações" (Brasil, 1997). O legislador, portanto, se confunde ao não entender as plataformas digitais como um modelo de gestão. Mais uma vez recorremos ao caso das lojas virtuais de aplicativos: a loja seria um serviço de valor adicionado ou seria o próprio aplicativo?

O relatório CGI.BR (2023) deixa claro que, no debate público, existem perspectivas contraditórias em relação à atribuição à Anatel de regular as plataformas digitais. De um lado, a Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas (TelComp) e algumas entidades defendem que a Anatel deve assumir o papel regulatório das plataformas digitais, argumentando que a separação entre infraestrutura de telecomunicações e serviços de internet já não faz sentido devido à convergência tecnológica. Essas organizações acreditam que a Anatel possui a vantagem de entender as relações entre as camadas da internet, podendo estabelecer regras para as plataformas digitais. No entanto, propõem um modelo de regulação responsiva, afastando-se do tradicional comando e controle.

De outro lado, ainda de acordo com o relatório CGI.BR (2023), entidades do terceiro setor e da comunidade científica questionam essa ideia, expressando preocupação com a possibilidade da Anatel regular as plataformas digitais. Elas argumentam que a agência não possui *expertise* nesse campo, falhou em suas atribuições no setor de telecomunicações e aplicou sanções com baixa eficácia. Além disso, alegam que isso poderia agravar a situação da conectividade no Brasil, privilegiando interesses econômicos das empresas em detrimento dos usuários. Esse também parece ser o posicionamento do Neec/FGV, que defende que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) seria a autoridade com competência e experiência mais relevante para esse tipo de análise (Neec, 2023).

Portanto, considerando que há muitos problemas não tratados no PL e, em particular, há muitas dúvidas sobre o que deve ser regulado, que problemas devem ser enfrentados com a regulação e qual (ou quais) deve ser o órgão regulador, seria prudente que o Congresso brasileiro aprofundasse o debate sobre o marco regulatório das plataformas digitais antes de aprovar uma lei sobre esse segmento da economia.

A nosso ver, duas questões carecem de reflexão: a primeira seria a regulação por parte da Anatel das plataformas OTT de comunicação, e das demais plataformas digitais, como qualquer outra atividade, sendo elas submetidas ao controle antitruste do Cade e demais agências reguladoras como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD),[16] a qual, conforme determina a LGPD, tem competência para regulamentar questões relacionadas à interoperabilidade de dados. Uma segunda questão que requer reflexão seria sobre a criação de uma agência com mandato mais amplo, mesmo com corresponsabilidade da Anatel em algumas áreas com sobreposição. Isso porque, como demonstrado neste estudo, as plataformas digitais abarcam diferentes mercados que não fazem parte das responsabilidades da Anatel.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto a União Europeia vem liderando o estabelecimento de regras específicas e criando um arcabouço regulatório para as plataformas digitais, outros países também vêm avançando na mesma direção, como é o caso do Reino Unido, dos Estados Unidos e do Japão. Embora tais estruturas se difiram de maneira substancial, essas propostas regulatórias *ex ante* foram inspiradas por um intenso debate acadêmico e político sobre as melhores maneiras de garantir a contestabilidade do mercado e promover novas entradas

16. Lei nº 14.460, de 2022.

inovadoras nos mercados digitais, sem desencorajar as plataformas incumbentes em investir e melhorar seus produtos e serviços, como é o caso do DMA.

Os países da América Latina e Caribe estão atrasados nessas discussões, embora haja avanços na Colômbia e no Brasil. Conforme apontado nesta *Nota Técnica*, o PL nº 2.768/2022 sinaliza as preocupações da Casa legislativa brasileira em relação à dinâmica das plataformas digitais, mas está longe de dar conta das complexidades da economia de plataformas. Para dar dimensão à economia brasileira de plataformas, Silva, Chiarini e Ribeiro (2024a; 2024b) identificaram mais de quinhentas empresas fundadas no país – das quais 82% foram estabelecidas a partir de 2011, concentradas sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro –, porém, o que o levantamento indica é que essas plataformas são dependentes das *big techs* internacionais. Além disso, essas empresas possivelmente estariam fora da regulação do PL nº 2.768/2022, já que em sua grande maioria são pequenas em relação à faixa de faturamento (muito inferior aos R$ 70 milhões anuais). Das empresas com 1 a 10 funcionários, 63% delas faturam menos de US$ 1 milhão por ano, e das empresas na faixa de 11 a 50 funcionários, 68% têm receita estimada entre US$ 1 milhão e US$ 10 milhões.

O objetivo desta *Nota Técnica* foi contribuir para o debate sobre regulação econômica em mercados mediados por plataformas digitais, propondo algumas reflexões sobre o PL nº 2.768/2022. Entre as principais ponderações feitas, foram levantados os pontos descritos a seguir.

1) Incertezas sobre o escopo: o PL aborda as plataformas digitais que prestam serviços ao público brasileiro, porém não há uma delimitação exata desse escopo.

2) Ambiguidade na definição de plataformas digitais: existe confusão entre diferentes aspectos, como arquiteturas tecnológicas, serviços oferecidos e modelos de remuneração.

3) Definição insuficiente de controle essencial: o critério utilizado pelo PL para avaliar o poder de controle baseia-se na receita operacional anual, desconsiderando fatores cruciais, como o número de usuários.

4) Generalização das obrigações das plataformas digitais.

5) Inadequação da autoridade reguladora: a escolha exclusiva da Anatel como autoridade reguladora revela falta de compreensão acerca da diversidade das plataformas.

Por fim, cumpre destacar que este estudo não visa esgotar a temática, a qual é bastante complexa, conforme apontado no decorrer do texto, porém ela traz elementos que devem ser debatidos à exaustão, tanto por legisladores quanto por acadêmicos, para que um marco regulatório produza os efeitos desejados para a promoção da capacidade de inovação das empresas brasileiras, do desenvolvimento econômico do país, assim como do bem-estar da população. A grande conclusão é que o Brasil precisa entender os impactos causados pelas plataformas digitais no país, identificar o que deve ser regulado e debater o marco legal necessário para enfrentar esse desafio. Infelizmente, deve-se reconhecer que as alternativas postas à mesa são, ainda, insatisfatórias.

REFERÊNCIAS

ANCINE – AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Panorama do mercado de vídeo por demanda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ancine, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-vod-pos-revisao-28-fev-2023.pdf.

ASPERS, Patrik. **Markets**. Cambridge: Polity Press, 2011.

BALLON, Pieter. The platformisation of the European mobile industry. **Communications and Strategies**, v. 75, p. 15-33, 2009.

BALLON, Pieter; EVENS, Tom. The platformisation of the audiovisual industry. *In*: WORLD MEDIA ECONOMICS AND MANAGEMENT CONFERENCE, 11., 2014, Rio de Janeiro. **Proceedings**… Rio de Janeiro: [s.n.], 2014. p. 14.

BEARSON, Dafna; KENNEY, Martin; ZYSMAN, John. Measuring the impacts of labor in the platform economy: new work created, old work reorganized, and value creation reconfigured. **Industrial and Corporate Change**, v. 30, n. 3, p. 536-563, 2021. Disponível em: https://academic.oup.com/icc/article/30/3/536/6032790.

BONINA, Carla *et al*. Digital platforms for development: foundations and research agenda. **Information Systems Journal**, v. 31, n. 6, p. 869-902, 2021. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isj.12326.

BOURREAU, Marc; STREEL, Alexandre de. **Digital conglomerates and EU competition policy**. [s.l.]: SSRN, 2019. Disponível em: https://www.ssrn.com/abstract=3350512.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm.

_____. **Projeto de Lei nº 2.768/2022**. Dispõe sobre a organização, o funcionamento e a operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL 2768/2022.

CGI.BR – COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais**. São Paulo: CGI.BR, 2023.

CRÉMER, Jacques; CRAWFORD, Gregory S.; DINIELLI, David. Fairness and contestability in the Digital Markets Act. **Yale Journal on Regulation**, v. 40, n. 3, p. 973-1012, 2023.

CUTOLO, Donato; KENNEY, Martin. Platform-dependent entrepreneurs: power asymmetries, risks, and strategies in the platform economy. **Academy of Management Perspectives**, v. 35, n. 4, p. 584-605, 2021. Disponível em: http://journals.aom.org/doi/full/10.5465/amp.2019.0103.

DOLATA, Ulrich; SCHRAPE, Jan-Felix. **Platform architectures**: the structuration of platform companies on the internet. [s.l.]: SSRN, 2022.

EVANS, David S. **Antitrust economics of free**. [s.l.]: SSRN, 2011. Disponível em: http://www.ssrn.com/abstract=1813193.

GAWER, Annabelle. Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age. **Innovation, Organization and Management**, v. 24, n. 1, p. 1-15, 2021. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14479338.2021.1965888.

HEIN, Andreas *et al*. Digital platform ecosystems. **Electronic Markets**, v. 30, n. 1, p. 87-98, 2020. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/s12525-019-00377-4.

JACOBIDES, Michael G.; KNUDSEN, Thorbjørn; AUGIER, Mie. Benefiting from innovation: value creation, value appropriation and the role of industry architectures. **Research Policy**, v. 35, n. 8, p. 1200-1221, 2006. Disponível em: https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0048733306001417.

KENNEY, Martin; BEARSON, Dafna; ZYSMAN, John. The platform economy matures: measuring pervasiveness and exploring power. **Socio-Economic Review**, v. 19, n. 4, p. 1451-1483, 2021. Disponível em: https://academic.oup.com/ser/article/19/4/1451/6224398.

MARCO, Chiara Eleonora de *et al*. **Digital platform innovation in European SMEs**: an analysis of SME instrument business proposals and case studies. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. (JRC Technical Reports).

NEEC – NÚCLEO DE ESTUDOS EM E-COMMERCE. **Relatório referente à 3ª reunião do Núcleo de Estudos em E-Commerce**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2023. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/arquivos/direito_rio_livro_neec_ap2.pdf.

NEWMAN, John M. Antitrust in zero-price markets: foundations. **University of Pennsylvania Law Review**, v. 164, p. 149-206, 2015.

NICOLETTI, Giuseppe; VITALE, Cristiana; ABATE, Carolina. **Competition, regulation and growth in a digitized world**: dealing with emerging competition issues in digital markets. Paris: OECD, 2023. (Economics Department Working Papers, n. 1752).

NOOREN, Pieter *et al*. Should we regulate digital platforms? A new framework for evaluating policy options. **Policy and Internet**, v. 10, n. 3, p. 264-301, 2018. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/poi3.177.

PARKER, Geoffrey G.; ALSTYNE, Marshall W. Van; CHOUDARY, Sangeet Paul. **Platform revolution**: how networked markets are transforming the economy? And how to make them work for you. New York: Norton and Company, 2016.

PIGOU, Arthur Cecil. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan and Co., 1920.

RITZER, George; JURGENSON, Nathan. Production, consumption, prosumption. **Journal of Consumer Culture**, v. 10, n. 1, p. 13-36, 2010. Disponível em: http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1469540509354673.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Two-sided markets: a progress report. **The Rand Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 645-667, 2006.

SAITO, Leandro. **Antitruste e novos negócios na internet**: condutas anticompetitivas ou exercício regular de poder econômico? 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-22072016-130405/.

SCHWEITZER, Heike *et al*. **Modernising the law on abuse of market power**: report for the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Germany). [s.l.]: SSRN, 2018. Disponível em: https://www.ssrn.com/abstract=3250742.

SILVA, Filipe da; NÚÑEZ, Georgina. **The era of platforms and the development of data marketplaces in a free competition environment**: project documents (LC/TS.2021/173). Santiago: CEPAL; ONU, 2021.

SILVA, Victo José; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; PACHECO, Carlos Américo. O sistema tecnológico digital. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 19, p. 1-31, 2020. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8658756.

SILVA, Victo José; CHIARINI, Tulio; RIBEIRO, Leonardo Costa. Economia de plataformas: a eclosão de empresas brasileiras controladoras de plataformas digitais. *In*: KUBOTA, Luis (Org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação**: oportunidades e desafios para o Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024a. p. 33-67.

_____. Understanding Brazil's platform economy: trends and regulatory challenges. **Nova Economia**, v. 34, n. 1, p. 1-31, 2024b.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. Capitalismo digital. **Revista Ciências do Trabalho**, v. 20, p. 1-10, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2022 relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regulamento dos Mercados Digitais). **Jornal Oficial da União Europeia**, 12 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925.

UNITED STATES. **Investigation of competition in digital markets**. Washington: US Government Publishing Office, 2022. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/CPRT-117HPRT47832/pdf/CPRT-117HPRT47832.pdf.

WHITE, Harrison C. **Markets from networks**: socioeconomic models of production. Princeton: Princeton University Press, 2004.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do pode. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

ZUTSHI, Aneesh; GRILO, Antonio. The emergence of digital platforms: a conceptual platform architecture and impact on industrial engineering. **Computers and Industrial Engineering**, v. 136, p. 546-555, 2019. Disponível em: https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0360835219304188.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Neves de Souza da Cruz
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Roboto condensed regular 8/10,8 (texto)
Roboto condensed bold 13 (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO