

GW Competition & Innovation  
Lab Working Paper Series

No. 2024/7

Contribuição à tomada de subsídios do Ministério da  
Fazenda sobre regulação de plataformas digitais no Brasil

*Rafael Parisi*

Senior Fellow of the GW Competition & Innovation Lab at  
The George Washington University



The GW Competition & Innovation Lab

805 21th Street NW

Washington, DC 20052

[contact@gwucic.com](mailto:contact@gwucic.com)

# Contribuição à tomada de subsídios do Ministério da Fazenda sobre regulação de plataformas digitais no Brasil

Rafael Parisi

## Índice

Resumo .....	1
I. Introdução .....	2
II. Suficiência e adequação das ferramentas antitruste atuais.....	3
III. Riscos da regulação ex ante de plataformas digitais no Brasil .....	13
IV. Conclusões .....	15

## Resumo

Com o propósito de contribuir com a consulta do Ministério da Fazenda sobre a regulamentação de plataformas digitais (Tomada de Subsídios nº 1, da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, publicada no Diário Oficial da União em 19 de janeiro de 2024), discorro sobre a existência de razões legais e econômicas que justificam não ser necessário, tampouco recomendável, adotar nova legislação ou alterar o ordenamento jurídico vigente para regular as plataformas digitais sob a perspectiva concorrencial no Brasil.

Primeiramente, argumento que as autoridades brasileiras de defesa da concorrência, notadamente o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (doravante "CADE"), já possuem os poderes legais e a expertise técnica necessários para enfrentar as potenciais preocupações concorrenciais que possam vir a existir nos mercados digitais. Em segundo lugar, enfatizo que a adoção de uma regulamentação *ex ante* dos mercados digitais no Brasil neste momento é altamente desaconselhável, em razão dos graves riscos de sufocar a inovação e desencorajar investimentos por parte das empresas para alocar recursos na economia brasileira com o objetivo de oferecer melhores produtos e serviços aos consumidores - um efeito oposto ao que a política de defesa da concorrência almeja.

## I. Introdução

O debate sobre a regulamentação de plataformas digitais, de modo a prevenir violações nas áreas de moderação de conteúdo, proteção de dados e de defesa da concorrência tem aumentado no Brasil e no mundo. Iniciativas legislativas foram promulgadas ou discutidas em diversas jurisdições, incluindo o *Digital Markets Act* na União Europeia (doravante "DMA"), o *Digital Markets, Competition and Consumers Bill* no Reino Unido (doravante "DMCC"), a nova Seção 19a da Lei de Concorrência na Alemanha (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, doravante "GWB"), o *Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms* no Japão (doravante "TFDPA"), o *Fair Online Platform Intermediary Transactions Act* na Coreia do Sul, entre outras.

O Brasil não foge dessa discussão, especialmente no que diz respeito à perspectiva da política de defesa da concorrência. Em uma tentativa semelhante a seus pares estrangeiros, o Congresso Brasileiro está atualmente debatendo um projeto de lei para regulamentar plataformas digitais (Projeto de Lei nº 2768/2022). Em atenção à consulta pública promovida pelo Congresso Brasileiro, apresentei comentários sobre o referido projeto, reafirmando que (1) a adoção de regulação *ex ante* para os mercados digitais do Brasil não é necessária no momento e seria problemática, dados os riscos de prejudicar a inovação e lesar os consumidores; e (2) mesmo que se entenda que uma nova regulamentação deve ser adotada, o texto do Projeto de Lei nº 2768/2022 precisa ser reformulado.<sup>1</sup> A presente tomada de subsídios do Ministério da Fazenda é, portanto, oportuna e constitui mais um marco desse mesmo contexto regulatório.

Por um lado, aqueles a favor da implementação de regras específicas para regular plataformas digitais de forma prévia (*ex ante*) argumentam que os mercados onde elas atuam têm características únicas que exigem uma intervenção preventiva das autoridades por meio de normas que regulem ou até mesmo proíbam certas práticas comerciais. Por outro lado, não se pode ignorar que os mercados digitais são muito dinâmicos e que os incentivos à inovação não devem ser prejudicados. Mesmo aqueles que simpatizam com a regulamentação *ex ante* reconhecem isso. O Departamento de Estudos Econômicos do CADE (doravante "DEE") realizou uma revisão minuciosa de relatórios elaborados em todo o mundo sobre o assunto, incluindo relatórios emitidos por autoridades de concorrência da Austrália, Holanda, Portugal, França, Alemanha, México, Reino Unido, Canadá, Índia, Europa e Japão, além de órgãos não governamentais, incluindo o *Stigler Center for the Study of the Economy and the State* da Universidade de Chicago.<sup>2</sup> O DEE constatou que os relatórios não abordam questões relevantes e afirmou que uma avaliação mais aprofundada é necessária sobre os seguintes tópicos: (1) compreender como a criação de um novo regulador de mercados digitais específico afetaria a dinâmica competitiva dos mercados e quais seriam os riscos inerentes a tal abordagem, incluindo a influência de empresas

---

<sup>1</sup> Vide, para discussão, Rafael Parisi, "The Regulation of Competition in Brazil: Comments on the Digital Markets Law Bill (PL 2768/2022)", (The George Washington Competition & Innovation Lab, 6 de janeiro de 2024), <https://www.gwucic.com/post/the-regulation-of-competition-in-brazil-comments-on-the-digital-markets-law-bill-pl-2768-2022-1>.

<sup>2</sup> DEE, "Concorrência e mercados digitais: uma revisão dos relatórios especializados", (2020), <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>.

privadas sobre os reguladores; (2) delimitar o escopo de atuação de um potencial novo regulador, dado o risco de criar um "super regulador" com poderes excessivos; (3) como aplicar a regulamentação em países em diferentes estágios de desenvolvimento; (4) os efeitos benéficos da discriminação de preços (os relatórios se concentram apenas nos efeitos anticompetitivos, ignorando eventuais efeitos pró-competitivos da conduta); (5) vários relatórios criticam o critério atualmente adotado para avaliar a precificação predatória, mas não oferecem sugestões sobre qual seria outro critério mais adequado; (6) embora os relatórios defendam a incorporação da análise de competição potencial no escrutínio antitruste, eles carecem de orientações objetivas sobre como as autoridades poderiam efetivamente fazê-lo em casos concretos; e (7) mesmo que os relatórios descrevam como os mercados digitais podem impactar negativamente a inovação, eles não levam em consideração os substanciais investimentos em inovação realizados pelas plataformas digitais, especialmente as plataformas dominantes, e como uma nova regulamentação afetaria esses investimentos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu o Fórum Global sobre Concorrência em dezembro de 2020, onde discutiu, entre outros tópicos, os principais tipos de condutas anticompetitivas que podem ocorrer nos mercados digitais, as características únicas desses mercados e as estratégias usadas por autoridades em todo o mundo para enfrentar esses desafios.<sup>3</sup> Após uma extensa análise e consulta a vários países, incluindo o Brasil, a OCDE concluiu que "intervenções demasiadamente agressivas e desprovidas de embasamento econômico ou que desconsiderem os riscos de *over-enforcement* podem, em última instância, prejudicar os próprios consumidores que se destinavam a proteger". Além disso, a OCDE constatou que a maioria dos países concordou que a análise baseada em efeitos deveria ser empregada em vez de proibições absolutas (*per se*) e que "ações que desestimulam a inovação devem ser evitadas". A OCDE observou ainda que, embora os mercados digitais apresentem uma combinação única de características que podem exigir alguns pontos de atenção, as teorias de dano que geram preocupações concorrenciais nesses mercados são consistentes com aquelas que ocorrem em qualquer outro mercado. Como resultado, a OCDE concluiu que "uma reavaliação fundamental das teorias de abuso de posição dominante" não é necessária.

## II. Suficiência e adequação das ferramentas antitruste atuais

Por meio de suas autoridades antitruste, notadamente o CADE, o Brasil tem endereçado ativamente as falhas de mercado que podem surgir na economia digital, mitigando qualquer preocupação sobre uma alegada inatividade nessa matéria. O artigo 170 da Constituição Federal de 1988 estipula que a "ordem econômica" do Brasil será estabelecida com base na "livre iniciativa" e observará os seguintes princípios: (i) soberania nacional; (ii) propriedade privada; (iii) função social da propriedade; (iv) livre concorrência; (v) defesa do consumidor; (vi) defesa do meio ambiente; (vii) redução das desigualdades

---

<sup>3</sup> OCDE, "Abuse of Dominance in Digital Markets: Summary of Discussion", (OECD Global Forum on Competition, 8 de dezembro de 2020), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)8/en/pdf); vide também OCDE, "Abuse of Dominance in Digital Markets: Background note by the Secretariat", (OECD Global Forum on Competition, 8 de dezembro de 2020), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/en/pdf).

regionais e sociais; (viii) busca do pleno emprego; e (ix) tratamento favorecido para empresas de pequeno porte.

Por meio da Lei nº 12.529/2011 (codificada como a Lei Brasileira de Defesa da Concorrência), o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), compreendendo o CADE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, foi instituído. A lei atribuiu ao CADE, uma autarquia federal com poder judicante vinculada ao Ministério da Justiça, o dever de garantir a adesão aos princípios constitucionais que servem de base para a política de concorrência e a legislação no Brasil. O CADE executa suas atribuições por meio de três frentes diferentes, a saber: (1) controle de fusões e aquisições (comumente referido como função preventiva ou controle de estruturas de mercado); (2) investigações de condutas anticompetitivas (comumente chamado de função preventiva ou controle de condutas); e (3) advocacia da concorrência. Essas funções são aplicáveis a todo o território brasileiro e a todos os mercados, sejam eles regulados por agências setoriais (por exemplo, telecomunicações, portos e aeroportos, saúde suplementar, dentre outros) ou não.

Com relação aos mercados digitais, o CADE realizou diversas análises de fusões e aquisições (“atos de concentração”) e múltiplas investigações para determinar se existiram práticas anticompetitivas nos mercados digitais, como aponta a própria tomada de subsídios do Ministério da Fazenda. Entre 1995 e abril de 2023, o CADE avaliou 233 atos de concentração envolvendo mercados digitais. 96% dos casos (224) foram aprovados sem restrições, enquanto em apenas três casos (1,3%) o CADE impôs algum tipo de restrição (os demais casos foram encerrados sem decisão sobre o mérito).<sup>4</sup>

No que diz respeito ao controle de estruturas, o critério atual de faturamento para notificação obrigatória de operações ao CADE merece revisão. Ao contrário do que a tomada de subsídios sugere, a necessidade de reforma não é resultado de uma falha em capturar operações não notificadas, mas precisamente o oposto: muitos atos de concentração estão sendo notificados, drenando os recursos do CADE com casos simples que não deveriam ser o foco da carga de trabalho e dos recursos da autoridade antitruste brasileira.

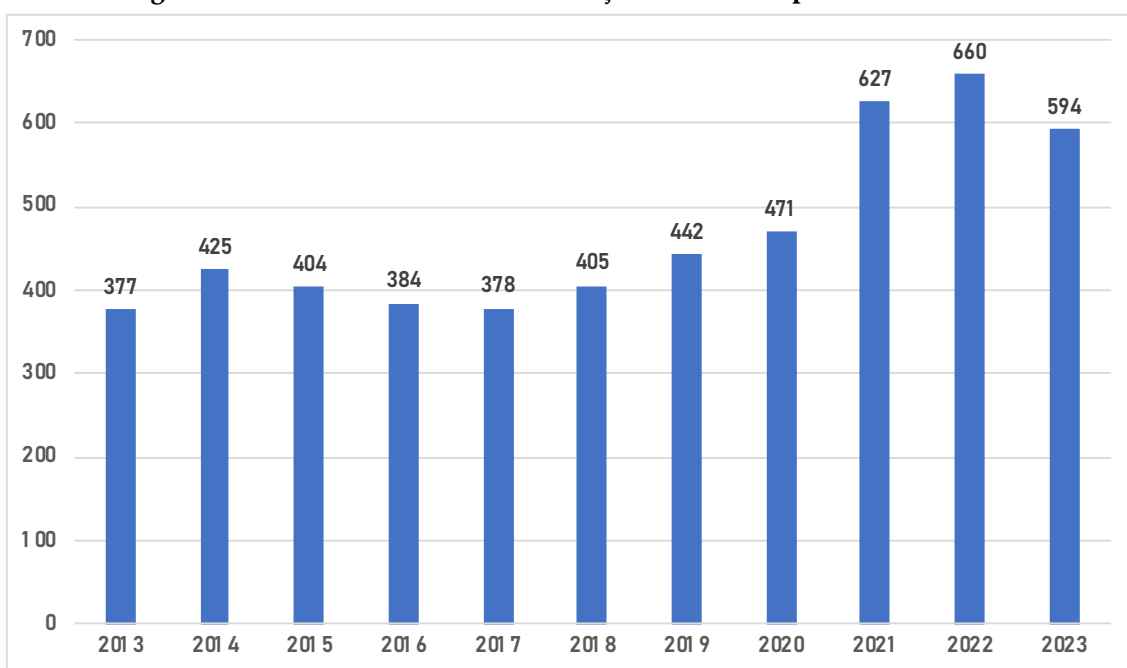
O critério atual (faturamento mínimo de R\$750 milhões para um dos grupos econômicos envolvidos na operação e faturamento mínimo de R\$75 milhões para o outro grupo) foi estabelecido há doze anos, conforme a Portaria Interministerial Conjunta nº 994, de 30 de maio de 2012. Como é cediço, o Brasil enfrentou uma grave inflação desde então. Consequentemente, tais limites são, em termos econômicos reais, significativamente mais baixos do que em 2012. Na realidade, eles representam quase metade do valor que representavam em 2012. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA) acumulada de maio de 2012 a janeiro de 2024 foi de 96,16%. Com efeito, os valores de R\$750 milhões e R\$75 milhões em 2012

---

<sup>4</sup> Brasil, Tomada de Subsídios nº 1, da Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, (18 de janeiro de 2024), <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/arquivo/tomada-de-subsidios-sre-plataformas-digitais-8012024-1.pdf>.

correspondem atualmente a R\$1.471 milhões e R\$147 milhões, respectivamente.<sup>5</sup> Ato contínuo, um maior número de operações simples, não problemáticas, foram notificadas ao CADE na última década. O CADE, por sua vez, está enfrentando a situação de ter que dedicar seus recursos limitados para avaliar um maior número de transações menores e não preocupantes, enquanto deveria estar concentrando seus recursos em resolver casos mais complexos. Corroborando essa conclusão, os dados estatísticos mostram que 594 atos de concentração foram notificados ao CADE em 2023, um aumento de 58% em comparação com o número de operações notificadas em 2013 (o primeiro ano completo com os limiares de faturamento atuais em vigor):<sup>6</sup>

**Figura 1: Número de atos de concentração notificados por ano ao CADE<sup>7</sup>**



Um fator mais preocupante é o fato de que o CADE tem destinado proporcionalmente cada vez mais recursos aos casos de rito sumário - que nem chegam perto de suscitar preocupações concorrenciais - em comparação aos que passam pelo rito ordinário (ou não sumário), nos termos da Resolução CADE n° 33, de 14 de abril de 2022. Além de consumir os recursos limitados do CADE, o atual limiar de faturamento aumenta os custos das empresas ao exigir que notifiquem fusões não problemáticas e aguardem a aprovação da autoridade antitruste antes de poder implementar a operação.<sup>8</sup> Felizmente, o

<sup>5</sup> IBGE, Calculadora do IPCA (acessada em 13 de fevereiro de 2024), <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>.

<sup>6</sup> CADE, Anuários do CADE (acessado em 13 de fevereiro de 2024), <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/anuarios-do-cade>.

<sup>7</sup> Para o ano de 2017, o gráfico mostra o número de atos de concentração decididos pelo CADE, tendo em vista não terem sido encontrados registros públicos acerca do número de operações notificadas.

<sup>8</sup> Valor Econômico, “Cade deve atualizar critérios de faturamento, diz estudo”, (28 de setembro de 2023), <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/09/28/cade-deve-atualizar-criterios-de-faturamento-diz-estudo.ghtml?GLBID=14f2d572c0a74e4b4e7ecd344904963e64f73756962796447764478665370425f71424436576e58586137783446416b57355333796c707933344a574f4b78456a634a69655442683345437458396a4f56>

fato de o CADE ter conseguido analisar eficientemente fusões em prazos cada vez mais curtos atenua parcialmente esses custos. Nesse sentido, observa-se que, em 2022, o CADE levou em média 34,5 dias para analisar os atos de concentração, tempo este de análise que foi de 21,4 dias para os casos de rito sumário e de 125,6 dias em média para os casos de rito ordinário. Em 2023, a autarquia reduziu significativamente o tempo de análise de atos de concentração: levou apenas 21,5 dias em média (diminuição de 38% em relação ao ano anterior), sendo 12,6 dias para casos sumários e 116,7 dias para casos ordinários.<sup>9</sup> Para além dos dados históricos, o CADE vem também desenvolvendo outras iniciativas visando a reduzir o tempo de análise de atos de concentração, a exemplo da criação recente do sistema “e-Notifica”, que permite às empresas submeter de forma mais célere e padronizada as operações para escrutínio do CADE.<sup>10</sup> Deve-se notar que o Congresso Brasileiro suscitou preocupação a respeito da notificação excessiva de atos de concentração quando da edição da Lei nº 12529/2011 e viu no critério de faturamento um problema na legislação antitruste anterior que precisava ser alterado. De acordo com as discussões legislativas relacionadas ao Projeto de Lei nº 3937/2004, que resultou na atual Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, a legislação antitruste anterior, a Lei nº 8884/94, teve que ser ajustada, uma vez que, “com os critérios de notificação [então] em vigor, é muito grande o número de notificações sobre atos de concentração que não geram qualquer impacto sobre a concorrência”.<sup>11</sup>

Discussão semelhante ocorreu na Turquia, onde os patamares de faturamento estipulados para notificação de operações permaneceram inalterados de 2013 a 2022, ano em que o governo turco decidiu ajustá-los em atenção às altas taxas de inflação da Lira Turca (TRY) nesse período.<sup>12</sup> Sugerimos que as autoridades adotem uma abordagem análoga no Brasil, aumentando os requisitos mínimos de faturamento, para que o CADE possa direcionar os recursos atualmente empregados em casos mais simples para operações mais complexas que certamente exigem mais atenção. Vale ressaltar que esse problema não é exclusivo dos mercados digitais e se aplica a fusões em todas as indústrias, considerando que os limiares de faturamento atuais não fazem distinções entre os diferentes setores da economia. O CADE possui a expertise, os poderes legais e os alicerces técnicos necessários para analisar atos de concentrações no Brasil, inclusive atos de concentração em mercados digitais. No entanto, considerando que os recursos são limitados, é evidente que os recursos devem ser direcionados para casos mais complexos e problemáticos, em vez dos casos mais simples.

---

[63796a6430766e347179364667655741705f62496b413d3d3a303a7532316e6a7764696d6f676c7663326e626c7030](https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/anuarios-do-cade/63796a6430766e347179364667655741705f62496b413d3d3a303a7532316e6a7764696d6f676c7663326e626c7030).

<sup>9</sup> CADE, Anuários do CADE (acessado em 13 de fevereiro de 2024), <https://www.gov.br/cade/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-institucionais/anuarios-do-cade>.

<sup>10</sup> CADE, “Cade desenvolve sistema que automatiza notificação de atos de concentração”, (16 de novembro de 2023), <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-desenvolve-sistema-que-automatiza-notificacao-de-atos-de-concentracao>.

<sup>11</sup> Brasil, Projeto de Lei nº 3937/2004, (7 de julho de 2004), [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=233311&filename=PL%203937/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=233311&filename=PL%203937/2004).

<sup>12</sup> White & Case LLP, “Significant Changes to the Turkish Merger Control Rules and Procedure”, (8 de março de 2022), <https://www.whitecase.com/insight-alert/significant-changes-turkish-merger-control-rules-and-procedure>.

Críticos do critério atual, baseado em faturamento, sugerem que algumas empresas digitais, embora importantes nos mercados em que atuam, não obtêm receitas elevadas e, portanto, poderiam ficar de fora dos pisos estabelecidos pela Lei de Defesa da Concorrência. Nessa linha, argumentam que as autoridades deveriam adotar outros critérios não relacionados ao faturamento, como o valor da operação. No entanto, esse parâmetro também não está imune a críticas. Podem-se apontar três problemas importantes quanto a ele. Em primeiro lugar, considerar o valor da operação exigiria que as autoridades estabelecessem um limite para decidir qual é um valor teto adequado para discernir o que é uma fusão preocupante ou não. Essa decisão poderia ser problemática, considerando que "há uma linha tênue entre introduzir um limite de valor de operação que é muito baixo e captura muitas transações e um que é muito alto e não captura o suficiente".<sup>13</sup> Em segundo lugar, fusões frequentemente não envolvem um valor elevado, apesar de serem relevantes para o cenário competitivo de determinado mercado. Por exemplo, *joint ventures* ou outros tipos de acordos associativos frequentemente não envolvem o pagamento de uma parte à outra e ficariam de fora do parâmetro de valor da operação. Em terceiro lugar, alguns atos de concentração são desenhados e materializados por meio de formas alternativas de pagamento que podem dificultar uma avaliação adequada do valor da operação, tais como operações consumadas mediante transferência de dívidas ou troca de ações.

Outra sugestão dos que defendem eventual reforma legislativa seria adotar critérios diferentes dependendo do setor ou das características dos mercados envolvidos na operação. Nesse sentido, critérios específicos poderiam ser adotados apenas para empresas digitais e não para os outros setores da economia. Embora, teoricamente, essa definição possa parecer legítima, na prática, essa abordagem seria uma tarefa muito desafiadora, considerando a discricionariedade para definir uma empresa como pertencente a um determinado setor ou para caracterizar mercados de uma certa maneira, o que daria origem a áreas cinzentas que comprometeriam a segurança jurídica.<sup>14</sup>

Portanto, na existência de dúvidas sobre qual seria um critério mais adequado, uma mudança na legislação atual a esse respeito parece imprudente. Mesmo considerando as limitações dos critérios possíveis, a Lei Brasileira de Defesa da Concorrência em vigor permite que o CADE solicite a notificação de qualquer fusão que não atenda aos atuais patamares de faturamento no prazo de um ano de seu fechamento (vide artigo 88, §7º).

O controle de fusões *ex post* (pós-consumação) é fortemente desencorajado, dadas as conhecidas dificuldades em buscar "negócios a serem desfeitos" uma vez que as empresas envolvidas já começaram a integrar seus negócios. A Lei nº 8.884/1994 nos ensinou isto e a Lei atual corrigiu este problema ao instituir o controle prévio de atos de concentração como regra. Seja como for, algumas fusões têm ganhado conhecimento público muito facilmente e rapidamente, muitas vezes antes mesmo do final das negociações entre as partes, permitindo que o CADE atue prontamente de forma a mitigar

---

<sup>13</sup> Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, and Heike Schweitzer, "Competition Policy for the Digital Era", (2019), <https://data.europa.eu/doi/10.2763/407537>, p. 114.

<sup>14</sup> Id.



preocupações, como ocorreu no caso *Facebook/Cielo*.<sup>15</sup> No entanto, a aplicação do supramencionado artigo 88, §7º, permanece uma ferramenta excepcional. O CADE adotou essa iniciativa em apenas três casos de 2013 a 2023, a saber, em *Guerbert/Mallinckrodt*<sup>16</sup>, *SM/All Chemistry*<sup>17</sup> e *Sacel/Prosegur*<sup>18</sup>.<sup>19</sup>

No que diz respeito a condutas anticompetitivas, de 2011 a abril de 2023, o CADE iniciou 23 investigações contra plataformas digitais, com destaque para os casos envolvendo acordos de exclusividade e outros tipos de abuso de posição dominante. Dentre as investigações, destaca-se as seguintes:

- *Google Adwords*<sup>20</sup>: Nesse caso, o CADE analisou a alegação da Microsoft (representante) de que o Google teria abusado de sua posição dominante ao impor cláusulas abusivas em acordos com anunciantes, impedindo-os de transferir dados da plataforma do Google para plataformas concorrentes, incluindo o Bing da Microsoft. De acordo com a representante, tal conduta teria restringido a concorrência ao impedir "multi-homing" (possibilidade de usar diferentes plataformas simultaneamente). No entanto, o Tribunal do CADE rejeitou a alegação e encerrou o caso por falta de evidências de que o Google prejudicou a concorrência. O CADE realizou uma análise aprofundada dos contratos que regem a relação entre plataformas e anunciantes, concluindo que as cláusulas dos contratos do Google tinham uma justificativa comercial razoável e não diferiam das cláusulas que outras plataformas tinham com seus parceiros comerciais. Além disso, o CADE adotou uma abordagem baseada em efeitos e não encontrou evidências de efeitos negativos da ação do Google no mercado.

- *Google Shopping*<sup>21</sup>: Essa investigação avaliou se o Google estava favorecendo sua própria plataforma de compras (Google Shopping) ao exibi-la em posições privilegiadas (por exemplo, na primeira página, em posição superior ou com destaque gráfico) nos resultados de pesquisa em detrimento das plataformas de compras concorrentes, incluindo Buscapé e Bondfaro (as representantes). O CADE constatou que a prática apresentava eficiências e não encontrou evidências de efeitos prejudiciais à concorrência, arquivando o caso. O CADE também rejeitou a alegação das representantes de que o Google havia praticado outros comportamentos anticoncorrenciais, incluindo (1) recusa de fornecimento (recusa em permitir que concorrentes colocassem seus instrumentos de comparação de preços na plataforma do Google); (2) venda casada ou oferta conjunta (permitir que as plataformas de

---

<sup>15</sup> CADE, Procedimento para Apuração de Ato de Concentração ("APAC") nº 08700.002871/2020-34 (Cielo S.A. e Facebook Inc.), <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-revoga-suspensao-de-parceria-entre-facebook-e-cielo-para-pagamentos-por-whatsapp>.

<sup>16</sup> CADE, APAC nº 08700.009828/2015-3210 (Guerbert Produtos Radiológicos Ltda. e Mallinckrodt do Brasil).

<sup>17</sup> CADE, APAC nº 08700.006355/2017-83 (SM Empreendimentos Farmacêuticos S.A. e All Chemistry do Brasil Ltda.).

<sup>18</sup> CADE, APAC nº 08700.005079/2019-06 (Sacel-Serviços de Vigilância e Transporte de Valores Eireli e Prosegur Brasil Transportadora de Valores e Segurança S.A.).

<sup>19</sup> Bruno Renzetti e Carolina Saito da Costa, "Comentários ao Artigo 88, §7º, da Lei Nº 12.529/2011", (28 de março de 2023), <https://ssrn.com/abstract=4403168>.

<sup>20</sup> CADE, Processo Administrativo nº 08700.005694/2013-19, Conselheiro Relator Mauricio Bandeira Maia, julgamento em 25 de junho de 2019.

<sup>21</sup> CADE, Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94, Conselheiro Relator Mauricio Bandeira Maia, julgamento em 2 de julho de 2019.

comparação de preços dos concorrentes apareçam na plataforma do Google apenas se esses concorrentes fornecessem informações estratégicas sobre seus serviços ao Google); e (3) inovação predatória (alteração de padrões técnicos para restringir a concorrência). O Tribunal do CADE alertou quanto à probabilidade de prejudicar a inovação se a prática investigada fosse proibida e que erros do tipo um (falsos positivos) eram muito prováveis nesse caso.

- *Bradesco/Guiabolso*<sup>22</sup>: Nessa investigação, o CADE avaliou se o banco Bradesco havia impedido deliberadamente clientes da plataforma Guiabolso de compartilhar informações financeiras por livre e espontânea vontade. De acordo com a empresa representante, essa prática teria impedido o desenvolvimento de um novo e inovador serviço de compartilhamento de dados financeiros dos consumidores mediante sua própria escolha, para fornecer soluções personalizadas. O caso foi concluído com a celebração de um Termo de Compromisso de Cessação (TCC) entre o CADE e o representado (Bradesco).

- *Cláusulas MFN de Agências de Viagens Online*<sup>23</sup>: O CADE investigou se certas agências de viagens online (OTAs), incluindo Expedia, Decolar.com e Booking.com, teriam imposto cláusulas de nação mais favorecida (MFNs) em seus acordos com hotéis, proibindo-os de oferecer preços mais baixos em outros canais de vendas, incluindo os próprios sites dos hotéis. O caso também resultou na celebração de um TCC, no qual as representadas concordaram em parar de adotar cláusulas de MFN.

- *iFood/Cláusulas de exclusividade para entrega de alimentos*<sup>24</sup>: Nessa investigação, ainda em andamento, a Rappi, plataforma digital que une supermercados e restaurantes aos consumidores, alega que seu concorrente iFood teria abusado de sua posição dominante ao impor exclusividade sobre os estabelecimentos. Segundo a representante, essa conduta teria prejudicado a capacidade da Rappi de expandir no mercado, impedindo que os clientes façam negócios com sua plataforma ao forçá-los a permanecerem exclusivos do iFood. O CADE e a representada celebraram um TCC, no qual o iFood se comprometeu a limitar o uso de acordos de exclusividade com restaurantes de acordo com limites pré-estabelecidos em cada grande cidade brasileira e em observância a prazos pré-determinados. A análise de cumprimento desses compromissos ainda está em andamento.

- *Cláusulas de exclusividade para academias do Gympass*<sup>25</sup>: De maneira semelhante, nessa investigação, o CADE avaliou se o Gympass, uma empresa que reúne o acesso a diferentes academias de ginástica em uma única assinatura, teria obrigado as academias a permanecerem exclusivas de forma indevida, impedindo-as de estar disponíveis em plataformas concorrentes. O caso também resultou em um TCC que impôs limites ao uso de cláusulas de exclusividade.

Apesar do considerável histórico de casos concretos, é crucial enfatizar que o Brasil não mantém registros de casos de abuso de posição dominante que resultaram em sanções para plataformas digitais.

---

<sup>22</sup> CADE, Processo Administrativo nº 08700.004201/2018-38, TCC celebrado em 7 de outubro de 2020.

<sup>23</sup> CADE, Inquérito Administrativo nº 08700.005679/2016-13, caso arquivado em 28 de julho de 2021.

<sup>24</sup> CADE, Inquérito Administrativo nº 08700.004588/2020-47, TCC celebrado em 8 de fevereiro de 2023.

<sup>25</sup> CADE, Inquérito Administrativo nº 08700.004136/2020-65, TCC celebrado em 1 de dezembro de 2022.

Isso contrastava fortemente com as situações verificadas em outras jurisdições, a exemplo da União Europeia. Em atenção às perguntas formuladas na tomada de subsídios do Ministério da Fazenda do Brasil, podem ser inferidas duas conclusões importantes a partir desses fatos:

1. Primeiro, que a falta de regulamentação *ex ante* de plataformas digitais no Brasil não impediu o CADE de cumprir seu mandato legal de investigar mercados digitais, indicando que nenhuma reforma legislativa é necessária nesse sentido; e
2. Segundo, que o extenso histórico de fiscalização fornece suporte ao argumento de que a regulamentação de mercados digitais deve ser moderada, considerando (i) não terem sido encontradas evidências de falhas de mercado em casos concretos aptas a justificar a adoção de sanções pela autoridade concorrencial; e (ii) que as plataformas digitais frequentemente geram efeitos pró-competitivos, em vez de efeitos prejudiciais ao bem-estar social.

Em relação ao critério para concluir que uma empresa é dominante em um determinado mercado, o artigo 36, §2º, da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência estabelece que "[p]resume-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." Essa redação permite que o CADE identifique adequadamente o poder de mercado em qualquer setor, inclusive nos mercados digitais. Mais importante do que o patamar de participação de mercado de 20%, cujo embasamento econômico é discutível, dado que outras jurisdições adotam limites diferentes (por exemplo, o patamar é de 30% no Reino Unido e na União Europeia), a primeira parte do referido dispositivo encontra respaldo na definição de poder de mercado adotada pela teoria econômica, possibilitando ao CADE definir uma empresa como dominante mesmo se o limite de 20% não for atingido ("capacidade de alterar as condições de mercado unilateral ou coordenadamente"). Além disso, a última parte do dispositivo também permite ao CADE alterar o limite de 20% para outro nível de participação de mercado sempre que considerar necessário para setores específicos. Portanto, a legislação atual não exige alteração para identificar o poder de mercado de plataformas digitais.

Da mesma forma, no que diz respeito à investigação de condutas anticompetitivas, os artigos 36 e 37 da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência já conferem ao CADE os poderes para atuar sobre todas as condutas que possam prejudicar a concorrência nos mercados digitais, incluindo (1) discriminação (com ou sem o uso de algoritmos); (2) obstáculos à interoperabilidade entre plataformas; (3) uso indevido de dados para praticar comportamento anticompetitivo; (4) favorecimento do próprio produto de uma plataforma em detrimento dos produtos dos concorrentes (comumente chamado de "self-preferencing"); entre outros. Na realidade, o CADE já investigou alegadas ocorrências dessas condutas nos mercados digitais, conforme destacado anteriormente. O artigo 36 da Lei de Defesa da Concorrência estipula que "constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: (1) limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; (2) dominar mercado relevante de bens ou serviços; (3) aumentar arbitrariamente os lucros; e (4) exercer de forma abusiva posição dominante". Além disso, o artigo 37

fornece uma lista meramente exemplificativa, e não taxativa, de condutas que podem ser consideradas ilegais do ponto de vista antitruste. Esses dispositivos demonstram que a atual legislação brasileira não requer alterações para identificar e agir contra práticas ilícitas que plataformas digitais possam cometer.

A Lei Brasileira de Defesa da Concorrência confere ao CADE os poderes legais para o exercício de suas funções, mas a metodologia analítica do CADE é um processo de aprendizado e desenvolvimento contínuos. Metodologias são testadas, validadas e aprimoradas na medida em que a autoridade as aplica em casos concretos. Apesar do que a tomada de subsídios sugere, considerando as amplas disposições da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, o CADE tem poderes suficientes para aprimorar seu arcabouço analítico sem a necessidade de alterar a lei. Portanto, mesmo que se considere que o conjunto de ferramentas usado para mercados tradicionais precise ser alterado para investigar mercados digitais, nenhuma nova regulamentação é necessária para proceder a essa alteração. A jurisprudência do CADE é uma evidência de que a autoridade antitruste já possui os poderes legais e dispõe das ferramentas analíticas para cumprir seu mandato legal.

Em observância à sua função de advocacia da concorrência, o CADE conduziu vários estudos sobre mercados digitais, emitiu opiniões sobre propostas legislativas e coordenou diversos eventos sobre a relação entre a economia digital e a política de concorrência no Brasil. O CADE também participou ativamente da agenda internacional, tendo enviado contribuições para reuniões da OCDE, trabalhado em conjunto com os países do BRICS para emitir relatórios sobre a economia digital, entre outras iniciativas.<sup>26</sup>

Além da jurisdição das autoridades antitruste, os mercados digitais estão sujeitos à supervisão regulatória de outros órgãos governamentais dentro de sua esfera de atuação. Nesse sentido, as autoridades de proteção ao consumidor têm o poder de intervir sempre que plataformas digitais se envolvem em comportamento ilícito, conforme a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). Da mesma forma, a Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), regida pela Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Banco Central do Brasil (BACEN) também têm regulamentações que impõem obrigações às plataformas digitais.

Adicionalmente, o Brasil possui onze agências reguladoras setoriais, incluindo a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Embora as agências reguladoras e o CADE tenham competências complementares, mas distintas, a teor do que dispõe a Lei nº 13.848/2019, dada a profunda expertise das agências em seus setores específicos, a coordenação entre as autoridades antitruste e as agências setoriais desempenha um papel vital para garantir plenamente a eficácia da política de concorrência e promover um ambiente de comércio irrestrito no Brasil. Os níveis atuais de colaboração são elevados e

---

<sup>26</sup> Vide CADE, “BRICS in the Digital Economy: Competition Policy in Practice”, (18 de setembro de 2020), <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-releases-report-on-digital-economy-during-the-vi-brics-competition-conference>; e CADE, “BRICS in the Digital Economy: Competition Policy in Practice, 2<sup>nd</sup> Report by the Competition Authorities Working Group on Digital Economy”, (2 de fevereiro de 2024), <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-lanca-segundo-relatorio-sobre-economia-digital>.

precisam ser cada vez mais incentivados. O mesmo vale para a colaboração com agências antitruste estrangeiras em casos concretos e em fóruns internacionais, incluindo a OCDE e a *International Competition Network* (ICN).

A combinação das funções de investigação de condutas anticompetitivas e de controle de fusões é vital para a política de concorrência no Brasil. Essas funções têm naturezas diferentes: uma é prospectiva, de caráter prognóstico (controle de fusões), enquanto a outra é repressiva (casos de conduta). Elas são apropriadas e suficientes para permitir que o CADE atue quando necessário para remediar uma falha de mercado sem arriscar a diminuição da inovação. Elas também são flexíveis o suficiente para identificar agentes econômicos que estão abusando de suas posições dominantes, bem como situações que podem levar ao aumento do poder de mercado prejudicial aos consumidores.

A adoção de normas *ex ante* semelhantes ao DMA no Brasil falha em levar em conta as singularidades do arcabouço legal do país, bem como o desenho institucional que tem permitido ao CADE exercer com sucesso suas funções. O DMA, o DMCC, a nova Seção 19a do GWB, o TFDPA e o *Fair Online Platform Intermediary Transactions Act* na Coreia do Sul divergem em uma série de aspectos, incluindo em termos de atribuir natureza *ex ante* ou *ex post* a algumas obrigações.<sup>27</sup> Isso mostra que não há consenso sobre qual é a melhor abordagem e que não há indicação de que essas abordagens de fato funcionarão. O Brasil deve priorizar uma agenda antitruste baseada na análise de efeitos em vez de regular mercados de forma *ex ante*. Esse é o movimento que vem ocorrendo no país em relação às condutas unilaterais (não colusivas como são os cartéis, tidos como ilícitos por objeto e que dispensam a necessidade de se estimar seus efeitos econômicos) e promulgar uma regulamentação *ex ante* duvidosa sobre plataformas digitais iria na contramão dessa tendência.<sup>28</sup> O fato de ainda não sabermos se as regulamentações de outras jurisdições servirão aos melhores interesses dos consumidores indica que a melhor abordagem é estudar mais a fundo os efeitos práticos de outras jurisdições – ainda não verificáveis neste momento, dado o pouco tempo de vigência das normas - antes de promulgar uma lei no Brasil que pode ser ineficaz para seu propósito de preservar a concorrência, além de aumentar os custos para as empresas e diminuir a inovação nos mercados. Nesse momento, os riscos de adotar uma nova regulamentação são maiores do que os riscos de esperar para eventualmente criar regras melhores (se necessário) no futuro. Os benefícios de adotar uma regulamentação análoga no Brasil nesse momento são muito questionáveis, especialmente em comparação aos riscos à livre concorrência e aos consumidores.

Em conclusão, não há necessidade de criação de um novo órgão, nem de alterações legislativas para regular plataformas digitais do ponto de vista econômico e da livre concorrência no Brasil. A vasta experiência do CADE na condução de investigações nos mercados digitais, incluindo suas investigações

---

<sup>27</sup> Victor Oliveira Fernandes, “Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments”, (Computer Law & Security Review, Volume 52, 2024), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364924000049>.

<sup>28</sup> Vide, para discussão, Ademir Pereira Junior, “Regulação de plataformas digitais e falhas do PL 2768”, (2 de fevereiro de 2024), <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-de-plataformas-digitais-e-falhas-do-pl-2768-02022024>.

sobre atos de concentração e sobre práticas anticompetitivas, aliada aos poderes legais conferidos pelo atual ordenamento jurídico brasileiro à autoridade antitruste, demonstra que a legislação em vigor e as ferramentas disponíveis no momento são suficientes para mitigar preocupações concorrenciais relacionadas a plataformas digitais no Brasil.

### III. Riscos da regulação *ex ante* de plataformas digitais no Brasil

A inovação desempenha um papel central na dinâmica competitiva dos mercados. Investimentos no desenvolvimento de novos produtos e serviços, e em processos de produção mais eficientes são o impulsionador para que as empresas obtenham uma vantagem competitiva legítima sobre seus concorrentes e prosperem. É cediço que os mercados digitais são altamente inovadores. Empresas de tecnologia em todo o mundo têm desempenhado um papel cada vez maior na economia. Elas lideram investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), colaboram com governos para auxiliar em políticas públicas, contratam uma considerável força de trabalho, incluindo trabalhadores qualificados, e têm sido pioneiras em iniciativas de pesquisa. A economia brasileira é uma prova disso.

Com uma população de cerca de 220 milhões de habitantes e dono do 5º maior território do mundo, o Brasil tem desenvolvido um vibrante e emergente setor de tecnologia. O país representa 36,5% de todo o mercado latino-americano de tecnologia da informação, ocupando a 12ª colocação no ranking global.<sup>29</sup> Diversos segmentos estão em franca expansão, como é o caso da inteligência artificial (IA) que atraiu investimentos da ordem de R\$1 bilhão no país em 2023, um acréscimo de 33% em relação ao ano anterior.<sup>30</sup> O fomento ao setor no país tem sido um compromisso tanto de políticas públicas, a exemplo do Plano Nacional da Internet das Coisas (instituído pelo Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019) e da Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital), quanto da iniciativa privada.<sup>31</sup>

Empresas como Google, TikTok e Huawei estão entre aquelas que recentemente tornaram públicas suas intenções de realizar mais investimentos significativos no Brasil em um futuro próximo, em áreas que vão desde infraestrutura de cabos de telecomunicação até serviços em nuvem, desenvolvimento de iniciativas científicas de pesquisa e fomento ao empreendedorismo.<sup>32</sup> Estimular investimentos em pesquisa acadêmico-industrial é fundamental no Brasil, considerando que o país possui níveis mais baixos desse tipo de cooperação em comparação a países como França, Alemanha e Coreia do Sul - estes últimos dois países (apenas) agora propõem regulação *ex ante* de plataformas digitais, conforme

---

<sup>29</sup> International Trade Administration, “Brazil - Country Commercial Guide”, (acessado em 23 de fevereiro de 2024), <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/brazil-ict-information-and-communications-technologies-and->

<sup>30</sup> Id.

<sup>31</sup> Brasil, “Estratégia Brasileira para a Transformação Digital”, (2018), <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>.

<sup>32</sup> Vide Forbes, “Google reafirma compromisso com Brasil e prevê R\$6bi em investimentos”, (14 de junho de 2022), <https://forbes.com.br/forbes-tech/2022/06/google-reafirma-compromisso-com-brasil-e-preve-r-6-bi-em-investimentos/>; Techloy, “TikTok expands its creator program to Brazil, Japan, and South Korea”, (14 de setembro de 2023), <https://www.techloy.com/tiktok-expands-revamped-creator-fund-to-more-countries/>; e Valor Econômico, “Fatecs fazem parceria de inovação com Huawei”, (15 de fevereiro de 2024), <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/02/15/fatecs-fazem-parceria-de-inovacao-com-huawei.ghtml>.

mencionado anteriormente.<sup>33</sup> Vale ressaltar que os investimentos no Brasil não são exclusivos de grandes empresas multinacionais. Na realidade, entre 2016 e 2022, o número de "unicórnios" (*startups* avaliadas em mais de US\$1 bilhão) brasileiros saltou de zero para 35, e várias outras empresas brasileiras estão prestes a atingir esse status.<sup>34</sup> Além disso, existem diversas plataformas digitais locais que desempenham um papel relevante na economia brasileira, um fator que certamente diferencia o Brasil de outros países, inclusive de nações que estão propondo uma regulamentação *ex ante* de plataformas digitais. Após investir mais de R\$19 bilhões no Brasil em 2013, o Mercado Livre, empresa classificada entre as 10 mais inovadoras do país, anunciou recentemente que fará mais investimentos no Brasil, com foco em sua cadeia de distribuição de comércio eletrônico e em seu sistema de pagamento eletrônico.<sup>35</sup> Da mesma forma, a Magazine Luiza, outra empresa importante no setor de varejo brasileiro, comunicou novos investimentos destinados à tecnologia, incluindo serviços em nuvem.<sup>36</sup> Portanto, importar para o Brasil protótipos estrangeiros de regulamentação ignoraria as especificidades e o estágio de desenvolvimento da economia digital brasileira.

Em uma revisão recente do país, a OCDE afirmou que o "Brasil fez um progresso significativo nas últimas duas décadas na modernização de suas políticas e instituições para apoiar Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e inovação."<sup>37</sup> No entanto, há ainda muito mais espaço para desenvolvimento. Segundo a OCDE, apesar de ser o país que mais gasta na América Latina, o Brasil gasta menos do que a maioria dos países membros da OCDE em P&D: investiu 1,3% do seu produto interno bruto (PIB) em 2017, enquanto a China investiu aproximadamente 2,5% do seu PIB. Além disso, em comparação com seus pares, a participação do setor privado nos investimentos em P&D é baixa no Brasil: representa menos da metade do total de investimentos, enquanto em média nas economias da OCDE as empresas são a principal fonte de gastos em P&D, com uma contribuição média de 62%.<sup>38</sup> Analisando as principais dificuldades enfrentadas pelas empresas no Brasil, um relatório do Banco Mundial destacou o "sistema regulatório e legal imprevisível" do país, entre outros fatores que impõem custos substanciais às empresas e constituem o chamado "Custo Brasil".<sup>39</sup> Uma regulamentação errônea da economia digital colocaria freios no progresso que o Brasil vem fazendo.

---

<sup>33</sup> OCDE, "Going Digital in Brazil", OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, (2020), <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.

<sup>34</sup> Forbes "Dez startups brasileiras que podem se tornar unicórnios", (6 de março de 2023), <https://forbes.com.br/forbes-money/2023/03/dez-startups-brasileiras-que-podem-se-tornar-unicornios/>.

<sup>35</sup> Vide Exame, "Mercado Livre vai investir R\$19 bilhões no Brasil em 2023", (16 de março de 2023), <https://exame.com/invest/mercados/mercado-livre-vai-investir-r-19-bilhoes-no-brasil-em-2023/>; e Valor Econômico, "Veja as dez empresas mais inovadoras do país", (1 de agosto de 2023), <https://valor.globo.com/inovacao/noticia/2023/08/01/veja-as-dez-empresas-mais-inovadoras-do-pais-no-ranking-valor-inovacao-brasil-2023.ghtml>.

<sup>36</sup> Exame, "Magazine Luiza terá aumento de capital privado de R\$ 1,25 bi — com R\$ 1 bi garantido pelos Trajano", (24 de janeiro de 2024), <https://exame.com/insight/magazine-luiza-familia-trajano-e-btg-pactual-vaocolocar-r-125-bi-no-caixa-da-varejista/p>.

<sup>37</sup> OCDE (2020).

<sup>38</sup> Id.

<sup>39</sup> World Bank, "The Brazil Competitiveness and Inclusive Growth Lab Report", (15 de março de 2018), <https://www.weforum.org/publications/the-brazil-competitiveness-and-inclusive-growth-lab-report/>.

#### **IV. Conclusões**

Ante o exposto, considerando os efeitos pró-competitivos oriundos das plataformas digitais, é imperativo ter prudência ao se debater eventual regulação dos mercados digitais para mitigar potenciais preocupações. A regulamentação inadequada é temerária, uma vez que diminui a inovação e, conseqüentemente, prejudica os consumidores. Em essência, a máxima cautela é necessária. As plataformas digitais e os mercados onde operam não são idênticos, assim, criar regras *ex ante* aplicáveis para diferentes mercados digitais é perigoso. A regulamentação *ex ante* é adequada para governar negócios semelhantes, como ocorre com as normas das agências setoriais (por exemplo, a ANATEL emite regras para empresas de telecomunicações; a ANTAQ regula operadores portuários). Mas este não é o caso dos mercados digitais. A indústria é composta por uma variedade de modelos de negócios diferentes (por exemplo, redes sociais são diferentes de serviços de computação em nuvem, que são diferentes de plataformas de busca) que operam em mercados com características distintas. Caso uma regulamentação seja posta em prática, não apenas o tamanho das empresas deve ser considerado. Mais importante é que as características dos mercados em que cada agente econômico opera sejam levadas em conta. A estrutura de mercado e seus agentes, o nível de diferenciação dos produtos e serviços, as barreiras à entrada, comportamento do consumidor, custos de troca (*switching costs*) e a possibilidade de interoperabilidade são características relevantes a serem examinadas. Por exemplo, devido à ausência de barreiras substanciais à entrada, o risco de tombamento e concentração de mercado (*tipping*) pode ser alto em alguns mercados digitais, mas baixo em outros. Os mercados digitais demandam uma avaliação caso a caso para determinar se há preocupações em relação a uma plataforma ou a uma conduta empresarial específicas.

O CADE está bem equipado para continuar a agir em face das preocupações concorrenciais que possam surgir nos mercados digitais, e o atual ordenamento jurídico brasileiro concede à autoridade antitruste os poderes e a discricionariedade para fazê-lo, ao mesmo tempo em que permite ao CADE a flexibilidade para aprimorar suas metodologias analíticas.

A política antitruste trata de identificar falhas no mercado e enfrentá-las. Por isso, mais importante do que implementar regras específicas para regular *ex ante* os mercados digitais é investigá-los sob a ótica da concorrência dinâmica. E nem alteração legislativa, tampouco criação de outro regulador, são medidas necessárias para isso. Adotar uma abordagem baseada em efeitos, em vez de proibições prévias, é crucial para considerar essa abordagem dinâmica à concorrência que a economia digital brasileira requer.

Agradeço a oportunidade e atenção.

**Rafael Parisi**

*Senior Fellow, The GW Competition and Innovation Lab  
The George Washington University*