Plataformas digitais e os benefícios de um novo marco regulatório ex ante: reflexões iniciais[1]

Eduardo Pontual Ribeiro (Instituto de Economia/UFRJ e Gdec)
João Luiz Pondé (Instituto de Economia/UFRJ e Gdec)
Luiz Carlos Delorme Prado (Instituto de Economia/UFRJ e Gdec)
Marcos Puccioni de Oliveira Lyra (Faculdade de Economia/UFF e Gdec)
Maria Tereza Leopardi Mello (Instituto de Economia/UFRJ e Gdec)

1) Plataformas digitais são um novo tipo de negócio e pedem regras próprias

- As plataformas digitais são um novo tipo de empresa, com características distintas das grandes empresas industriais e comerciais tradicionais: intermediam a relação entre milhares de empresas e milhões de consumidores e mudam a forma como os mercados se organizam.
- Em poucos anos, essas empresas chegaram ao topo das bolsas, no lugar de empresas industriais que lideraram por décadas, como General Motors, General Electric e IBM. Hoje, quatro das cinco empresas mais valiosas do mundo são plataformas digitais: Apple, Alphabet (Google), Microsoft e Amazon. É desse peso econômico que nasce, em vários países, o debate sobre como regulá-las.
- Mercado e Estado não são opostos. Mercados não se autorregulam: dependem de instituições criadas e garantidas pelo Estado, como direitos de propriedade, regras de contratos e mecanismos de solução de controvérsias. Regras para as plataformas digitais fazem parte desse arcabouço, e não são uma intervenção estranha ao mercado.

2) O que propõe o PL 4.675/2025

- O projeto, de iniciativa do governo, altera a Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011) e se inspira nas experiências da União Europeia e do Reino Unido. Ele cria critérios para que o CADE designe plataformas como agentes de relevância sistêmica, permite impor a elas obrigações pró-competitivas ajustadas a cada caso e cria no CADE uma superintendência especializada para conduzir a designação e acompanhar o cumprimento das obrigações.

3) Agir antes que o problema se torne irreversível: a lógica do controle prévio

- Mercados digitais se concentram rapidamente em torno de uma ou duas empresas. Quando um problema concorrencial se instala, ele tende a se consolidar: concorrentes perdem espaço ou saem do mercado, e mesmo uma boa decisão posterior tem dificuldade de restaurar as condições anteriores.
    - O CADE tem sido mais ágil nos casos recentes. No caso iFood, a medida preventiva veio poucos meses após a denúncia, feita em 2020, e o acordo

[1] Este texto faz parte de um projeto que conta com apoio financeiro da Artigo 19 Brasil.

foi firmado em fevereiro de 2023. Mas mesmo uma intervenção rápida só ocorre depois que a conduta começou a produzir efeitos.

- No caso Google Shopping, arquivado em 2019 com o tribunal dividido (4 a 3), o mercado de comparadores de preço já havia se transformado quando o caso foi julgado.

- O Brasil já fez essa transição com sucesso no controle de fusões. Com a Lei 12.529/2011, a análise de atos de concentração passou a ser prévia: as condições de concorrência são preservadas enquanto o CADE analisa, em vez de se tentar desfazer depois uma operação já consumada. A mudança trouxe previsibilidade e é hoje amplamente reconhecida como um avanço.
- O PL aplica a mesma lógica às condutas, mas apenas onde é necessário: poucas plataformas de enorme porte, que funcionam como porta de acesso ao consumidor para milhares de empresas. Para elas, as regras passam a ser conhecidas de antemão, o que preserva a concorrência antes que os problemas apareçam e se tornem insolúveis. E com flexibilidade: as obrigações são definidas para cada plataforma, conforme os problemas que ela apresenta, em vez de regras iguais para todos.
- Regulação ex ante não é condenação. As obrigações valem para o futuro e não punem condutas passadas, assim como o controle prévio de fusões não condena ninguém. A análise de poder de mercado continua necessária: a designação exige decisão fundamentada, com base em critérios como efeitos de rede, integração vertical e importância da plataforma para outras empresas, com audiência pública e direito de defesa.
- Regras claras também dão segurança jurídica às próprias plataformas, que passam a saber de antemão o que se espera delas, em vez de descobrir caso a caso, ao fim de processos, quais condutas são aceitas.
- O PL aproveita as melhores experiências: o DMA europeu, o modelo britânico de obrigações ajustadas a cada caso e o próprio controle prévio de fusões no Brasil, que funcionou bem para as concentrações e tende a funcionar bem para as condutas.

4) **Quem ganha: os consumidores e as empresas brasileiras, sobretudo pequenas e médias, que dependem das plataformas. Em especial, as empresas inovadoras**

- Os consumidores ganham na medida em que é garantida uma maior competição entre as plataformas, com efeitos sobre a qualidade e o preço de serviços. Além disso, regulação também garante regras mais transparentes e equitativas nos espaços competitivos dentro de cada plataformas, que afetam as condições nas quais bem e serviços são adquiridos pelos consumidores.
- Desenvolvedores de aplicativos, lojistas de marketplaces, fintechs, veículos de mídia e outras **startups** muitas vezes só chegam ao consumidor por meio de poucas plataformas, que muitas vezes concorrem com eles.
- Quando a plataforma pode favorecer os próprios produtos, copiar o que deu certo ou mudar taxas e regras unilateralmente, quem depende dela deixa de investir. Se

a inovação de um pequeno competidor que atua dentro do ambiente digital der certo, o ganho pode ficar apenas ou majoritariamente com a plataforma.

- O PL ataca esse problema na raiz. Proíbe a autopreferência e o uso de dados dos parceiros comerciais para concorrer com eles. Exige transparência sobre ranqueamento, taxas e mudanças de termos. E garante acesso em condições não discriminatórias.

5) **Regulação a favor da inovação, não contra**

- Ao contrário do que críticos do PL têm afirmado, a regulação proposta não gera um desestímulo à inovação. Uma empresa só investe se tiver segurança de que vai colher o resultado, e por isso regras estáveis estimulam a inovação de quem depende das plataformas, os complementadores. O PL dá credibilidade a um compromisso de não expropriar parceiros que a própria plataforma não consegue garantir apenas com promessas.
- O substitutivo inclui expressamente a inovação das empresas de pequeno porte entre os aspectos que o CADE deve considerar. Os beneficiários diretos são startups e pequenas e médias empresas brasileiras.
- A regulação torna a política de inovação e iniciativas de construção de infraestrutura digital mais eficazes. Subsídios, crédito e o Marco Legal das **Startups** rendem pouco se o ganho da inovação acaba capturado pela plataforma. Isso vale para futuras políticas no caso de IAs e data centers.

6) **Poucas empresas reguladas, grande impacto sobre a concorrência**

- O PL alcança poucas empresas (faturamento acima de R$ 50 bilhões no mundo ou R$ 5 bilhões no Brasil). A designação é fundamentada, com critérios qualitativos em lista fechada desde o substitutivo de julho, e as obrigações são ajustadas a cada caso. É um modelo mais flexível que o DMA europeu.