Instituto PROPAGUE

Plataformas Digitais e Concorrência na Oferta de Serviços de Pagamento: Interoperabilidade em favor dos usuários

Maio de 2026

Apresentação

Este estudo examina a dinâmica concorrencial em mercados digitais, especialmente no contexto de ecossistemas digitais complexos nos quais há estruturas e mecanismos que condicionam o acesso e a atuação de terceiros – usuários e potenciais competidores – nesses ambientes. A análise concentra-se, ainda, na integração de arranjos de pagamento, dimensão na qual restrições e desafios de acesso tendem a produzir efeitos concorrenciais especialmente relevantes.

Ecossistemas digitais emergiram como novas formas de organização econômica complexa, cuja característica distintiva reside na interconexão entre múltiplos serviços e atores, organizados para criação e distribuição de valor. Formam uma estrutura baseada em redes de interdependência, na qual diferentes agentes contribuem para a oferta de soluções integradas. Esse arranjo sistêmico produz ganhos de eficiência e conveniência, com efeitos de rede que beneficiam seus participantes, mas também gera a necessidade de coordenação, exercida por um agente que desempenha a função de governança, definindo regras de acesso, padrões técnicos e condições de participação.

Quando essa função de governança é exercida por um agente com poder de mercado significativo, emergem riscos concorrenciais consideráveis. Ao controlar o acesso a infraestruturas essenciais ou a bases relevantes de usuários, esse agente orquestrador passa a exercer influência decisiva sobre quem pode participar do ecossistema e em quais condições.

À medida que tais ecossistemas atingem escalas significativas (decorrentes, entre outras razões, dos efeitos de rede que produzem) e se tornam indispensáveis para o desempenho de atividades econômicas, seus controladores podem se converter em pontos de estrangulamento competitivos (*competitive bottlenecks*)[1] e por isso são frequentemente descritos pela literatura como plataformas dominantes que ocupam posição estratégica de controle (ou *gatekeepers*, no contexto europeu). Nessa condição, adquirem capacidade de influenciar o mercado, por meio da limitação de entrada de concorrentes, notadamente de prestadores de serviços complementares em mercados adjacentes. Com isso, são capazes de moldar a dinâmica competitiva de setores inteiros, razão pela qual têm sido crescentemente objeto de propostas de regulação específica.

Quando serviços de pagamento são integrados às plataformas digitais, esses riscos tornam-se ainda mais evidentes. A integração de tais serviços amplia a dependência de empresas e consumidores em relação a essas estruturas, que se consolidam rapidamente, tornando o acesso a elas um requisito para a viabilidade de modelos de negócio. A ausência de mecanismos que permitam a

[1] Situações nas quais um agente controla o acesso a recursos ou canais indispensáveis, podendo restringir a participação de terceiros.

integração operativa entre diferentes prestadores pode, nesse cenário, reforçar efeitos de bloqueio ou fechamento de mercado e, com isso, dificultar a contestabilidade e reduzir incentivos à inovação.

Em outras palavras, trata-se de risco concorrencial que poderia ser essencialmente mitigado pela promoção da competição entre diferentes prestadores de serviços de pagamento em plataformas dominantes.

A principal conclusão é que a interoperabilidade constitui condição necessária para assegurar concorrência e inovação nesses mercados. Por interoperabilidade, entende-se a possibilidade que outros prestadores de serviços de pagamento se integrem juridica e tecnicamente à plataforma digital para processamento e liquidação de transações cursadas pelos usuários. Ao permitir a integração entre diferentes agentes em bases equitativas, a interoperabilidade reduz barreiras à entrada, limita a capacidade de fechamento de ecossistemas por seus gestores e preserva os incentivos à diferenciação e ao desenvolvimento de novas soluções, beneficiando consumidores e contribuindo para o dinamismo da economia.

Para que produza esses efeitos, no entanto, a interoperabilidade deve ser implementada de forma abrangente, contemplando suas dimensões jurídica, técnica e econômica. Isso envolve não apenas a definição de obrigações formais de acesso, mas também a implementação de condições que tornem esse acesso efetivo e funcional. Este estudo aponta caminhos para a concretização desses objetivos no contexto brasileiro, incluindo por meio de instrumentos já disponíveis na Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/2011) e por meio da adoção de instrumentos regulatórios *ex ante* voltados à abertura e à contestabilidade de ecossistemas digitais.

Autores

Diogo Rosenthal Coutinho
Professor de Direito Econômico na Faculdade de Direito da USP. Mestre em regulação pela London School of Economics and Political Science e doutor e livre-docente em direito pela Faculdade de Direito da USP, onde é pesquisador líder do Grupo Direito e Políticas Públicas.

Beatriz Kira
Professora de Direito da Universidade de Sussex (Reino Unido), na Sciences Po (França) e no Insper. Mestra em ciências sociais da internet pela Universidade de Oxford e doutora em direito pela Faculdade de Direito da USP.

Índice

Introdução 05

1. Mercados Digitais 06

1.1. Plataformas Digitais 06

1.2. Ecossistemas digitais como unidades de análise 09

1.3. Governança de ecossistemas digitais e poder econômico 10

1.4. Ecossistemas e meios de pagamento 11

2. Concorrência em ecossistemas digitais 14

2.1. Autopreferência e alavancagem 15

3. Interoperabilidade e ecossistemas digitais 17

3.1. Os três pilares da interoperabilidade efetiva 19

4. Caminhos para a interoperabilidade efetiva em ecossistemas digitais 21

4.1. O CADE e a experiência internacional 22

4.2. A regulação de mercados digitais 24

Introdução

Ecossistemas digitais, entendidos como conjuntos de produtos, serviços e agentes articulados em torno de uma infraestrutura comum, consolidaram-se como chave analítica para descrever e examinar a estrutura e o funcionamento de mercados digitais contemporâneos. Ecossistemas digitais são, na prática, formados por distintos atores (plataformas digitais) que se complementam. Como destacam Jacobides e Lianos, esses arranjos vêm de forma crescente redefinindo a natureza e a extensão do poder corporativo ao deslocarem o foco de análise da firma isoladamente considerada para redes organizadas e interdependentes voltadas à criação e distribuição de valor.[2] Com isso, os ecossistemas configuram ambientes econômicos integrados e endógenos em seu funcionamento, nos quais os diferentes componentes e atores devem ser analisados a partir de suas relações dinâmicas, articuladas e retroalimentativas.

Uma questão central nesse arranjo diz respeito à posição de determinados agentes que, ao exercerem a função de governança do ecossistema, passam, como mencionado, a definir suas regras de organização e funcionamento. Esses agentes estabelecem as condições de acesso, determinam os parâmetros técnicos de integração e influenciam as formas de participação dos demais atores. Essa capacidade não se limita à relação com usuários finais, mas se estende a usuários comerciais que ofertam serviços complementares nos chamados mercados adjacentes e, em certos casos, concorrentes. Quando associada a poder de mercado significativo, essa posição privilegiada de orquestração confere a esses agentes posição estratégica de intermediação e controle sobre o acesso ao ecossistema. Essas plataformas digitais influenciam o modo como se estrutura e funciona o ecossistema, bem como a permanência e a distribuição de valor em seu âmbito, com implicações relevantes para a concorrência. Em particular, esses agentes podem privilegiar uma solução de pagamento proprietária ou associada, considerada preferencial, reforçando a impermeabilidade do ecossistema.

A literatura tem identificado na interoperabilidade – uma ferramenta de direito econômico – um dos principais mecanismos para enfrentar esses riscos concorrenciais. Em termos gerais, o termo se refere à capacidade de conectar produtos, serviços, sistemas e tecnologias desenvolvidos por diferentes agentes, permitindo sua integração funcional. Essa capacidade viabiliza o compartilhamento de dados e a interação entre múltiplos participantes, reduz assimetrias de informação, diminui barreiras à entrada e amplia as possibilidades de escolha e inovação. Nem sempre se trata de instrumento adotado pelos próprios ecossistemas, contudo. Como visto abaixo, a interoperabilidade por vezes precisa se implementada pelo Estado como remédio concorrencial ou solução regulatória pró-competitiva.

[2] Jacobides, Michael G e Lianos, Ioannis 'Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice' (2021) 30 *Industrial and Corporate Change* 1199.

Partindo desse contexto, este estudo examina de que forma a interoperabilidade pode contribuir para a promoção da concorrência em ecossistemas digitais tendencialmente refratários a novas entradas de ofertantes concorrentes, com foco específico na integração de arranjos de pagamento. Argumenta-se que, nesses ambientes, a garantia de acesso em condições equitativas e não discriminatórias constitui elemento central para a contestabilidade dos mercados e para a preservação de seus ganhos de eficiência.

O texto está estruturado em quatro seções. Na primeira, contextualizamos as características distintivas de mercados digitais e apresentamos o conceito de ecossistemas digitais, com a identificação dos agentes que exercem funções de governança. A segunda seção examina as dinâmicas concorrenciais nesses ecossistemas e os riscos decorrentes da concentração de poder nesses agentes, incluindo a possibilidade de adoção de condutas anticompetitivas como exclusividade, tying e autopreferência. A terceira seção introduz a interoperabilidade como instrumento de promoção da concorrência, discutindo seus fundamentos e suas dimensões jurídica, técnica e econômica. Por fim, a quarta seção apresenta caminhos para a implementação da interoperabilidade no contexto brasileiro, com foco na política de defesa da concorrência e no papel de instrumentos regulatórios ex ante na promoção da concorrência e da inovação.

1. Mercados Digitais

O mundo assiste à expansão acelerada de atividades econômicas mediadas por plataformas digitais. Os mercados digitais podem ser definidos como ambientes em que interações econômicas são organizadas por meio dessas plataformas, que estruturam a forma como usuários se conectam e realizam transações.

Nesses mercados, a intermediação deixa de ocorrer por meio de cadeias lineares de produção e passa a ser organizada por infraestruturas que conectam diretamente diferentes grupos de usuários. Em plataformas de comércio eletrônico, por exemplo, compradores e vendedores são conectados, em aplicativos de transporte, a conexão se dá entre motoristas e passageiros e em plataformas de entrega, a relação é entre restaurantes, entregadores e consumidores finais.

1.1 Plataformas Digitais

Plataformas digitais são mercados de múltiplos lados, que operam conectando grupos distintos de usuários e organizando as condições em que essas interações ocorrem. São *matchmakers* e, como tais, sua atividade econômica depende da interação simultânea entre diferentes grupos de participantes. Como explicam Evans e Schmalensee, o foco central dessas

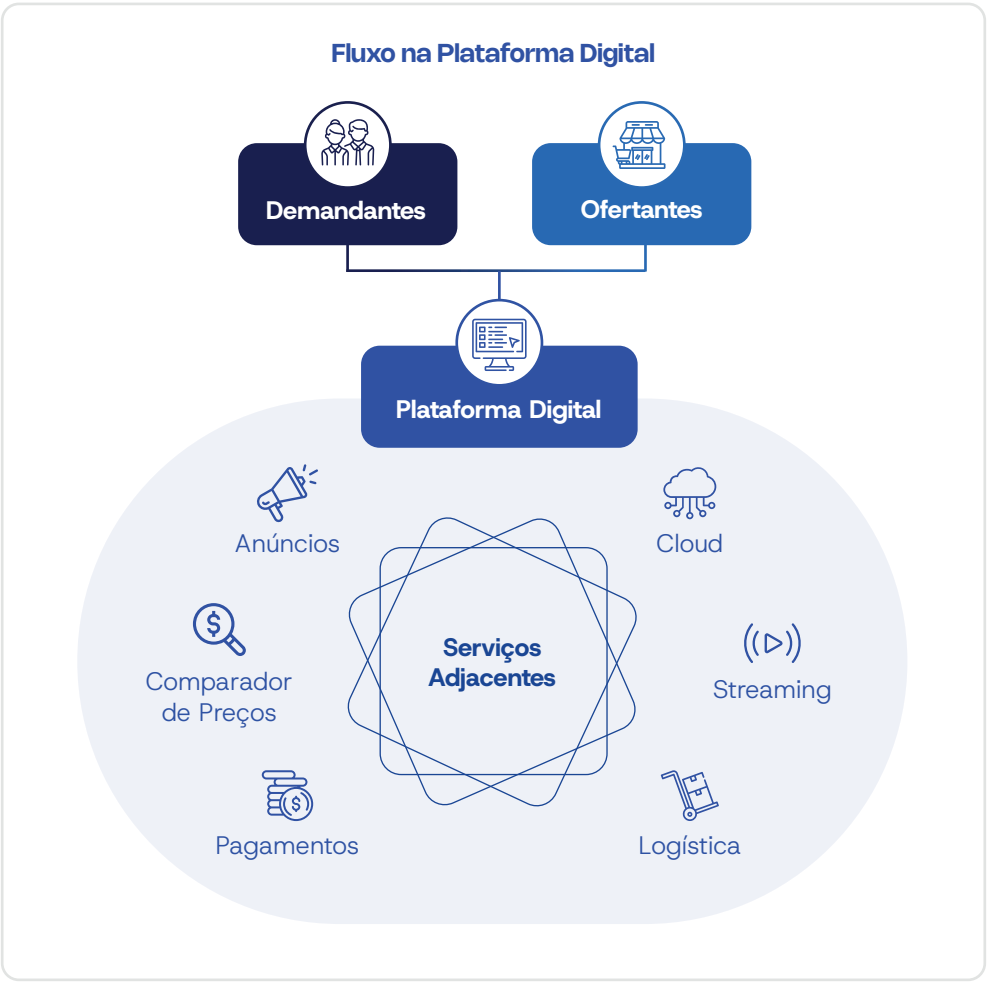
plataformas é a atração simultânea de dois ou mais tipos de usuários para que interajam em termos economicamente viáveis.[3] Diferentemente dos mercados tradicionais, nos quais uma empresa adquire insumos de diferentes fornecedores para transformá-los em produtos e vendê-los como bens ou serviços a consumidores finais, as transações econômicas ocorrem entre a plataforma, que é a intermediadora, e os seus grupos de usuários, que figuram como ofertantes ou demandantes.

O funcionamento dessas plataformas está diretamente associado à presença de efeitos de rede, pelos quais o valor do serviço de intermediação aumenta à medida que cresce o número de participantes. Quanto maior a base de usuários, maior tende a ser a utilidade da plataforma. Esse mecanismo cria uma dinâmica de crescimento veloz e cumulativo, na qual plataformas bem-sucedidas, capazes de criar uma massa crítica de participantes, tendem a se expandir em ritmo acelerado e a consolidar sua posição no mercado.

A esses efeitos somam-se economias de escala associadas ao componente tecnológico, nas quais o custo marginal de atender novos usuários é reduzido. A combinação entre efeitos de rede e economias de escala contribui para a rápida expansão dessas plataformas e para a concentração de mercado, na medida em que reforça a vantagem dos agentes que alcançam posições iniciais relevantes. Em determinadas circunstâncias, essa dinâmica pode levar a processos de "tombamento" (ou *tipping*, no termo em inglês), nos quais o mercado converge para um número reduzido de plataformas dominantes, frequentemente associado à lógica de *winner takes all*. Nesses contextos, a plataforma pode assumir uma posição particularmente relevante como ponto de intermediação entre usuários e mercados.

Além desses efeitos de rede e economias de escala, plataformas digitais também se beneficiam de economias de escopo, isto é, da possibilidade de expandir suas atividades para mercados adjacentes, expandindo suas áreas de atuação e eventual dominância para outros mercados, a exemplo de pagamentos, logística, computação em nuvem, dentre outros. Essa expansão é facilitada pelo uso de ativos comuns, como infraestrutura tecnológica, dados e base de usuários. Ao integrar diferentes serviços em um mesmo ambiente, essas empresas reforçam a atratividade de suas ofertas e podem, ao mesmo tempo, dificultar progressivamente a atuação de concorrentes que operam de forma isolada.

[3]Evans, D. e Schmalensee, R., "Matchmakers, the new economics of multisided platforms", Harvard Business Review Press (2016).



O acesso e a acumulação de dados desempenham papel central nesse processo, tanto para a melhoria dos serviços quanto para a expansão para novas atividades. A integração entre diferentes serviços em um mesmo ambiente permite, ainda, capturar e utilizar dados de forma cruzada, o que pode reforçar as vantagens competitivas dessas plataformas. A autoridade antitruste francesa destaca que o cruzamento de dados de pagamentos com o vasto volume de informações obtidas em sua atividade principal e vice-versa constitui uma vantagem competitiva significativa para plataformas digitais, gerando um efeito de reforço mútuo em seus ecossistemas:

- Os dados obtidos em suas atividades não financeiras permitem oferecer serviços de pagamento mais específicos aos usuários; e

- Os dados financeiros podem ser utilizados para adaptar outros serviços da plataforma, como o direcionamento de anúncios publicitários[4].

Essa combinação entre efeitos de rede, economias de escala e escopo e processamento de dados tende a gerar vantagens competitivas cumulativas, que se reforçam ao longo do tempo e podem dificultar a atuação de concorrentes. Em razão disso, grandes plataformas digitais têm sido objeto de atenção crescente por parte de autoridades regulatórias e concorrenciais, especialmente em razão de seu potencial de influenciar condições de acesso, concorrência e distribuição de valor em diferentes mercados.[5]

1.2 Ecossistemas digitais como unidades de análise

A expansão dessas plataformas e a integração progressiva de serviços conduzem à formação de estruturas mais amplas e interdependentes. Nesses arranjos, a criação e distribuição de valor depende da interação dinâmica entre múltiplos participantes. Essa transformação desafia abordagens tradicionais baseadas na análise de mercados relevantes isolados e exige uma lente capaz de capturar as relações que se estabelecem entre diferentes atividades, muitas vezes organizadas em torno de uma mesma infraestrutura. É nesse contexto que o conceito de ecossistemas digitais se consolida como ferramenta analítica – ou unidade de análise de pesquisas – para compreender a organização desses mercados e os desafios concorrenciais que deles decorrem.

À medida que essas estruturas se expandem, passam a incorporar não apenas serviços desenvolvidos pelo próprio operador (por meio de vínculos contratuais e societários), mas também produtos e serviços oferecidos por terceiros que se integram à infraestrutura da plataforma. Desenvolvedores de aplicativos, vendedores independentes, prestadores de serviços e fornecedores de soluções complementares passam a atuar no âmbito do ecossistema, contribuindo para a criação de mais valor. Esse movimento dinâmico de expansão e integração conduz a uma transformação qualitativa substancial na forma como esses mercados se organizam. Vale dizer: plataformas deixam de operar como agentes isolados de intermediação e passam a integrar um mosaico sofisticado e mais amplo de serviços e relações. É nesse estágio que se pode falar propriamente em ecossistemas digitais.

Por isso, o conceito de ecossistema digital busca capturar justamente essa dimensão mais ampla e complexa, que escapa à análise isolada das empresas integradas. Inspirado na ideia de ecossistemas biológicos, ele descreve

[4]Autorité de la Concurrence. (2021). *Opinion 21-A-05 of 29 April 2021 on the sector of new technologies applied to payment activities*

[5]Ver Netherlands Authority for Consumers and Markets. (2020). *Big Techs in the payment system*; Restoy, F. (2021). *Fintech regulation: how to achieve a level playing field*. Financial Stability Institute Occasional Paper No. 17, Bank for International Settlements.

ambientes compostos por múltiplos atores interdependentes que interagem em torno de uma infraestrutura comum. Consumidores, desenvolvedores, anunciantes, prestadores de serviços e fabricantes de produtos complementares passam a fazer parte de um mesmo arranjo, no qual a criação de valor depende da contribuição conjunta e complementar desses diferentes participantes.

A interdependência não se sustenta de forma espontânea, no entanto. Ela exige mecanismos de coordenação que garantam que os diferentes componentes do ecossistema funcionem de forma integrada. Como observa Fletcher, essa coordenação envolve tanto aspectos técnicos, como a compatibilidade entre sistemas e a definição de padrões de integração, quanto aspectos institucionais, como regras de acesso, termos de uso e condições de participação.[6] Em outras palavras, o funcionamento do ecossistema depende tanto de sua arquitetura tecnológica quanto de sua estrutura de governança, que tende a ser refratária à contestabilidade de agentes não pertencentes ao ambiente ecossistêmico.

1.3 Governança de ecossistemas digitais e poder econômico

Como já visto, a necessidade de coordenação implica a existência de um agente que desempenha a função de governança do ecossistema. A plataforma que exerce liderança organiza as interações entre os participantes, define as regras do sistema e controla estrategicamente, em maior ou menor medida, os pontos de acesso à infraestrutura. Como destaca Gawer, empresas que operam plataformas digitais frequentemente assumem o papel de reguladores privados de seus ecossistemas. Elas não apenas facilitam interações, mas estruturam as relações comerciais, os fluxos de dados e as transações que ocorrem dentro do sistema. Essa função inclui tanto a definição formal de regras quanto a gestão contínua das condições que mantêm os participantes engajados, por meio de incentivos e compromissos que asseguram sua permanência no ecossistema.[7] Como destacam Jacobides e Lianos, esses agentes atuam como gestores, ou "orquestradores", organizando as relações entre os diferentes participantes e viabilizando a criação e maximização conjunta de valor.[8]

Quando essa função de governança se combina com poder de mercado significativo, ela pode evoluir para uma posição estratégica de controle sobre o acesso à infraestrutura. Isto é, uma situação em que outros participantes passam a depender do ecossistema para operar. É nesse contexto que a literatura frequentemente se refere a esses agentes como *gatekeepers*. Essa dependência pode ser técnica, quando o acesso é

[6]Fletcher, A. (2020). Digital competition policy: Are ecosystems different?. *OECD Hearing on Competition Economics of Digital Ecosystems.*
[7]Gawer, A. (2022). Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age. *Innovation*, 24(1), 110–124. https://doi.org/10.1080/14479338.2021.1965888
[8]Jacobides, Michael G e Lianos, Ioannis 'Ecosystems and Competition Law in Theory and Practice' (2021) 30 *Industrial and Corporate Change* 1199.

indispensável, econômica, quando o ecossistema se torna um canal necessário, em termos práticos, para alcançar usuários, ou fática, quando práticas de mercado e padrões consolidados tornam a presença no ecossistema, na prática, inevitável para que se possa efetivamente atuar de forma sustentável em determinado mercado.

Nessas condições, essa função de governança se traduz em uma verdadeira fonte de exercício de poder econômico. Ao definirem as regras de acesso e participação, esses agentes podem determinar as condições de entrada de novos concorrentes, a visibilidade de produtos e serviços e a forma como o valor é distribuído entre os participantes do ecossistema. Além disso, os instrumentos utilizados para coordenar o ecossistema também funcionam como mecanismos de exercício técnico de controle: interfaces de programação, algoritmos, políticas de acesso a dados e cláusulas contratuais permitem organizar o funcionamento do sistema, mas também podem ser utilizados intencionalmente para reforçar posições de mercado e limitar, ou mesmo impedir, a atuação de terceiros, como será discutido em mais detalhes na próxima seção.

1.4 Ecossistemas e meios de pagamento

A estrutura dos ecossistemas adquire particular relevância quando de analisa as condições de concorrência em meios de pagamento. Arranjos de pagamento consistem em conjuntos de regras e procedimentos que viabilizam a transferência de recursos entre pagadores e recebedores, envolvendo etapas como captura, processamento e liquidação. Em mercados digitais, esses arranjos não operam de forma isolada, pois são incorporados aos ecossistemas como parte da infraestrutura que sustenta as transações entre seus participantes.

Nesse contexto, o setor de pagamentos frequentemente constitui o ponto de entrada para a atuação de plataformas digitais na oferta de serviços financeiros. Como destaca o estudo da autoridade antitruste holandesa, a entrada de grandes plataformas digitais em pagamentos está diretamente associada à estratégia de expansão e fortalecimento de seus ecossistemas.[9] Os serviços de pagamento são utilizados para processar a transferência dos recursos do usuário final ao usuário comercial, permitindo que o orquestrador da plataforma digital desempenhe maior controle sobre as transferências realizadas em seu ecossistema. Nesses casos, a função dos pagamentos está associada não apenas à geração direta de receitas, mas à ampliação do uso e da retenção dentro da plataforma. Nesse sentido, a autoridade antitruste da Índia reconhece que plataformas têm criado carteiras digitais para incentivar o uso de seus próprios portais.[10]

[9]Netherlands Authority for Consumers and Markets. (2020). *Big Techs in the payment system.*
[10]Competition Commission of India. (2020). *Market Study on E-commerce in India.*

Essa atuação tende a se concentrar, ao menos inicialmente, nas camadas mais próximas da interação com o usuário, como interfaces e soluções de pagamento digital. Como apontado em estudo publicado pelo *Bank for International Settlements* (BIS), plataformas com grande base de usuários e capacidade de coleta e processamento de dados podem utilizar essas vantagens para oferecer serviços financeiros, em especial quando operam em atividades diretamente relacionadas à experiência do consumidor.[11]

No Brasil, plataformas digitais têm intensificado sua atuação com soluções de pagamento a partir de sua ampla base de usuários e de tecnologias analíticas,[12] oferecendo especialmente serviços complementares de credenciamento, iniciação de pagamento e carteiras digitais. Tais atividades costumar ser desempenhadas por meio de instituições de pagamento integrantes do seus respectivos grupos econômicos. Em conjunto com publicidade digital e *marketplaces*, os serviços de pagamento correspondem à atividade de plataformas digitais mais comum no país[13], especialmente por meio do elevado número de instituições de pagamento que surgiram após a aprovação do marco legal da atividade – a Lei nº 12.865/2013.

Esses elementos estruturais se refletem diretamente na forma como a concorrência se organiza no setor de pagamentos quando esses serviços são incorporados a ecossistemas digitais. Prestadores de serviços de pagamento podem atuar como participantes do ecossistema, oferecendo soluções financeiras que se integram à infraestrutura existente, ou podem ser internalizados de forma proprietária ou verticalmente integrada pelo próprio agente que exerce a governança. Essa diferença é central para a análise concorrencial, pois em termos concretos diz respeito ao grau de abertura do ecossistema à participação de terceiros.

Em ecossistemas mais abertos à concorrência, diferentes prestadores de serviços de pagamento devem poder se integrar e competir entre si, ampliando as opções disponíveis para usuários e comerciantes. Em ecossistemas mais fechados, por outro lado, uma plataforma dominante pode restringir a atuação de terceiros, internalizando as principais funções do arranjo. Isso favorece o fechamento da estrutura sistêmica levando o padrão de concorrência, em última análise, a um nível no qual, no limite, apenas um outro ecossistema consegue reunir as condições para tentar concorrer com o ecossistema existente.

Vale notar que essa distinção entre ecossistemas fechados e abertos dialoga com a diferenciação análoga entre arranjos de pagamento abertos e fechados. Arranjos fechados concentram, em um único agente ou

[11]Restoy, F. (2021). *Fintech regulation: how to achieve a level playing field*. Financial Stability Institute Occasional Paper No. 17, Bank for International Settlements.
[12]Banco Central. (2021). *Relatório de Economia Bancária*.
[13]Ministério da Fazenda. (2024). *Plataformas Digitais no Brasil: Fundamentos Econômicos, Dinâmicas de Mercado e Promoção de Concorrência*.

grupo econômico, as funções de emissão, credenciamento e processamento, criando um ambiente no qual os instrumentos de pagamento são aceitos apenas dentro de uma rede controlada. Arranjos abertos, por sua vez, permitem a participação de múltiplos agentes independentes, com acesso não discriminatório às diferentes etapas do sistema. No contexto brasileiro, iniciativas regulatórias conduzidas pelo Banco Central têm buscado ampliar esse grau de abertura, promovendo, como princípio de fomento à concorrência, interoperabilidade para reduzir barreiras à entrada e impedir práticas anticompetitivas adotadas estruturalmente por parte do ecossistema cujo poder de mercado está consolidado.

Ainda assim, a inserção ou novas entradas de meios de pagamento em ecossistemas digitais ocorre dentro de estruturas em que as condições de acesso e funcionamento são definidas pelo agente que exerce sua governança. Isso significa que, mesmo quando os arranjos de pagamento são abertos, a atuação efetiva dos prestadores depende das regras que disciplinam sua integração ao ecossistema e o acesso à sua base de usuários. Em outras palavras, a abertura promovida no âmbito dos próprios arranjos pode ser limitada pelas condições seletivas – ou mesmo monopolistas – de acesso impostas pela plataforma controladora do ecossistema no qual esses serviços são oferecidos.

Diferentemente dos arranjos de pagamento, no entanto, as plataformas digitais não se inserem no perímetro regulatório do Banco Central. Com isso, obrigações de abertura e interoperabilidade, como aquelas aplicáveis aos arranjos de pagamento, não se aplicam aos orquestradores que exercem governança de ecossistemas digitais. No entanto, assim como as bandeiras desempenham papel central na elaboração de regras para a operacionalização dos seus arranjos de pagamento, os orquestradores de plataformas digitais determinam as regras de funcionamento de seus ecossistemas.

Estudos recentes destacam que a integração de serviços de pagamento em ecossistemas digitais amplia os riscos concorrenciais associados a essas estruturas. O relatório da OCDE sobre pagamentos móveis observa que a inserção desses serviços em ecossistemas mais amplos pode reforçar o poder de mercado por meio de assimetrias de dados, efeitos de rede e integração com mercados adjacentes, elevando barreiras à entrada e dificultando a contestabilidade.[14] De forma semelhante, análises do BIS e da autoridade antitruste australiana indicam que a atuação de plataformas digitais em serviços financeiros pode favorecer a expansão para múltiplas atividades e a consolidação de posições de mercado, criando condições para a alavancagem de poder entre serviços e

[14]Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Competition in mobile payment services*. OECD Roundtables on Competition Policy Papers No. 324.

para a adoção de práticas que afetam a concorrência, como o favorecimento de soluções próprias e a imposição de condições de acesso que dificultam a atuação de terceiros.[15]

Portanto, à medida que ecossistemas digitais se consolidam como infraestruturas relevantes para a organização de atividades econômicas e padrões de consumo, a promoção da concorrência no setor financeiro passa a depender também das condições de acesso e integração a esses ambientes. É nesse contexto que a interoperabilidade se coloca como ferramenta de direito econômico central para assegurar que a abertura dos arranjos de pagamento se traduza, de fato, em condições efetivas de competição.

2. Concorrência em Ecossistemas Digitais

A organização de mercados na forma de ecossistemas digitais altera de maneira significativa a dinâmica concorrencial. Efeitos de rede ampliam a dependência dos usuários em relação ao ecossistema. O acúmulo de dados permite aprimorar serviços e consolidar vantagens competitivas. Custos de troca elevados e limitações ao uso simultâneo de múltiplas plataformas reduzem a capacidade de migração para alternativas concorrentes. O resultado é a formação de estruturas nas quais a permanência no ecossistema se torna, na prática, uma condição para participar do mercado.

Nesse contexto, a competição não se limita à rivalidade entre produtos ou serviços específicos, mas passa a depender das condições de acesso e participação em estruturas que concentram usuários, dados e funcionalidades essenciais. Ou seja, a questão concorrencial central passa a envolver as condições de acesso, integração e tratamento conferido a diferentes participantes dentro do ecossistema.

Como discutido na primeira seção, a integração entre serviços, que constitui a base econômica desses ecossistemas, permite ganhos de eficiência e criação de valor, mas também amplia a capacidade do agente que exerce sua governança de influenciar a dinâmica competitiva em mercados interligados. Como apontam Parker, Van Alstyne e Choudary, essa coordenação, embora necessária, pode ser utilizada como instrumento de controle e exclusão.[16] Por um lado, a coordenação permite organizar interações, reduzir custos de transação e viabilizar a oferta de soluções integradas. Por outro, essa mesma capacidade pode ser utilizada para definir seletivamente as condições de acesso a essas funcionalidades, afetando a atuação de terceiros que dependem do ecossistema. A posição ocupada pelos agentes que exercem a governança desses

[15]Restoy, F. (2021). *Fintech regulation: how to achieve a level playing field.* Financial Stability Institute Occasional Paper No. 17, Bank for International Settlements; Australian Competition and Consumer Commission. (2025). *Digital platform services inquiry: Final report.* ACCC.
[16]Parker, Geoffrey G., Marshall W. Van Alstyne, and Sangeet Paul Choudary. Platform revolution: *How networked markets are transforming the economy and how to make them work for you.* WW Norton & Company, 2016.

ecossistemas, portanto, não apenas reflete poder de mercado, mas condiciona, discricionariamente, a própria possibilidade de atuação de terceiros.

É justamente nessa capacidade de coordenação que se são reunidos os meios e incentivos econômicos à adoção de condutas com efeitos anticompetitivos. Ao controlar a infraestrutura do ecossistema e os canais de acesso a seus usuários, a plataforma dominante pode passar a definir, de forma mais ou menos explícita, as condições de participação de terceiros, incluindo requisitos técnicos, condições comerciais e níveis de integração funcional.

Os incentivos para o exercício desse tipo de controle decorrem da própria estrutura dos ecossistemas digitais. Como a plataforma controladora de acesso frequentemente atua em múltiplos mercados integrados, ela se beneficia não apenas da intermediação entre terceiros, mas também da oferta de serviços próprios dentro do mesmo ambiente. Nesse cenário, surge a possibilidade de utilizar o controle sobre o acesso ao ecossistema para favorecer essas atividades internas, expandindo, por meio de subsídios cruzados internos ao ecossistema, sua presença em mercados adjacentes. Isso possibilita a captura de maior parcela do valor gerado no sistema, aumentando ainda mais o poder econômico do ecossistema.

Em suma, essa combinação entre controle de acesso, integração entre serviços e atuação em múltiplos mercados cria um ambiente no qual a plataforma dominante que controla o acesso ao ecossistema dispõe tanto dos meios quanto dos incentivos para adotar práticas discriminatórias em relação a concorrentes e empresas que operam em mercados adjacentes.

2.1 Autopreferência e alavancagem

A autopreferência (ou *self-preferencing*), constitui uma das manifestações mais relevantes ilustrativas desses riscos em ecossistemas digitais. Trata-se de um conceito que busca descrever situações em que o agente que controla o acesso a um ecossistema utiliza essa posição para favorecer seus próprios produtos ou serviços em detrimento de terceiros que dependem dessa mesma infraestrutura.

Essa dinâmica está diretamente relacionada às características estruturais desses ambientes. Ao atuar simultaneamente como intermediário e como ofertante de produtos ou serviços, ao controlar os canais de acesso e as condições de integração, a plataforma dominante controladora de acesso passa a deter a capacidade e também os meios para favorecer suas próprias soluções, especialmente quando opera em múltiplos mercados interligados.

Na prática, essa modalidade de favorecimento pode assumir diferentes formas. Pode envolver condições comerciais mais vantajosas para serviços próprios, maior grau de integração funcional, acesso privilegiado a dados ou diferenciações

na forma como serviços são disponibilizados e apresentados aos usuários. Em ecossistemas digitais, onde visibilidade, fricção e integração são determinantes, essas diferenças tendem a influenciar diretamente a escolha dos usuários e o desempenho competitivo de terceiros.

No setor de pagamentos, essa lógica assume contornos mais claros. Quando o agente que controla o ecossistema também oferece sua própria solução de pagamento, ele pode utilizar sua posição para direcionar a demanda para esse serviço em detrimento de soluções alternativas de pagamento porventura mais vantajosas para o usuário final ou consumidor. Isso pode ocorrer por meio da vinculação funcional e sinérgica entre o uso da plataforma e o sistema de pagamento integrado, da definição de condições comerciais diferenciadas ou da imposição de obstáculos, diretos ou indiretos, à atuação de prestadores independentes. Importante notar que nesses casos, a escolha do prestador de pagamento deixa de depender apenas das características específicas e delimitadas de um determinado serviço ou componente do sistema, passando a ser condicionada pela própria arquitetura do ecossistema.

A autopreferência, nesse contexto, funciona como um mecanismo de alavancagem de poder de mercado entre serviços integrados. O controle sobre o acesso ao ecossistema permite que a plataforma transfira, em uma estratégia expansiva, sua posição dominante em um mercado para outro, reforçando sua presença em atividades complementares e reduzindo o espaço competitivo para soluções alternativas.

Embora a terminologia seja recente, a lógica econômica subjacente à autopreferência não é nova.[17] Essas práticas se aproximam de condutas já conhecidas do direito da concorrência, como venda casada, discriminação, recusa de contratar e alavancagem de poder de mercado entre atividades interligadas. O conceito de autopreferência é, portanto, um conceito guarda-chuva útil, nesse sentido, por capturar a forma como essas práticas se articulam em ecossistemas digitais.

A prática decisória do CADE tem progressivamente incorporado essa lógica. A caracterização da autopreferência tem envolvido, em geral, três elementos. Em primeiro lugar, a existência de uma estrutura na qual o agente atua simultaneamente como intermediário e como ofertante de produtos ou serviços, isto é, em posição verticalizada ou presente em múltiplos mercados integrados. Em segundo lugar, a adoção de práticas que, direta ou indiretamente, resultam no favorecimento de suas próprias soluções dentro do ecossistema. Em terceiro lugar, a presença de capacidade e incentivo para alavancar

[17]Como mostram estudos que examinam a jurisprudência do CADE. Ver, por exemplo, Penereiro, S. V., Kastrup, G. . H., & Barbosa, V. J. M. (2023). My game, my rules? O enforcement concorrencial do brasil e do mundo relacionado ao selfpreferencing. *Revista Do IBRAC*, (1), 59–86; Saito, Carolina da Costa (2024). A Autopreferência Pelos Olhos do CADE: em busca de um conceito. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, p. 57; Binotto Anna and Patricia Deluca. "Self-preferencing between all and nothing: in search for a definition under Brazilian competition law". *Latin American Law Review* n.º 11 (2023): 73-92.

sua posição em um mercado para obter vantagem competitiva em outro.[18]

De forma geral, essas dinâmicas evidenciam que, em ecossistemas digitais, a concorrência passa a ser "ecossistêmica", isto é, fortemente condicionada pela arquitetura e pelas regras de funcionamento dessas infraestruturas, o que amplia os riscos de condutas anticompetitivas. No contexto dos meios de pagamento, esses efeitos são particularmente relevantes, na medida em que a capacidade de competir depende, cada vez mais, da possibilidade de integração com esses ecossistemas. Nesse cenário, torna-se necessário limitar a capacidade do agente que exerce sua governança de favorecer suas próprias soluções em detrimento de terceiros. É a partir dessa constatação que se coloca a necessidade de mecanismos capazes de assegurar interoperabilidade, tema que será desenvolvido na seção seguinte.

3. Interoperabilidade e ecossistemas digitais

Para a preservação de condições de concorrência satisfatórias em mercados digitais, plataformas digitais com posição dominante devem agir de forma a não distorcer ou limitar a concorrência. Este pressuposto deve considerar eventuais efeitos deletérios nos setores complementares, incluindo o de meios de pagamento. Ou seja, tanto a caracterização da conduta como o desenho de remédios concorrenciais devem considerar os desafios relacionados ao uso, pelo operador da plataforma digital, da posição dominante no mercado principal para alavancar, fortalecer ou prejudicar em mercados adjacentes.

Nesse contexto, é papel do Estado desenvolver instrumentos capazes de limitar os riscos de fechamento e de discriminação associados à atuação de agentes que exercem sua governança. Entre esses instrumentos, destaca-se a interoperabilidade, entendida como mecanismo central para assegurar acesso não discriminatório a ecossistemas digitais.[19]

O conceito de interoperabilidade não é estranho ao setor de meios de pagamento. O Brasil desenvolveu, nas últimas décadas, um arcabouço normativo sofisticado voltado à promoção da concorrência e da inovação nesse mercado, com especial atenção à necessidade de garantir interoperabilidade e prevenir estruturas verticalmente integradas que possam prejudicar a entrada e participação de agentes inovadores.[20]

[18]Saito, Carolina da Costa (2024). A Autopreferência Pelos Olhos do CADE: em busca de um conceito. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, p. 57.
[19]Fiona M Scott Morton and others, 'Equitable Interoperability: The "Super Tool" of Digital Platform Governance' (2021) Policy Discussion Paper No 4.
[20]A Lei 12.865/2013 representa um marco fundamental neste processo, ao estabelecer as bases para modernização e democratização do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). O artigo 7º, inciso II, desta lei estabelece expressamente como diretriz a "promoção da competição", princípio que foi posteriormente reforçado pela Resolução CMN 4.282/2013 em seu artigo 3º, inciso III. Esta orientação pró-competitiva da regulação financeira se materializa em diversos instrumentos normativos que buscam facilitar a entrada de novos *players* e garantir condições equitativas de competição.

Arranjos fechados se caracterizam justamente pela ausência de interoperabilidade, criando ambientes de "propósito limitado", nos quais os instrumentos de pagamento são aceitos apenas dentro de uma rede controlada. Em contraste, a interoperabilidade constitui a espinha dorsal dos arranjos abertos, permitindo que instrumentos emitidos por uma instituição sejam aceitos por diferentes credenciadoras e viabilizando a competição entre múltiplos agentes em uma mesma infraestrutura. Na prática, é a interoperabilidade que possibilita a desverticalização da cadeia de pagamentos e a coexistência de emissores e credenciadoras independentes sob uma mesma bandeira. Ao reduzir barreiras à entrada e permitir a interação entre diferentes participantes, a interoperabilidade promove, assim, a concorrência diretamente, bem como a inovação e a eficiência no setor financeiro.

Essa mesma lógica pode ser transposta para o contexto dos ecossistemas digitais. Como definem Kerber e Schweitzer, a interoperabilidade consiste na capacidade de sistemas distintos trocarem e utilizarem dados e informações por meio de interfaces.[21] Transposta para o contexto dos ecossistemas digitais, a interoperabilidade surge como ferramenta regulatória e concorrencial capaz de preservar os ganhos de eficiência associados à integração entre serviços, ao mesmo tempo em que mitiga os riscos de fechamento decorrentes do controle exercido por um agente econômico dominante com posição estratégica de intermediação. Ao permitir a integração de diferentes soluções em bases equitativas, a interoperabilidade, enfim, amplia as possibilidades de concorrência tanto no interior dos ecossistemas quanto entre ecossistemas distintos.

Nesse sentido, a interoperabilidade não apenas amplia a contestabilidade dos mercados, mas também altera a dinâmica competitiva, ao reduzir a capacidade de agentes dominantes de restringir o acesso ou degradar a atuação de terceiros. Com base nessa premissa, a restrição ou a recusa da interoperabilidade mantém efeitos anticompetivos em mercados digitais, motivo pelo qual a autoridade antitruste australiana recomendou que códigos de conduta voltados para a promoção da competição em mercados digitais proíbam a criação de barreiras à interoperabilidade.[22]

Em termos econômicos, a interoperabilidade tem o potencial de deslocar a competição "pelo mercado" – caracterizada pela disputa pela dominância do ecossistema – para uma competição "no mercado", na qual diferentes agentes passam a competir dentro da mesma infraestrutura.[23] Para que esses efeitos se materializem,

[21]Wolfgang Kerber and Heike Schweitzer, 'Interoperability in the Digital Economy' (2017) 8 JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law.
[22]Australian Competition and Consumer Commission. (2025). Digital platform services inquiry: Final report. ACCC.
[23]Fiona M Scott Morton and others, 'Equitable Interoperability: The "Super Tool" of Digital Platform Governance' (2021) Policy Discussion Paper No 4.

contudo, é necessário compreender as condições sob as quais a interoperabilidade pode ser considerada efetiva.

3.1 Os três pilares da interoperabilidade efetiva

A literatura especializada demonstra que a interoperabilidade só produz efeitos concorrenciais relevantes quando implementada de forma efetiva. A abertura formal da infraestrutura, por si só, não é suficiente para assegurar condições de competição, sobretudo em contextos nos quais o agente incumbente mantém incentivos para restringir ou degradar a atuação de terceiros. Nesse sentido, a interoperabilidade deve ser compreendida como uma arquitetura institucional que depende da combinação de elementos jurídicos, técnicos e econômicos.

01 **Pilar Jurídico:** acesso não discriminatório e capacidade regulatória

Do ponto de vista jurídico, a interoperabilidade exige a existência de normas claras que imponham a obrigação de acesso não discriminatório à infraestrutura relevante. No entanto, a literatura é consistente ao apontar que a mera previsão normativa de acesso não é suficiente para assegurar condições efetivas de concorrência.

Como argumentam Scott Morton *et al.*, em mercados nos quais incumbentes controlam infraestruturas essenciais, a abertura só produz efeitos se acompanhada de mecanismos capazes de neutralizar os incentivos desses agentes para restringir a competição. Isso significa que o arranjo regulatório deve ir além da obrigação de permitir acesso e incluir instrumentos de monitoramento contínuo, fiscalização e intervenção, capazes de identificar e coibir práticas que, de forma direta ou indireta, prejudiquem a atuação de concorrentes.[24]

Esse ponto é particularmente relevante em ecossistemas digitais, nos quais a discriminação raramente se manifesta de forma explícita. A degradação da interoperabilidade, a imposição de condições diferenciadas de acesso ou a priorização de serviços próprios podem ocorrer de maneira sutil, demandando atuação regulatória constante. A exigência de acesso não discriminatório, portanto, deve ser compreendida como uma exigência contínua de comportamento, e não como um requisito pontual de abertura.

Nesse contexto, a interoperabilidade jurídica está diretamente associada à capacidade institucional do regulador de assegurar sua efetividade ao longo do tempo. Como reforçam Bourreau *et al.*, a supervisão por um terceiro independente e a existência de mecanismos de governança confiáveis são elementos essenciais para garantir neutralidade da infraestrutura e a sua segurança.[25]

[24] ibid.
[25] Bourreau, Kraemer and Buiten (n 5).

02 Pilar técnico: padrões abertos e governança da integração

A interoperabilidade também depende de condições técnicas que permitam a integração efetiva entre diferentes sistemas. Isso envolve, sobretudo, a adoção de padrões abertos e interfaces padronizadas, como APIs, que possibilitem o intercâmbio de dados de forma segura, estável e previsível.

No entanto, a dimensão técnica da interoperabilidade não se limita à existência de interfaces de conexão. Como demonstrado na literatura, o controle sobre a arquitetura técnica pode ser utilizado como instrumento de discriminação, mesmo em contextos nos quais há obrigação formal de acesso. A definição de padrões proprietários, a introdução de fricções desnecessárias ou a limitação da funcionalidade de integrações externas podem, na prática, inviabilizar a concorrência.

Por essa razão, a interoperabilidade técnica deve ser compreendida como um problema de governança da infraestrutura. A adoção de padrões comuns, transparentes e auditáveis reduz a margem de discricionariedade do agente que controla o ecossistema e cria condições mais estáveis para a atuação de terceiros. Ao mesmo tempo, esses padrões devem ser compatíveis com requisitos de segurança, privacidade e integridade dos sistemas, de modo a evitar que a abertura comprometa a confiança dos usuários.

A experiência do setor de pagamentos ilustra bem esse ponto. A interoperabilidade entre emissores, credenciadoras e bandeiras só se tornou possível a partir da definição de padrões técnicos compartilhados, que garantem a compatibilidade entre sistemas e a previsibilidade das transações. Outro exemplo relevante é o Open Finance, no qual a interoperabilidade é viabilizada por meio da adoção de APIs padronizadas e de uma estrutura de governança coordenada pelo Banco Central. Nesse arranjo, cabe aos próprios participantes propor e implementar os padrões técnicos e de segurança, bem como operar a infraestrutura de suporte, sob supervisão regulatória. Esse modelo permite que a padronização evolua de forma dinâmica, acompanhando o desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo em que assegura alinhamento com objetivos de interesse público.[26] Em ambos os casos, a padronização técnica reduz barreiras de integração, diminui custos de entrada e permite que a concorrência se dê em torno da qualidade e da inovação dos serviços, e não da capacidade de controlar interfaces proprietárias.

Trata-se de uma estrutura de governança custeada pela própria indústria e composta por um corpo independente de diretores e um conselho de administração com

[26]Coutinho, Diogo R. & Kira, Beatriz (2025), Cinco Anos do Open Finance no Brasil: um balanço à luz dos objetivos de sua regulação. Acessível em https://abipag.com.br/cinco-anos-do-open-finance-no-brasil-um-balanco-a-luz-dos-objetivos-de-sua-regulacao/

ampla representação dos segmentos regulados (bancos, cooperativas, sociedades de crédito direto, instituições de pagamento etc.).[27] Esse desenho permite que a regulação seja tecnologicamente neutra e evolua dinamicamente com o mercado, ao mesmo tempo que assegura o alinhamento com os objetivos de interesse público definidos pelo BCB.[28] Sem esse nível de padronização, a abertura formal não seria suficiente para viabilizar a interação entre diferentes agentes.

03 Pilar econômico: estrutura de incentivos e custos de acesso

Por fim, a interoperabilidade exige condições econômicas que viabilizem a participação de múltiplos agentes em bases sustentáveis. A existência de acesso jurídico e técnico não é suficiente se os custos associados ao uso da infraestrutura forem proibitivos ou estruturados de forma a desincentivar a entrada e a expansão de concorrentes.

Em ecossistemas digitais, a definição de preços, taxas e demais condições comerciais associadas ao acesso à infraestrutura constitui um dos principais instrumentos por meio dos quais o agente dominante pode influenciar a dinâmica competitiva. Custos elevados de integração, estruturas tarifárias assimétricas ou a imposição de encargos indiretos podem, na prática, reproduzir os efeitos de um ambiente fechado, mesmo na presença de obrigações de interoperabilidade.

A interoperabilidade econômica, portanto, exige que as condições de acesso à infraestrutura sejam arquitetadas de modo a não inviabilizar a participação de terceiros. Isso envolve não apenas a definição de preços razoáveis, mas também a transparência e a previsibilidade das condições comerciais, de forma a reduzir incertezas e permitir que novos entrantes desenvolvam modelos de negócio viáveis.

Esse ponto é particularmente relevante em mercados como o de meios de pagamento, nos quais a estrutura de tarifas e incentivos econômicos desempenha papel central na organização da concorrência. Sem um desenho econômico adequado, a interoperabilidade pode permanecer limitada à dimensão formal, sem produzir efeitos concretos sobre a entrada, a inovação e a competição entre diferentes prestadores.

4. Caminhos para a interoperabilidade efetiva em ecossistemas digitais

A discussão desenvolvida ao longo das seções anteriores indica que a promoção da concorrência em ecossistemas digitais exige instrumentos regulatórios e pró-competitivos capazes de atuar

[27] Estrutura estabelecida de acordo com as diretrizes do Banco Central na Resolução BCB nº 400/2024.
[28] Mais sobre o funcionamento do Open Finance e sua governança e transparência estão em Coutinho, Diogo R. & Kira, Beatriz (2025), Cinco Anos do Open Finance no Brasil: um balanço à luz dos objetivos de sua regulação. Acessível em https://abipag.com.br/cinco-anos-do-open-finance-no-brasil-um-balanco-a-luz-dos-objetivos-de-sua-regulacao/

diretamente sobre as condições de acesso, integração e funcionamento dessas estruturas. Em termos práticos, isso significa a implementação de interoperabilidade efetiva.

Os agentes que controlam esses ecossistemas, no entanto, não possuem incentivos para promover essa abertura de forma voluntária. Ao contrário, como visto, a ausência de interoperabilidade pode ser uma escolha estratégica voltada à preservação de efeitos de *lock-in* e à exploração de posições dominantes. Nesse contexto, cabe ao direito antitruste e à regulação reconfigurarem esses incentivos e estruturar a interoperabilidade de forma efetiva, nos termos dos pilares jurídico, técnico e econômico discutidos na seção anterior.

A experiência brasileira oferece exemplos relevantes de utilização da interoperabilidade como ferramenta regulatória para enfrentar problemas semelhantes em outros setores. No mercado de meios de pagamento, a atuação do Banco Central promoveu a eliminação de estruturas de exclusividade e a criação de condições mais isonômicas de participação. A consagração da interoperabilidade como princípio do Sistema Brasileiro de Pagamentos, pela Lei nº 12.865/2013, e sua posterior operacionalização regulatória, permitiram a desverticalização da cadeia e a atuação de múltiplos agentes em uma mesma infraestrutura. O resultado foi a ampliação da concorrência, a redução de barreiras à entrada e o aumento da eficiência do sistema.

De forma semelhante, a reforma do Programa de Alimentação do Trabalhador, por meio da Lei nº 14.442/2022, incorporou mecanismos de interoperabilidade com o objetivo de viabilizar a abertura do mercado de vales e ampliar a liberdade de escolha dos usuários. Em ambos os casos, a interoperabilidade foi utilizada como instrumento para reconfigurar estruturas marcadas por integração vertical e efeitos de *lock-in*, criando condições para a entrada e atuação de novos participantes.

Esses exemplos indicam que a interoperabilidade tem sido utilizada, no contexto brasileiro, como instrumento para promover abertura e reduzir assimetrias estruturais em mercados caracterizados por integração vertical e efeitos de rede.

4.1 O CADE e a experiência internacional

No campo da defesa da concorrência, a atuação do CADE em mercados digitais tem progressivamente incorporado os desafios relacionados ao controle de acesso e à integração de serviços em ecossistemas. Nesse contexto, casos recentes indicam uma atenção crescente a práticas que podem restringir a atuação de terceiros, especialmente quando plataformas exercem controle sobre infraestruturas relevantes para a interação com usuários. A partir da Lei nº 12.529/2011, e da flexibilidade conferida por ela para caracterização de práticas anticompetitivas, tais condutas têm sido enquadradas como potenciais infrações à ordem

econômica, inclusive quando associadas a estratégias de autopreferência e fechamento de mercado.[29]

Um exemplo relevante é o caso envolvendo uma grande empresa de tecnologia, no qual se investigaram restrições à distribuição de bens e serviços digitais e à utilização de sistemas de pagamento alternativos em seu sistema operacional proprietário. Em particular, foram analisadas a exigência de uso do sistema de pagamentos da própria empresa para transações dentro de aplicativos e a imposição de restrições à comunicação com usuários sobre alternativas de pagamento.

A celebração de Termo de Compromisso de Cessação (TCC) no âmbito desse caso resultou na imposição de obrigações comportamentais voltadas à flexibilização dessas restrições.[30] Essas obrigações atuam diretamente sobre as condições de acesso e integração no ecossistema, ao permitir o uso de soluções de pagamento alternativas e a comunicação com usuários. Na prática, aproximam-se de requisitos de interoperabilidade, introduzidos por meio de remédios concorrenciais aplicados em sede de defesa da concorrência ex-post.

Experiência semelhante pode ser observada em outras jurisdições. Esta mesma empresa foi investigada pela Comissão Europeia entre 2020 e 2024. O objeto da investigação foi eventual abuso de posição dominante por meio da recusa de fornecimento de acesso à funcionalidade NFC (*Near Field Communication*) do sistema operacional a desenvolvedores de carteiras digitais concorrentes, reservando esse acesso exclusivamente à sua carteira proprietária.[31] Ou seja, a Comissão buscou avaliar e a restrição impedia que desenvolvedores independentes oferecessem aos usuários dos *smartphones* por ela produzidos soluções de pagamento por aproximação equivalentes, reforçando artificialmente a posição do serviço próprio da plataforma em detrimento da concorrência no mercado de carteiras digitais. O desfecho foi a celebração de compromissos, pela fabricante, para disponibilização gratuita de acesso à funcionalidade NFC a desenvolvedores de carteiras digitais concorrentes.[32]

Em 2022, a Competition Commission of India (CCI) sancionou outra grande empresa de tecnologia pela imposição de um sistema proprietário de pagamentos e restrições ao uso de soluções alternativas em seu

[29]Vale notar que o CADE já dispõe, com respaldo na Lei nº 12.529/2011, de instrumentos para instaurar, de ofício ou mediante provocação, inquéritos administrativos e processos administrativos destinados a investigar condutas unilaterais como as discutidas na Seção 2 deste paper. Verificados indícios de práticas lesivas à concorrência, a autoridade pode, a qualquer momento do processo, diante de risco de prejuízo irreparável ou de difícil reparação, ou de ineficácia do resultado final, adotar medidas preventivas determinando a imediata cessação da prática – inclusive com a exigência de medidas que viabilizem a interoperabilidade. Ao longo do processo, pode ainda celebrar Termos de Compromisso de Cessação (TCC), que podem contemplar obrigações voltadas à abertura e à integração entre plataformas. Caso haja decisão de mérito reconhecendo a ocorrência de violação à ordem econômica, pode impor remédios comportamentais com efeitos estruturais sobre o funcionamento do mercado. Todos esses instrumentos já estão previstos no ordenamento vigente e são aptos a promover a interoperabilidade na aplicação da legislação concorrencial.

[30]Processo Administrativo 08700.009531/2022.04.

[31]Comissão Europeia, *Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Apple on Apple Pay*, maio de 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2764.

[32]Comissão Eurcopeia, *Antitrust: Commission accepts Apple's commitments to open access to 'tap and go' technology on iPhones*, julho de 2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3706

e-commerce. A autoridade entendeu que essas práticas limitavam a concorrência ao impedir a atuação de prestadores independentes e ao reforçar a posição do serviço próprio da plataforma.[33] Como remédio, a CCI determinou a remoção dessas restrições, incluindo a possibilidade de utilização de sistemas de pagamento de terceiros e a vedação de práticas que dificultassem a comunicação com usuários sobre alternativas disponíveis – medidas que tiveram como efeito a abertura do ecossistema à integração de serviços concorrentes.

Esses casos demonstram que a interoperabilidade pode ser introduzida pela aplicação do direito concorrencial em casos concretos. De um lado, permite a caracterização de condutas como autopreferência e restrição de acesso como infrações à ordem econômica. De outro, viabiliza a imposição de remédios que atuam diretamente sobre a estrutura desses mercados, possibilitando a abertura das plataformas à integração com terceiros.

4.2 A regulação de mercados digitais

A abertura de plataformas e a promoção da interoperabilidade também têm sido objeto de debate no plano regulatório no Brasil, com propostas voltadas à criação de instrumentos de natureza preventiva, que complementem a atuação ex post do direito concorrencial. Uma dessas iniciativas é o PL 4.675/2025. A proposta parte do reconhecimento de que determinados agentes, em razão de sua posição estrutural, exercem influência desproporcional sobre a dinâmica concorrencial, justificando a imposição de obrigações específicas voltadas à promoção da contestabilidade e da concorrência.

O projeto prevê a possibilidade de designação de "agentes econômicos de relevância sistêmica", com base em critérios qualitativos e quantitativos. Entre os critérios qualitativos, destacam-se características como atuação em mercados de múltiplos lados, presença de efeitos de rede, controle sobre dados relevantes e integração entre diferentes serviços. Já os critérios quantitativos, como limiares de faturamento, funcionam como mecanismo de focalização, direcionando a intervenção para agentes com maior impacto concorrencial.

Uma vez designados, esses agentes podem ser submetidos a um conjunto de obrigações especiais, definidas de forma individualizada, com o objetivo de preservar a abertura e o funcionamento competitivo dos mercados digitais. Essas obrigações incluem tanto proibições de práticas típicas de fechamento, como a autopreferência, a restrição de acesso a serviços e dados e a vinculação entre produtos, quanto deveres positivos, como a garantia de interoperabilidade,

[33] *Competition Commission of India* (CCI), casos Nos. (07 of 2020) XYZ (Confidential) Vs. Alphabet Inc. and Others, (14 of 2021) Match Group, Inc. vs. Alphabet Inc. and Others, (35 of 2021) Alliance of Digital India Foundation vs. Alphabet Inc. and Others. O caso foi julgado em outubro de 2022. Disponível em: https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/1072/0

a portabilidade de dados e a transparência nos critérios de funcionamento das plataformas.

Nesse sentido, o projeto incorpora, de forma explícita e crucial, a interoperabilidade como instrumento central de política concorrencial. Ao prever a obrigação de oferecer mecanismos gratuitos e efetivos de interoperabilidade entre a infraestrutura do agente dominante e serviços de terceiros, o PL busca atuar diretamente sobre os elementos estruturais que condicionam a concorrência em ecossistemas digitais.

Outro aspecto relevante da proposta é a ênfase na implementação e no monitoramento contínuo dessas obrigações. A possibilidade de exigir relatórios de conformidade, aliada à previsão de cooperação com outros órgãos reguladores e à criação de uma unidade especializada no âmbito do CADE, indica um movimento em direção a uma abordagem mais próxima de regulação ex ante, capaz de lidar com problemas estruturais de forma mais preventiva e contínua.

Quando adequadamente estruturada, a interoperabilidade pode e deve cumprir um papel central na dinâmica da concorrência de mercados contemporâneos, ampliando a contestabilidade dos ecossistemas digitais e promovendo ambientes mais abertos e inovadores. No entanto, sua construção demanda esforços jurídicos e capacidade regulatória de desenho, implementação, aperfeiçoamento e enforcement cuidadoso e equilibrado. Trata-se, assim, de uma nova fronteira no processo de construção de um sistema financeiro e de meios de pagamento moderno e aberto à competição no país.

Conheça nossos estudos

Instituto PROPAGUE



Instituto
PROPAGUE

O **Propague** é uma iniciativa da **ABIPAG**
em prol da cidadania financeira!

www.abipag.com.br/institutopropague

contato@institutopropague.org


@institutopropague


/institutopropague


@propague

Projeto gráfico: Aurora Nexus Marketing