



CENTRO DE POLÍTICAS, DIREITO,
ECONOMIA E TECNOLOGIAS DAS COMUNICAÇÕES



Estudo sobre os efeitos do exercício do poder de mercado no ecossistema digital

André Rossi de Oliveira, Utah Valley University

Paulo César Coutinho, UnB

Alexandre Ywata de Carvalho, Ipea

***Seminário “Os Novos Desafios Regulatórios do Ecossistema Digital”
Câmara dos Deputados, Brasília – D.F.
12 de Junho de 2024***



Estrutura

- Definição e características das plataformas digitais
- Teoria econômica sobre concorrência em plataformas digitais
- Defesa da concorrência para o segmento de plataformas digitais
- Experiência internacional com a regulação de mercados digitais
- Tendências recentes: remédios preventivos ou de mitigação
- Conclusões

Definição e Características de Plataformas Digitais

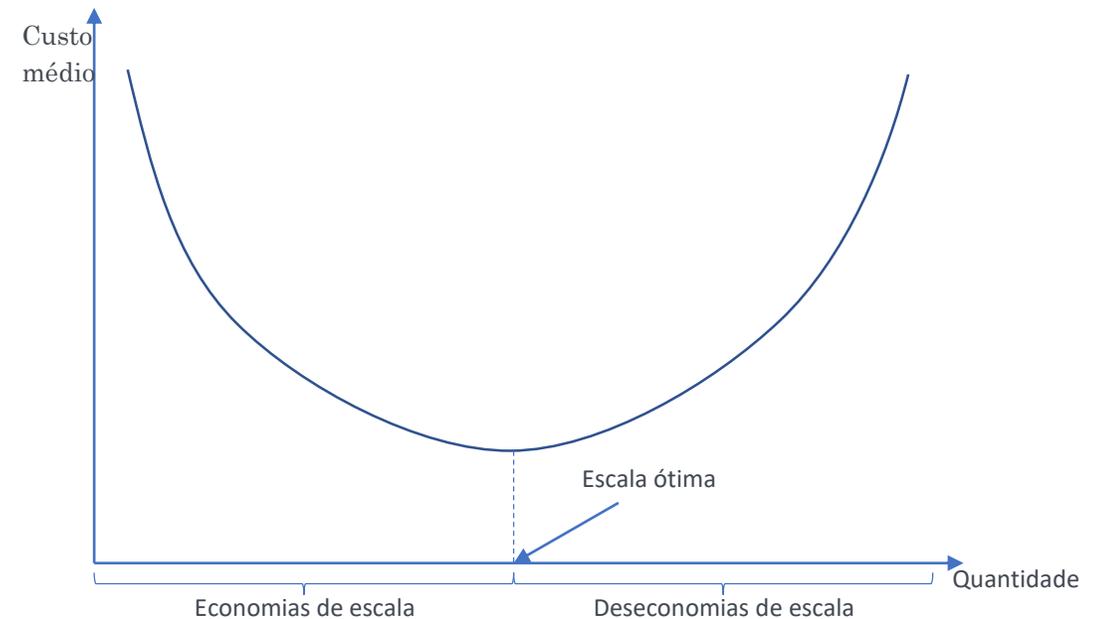
- *Plataforma é uma entidade que satisfaz as seguintes condições: (a) tem uma localização, que pode ser geográfica, virtual ou híbrida; (b) consiste de dois ou mais lados, que podem ser compradores, vendedores ou outros grupos; (c) atua como intermediária, gerenciando as transações entre os diversos lados; (d) possui tecnologias que viabilizam a realização de compras e vendas, a celebração de contratos, a comunicação entre usuários, a criação de mercados e o matching de usuários; (e) possui um mecanismo de coordenação que fornece incentivos à participação dos diversos lados e gerencia as decisões de participação dos usuários.*
- *Aspecto fundamental: Plataformas são agentes decisores, podendo estabelecer preços, coordenar compradores e vendedores, fornecer garantias de qualidade e determinar condições de participação no mercado, entre outras coisas.*
- *Plataforma digital é uma plataforma cuja localização é virtual (online).*

Definição e Características das Plataformas Digitais

- Principais falhas de mercado no ecossistema digital
 - ✓ Externalidades de rede
 - ✓ Diretas:
 - ✓ O valor do produto ou plataforma para um usuário depende do número de usuários daquele produto ou plataforma.
 - ✓ Exemplo: Plataformas de mídia social.
 - ✓ Indiretas
 - ✓ Plataformas digitais têm como uma de suas principais características facilitar o encontro de usuários dos dois lados do mercado (por exemplo, compradores e vendedores, usuários e desenvolvedores, produtores e consumidores) e a realização de transações autônomas entre eles.
 - ✓ Efeito de rede: Um grupo (lado) de usuários valoriza a presença de um número maior de usuários de outro grupo (lado).
 - ✓ Exemplo: Quanto maior o número de vendedores de um determinado produto na Amazon, maior o valor dado à plataforma por consumidores que estão à procura daquele produto.

Definição e Características das Plataformas Digitais

- Principais falhas de mercado no ecossistema digital
 - ✓ Economias de escala
 - ✓ Mercados digitais facilitam transações envolvendo bens e serviços de informação, cuja produção gera economias de escala, ou seja, uma redução dos custos médios à medida que aumenta a escala (volume) de produção. Os custos fixos de produção são altos e os custos variáveis, relativamente baixos.
 - ✓ Exemplo: investimentos em software e hardware da Amazon para construir a sua plataforma de livros digitais foram altos, mas o custo de disponibilizar um livro digital para um novo usuário é negligenciável.



Definição e Características das Plataformas Digitais

- Principais falhas de mercado no ecossistema digital
 - ✓ Economias de escopo
 - ✓ O custo de combinar duas ou mais linhas de produtos em uma firma é menor do que a soma dos custos de produzi-las separadamente.
 - ✓ No caso de plataformas digitais, as economias de escopo decorrem principalmente do uso de um grande volume de dados dos usuários para treinar algoritmos de aprendizagem de máquinas e utilizar os resultados para gerar mais receita de propaganda, aperfeiçoar os seus produtos e/ou expandir as suas atividades para mercados adjacentes.
 - ✓ Exemplo: Plataforma que oferece serviço de mapas online pode usar dados dos seus usuários de e-mail e de busca na internet para criar um produto de qualidade superior no mercado de recomendações de restaurantes.

Teoria Econômica: competição pelo mercado

- Um processo de competição que resulta em um mercado monopolizado ou com uma empresa dominante é chamado de competição pelo mercado.
- Caso mais simples:
 - ✓ Duas plataformas (A e B) com a mesma qualidade concorrem entre si. Plataforma A começa com um número de usuários maior.
 - ✓ Caso os custos de trocar de plataforma sejam pequenos, as externalidades de rede fazem com que usuários da plataforma B migrem para a plataforma A.
 - ✓ A plataforma A torna-se dominante (*market tipping*).

Teoria Econômica: competição pelo mercado

- Na maioria dos casos, uma plataforma eventualmente acaba monopolizando o mercado.
- Isso ocorre devido à existência de externalidades de rede significativas, cujos efeitos se somam aos decorrentes da presença de economias de escala e escopo e de outras características desses mercados.
- Nem sempre a primeira plataforma a entrar no mercado será a vencedora da corrida. A eficiência e a qualidade dos serviços prestados desempenham um papel importante.

Defesa da Concorrência

- Externalidades de rede em mercados digitais criam uma série de dificuldades para a análise de defesa da concorrência, pois deixa de existir uma relação direta entre o nível de concorrência e o bem-estar do consumidor.
- Na análise de defesa da concorrência tradicional, presume-se que um acirramento da concorrência no mercado leva a um aumento do bem-estar do consumidor.
- É possível que um aumento da concentração em mercados digitais leve à queda de preços para alguns usuários e a uma melhor internalização dos efeitos de rede, aumentando o excedente do consumidor.

Defesa da Concorrência

- Desafios para a análise de defesa da concorrência em mercados digitais
 - ✓ Uso de dados dos usuários:
 - ✓ Plataformas maiores que conseguem acumular uma grande quantidade de dados têm vantagens competitivas em relação a plataformas menores. Exemplo: bases de dados com um grande número de informações sobre e-mail, localização, consultas em mecanismos de busca na internet e outros aspectos da participação dos usuários podem ser usadas para gerar estatísticas sobre a população de usuários e para a segmentação de anúncios de acordo com características dos usuários.
 - ✓ Por outro lado, o acúmulo e uso de um grande volume de dados cria benefícios para os usuários. Por exemplo, a personalização dos produtos de acordo com as preferências dos usuários representa um aumento de qualidade.

Defesa da Concorrência

- Desafios para a análise de defesa da concorrência em mercados digitais
 - ✓ Comportamento do consumidor
 - ✓ Tipos de viés: Status quo, Saliência, Impaciência.
 - ✓ Plataformas estão cientes dos vieses e procuram explorá-los para aumentar os seus lucros.
 - ✓ Teoria e a prática de defesa da concorrência despreparados para lidar com os efeitos desses vieses.

Defesa da Concorrência

- Desafios para a análise de defesa da concorrência em mercados digitais
 - ✓ Inovação
 - ✓ Intervenções regulatórias ou antitruste em mercados digitais podem ocasionar diminuição da velocidade de inovação no setor, em particular quebras e proibições estruturais de atuação em mercados adjacentes.
 - ✓ Atuação de plataformas digitais também pode prejudicar a inovação
 - ✓ Investimento menor em *start-ups* com potencial para concorrer com o negócio principal da plataforma.
 - ✓ Muitas vezes, é mais vantajoso para os empreendedores desenvolver produtos complementares na expectativa de vender os seus negócios para as plataformas incumbentes.



Experiência Internacional e Tendências Recentes

- União Europeia: Digital Markets Act (DMA)
 - ✓ Entrou em vigor em 1º de Novembro de 2022.
- Estados Unidos: American Choice and Innovation Online Act (AICO)
 - ✓ Ainda em tramitação.
- Reino Unido: Digital Markets, Competition and Consumer Bill/Act (DMCCB/A)
 - ✓ Aprovado em 23 de Maio de 2024.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Remédios preventivos ou de mitigação (separação entre as duas abordagens não é perfeita)
 - ✓ Remédios de mitigação
 - ✓ Abordagem antitruste tradicional.
 - ✓ Nos EUA, o Departamento de Justiça e o FTC (Lina Khan) têm iniciado várias ações na Justiça contra as Big Techs.
 - ✓ Ação contra o Google (por possível monopolização ilegal da indústria de buscas online) está para ser decidida.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Remédios preventivos ou de mitigação (separação entre as duas abordagens não é perfeita)
 - ✓ Remédios de mitigação
 - ✓ No Brasil, a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) tem sido relativamente limitada.
 - ✓ Entre 1995 e 2020, o CADE recebeu notificações de 143 atos de concentração nos mercados de plataformas digitais, dos quais apenas 2 se referiam a potenciais gatekeepers. Dos casos já decididos, 97,9% foram aprovados sem restrições.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Remédios preventivos ou de mitigação (separação entre as duas abordagens não é perfeita)
 - ✓ Remédios de mitigação
 - ✓ No mesmo período, o CADE iniciou 16 condutas anticompetitivas em plataformas digitais, das quais 3 estavam diretamente relacionados a potenciais gatekeepers.
 - ✓ O CADE não impôs remédio em nenhum caso julgado envolvendo potenciais gatekeepers.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Remédios preventivos ou de mitigação
 - ✓ Preferência recente pela intervenção regulatória preventiva
 - ✓ *Digital Market Act, American Innovation and Choice Online Act e Digital Markets, Competition and Consumer Bill*
 - ✓ Razões
 - ✓ Dificuldade da atuação antitruste em todas as frentes necessárias para combater efeitos deletérios das ações dos *gatekeepers*.
 - ✓ Tramitação de processos antitruste é geralmente lenta e incompatível com a velocidade das mudanças tecnológicas e da evolução das práticas empresarias nos mercados digitais.
 - ✓ Relativa escassez de vitórias significativas das autoridades antitruste em processos contra grandes empresas do setor de tecnologia (big tech).

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Identificação de *gatekeepers*
 - ✓ Duas vertentes
 - ✓ *Digital Market Act*, da União Europeia, e *American Innovation and Choice Online Act*, dos EUA: *gatekeepers* são identificados com base em uma lista fechada de atividades e critérios quantitativos.
 - ✓ Empresas que ultrapassam certos limites numéricos de faturamento, valor de mercado e número de usuários são imediatamente classificadas como *gatekeepers*.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Identificação de *gatekeepers*
 - ✓ Duas vertentes
 - ✓ *Digital Markets, Competition and Consumer Bill*, do Reino Unido: regulador tem mais flexibilidade para determinar as empresas sujeitas à legislação.
 - ✓ Há uma condição necessária que estabelece limites numéricos de faturamento.
 - ✓ Regulador precisa realizar uma análise para determinar se a empresa possui posição de mercado estratégica (SMS), definida como a combinação de poder de mercado substancial e arraigado com posição de significância estratégica.
 - ✓ Fica por conta do regulador desenvolver os critérios adequados para fazer essa avaliação após a aprovação da lei.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Identificação de *gatekeepers*
 - ✓ Instrumentos
 - ✓ Lista fechada de atividades e critérios quantitativos
 - ✓ Opções: utilizar dados fornecidos pelas próprias empresas ou coletar dados produzidos por terceiros.
 - ✓ *Digital Market Act*: empresas que se encaixam na definição de *gatekeeper* devem se autoidentificar. A primeira iteração deste processo terminou em 6 de setembro de 2023, quando a Comissão Europeia designou como *gatekeepers* as companhias Alphabet, Amazon, Apple, Bytedance, Meta e Microsoft.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Identificação de *gatekeepers*
 - ✓ Instrumentos
 - ✓ Lista fechada de atividades e critérios quantitativos
 - ✓ *American Innovation and Choice Online Act*: FTC e o Departamento de Justiça dos EUA são os responsáveis por determinar se uma plataforma digital deve ser designada como *gatekeeper* (plataforma coberta). Não há dispositivo que obrigue as empresas a se autoidentificarem ou menção a fontes e métodos de coleta de dados. Como a lei ainda está em tramitação, nenhuma empresa foi ainda designada *gatekeeper* nos EUA.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Identificação de *gatekeepers*
 - ✓ Instrumentos
 - ✓ Maior flexibilidade para o regulador
 - ✓ Cabe à CMA avaliar se uma empresa tem posição de mercado estratégica ou não, ou seja, se ela possui (i) poder de mercado substancial e arraigado e (ii) uma posição de significância estratégica.
 - ✓ Não foram definidos critérios específicos para essa avaliação.
 - ✓ Ainda não há nenhuma lista oficial de *gatekeepers* no Reino Unido.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Instrumentos de combate ao abuso do poder de mercado e de estímulo à contestabilidade
 - ✓ Objetivos
 - ✓ Evitar condutas que causem danos à concorrência.
 - ✓ Promover a contestabilidade do mercado.
 - ✓ Incentivar a inovação.
 - ✓ Garantir que os usuários sejam tratados de forma justa e tenham ampla liberdade de escolha.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Instrumentos de combate ao abuso do poder de mercado e de estímulo à contestabilidade
 - ✓ Obrigações impostas às empresas

- ✓ Realizar negócios em termos justos e razoáveis.
- ✓ Desenvolver processos para resolver reclamações e disputas.
- ✓ Fornecer informações claras, relevantes e precisas e de fácil acesso.
- ✓ Oferecer mais possibilidades de escolha e controle dos usuários sobre o uso dos seus dados.
- ✓ Avisar com antecedência sobre mudanças relevantes na plataforma.
- ✓ Não influenciar as escolhas dos usuários por meio de pré-instalações, defaults e design.
- ✓ Abrir os seus dados para mecanismos de busca de empresas rivais de forma a aumentar a concorrência.

Experiência Internacional e Tendências Recentes

- Abordagem dos remédios preventivos
 - ✓ Instrumentos de combate ao abuso do poder de mercado e de estímulo à contestabilidade
 - ✓ Proibição de condutas

- ✓ Usar termos, condições ou políticas que discriminem contra certos usuários.
- ✓ Dar tratamento preferencial aos seus próprios produtos e serviços.
- ✓ Exigir ou incentivar usuários a realizar compras casadas de produtos e serviços da plataforma.
- ✓ Restringir o acesso de usuários aos produtos e serviços da plataforma.
- ✓ Restringir a interoperabilidade.
- ✓ Restringir a habilidade de usuários de usar produtos ou serviços de outras empresas.
- ✓ Usar dados obtidos a partir de transações na plataforma para obter vantagens anticompetitivas em outros mercados.
- ✓ Impedir que usuários comerciais tenham acesso aos dados gerados pelas suas próprias atividades.
- ✓ Impedir que usuários desinstalem aplicações de software ou mudem configurações padrão.
- ✓ Retaliar contra qualquer usuário que denuncie violações legais da plataforma.
- ✓ Participar de atos de concentração.

Conclusões

- O estudo procurou definir e identificar as principais características de mercados digitais. Essas características, como externalidades de rede diretas e indiretas, economias de escala e escopo, estão presentes em todos os mercados desse tipo, independentemente do país.
- Em particular, a existência de externalidades de rede indiretas, um atributo do que os economistas chamam de mercado de dois lados, faz com que instrumentos comumente usados durante a análise antitruste percam a validade ou precisem ser adaptados. Condutas das plataformas em um dos lados do mercado que aparentemente são anticompetitivas podem gerar benefícios para o outro lado do mercado.

Conclusões

- Além de ter que solucionar os desafios técnicos criados pelas falhas de mercado peculiares aos mercados em que atuam as plataformas digitais, a intervenção antitruste sofre com a morosidade dos processos judiciais, que limita a sua capacidade de reagir oportunamente aos acontecimentos em setores cuja tecnologia e práticas empresariais mudam rápida e frequentemente.
- A tendência observada recentemente nas praças que estão na vanguarda da discussão sobre a atuação dos gatekeepers é de complementar o arcabouço antitruste com uma regulação ex ante voltada para a prevenção de práticas anticompetitivas.

Conclusões

- Pode-se discordar dos remédios adotados em outros países, mas há aspectos econômicos dos mercados digitais que são universais.
- Esperamos que este trabalho contribua para o debate sobre o tema dos ecossistemas digitais no Brasil e que as ideias aqui discutidas possam servir de subsídio para a tomada de decisões pelas autoridades competentes.



CENTRO DE POLÍTICAS, DIREITO,
ECONOMIA E TECNOLOGIAS DAS COMUNICAÇÕES



Obrigado!