

Assunto: Consulta Pública da Câmara dos Deputados sobre o PL nº 2768/2022 no Brasil

Brasília, 3 de dezembro de 2023

1. Em resposta à Consulta Pública formulada pelo Gabinete da Deputada Federal Any Ortiz e pela Frente Parlamentar pela Mulher Empreendedora, a Associação Latino-Americana de Internet (ALAI) restitui a contribuição abaixo.
2. Trata-se de esforço associativo para colaborar com a iniciativa promovida pela Câmara dos Deputados, em respeito à relevância do tema para a economia digital no Brasil e à demanda do Parlamento.
3. Colocamo-nos à disposição para cooperar com o Parlamento e demais agentes interessados em fases subsequentes de necessário amadurecimento do tema.

Associação Latino-Americana de Internet (ALAI)

Contribuição da ALAI à Consulta Pública sobre o PL nº 2768/2022

Sumário

1. Introdução	2
2. Avaliação técnica, riscos e vantagens do PL nº 2.768/2022	3
1.1 Falhas de mercado no contexto dos mercados digitais brasileiros	3
1.2 Identificação das firmas reguladas	5
1.3 Organização do Estado - Sobreposições e Ineficiências Institucionais	8
3. Implicações econômicas da proposta regulação em plataformas digitais	9
1.4 Implicações referentes à taxa de fiscalização	9
1.5 <i>Implicações de uma regulação ex-ante</i>	11
Conclusões	12

1. Introdução

4. Este documento tem como foco a avaliação técnica do projeto de lei, explorando, do ponto de vista econômico e concorrencial, suas eventuais fragilidades ou lacunas visando subsidiar as contribuições da associação.

5. O PL nº 2.768/2022 propõe regular de maneira ex-ante plataformas digitais no Brasil. No entanto, a proposta apresenta diversas deficiências que suscitam preocupações quanto à sua aplicabilidade e efetividade no contexto brasileiro.

6. Primeiramente, destaca-se na proposta a **ausência de identificação clara das falhas de mercado** que se pretende corrigir com a legislação. Essa omissão macula a iniciativa, pois a eficácia de qualquer intervenção regulatória depende de um diagnóstico preciso das ineficiências ou problemas que ela busca solucionar.

7. A falta de clareza na definição da falha de mercado que justifique tal regulação dificulta a determinação dos objetivos almejados pela proposta, podendo resultar em uma intervenção que não cumpre tais objetivos ou introduz ineficiências no ambiente competitivo da economia digitalizada.

8. Em segundo lugar, o PL nº 2.768/2022 apresenta graves **problemas na metodologia proposta para identificar firmas detentoras de “poder de controle de acesso essencial”**.

9. Diferentemente de abordagens utilizadas nas poucas legislações estrangeiras sobre a matéria, que combinam critérios qualitativos e quantitativos para designar as empresas reguladas, o PL brasileiro depende unicamente de um critério quantitativo de faturamento. Essa abordagem simplificada não captura a complexidade dos incontáveis setores que utilizam tecnologias digitais, dado que o faturamento pode não refletir adequadamente o poder de mercado das empresas.

10. Além disso, a utilização de **definição ampla e vaga das plataformas reguladas** em seu Art. 6º acarreta incertezas e interpretações inconsistentes da lei. Ao não delimitar precisamente as firmas alvo, a proposta pode, não apenas regular entidades que estão além do escopo pretendido, mas também falhar em se concentrar adequadamente naquelas que exercem um papel dominante na economia, comprometendo assim o princípio da assimetria objetivado.

11. Quanto à organização do Estado, o arranjo institucional apresentado no projeto **inaugura indesejada sobreposição de competências**. As **imprecisões** relacionadas à utilização exclusiva do critério de faturamento **repercutem criticamente nas obrigações das plataformas digitais previstas no Art. 10** do PL nº 2.768/2022 e sobre quem acompanha esses compromissos, criando confusão institucional entre os **papéis de Cade e Anatel**.

12. Por fim, a proposta do PL nº 2.768/2022 de instaurar uma **taxa de fiscalização** sobre a receita operacional bruta das plataformas digitais, conforme detalhado nos Artigos 14 e 15, representa uma preocupação significativa.

13. Estima-se que tal medida tributária tenha amplas consequências distorcivas ao mercado, especialmente considerando a possibilidade de tais custos serem transferidos para consumidores e usuários profissionais. A incidência da taxa sobre uma gama variada de serviços interconectados é um ponto de atenção, dado que amplia o impacto negativo da medida para além de plataformas que aparentemente seriam alvo da regulação proposta.

2. Avaliação técnica, riscos e vantagens do PL nº 2.768/2022

1.1 Falhas de mercado no contexto dos mercados digitais brasileiros

14. Um modelo regulatório ótimo atua sobre os resultados ineficientes ou insuficientes produzidos pelo mecanismo de mercado – conhecidos como falhas de mercado –, orientando-os a produzirem

outputs para que as alocações de recursos, investimentos e produção ocorram nos níveis socialmente desejáveis.

15. O PL nº 2.768/2022, pela sua natureza assimétrica, sugere, portanto, que o legislador proponente identifique como falha de mercado um problema de monopólio das plataformas digitais. No entanto, os objetivos delineados no PL não indicam com clareza quais seriam as outras falhas ou se esperariam ser corrigidas pela proposta de lei.

16. No que tange ao poder de mercado, é importante considerar a **realidade local** e o **conjunto completo de elementos** que determinam a **dinâmica competitiva** para se identificar a existência dessa falha de mercado.

17. Além disso, é necessário verificar se os **instrumentos já disponíveis** para evitar abusos e exercício de poder de mercado estão sendo eficazes.

18. O Brasil, por meio do **Cade, órgão de defesa da concorrência, tem um acúmulo teórico e institucional** sobre mecanismos de identificação de poder de mercado e, especialmente, sobre a existência de abuso de posição dominante.

19. Em se tratando de empresas que prestam serviços em ambiente digital, há **casos** em que as **denúncias** de práticas anticompetitivas foram **arquivadas** e outros em que foram estabelecidos **acordos** entre as empresas e a autoridade brasileira. Logo, ou o Cade não identificou um problema concorrencial que necessitasse intervenção ou o ferramental existente permitiu a solução do problema.

20. A **jurisprudência** já existente, portanto, indica que a autoridade antitruste se mostra capaz de impedir abusos de poder dominante em mercados em que empresas atuam sobremaneira por meio da Internet, assim como ocorre para a generalidade de setores da economia.

21. O PL se compara, explicitamente, ao *Digital Markets Act* (DMA)¹ europeu. No entanto, há distinções notórias em vários eixos.

22. O **processo de elaboração do DMA** contou com uma **análise de impacto regulatório e com a revisão de todos os casos antitruste** envolvendo diferentes mercados analisados pela autoridade de defesa da concorrência do bloco econômico. Este elemento é fundamental para que **realidades locais** (aspectos de mercado e do arranjo normativo existente) sejam consideradas ao implementar uma regulação assimétrica e ao identificar quais setores e quais empresas devem ser foco da regulação.

23. Além disso, é importante considerar como **outros países**, além da União Europeia, estão discutindo a implementação de regras para a competição na economia digital, com especial atenção em como as diferenças se adequam à realidade de cada local.

¹ O Digital Markets Act é a proposta de regulação de plataformas digitais apresentada pela Comissão Europeia, aprovada em setembro de 2022. Ela apresenta regras para a atuação de plataformas em mercados digitais em toda a União Europeia. O PL 2768/2022, em sua seção de justificação, cita explicitamente sua inspiração na proposta europeia.

24. Para citar alguns exemplos, tem-se **Taiwan**, que, diante da **revisão** cuidadosa da atuação da autoridade antitruste no país, **concluiu não ser necessário**, por ora, a implementação de uma regulação específica. Entendeu-se mais adequado implementar alterações em atos normativos que orientam a prática antitruste².

25. Na **Índia**, não há definição sobre qual modelo o país adotará, mas existe a sinalização de **distanciamento do sistema regulatório *ex-ante* puro** (Gouri & Shrivastavam, 2023; NEXT IAS Content Team, 2023).

26. A escolha por uma modelagem desse estilo pode não apenas tornar a regulação pouco responsiva à dinâmica de diferentes mercados, mas também acabar abafando características inovadoras de múltiplos setores, intrínsecas à economia digital e socialmente desejáveis.

1.2 Identificação das firmas reguladas

27. A escolha por uma **regulação assimétrica** (aplicável apenas para firmas maiores) parte do **pressuposto** da identificação de que a **falha de mercado** a ser corrigida é o **poder de mercado**, havendo conjunto mais limitado de empresas a serem reguladas. Ao estabelecer uma regulação assimétrica, espera-se que sejam criadas condições para que entrantes ou firmas não incumbentes se tornem mais competitivas (Carugati, 2020b).

28. Considerando as **propostas de regulação** de economia digital que assumem **caráter assimétrico em sete jurisdições**, a **OCDE (2023)**³ constatou uma pluralidade de maneiras para se identificar as empresas a serem reguladas, adaptando-se às particularidades e desafios específicos do ambiente digital de cada país. Tal variação reflete as complexidades únicas do ambiente digital (OCDE, 2023).

29. Em particular, o relatório da OCDE concluiu que as propostas de regulação *ex-ante* internacionais podem ser divididas em dois grupos:

- i. Aquelas que recorrem a combinação de critérios quantitativos e qualitativos para identificação das firmas reguladas
- ii. Aquelas que recorrem somente a critérios qualitativos para identificação das firmas reguladas

30. É importante notar que, no panorama internacional, existem **apenas 3 (três) regulações *ex-ante* no mundo (duas na Europa e uma no Japão)** para plataformas digitais, e **nenhuma dessas poucas leis depende exclusivamente de critérios quantitativos**, que é a proposta do PL nº 2.768/2022.

² Fonte: https://www.pymnts.com/cpi_posts/insights-on-taiwan-digital-economy-white-paper/; <https://www.ftc.gov.tw/internet/english/doc/docDetail.aspx?uid=179&docid=17352>

³ Fonte: <https://www.oecd.org/competition/analytical-note-on-the-G7-inventory-of-new-rules-for-digital-markets-2023.pdf>

31. O PL brasileiro define que toda plataforma atuante no país que auferir “receita operacional” anual igual ou superior a R\$ 70 milhões será caracterizada como detentora de “**poder de controle de acesso essencial**” e estará sujeita à regulação.
32. Ainda que o próprio termo do PL seja “poder de controle de acesso essencial”, não há **nenhuma menção a critérios qualitativos ou relacionados ao acesso de usuários** - de negócios ou finais - a determinada plataforma, nem uma definição do que seria um acesso essencial.
33. **Tampouco** há considerações a respeito de uma **avaliação qualitativa do grau de multihoming** em cada mercado ou de análises se agentes econômicos têm **dependência** a uma determinada plataforma.
34. Esses **elementos faltantes são essenciais** para que a autoridade antitruste, os analistas, agentes de mercado, acadêmicos e o Parlamento promovam interpretação mais profunda da dinâmica de cada segmento de mercado, que é todo ele bastante heterogêneo.
35. A opção do PL nº 2.768/2022 em se basear **unicamente no critério quantitativo** de faturamento para a regulação *ex-ante* de plataformas inspira é um dos sintomas de seu descasamento com as complexidades da economia digital.
36. Além de preterir a utilidade e necessidade da utilização de critérios qualitativos para a determinação de firmas, o **PL brasileiro se apoia na noção de que o faturamento das empresas é suficiente para avaliar o verdadeiro poder de mercado, ou controlar o acesso a serviços ditos essenciais** das plataformas, **se estes efetivamente existirem**, no sentido econômico do termo. Conforme discutido e reconhecido internacionalmente, essa premissa tem alcance limitado.
37. Dificilmente o **faturamento das firmas funcionará, isoladamente, como proxy de poder de mercado** em um contexto tão complexo, dinâmico e específico quanto o dos mercados digitais.
38. No campo técnico-institucional, o PL apequena o **acúmulo teórico e empírico** da autoridade antitruste brasileira, o Cade, que tem desenvolvido, ao longo de anos, um **padrão de análise para identificar agentes que detêm poder de mercado e posição dominante**, definir o que seria **insumos ou infraestruturas essenciais** e, sobretudo, eventual **abuso de posição dominante**.
39. Diante disso, é essencial enfatizar que a regulamentação *ex ante* deve aderir ao princípio da proporcionalidade. Esse princípio não deve ser confundido com o estabelecimento de disparidades regulatórias distintas com base no nível de receita de cada entidade regulada, que pode estar mais relacionado às suas atividades do que ao seu tamanho.
40. Além das questões relacionadas à utilização exclusiva do critério de faturamento, o processo de identificação das entidades alvo do PL nº 2.768/2022 também apresenta **outra limitação relevante: a definição abrangente e pouco clara** do que constitui uma “**plataforma digital**”.
41. O Art. 6º do PL caracteriza o que são “plataformas digitais”, identificando-as como “**aplicações de internet**” executadas nas seguintes **modalidades**:

- a) Serviços de intermediação online;
- b) Ferramentas de busca online;
- c) Redes sociais;
- d) Plataformas de compartilhamento de vídeos;
- e) Serviços de comunicação interpessoais;
- f) Sistemas operacionais;
- g) Serviços de computação em nuvem;
- h) Serviços de publicidade online ofertados por operador das plataformas digitais previstas nos itens anteriores.

42. Na esteira da inspiração do modelo europeu presente no PL nº 2.768/2022, observa-se que as oito atividades listadas pela proposta legislativa brasileira se aproximam da lista adotada pelo DMA, faltando apenas navegadores de sites e assistentes virtuais. Entretanto, o DMA inclui definição expressa para cada uma das atividades listadas.

43. Além disso, há um estudo da Comissão Europeia que sugere uma decisão de escolha das atividades a serem alvo da regulação. Em resumo, a **Comissão Europeia** apontou as próprias **investigações antitruste do órgão para identificar os setores alvo**.

44. Ainda que o procedimento usado na Europa para estabelecer os mercados atingidos pela regulação seja também imperfeito, pode-se afirmar que as autoridades se basearam em casos concretos condenados naquela região.

45. Tendo em vista as diferenças econômicas entre o Brasil e a UE, é temerário inferir, de imediato, que as mesmas atividades sujeitas à regulação naquele bloco econômico deveriam ser igualmente reguladas no Brasil.

46. **Recomenda-se uma análise detalhada dos casos investigados pelo Cade e investigação dinâmica de mercados em geral, a fim de avaliar os setores atingidos e as empresas envolvidas, assim como as conclusões alcançadas.**

47. É importante reforçar a **falta de clareza** do PL nº 2.768/2022 quanto às **especificações das atividades** incluídas no inciso II do Art. 6º, que gera **incertezas** em relação quais atividades serão atingidas pela regulação. Por exemplo, no caso de serviços de intermediação online, estariam incluídas plataformas que forneçam serviços business-to-business (B2B), *fintechs* ou *healthtechs*, os quais podem já estar sujeitos a regimes regulatórios próprios?

48. A pouca precisão terminológica do PL nº 2.768/20220 leva a inclusão de um **amplo espectro de atividades e de firmas, que não necessariamente demandam as mesmas preocupações regulatórias**.

49. A heterogeneidade das plataformas digitais, que se distinguem em termos de modelos de negócios, tem implicações ao desenho regulatório que deve ser adotado. Portanto, além de a vagueza na formulação do PL propiciar discrepâncias interpretativas, ela **agrega um conjunto heterogêneo de empresas e propõe um mesmo remédio a todas elas.**

50. A **falta de especificidade** e a incerteza gerada pela **definição** ampla contida no PL nº 2.768/2022 é ilustrada pela **diversidade de empresas** encontradas em exercício de listagem das firmas que estariam sujeitas a esta proposta de regulação. Nele, poderiam se encontrar empresas de **e-commerce, de serviços financeiros, transporte, saúde, imobiliário, educação, delivery, entre outras. Setores bastante específicos, como atividades de crowdfunding e plataformas ligadas à agricultura também poderiam aparecer entre as firmas passíveis de regulação.**

51. O desenho inadequado do **processo de identificação das firmas** certamente irá gerar **incertezas** para as **empresas que ingressam no ambiente digital no Brasil.** A abrangência e imprecisão do texto do PL podem resultar em uma aplicação excessiva de suas disposições a uma gama extensa de empresas e segmentos, uma vez que desconsidera a heterogeneidade dos ecossistemas digitais.

1.3 Organização do Estado - Sobreposições e Ineficiências Institucionais

52. Quanto à organização do Estado, o arranjo institucional apresentado no projeto **inaugura indesejada sobreposição de competências.**

53. As **imprecisões** relacionadas à utilização exclusiva do critério de faturamento e à definição abrangente **repercutem criticamente nas obrigações das plataformas digitais previstas no Art. 10** do PL nº 2.768/2022 e sobre quem acompanha esses compromissos.

54. As obrigações descritas no Art. 10 carecem de especificidade e há **pouca clareza** com relação aos **critérios de avaliação** de cada uma delas.

55. Considerando os termos expostos no PL, **obrigações mais detalhadas** provavelmente exigiriam a **intervenção da ANATEL** para fins regulatórios. importa observar que a aplicação dessas obrigações estaria restrita a plataformas digitais com poder econômico.

56. Por outro lado, a aplicação **contra o abuso do poder econômico**, abrangendo **práticas unilaterais**, que podem distorcer o ambiente de mercado e restringir a concorrência, **estaria sob a jurisdição do Cade.**

57. Analisando mais detidamente cada um dos incisos do Art. 10, no que se refere ao I, há indicação de que a **Anatel teria amplo poder de requisitar informações**, sem limites, objetivos ou parâmetros especificados.

58. Com relação ao inciso III, também há imprecisões, especialmente quando se considera que o termo "**dados**" não é definido ao longo do Projeto de Lei (por exemplo, o termo se refere a dados em geral ou a **dados pessoais**?). Isso é significativo porque, se a intenção era tratar de dados pessoais, por exemplo, esse uso já está descrito e regulado pela **LGPD**.

59. Além disso, "**utilização adequada**" é uma expressão imprecisa, permitiria ampla gama de interpretações por parte da **Anatel** e geraria insegurança jurídica.

60. Em resumo, o artigo concede **mais autoridade à Anatel**, afirmando que a agência reguladora pode impor "obrigações de separação contábil e funcional, bem como medidas de mitigação a eventual abuso de poder econômico, incluindo as relacionadas à portabilidade de dados e à interoperabilidade."

61. Mais uma vez, a **principal preocupação está na ampla delegação de autoridade, sem uma definição clara do que constitui separação contábil e funcional** (por exemplo, se a **Anatel** pode reestruturar internamente as empresas para aumentar a clareza em suas diversas plataformas digitais, obrigar a separação das contas ou pode obrigar o desinvestimento de parte da empresa).

3. Implicações econômicas da proposta regulação em plataformas digitais

1.4 Implicações referentes à taxa de fiscalização

62. Os art. 14 e 15 do PL nº 2.768/2022 dispõem sobre a implementação de uma taxa anual de **2% que incide sobre a receita operacional bruta** das plataformas, denominada de **Taxa de Fiscalização**.

63. As implicações e impactos econômicos da taxa se **assemelham ao de um imposto aplicado sobre a receita operacional** das empresas atuando como um "custo" adicional *ad valorem* para as plataformas, que afetam as decisões de preços, investimento e operações das empresas de maneira indistinta.

64. Isso é particularmente relevante, pois **impostos sobre receitas**, em especial, os que incidem sobre serviços digitais, são apontados pela literatura como **mecanismos altamente distorcivos e com grande potencial para gerarem efeitos em cascata** ao transmitirem-se para diversas etapas da **cadeia de valor**. Esse desenho leva ao aumento de custos que se acumulam e, inevitavelmente, são repassados ao consumidor final (Keen, 2013; Ross, 2016; Pellefigue, 2019; Russo, 2019; Bunn et al., 2020; Pomp 2021).

65. Por contemplar uma ampla gama de serviços, o art. 6º do PL nº 2.768/2022 **intensifica os efeitos em cascata da taxação** sobre diferentes etapas dessa cadeia, potencialmente levando a **distorções de mercado e ineficiências alocativas**⁴.
66. O PL parece negligenciar que **grande parte do ônus econômico desse tipo de política** de taxação sobre a receita das plataformas digitais, se não sua totalidade, recairia sobre os **usuários comerciais e profissionais dessas plataformas**, conforme a literatura.
67. A título de exemplo, Pellefigue (2019) oferece uma análise empírica importante sobre o impacto do DST⁵ (*digital service tax*) implementado na **França** nos setores de marketplaces e anúncios digitais. O estudo demonstra que a maior parte do custo econômico da **taxa de 3%** sobre as receitas operacionais das plataformas digitais será dividido, de forma simétrica, entre os **consumidores**, através de maiores preços e menos volume consumido, e **usuários profissionais**, através de menores remunerações.
68. Tal evidência sublinha a necessidade de cautela e aprofundamento analítico, antes de implementar taxações que podem afetar desproporcionalmente diferentes agentes. Sobretudo, deve-se considerar o montante fiscal necessário para a criação e manutenção de uma nova estrutura governamental que será responsável pela aplicação da proposta lei.
69. Além disso, deve-se compreender os **impactos econômicos na cadeia produtiva**.
70. Para além dos efeitos sobre os usuários das plataformas, é esperado que a taxação sobre a receita operacional proposta pelo PL nº 2.768/2022 também impacte significativamente as empresas e **concorrência do ambiente digital**.
71. Ao analisar os impactos da aplicação de uma taxa sobre o faturamento, é importante entender que empresas com margens de lucro mais estreitas ou que estejam operando no vermelho - como as possíveis entrantes -, encontram-se em uma posição mais vulnerável e são, conseqüentemente, mais intensamente penalizadas por tal taxação (Bunn et al., 2020).
72. Assim, o PL nº 2.768/2022 pode, involuntariamente, **intensificar as disparidades competitivas existentes, fortalecendo a dominância de entidades já estabelecidas** com maior capacidade de absorver os custos tributários incrementais.
73. Esse cenário, na sua essência, pode **desencorajar a diversidade e a competitividade** no ambiente digital brasileiro, **sufocando potencialmente a inovação e o crescimento econômico sustentável**, componentes cruciais para o desenvolvimento da economia brasileira na era digital.

⁴ Para ilustrar a questão, considere a incidência de uma taxa sobre receitas em três diferentes segmentos da cadeia de valor digital: provedores de serviços em nuvem, plataformas intermediárias que dependem desses serviços e, finalmente, plataformas de publicidade digital usadas por esses intermediários para alcançarem o consumidor. Essa configuração é habitual na prestação de serviços, refletindo a relevância tanto do armazenamento em nuvem quanto da publicidade digital na economia atual. Se cada um desses elos optar por transferir o custo dessa taxa ao próximo estágio na cadeia, o impacto cumulativo sobre o preço final ao consumidor pode ser significativamente maior do que o inicialmente esperado.

⁵ Digital Service Tax se refere a qualquer imposto recolhido sob atividades que envolvam plataformas digitais, sejam vendas online, publicidade digital, uso de dados, entre outros setores, geralmente incidindo sob a receita operacional bruta das empresas afetadas.

1.5 Implicações de uma regulação *ex-ante*

74. O PL nº 2.768/2022 não apresenta ou não está respaldado por **estudos locais** que demonstrem as **falhas de mercado** das plataformas digitais no Brasil. Esse diagnóstico seria de extrema relevância para se ter **clareza sobre qual modelo de regulação deve ser adotado** na realidade local.

75. Modelos regulatórios assimétricos devem ser utilizados com base em um diagnóstico preciso sobre as falhas de mercado, uma vez que podem gerar situações ineficientes e injustas, como apontado por Carugati (2020b, 9-13).

76. Ao avaliar se a implementação de uma regulação *ex-ante* para as plataformas digitais é a abordagem mais eficiente, é crucial **distinguir** se eventuais falhas de mercado identificadas são causadas pelo **exercício de poder de mercado por grandes plataformas (problema de monopólio) ou se são geradas por problemas estruturais do setor (Carugati, 2020b)**. Se forem estruturais, uma regulação simétrica (aplicável a todas as firmas) é recomendada, se, por outro lado, o problema for de poder de mercado, como no caso dos monopólios naturais, uma regulação assimétrica deve ser aplicada. Dificilmente, abordagens regulatórias eficazes para solucionar uma dessas situações será tão eficaz para solucionar a outra.

77. O ecossistema digital é marcado por **elevada concorrência entre empresas** (Carugati, 2020b). Tal configuração sugere que eventual poder de mercado conquistado por algumas delas pode ser **resultado de processos de inovação e não de práticas anticompetitivas**.

78. Especificamente no contexto de plataformas digitais, a aplicação de uma **regulação *ex-ante* assimétrica para abordar questões que advêm de causas estruturais pode ser inadequada**. Uma regulação assimétrica cria um **ambiente competitivo desigual** para grandes plataformas e pode resultar no fortalecimento de firmas menores, que na ausência de uma abordagem estrutural, eventualmente replicariam os comportamentos que a regulação almeja coibir.

79. Estabelecer critérios claros e objetivos para determinar quais empresas estariam sujeitas à regulação assimétrica é complexo e, se mal ajustados, podem gerar incertezas e ineficiências no setor digital.

80. Por fim, ressalta-se que plataformas digitais atuam em um contexto de acirrada competição, enfrentando concorrentes de grande e pequeno porte, não somente em seus mercados de origem, mas também em mercados adjacentes.

81. Essa disputa ocorre tanto em espaços online quanto offline e pode envolver uma gama variada de produtos e serviços. Por exemplo, algumas plataformas de redes sociais passaram a oferecer espaços para comerciantes estabelecerem suas lojas eletrônicas, entrando assim, em concorrência direta através de preço, qualidade e inovação, com outras grandes plataformas que tradicionalmente atuam como *marketplaces* online.

82. Dessa forma, **intervenções regulatórias *ex-ante*** desenhadas para coibir exclusivamente problemas associados a monopólios **podem falhar em levar em consideração a verdadeira dinâmica competitiva do setor.**

83. Logo, a abordagem escolhida pelo PL nº 2.768/2022 de implementar uma **regulação *ex-ante* assimétrica com o objetivo de promover a concorrência, pode não ser a mais eficiente, nem a mais justa, especialmente no contexto específico das plataformas digitais.**

Conclusões

84. Em síntese, a análise acima concluiu que a presente versão do PL nº 2.768/2022 possui cinco grandes deficiências:

- **Ausência da identificação de falhas de mercado a serem equacionadas e qual o objetivo da regulação:** O PL nº 2.768/2022, pela sua natureza assimétrica, sugere que o legislador proponente identifica como falha de mercado um problema de monopólio das plataformas digitais. No entanto, essa falha não foi constatada na prática no Brasil pelas autoridades competentes como o CADE e os objetivos delineados no PL não indicam com clareza qual seria uma definição adequada de mercado, as falhas de mercado existentes e como a proposta de lei atuaria para corrigi-las. Assim, a escolha por uma abordagem *ex ante* de regulação pode não ser a mais adequada.
- **Identificação das firmas e setores regulados:** a falta de clareza do PL nº 2.768/2022 quanto às especificações das atividades incluídas no inciso II do Art. 6º, que gera incertezas em relação quais atividades serão atingidas pela regulação. A pouca precisão também acarreta a inclusão de um amplo espectro de atividades e de firmas, que não necessariamente demandam as mesmas preocupações regulatórias.
- Conforme presente no art. 9º, a seleção de um **único critério, receita bruta anual**, para definição das empresas a serem reguladas ignora características relevantes na operação de plataformas digitais, como volume de tráfego e quantidade de usuários ativos.
- **Indesejada sobreposição de competências:** o arranjo institucional apresentado no projeto cria confusão institucional entre os papéis de **Cade e Anatel. inaugura indesejada sobreposição de competências.** As **imprecisões** relacionadas à utilização exclusiva do critério de faturamento **repercutem criticamente nas obrigações das plataformas digitais previstas no Art. 10** do PL nº 2.768/2022 e sobre quem acompanha esses compromissos.

- Implicações econômicas - a literatura referente a **taxação sobre a receita de plataformas digitais indica que taxações podem gerar diminuição do bem-estar dos usuários e redução dos investimentos em inovação e da oferta de serviços, afetando toda uma cadeia de valor.** Adicionalmente, no caso brasileiro pode, involuntariamente, intensificar as disparidades competitivas existentes, fortalecendo a dominância de entidades internacionais já estabelecidas com maior capacidade de absorver os custos tributários incrementais. .

Referências

BUNN, Daniel; ASEN, Elke; ENACHE, Cristina. Digital taxation around the world. Tax foundation, v. 20, 2020.

CARUGATI, Christophe. Regulation in the Digital Economy. Is Ex-Ante Regulation of 'Gatekeepers' An Efficient and Fair Solution, 2020a.

CARUGATI, Christophe. Building an Efficient Regulation in the Digital Economy. 2020b.

HEADY, Christopher. Optimal taxation as a guide to tax policy: a survey. Fiscal studies, v. 14, n. 1, p. 15-41, 1993.

KEEN, Michael. Targeting, cascading and indirect tax design. Indian Growth and Development Review, v. 7, n. 2, p. 181-201, 2013.

OCDE. Ex ante regulation of digital markets. Competition Committee Discussion Paper, 2021.

OCDE. G7 inventory of new rules for digital markets: Analytical note, 2023.

PELLEFIGUE, Julien. The French Digital Service Tax an Economic Impact Assessment. Deloitte Taj, v. 22, p. 1-4, 2019.

POMP, Richard D. Turnover Taxes: Their Origin, Fallfrom Grace, and Resurrection. JOURNAL OF STATE TAXATION, 2021.

ROSS, Justin M. Gross Receipts Taxes: Theory and Recent Evidence. Tax Foundation Report, Fiscal Fact, n. 529, 2016.

RUSSO, Karl. Superiority of the VAT to turnover tax as an indirect tax on digital services. National Tax Journal, v. 72, n. 4, p. 857-880, 2019.

SILVA, Victo J., CHIARINI, Tulio, RIBEIRO, Leonardo C. The Brazilian digital platform economy: a first approach. Center for Open Science, 2022.