

Internet Autoridades de vários países estudam leis e ações judiciais

Concentração de 'Big Techs' desperta pressão regulatória

João Luiz Rosa e Daniela Braun
De São Paulo

Nos últimos anos, as grandes companhias de internet acumularam dinheiro e influência sem precedentes ao formatar e conduzir as políticas comerciais que regem a publicidade digital. Com acordos marcados por cláusulas de confidencialidade, algoritmos difíceis de decifrar e grandes doses de autofiscalização, essas empresas entraram no alvo de investigações antitruste em diversos países, mas seus modelos de negócio permaneceram praticamente intactos, a despeito de multas bilionárias recebidas em alguns casos. Essa situação, no entanto, pode estar prestes a mudar.

Em dezembro, dez Estados americanos entraram com uma ação judicial contra o Google, na qual acusam a companhia de práticas anticompetitivas. Um dos pontos centrais é um acordo pelo qual a empresa concederia vantagens ao Facebook no mercado de anúncios digitais, em detrimento dos demais parceiros. O processo se segue a outra ação judicial recente, movida em outubro, na qual o Departamento de Justiça dos Estados Unidos acusa o Google de restringir a concorrência ilegalmente, por meio de acordos com a Apple.

Na Europa, a França discute a imposição de taxas sobre as empresas de internet — como Apple, Google e Amazon —, alegando que essas companhias não contribuem como deveriam, uma percepção que aumentou na pandemia, quando a economia global despencou, mas os ganhos das chamadas "Big Techs" cresceram significativamente. A gestão Trump se opôs frontalmente à proposta dos franceses, mas a administração Biden já deu sinais de que aceita discutir o assunto, o que abre espaço para iniciativas semelhantes em outros países. Mesmo nos EUA já se vê disposição para isso. Dias atrás, o Estado de Maryland anunciou um polêmico imposto sobre publicidade digital — o primeiro do país — com estimativa de arrecadar US\$ 250 milhões em um ano.

Outro sinal importante vem da Austrália, onde o parlamento tenta aprovar uma lei para obrigar o Google e o Facebook a pagarem às companhias jornalísticas pelos links de notícias.

Inicialmente, o Google ameaçou abandonar o país se a medida fosse aprovada, o que elevou a temperatura da discussão. "Deixe-me ser claro: a Austrália estabelece as regras para o que pode ser feito na Austrália", disse, em resposta, o primeiro-ministro Scott Morrison. Na semana passada, o Google mudou de direção e começou a fechar acordos para remunerar as empresas de mídia australianas. O Facebook bloqueou os links de notícias de sua página, na quinta-feira, provocando um "apagão" noticioso no país. Nesta semana, voltou a exibí-las, depois de negociar alterações no projeto de lei com as autoridades australianas.

EUA avaliam práticas anticompetitivas, França estuda taxa e Austrália quer pagamento por notícias

No mercado, o entendimento é que, dependendo de como avançarem, essas ações regulatórias podem ajudar a imprimir um novo desenho ao setor de publicidade on-line, marcado por um alto grau de concentração. No ano passado, Google e Facebook ficaram com 53,3% do bolo publicitário on-line dos EUA, o maior do mundo, estimado em US\$ 133,6 bilhões. A fatia do Google foi de 29,7% e a do Facebook de 23,5%, segundo dados preliminares da eMarketer. Em terceiro lugar veio a Amazon, com 10,2%. O triplóio, como definiu a consultoria, encerrou 2020 com 64% de participação, um aumento de 0,2 ponto percentual em relação a 2019, ou uma receita adicional de US\$ 1,6 bilhão.

"No mundo inteiro, a publicidade digital ainda é uma terra sem lei. As empresas fazem suas próprias regras", diz Mario D'Andrea, presidente da Associação Brasileira de Agências de Publicidade (Abap). "Isso é consequência de uma legislação antiga", afirma o publicitário. Os regulamentos disponíveis remontam a duas décadas, quando os anúncios digitais não tinham a relevância de hoje e as empresas do setor não eram tão dominantes. A falta de regras, diz D'Andrea, favoreceu a concentração em um número muito pequeno de concorrentes.

Mesmo nos casos em que houve atualizações regulatórias impor-

tantes, os aspectos relativos à concentração econômica acabaram deixados de lado, diz o publicitário. "O Marco Civil da internet [Lei 12.965/2014, que regula o uso da rede no país] nem encosta em questões como tributação".

Para advogados especializados, o avanço das plataformas digitais caminha inevitavelmente para a abertura de mais casos de análise concorrencial. "Sem querer, a sociedade ficou sem opções diante da tendência de concentração no meio on-line", diz Renato Opice Blum, especialista em direito digital e presidente da Opice Blum Advogados.

Transparência é o primeiro ponto a ser avaliado em uma eventual relação de favorecimento, afirma o advogado, como a que está sendo investigada entre Google e Facebook. "Se fica claro para o mercado que houve favorecimento, é superada a primeira fase de análise do ponto de vista anticoncorrencial".

Quando a relação comercial não é transparente, diz Opice Blum, devem ser avaliados critérios como a legalidade do favorecimento e, em seguida, se tal combinação prejudica a entrada ou a permanência de outras empresas naquele setor. "Se a concentração de mercado inibe outros setores, pode haver aumento de preços e isso prejudica a sociedade".

No caso dos dez Estados americanos contra o Google, a acusação é de que a companhia deu ao Facebook vantagens que não ofereceu a outros parceiros que participam da mesma aliança para vender anúncios. O jornal "New York Times" ouviu seis das mais de 20 empresas que integram essa frente e todas disseram não saber dos benefícios. Em reportagem publicada no mês passado, o jornal informou que em 2017 o Facebook começou a testar um novo sistema on-line de publicidade digital, que faria frente ao Google, mas dois anos depois abandonou o projeto e se aliou à rede do concorrente.

Para Gesner Oliveira, sócio da GO Advogados e ex-presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), as autoridades antitruste americanas entraram em uma fase mais rigorosa de análise das plataformas digitais porque demoraram a se posicionar sobre aquisições feitas no passado, o que permitiu a esses grupos assumirem posição dominante. "Cada vez mais as autoridades estão se dando conta de que isso foi um erro", afirma.

O Google e o Facebook ampliaram largamente seu alcance original ao comprar empresas menores, que lideravam segmentos com grande potencial. No caso do Google, as aquisições estratégicas incluíram YouTube (comprado em 2016, por US\$ 1,65 bilhão), Waze (2013, por US\$ 1,15 bilhão) e DoubleClick (2007, por US\$ 3,1 bilhões). O Facebook tornou-se dono do Instagram (em 2012, por US\$ 1 bilhão) e do WhatsApp (2014, por US\$ 22 bilhões), entre outras companhias.

No mês passado, o Projeto Americano de Liberdade Econômica (AELP, na sigla em inglês), um grupo de defesa da competição, enviou ao governo Biden um relatório no qual sugere medidas para conter o poder das "Big Techs". No texto, o grupo diz que o Facebook e o Google são mais que empresas de tecnologia — são redes de comunicação — e que a Amazon, além de varejista on-line, é também um estúdio de TV e cinema, uma empresa de logística e uma provedora de serviços na nuvem, entre outros negócios. "No entanto, [essas companhias] são quase completamente desregulamentadas e sua consolidação de poder mina a democracia e toma a economia menos competitiva, menos inovadora e menos igual", afirma o grupo.

Para Mario D'Andrea, presidente da Abap, de agências publicitárias, área digital ainda é "terra sem lei"

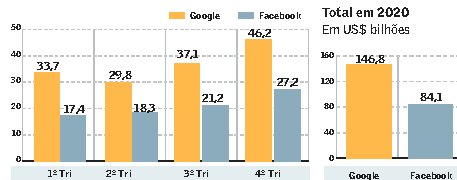
Para analistas internacionais, é cedo para saber se Biden ingressará em uma cruzada para desmembrar as "Big Techs", como a senadora Elizabeth Warren defendeu dois anos atrás, quando era pré-candidata do Partido Democrata à vaga para concorrer à presidência dos EUA. Biden não mencionou o assunto em sua campanha, o que é visto como sinal de que não dará prioridade ao assunto. Recentes indicações a postos-chave no Departamento de Justiça, no entanto, têm despertado comentários de que um grupo mais crítico às gigantes de tecnologia está em gestação, com repercussões imprevisíveis.

No Brasil, há três investigações contra o Google no Cade, mas os procedimentos não estão relacionados aos anúncios on-line. O ór-

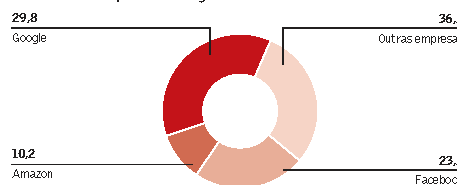
Mídia digital

Evolução das Big Techs no mercado publicitário - em %

Faturamento com anúncios em 2020



Divisão do bolo publicitário digital nos EUA - em %



Audiência das plataformas no acesso mensal do público

	Brasil	Mundo
Google (Busca, YouTube, Gmail etc.)	99%	63,2%
Facebook + Instagram, Messenger e WhatsApp	95,1%	50,2%
Taboola (1 mil sites de notícias no Brasil e 9 mil no mundo)	87,4%	43,3%
Microsoft (Outlook, One Drive, Office on-line etc.)	66,2%	41,3%

Fonte: Google, Facebook, eMarketer e Comissão Dezembro/2020

gão investiga conduta anticoncorrencial no mercado de sistemas operacionais, nos de buscas e notícias e no de buscas locais, que traz informações específicas sobre estabelecimentos. Outros três casos foram arquivados. Não há investigação sobre o Facebook.

Procurado pelo Valor, o Cade informou, em nota, que "não possui nenhuma investigação em andamento sobre concentração econômica em mercados de publicidade digital. A autarquia também nunca condenou nenhuma empresa anteriormente por infrações à ordem econômica ligadas a este mercado".

O papel do Cade é considerado vital. Para muitos advogados, não é preciso criar regras para as "Big Techs" porque o Brasil dispõe da Lei 12.529, de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Com base nessa legislação, a atuação do Cade sobre movimentos de consolidação dispensa a tarefa de criar leis, dizem esses especialistas. "O Cade tem poder para exigir essa transparência e o judiciário pode fazer o mesmo", afirma Oliveira, que comandou a autarquia de 1996 a 2000.

É consenso, porém, que a atenção do Cade sobre os meios digitais deve ser reforçada, principalmente quando se discutem implicações que vão além do negócio e abrangem questões como identidade e privacidade dos cidadãos.

"Não devemos temer a economia digital. É um avanço positivo e irreversível, mas que precisa ser bem regulada sob pena de danos muito sérios à economia, à privacidade e à democracia", diz Oliveira.

Uma das questões mais discutidas é como enquadrar as empresas de internet em uma categoria econômica. Esses grupos têm negado com veemência que sejam empresas de comunicação. Preferem se definir como plataformas digitais que funcionam como canais de expressão dos consumidores, sem responsabilidade direta sobre o que é transmitido.

O ponto é polêmico. Para D'Andrea, da Abap, se a maior parte da receita de uma plataforma vem da publicidade, essa empresa deveria estar sob as regras do mercado de mídia, que conta com leis específicas. "Elas são, no mínimo, veículos de divulgação", afirma.

As discussões sublinham outro antigo debate: se as megacompanhias aceleram ou atrasam a inovação. Há um receio histórico de que o estabelecimento de regras limite a ação das empresas, tornando a curva de inovação mais lenta. Essa visão, no entanto, tem sido confrontada por outra concepção, que vai em sentido contrário — é a concentração econômica que restringe a inovação ao impedir o surgimento de novas empresas ou fazer com que produtos potencialmente inovadores sejam rapidamente absorvidos por meio de aquisições.

Buscar o equilíbrio entre essas visões antagonistas será um desafio. "A autoridade precisa ter sabedoria para impedir abusos das plataformas dominantes e, ao mesmo tempo, estimular a inovação", observa o ex-presidente do Cade. "Ninguém quer impedir de trabalhar, mas não se pode deixar que impeçam o trabalho dos outros."