

Unclassified

Spanish - Or. English

2 September 2025

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

Latin American and Caribbean Competition Forum

FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA – Sesión III Remedios en los mercados digitales

- Contribución de Brasil -

7 y 8 de octubre de 2025

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brasil PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 7 y 8 de octubre de 2025, en Asunción, Paraguay.

Sra. Sophie Corea, Experta en competencia (Sophie.Corea@oecd.org).

JT03570384

Sesión III: Remedios en los mercados digitales

– Contribución de Brasil¹ –

1. Resumen

1. Este documento analiza cómo la autoridad de competencia (CADE) brasileña ha impuesto remedios antimonopolio en los mercados digitales, centrándose tanto en el control de fusiones como en casos de conducta unilateral. Examina casos recientes en los que la autoridad ha impuesto o negociado medidas: (1) en fusiones, como la de Bus con J3, y empresas conjuntas como Catena-X, y (2) en investigaciones antimonopolio, como los casos de iFood, Gympass (Wellhub) y Apple. En la fusión entre Bus y J3, del mercado de venta de billetes a través de agencias de viajes en línea, el CADE negoció una serie de medidas para prohibir las cláusulas de exclusividad, imponer obligaciones de no discriminación y garantizar el acceso a los datos. En el análisis de la empresa conjunta Catena-X, la agencia impuso medidas para garantizar la supervisión de los posibles riesgos competitivos asociados al intercambio de información sensible. En los casos de iFood y Gympass, el CADE firmó acuerdos para limitar el porcentaje de contratos con cláusulas de exclusividad en los respectivos mercados (es decir, servicios de reparto de comida a domicilio y plataformas agregadoras de gimnasios). En la investigación en curso de Apple, la medida provisional basada en una teoría del perjuicio, que tiene en cuenta las particularidades del ecosistema móvil iOS de Apple, pretende abordar las inquietudes en materia de competencia identificadas en los mecanismos impuestos a quienes desarrollan aplicaciones. Como resultado, el CADE impuso la eliminación de las disposiciones antidirección, prohibió la exclusividad de Apple en los métodos de pago en la App Store y exigió a la empresa que permitiera canales alternativos para la distribución de aplicaciones en dispositivos iOS. Además, el presente documento analiza el panorama actual de las iniciativas legislativas para regular los mercados digitales en Brasil.

2. Introducción

2. A medida que los mercados digitales continúan transformando la economía mundial, las autoridades de competencia de todo el mundo se enfrentan al reto de encontrar la manera de regular de forma eficaz estos sectores en rápida evolución. El Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) de Brasil se ha convertido en una institución especialmente activa en este ámbito, al desarrollar un sólido conjunto de herramientas antimonopolio diseñadas de forma específica para abordar los retos únicos que plantean las plataformas y los ecosistemas digitales.

3. Las recientes decisiones de esta autoridad ofrecen un valioso aprendizaje para diseñar medidas eficaces en los mercados digitales. Este documento se compone de tres secciones. Primero se presentan dos casos recientes de fusiones en los que el CADE aplicó medidas conductuales para abordar las inquietudes del mercado digital. A continuación, se

¹ Este documento ha sido elaborado por Victor Oliveira Fernandes, Fabiana Pereira Velloso y Gabriel Veroneze Girardi; consejero del Tribunal del CADE, su jefa de gabinete y su asistente, respectivamente. Ha sido revisado y editado en inglés por Izabel Cristina Medina Brum y Nathália Oliveira Silva, traductoras de la Unidad Internacional del CADE.

analizan tres investigaciones antimonopolio relacionadas con plataformas digitales en las que se utilizaron medidas conductuales similares. Para cada caso, nos centramos en cómo se desarrollaron los procedimientos, qué hace únicos a estos mercados digitales y por qué el CADE eligió determinadas medidas en vez de otras opciones. Por último, se examinan los actuales esfuerzos legislativos de Brasil para crear un marco regulatorio más amplio para los mercados digitales.

3. Medidas para las fusiones en los mercados digitales de Brasil

3.1. Prohibición de cláusulas de exclusividad, obligaciones de no discriminación y acceso a los datos: fusión entre Bus y J3 (venta de billetes a través de OTA)²

4. El CADE aprobó la fusión entre Bus Serviços de Agendamento S.A. y J3 Operadora Logística S.A. en febrero de 2022, sujeta a importantes medidas. Antes de la fusión, Bus Serviços de Agendamento S.A. operaba exclusivamente como agencia de viajes en línea (OTA, por sus siglas en inglés) especializada en la venta de billetes de autobús bajo el nombre de ClickBus. Como actividad complementaria, Bus Serviços ofrecía a las empresas de autobuses y otras OTA el servicio de gestión de sus plataformas digitales mediante marketing de marca blanca. Las plataformas OTA contrataban los servicios de marca blanca de Bus Serviços, que actuaba como intermediaria en la venta de billetes de autobús a través de su OTA ClickBus. Esto se solía hacer integrando la solución de marca blanca de la OTA ClickBus en el dominio de la empresa asociada.

5. La empresa adquirente, J3 Operadora Logística S.A., operaba como una plataforma de intermediación entre las empresas de autobuses y las OTA. El servicio de integración electrónica y mediación de J3 Operadora Logística S.A. permitió a las OTA acceder a la información agregada de varias empresas de autobuses y a estas últimas, diversificar sus canales de venta en internet. Este servicio incluía tanto la venta de billetes a través de canales digitales como la integración tecnológica, en sentido estricto, de los sistemas de las estaciones de autobuses con los de las OTA a través de interfaces de programación de aplicaciones (API).

6. Por lo tanto, la fusión logró la integración vertical de las tres etapas de la cadena de valor de la venta de billetes de transporte en las plataformas OTA: (1) el servicio de transporte de pasajeros, (2) la intermediación entre las estaciones de autobuses y las plataformas OTA, así como la integración de su información, y (3) la venta de billetes de transporte por internet en las plataformas OTA.

7. La Superintendencia General, el órgano de investigación del CADE, concluyó que la entidad fusionada tendría la capacidad y el incentivo para adoptar medidas que limitaran el acceso de las plataformas OTA competidoras a su servicio de intermediación e integración electrónica de información de transporte con las estaciones de autobuses. En particular, argumentó que la entidad fusionada tendría incentivos para imponer políticas de exclusividad en fases posteriores y anteriores, tanto a los operadores de transporte por carretera como a las plataformas OTA.

8. Esta conclusión fue respaldada en gran medida por el Tribunal del organismo. La opinión del comisionado Ravagnani, mayoritaria, condicionó la aprobación de la operación

² Véase la siguiente contribución del CADE a la OCDE: Fernandes, V.O., y Cunha, M.B.F. (2023). *Theories of harm for digital mergers – Note by Brazil* (DAF/COMP/WD(2023)52). OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee.

a la adopción de medidas conductuales, prohibiendo la exclusividad y cualquier forma de discriminación en las relaciones comerciales entre Bus Serviços de Agendamento S.A. y los operadores de transporte por carretera y las plataformas OTA en el mercado de la mediación y la integración electrónica de información sobre el transporte por carretera. Además, el CADE impuso medidas conductuales para impedir el acceso a información sensible sobre la competencia. Las medidas se referían a políticas de protección de datos y privacidad, ingeniería de datos y normas de gobernanza con el fin de impedir que el personal responsable de promover la venta de billetes en la OTA ClickBus accediera a la información de la competencia a través de la empresa Bus Serviços de Agendamento S.A., propietaria de la OTA ClickBus. La empresa fusionada también se comprometió a implementar un programa de cumplimiento antimonopolio, con el objetivo de reforzar un entorno empresarial que cumpla con la Ley de Competencia brasileña (Ley 12529/2011) y sus regulaciones.

3.2. Responsable de cumplimiento, normas de protección de la información y software de seguimiento para supervisar los intercambios de datos sensibles: empresa conjunta Catena-X (tratamiento de datos, servicios de aplicaciones y alojamiento web)

9. En junio de 2022, se notificó al CADE acerca de una operación relativa a la creación de una empresa conjunta por parte de once empresas alemanas del sector automovilístico: Volkswagen, BMW, Mercedes-Benz, BASF, Bosch, Henkel, SAP, Schaeffler, Siemens, T-Systems y ZF. Con sede en Alemania, la organización se diseñó para fomentar la cooperación tecnológica y la innovación en el sector automovilístico. Cada miembro tendría una participación igualitaria del 9,1 % en el capital social de la empresa conjunta.

10. El objetivo de la operación era establecer una red gestionada en la nube con un amplio acceso para todos los integrantes del mercado automovilístico y sus respectivos socios, que operan en toda la cadena de suministro. El acceso a los servicios se centralizaría a través de una única plataforma, el «Portal Catena-X». Todas las partes interesadas de la cadena de suministro se beneficiarían de esta integración, gracias a una mayor eficiencia de los procesos, una mejor calidad de los productos y un mejor rendimiento en el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad.

11. En un primer momento, la Superintendencia General no encontró motivos de inquietud en materia de competencia. Concluyó que no se produciría un aumento de la cuota de mercado, ya que las partes notificantes no competían en el ámbito cubierto por la empresa conjunta, ni se produciría una integración vertical efectiva. En cuanto al posible cierre del mercado, la Superintendencia General determinó que el riesgo era bajo, dado que la plataforma que se iba a desarrollar ofrecería un acceso amplio y no discriminatorio a todos los usuarios participantes.

12. A su vez, el Tribunal analizó el caso en cuanto a los posibles intercambios de información sensible en materia de competencia que podrían derivarse de la coordinación entre las empresas. Llegó a la conclusión de que existían garantías de cumplimiento de la competencia. No obstante, según el comisionado portavoz, Gustavo Augusto, el proyecto tenía un gran alcance, lo que generaba incertidumbre sobre qué información compartirían realmente las partes.

13. Por lo tanto, el Tribunal del CADE aprobó la operación sujeta a medidas. En resumen, las medidas impuestas por el CADE se centraron en supervisar la información compartida entre quienes usan la plataforma. Algunas medidas adoptadas fueron el nombramiento de una persona encargada de redactar normas de protección y de recibir e

investigar denuncias de infracciones antimonopolio, así como el desarrollo de un software de seguimiento diseñado para detectar posibles prácticas anticompetitivas.

4. Remedios antimonopolio en los mercados digitales de Brasil

4.1. Restricción de las cláusulas de exclusividad: caso antimonopolio de iFood (plataforma de reparto)

14. iFood es una de las principales protagonistas del mercado brasileño de plataformas de reparto de comida a domicilio. Se trata de una empresa brasileña que creció como plataforma digital para pedir comida de restaurantes y que actualmente ocupa una posición dominante en este mercado. La investigación antimonopolio comenzó en septiembre de 2020 a raíz de una denuncia presentada por Rappi Brasil, el principal competidor de iFood en el mercado de las plataformas de reparto de comida a domicilio.

15. Según Rappi, iFood abusaba de su posición dominante al llevar a cabo prácticas de cierre del mercado mediante la firma masiva de acuerdos de exclusividad con restaurantes. Supuestamente, estos acuerdos incluían fuertes incentivos para unirse al modelo de negocio restrictivo, seguidos de la imposición de cláusulas a largo plazo y sanciones por rescisión anticipada. Rappi solicitó la imposición de una medida cautelar para suspender los contratos de exclusividad alegando que la plataforma dominante perjudicaba a sus competidores, a los restaurantes participantes y a los consumidores.

16. Otras dos partes participaron en el procedimiento presentando denuncias formales sobre la conducta de iFood: la Asociación Brasileña de Bares y Restaurantes (ABRASEL), una asociación comercial, y Uber Eats, uno de los competidores de iFood en este mercado. En resumen, ambas argumentaron que el uso que iFood hacía de los acuerdos de exclusividad aumentaba las barreras de entrada y expansión en el mercado para las plataformas competidoras.

17. La Superintendencia General determinó que iFood reunía una elevada cuota de mercado con la ventaja de ser la pionera, lo que le otorgaba una posición dominante en el sector de las plataformas digitales de reparto de comida a domicilio. Esta circunstancia, por sí misma, ya suscitaba inquietudes respecto a la ejecución de los acuerdos de exclusividad. Tras concluir que existía peligro de mora procesal, la Superintendencia General impuso una medida cautelar en marzo de 2021. Esta se basaba en el hecho de que, si iFood continuaba celebrando acuerdos de exclusividad con más restaurantes de forma indiscriminada, las consecuencias se harían patentes antes de que se resolviera el caso, lo que podría incluso obligar a la competencia a abandonar el mercado.

18. La medida cautelar estableció tres supuestos para los restaurantes que ya participaban en la plataforma de iFood: (1) los que no tenían cláusulas de exclusividad, (2) los que las tenían y pretendían renovarlas y (3) los que, teniéndolas, no querían renovarlas.

19. Para el grupo (1), la Superintendencia General ordenó a iFood que se abstuviera de celebrar nuevos contratos con cláusulas de exclusividad hasta que el CADE emitiera una decisión definitiva sobre la legalidad de esta práctica. Con respecto al grupo (2), se determinó que la renovación de los contratos de exclusividad estaría limitada a un año. No habría restricciones para renovaciones posteriores por periodos iguales, si las partes así lo deseaban, hasta que el CADE tomara una decisión definitiva. Por último, para el grupo (3), se ordenó que las cláusulas de exclusividad eliminadas de los contratos que los restaurantes renovaran durante la vigencia de la medida cautelar no pudieran restablecerse en futuras renovaciones.

20. Además, la medida cautelar estableció que los restaurantes que aún no participaban en la plataforma de iFood solo podrían celebrar acuerdos sin exclusividad hasta que el CADE emitiera su decisión.

21. Posteriormente, en febrero de 2023, el Tribunal del CADE firmó un acuerdo de cese y desistimiento con iFood. A fin de resolver definitivamente el caso, incluye medidas conductuales, con disposiciones destinadas a impedir o limitar la exclusividad en los contratos firmados entre iFood y los restaurantes asociados.

22. En primer lugar, el acuerdo distingue dos grupos de restaurantes: cadenas de restaurantes con más y con menos de 30 establecimientos. Dado que las cadenas con más de 30 restaurantes gestionan un gran número de pedidos, el Tribunal consideró que eran estratégicas para las carteras de las plataformas digitales de reparto de comida a domicilio. En consecuencia, el acuerdo prohíbe las cláusulas de exclusividad e incluso las medidas contractuales que puedan dar lugar a la exclusividad para cadenas con más de 30 restaurantes.

23. Además, el documento fija límites a nivel local y nacional para las cadenas con menos de 30 establecimientos. A nivel nacional, iFood tiene que mantener el volumen total de negocio vinculado a restaurantes con exclusividad en un porcentaje máximo del 25 % del valor bruto de la mercancía (GMV) registrado por la plataforma iFood en Brasil. A nivel local, en municipios con una población superior a 500 000 habitantes, el número de restaurantes con exclusividad debe mantenerse por debajo del 8 % de los establecimientos activos de la plataforma.

24. Asimismo, el grupo de cadenas más pequeñas debe respetar un periodo máximo de exclusividad de dos años con iFood, seguido de una «cuarentena de exclusividad». Durante este periodo, las empresas asociadas no podrán firmar un nuevo acuerdo de exclusividad con iFood hasta que haya transcurrido un año completo desde la finalización del anterior contrato de exclusividad.

25. La única excepción a esta regla se aplica cuando los compromisos de exclusividad están vinculados a inversiones realizadas por iFood en las operaciones del restaurante con exclusividad, que deben generar un crecimiento de los ingresos de al menos un 40 % por encima de la tasa de crecimiento del mercado de reparto de comida a domicilio del año anterior. En tales casos, la duración del acuerdo de exclusividad puede superar los dos años para permitir que iFood recupere su inversión; sin embargo, una vez que expire el plazo, no se permite su renovación. Aun así, estas excepciones deben limitarse a un máximo del 50 % de los acuerdos de exclusividad de iFood.

26. Por otra parte, el acuerdo incluye medidas complementarias que actúan como garantías adicionales para reducir el riesgo de que se produzca una exclusividad de facto. En este sentido, el acuerdo de cese y desistimiento prohíbe las cláusulas de nación más favorecida (NMF) con respecto a otros mercados. De igual forma, impide a iFood exigir a las empresas asociadas que se abstengan de ofrecer ofertas en plataformas de la competencia o de hacer referencia a servicios alternativos de reparto de comida en campañas de marketing financiadas íntegramente por dichos servicios y realizadas fuera del ámbito de la plataforma de iFood.

27. Tampoco se permite que iFood impida a los restaurantes celebrar contratos con otras plataformas de reparto de comida tras la finalización de un acuerdo de exclusividad, condicione los incentivos o descuentos ofrecidos a los restaurantes sin exclusividad al compromiso de mantener la mayor parte de su negocio de reparto de comida con iFood, y ofrezca descuentos por volumen personalizados para un restaurante o marca específicos de forma individualizada.

28. El acuerdo de cese y desistimiento estableció un periodo de transición de seis meses, por lo que la duración máxima total es de 54 meses. Durante toda su vigencia, el acuerdo lo supervisa una entidad fiduciaria.

4.2. Restricción de las cláusulas de exclusividad: caso antimonopolio Gympass/Wellhub (plataformas agregadoras de gimnasios)

29. Wellhub, anteriormente conocida como Gympass, es una importante plataforma agregadora de gimnasios en Brasil. Se fundó en 2012 con el objetivo de ofrecer al personal de las empresas afiliadas acceso a distintos gimnasios mediante una única suscripción. La investigación antimonopolio del CADE sobre Wellhub está relacionada con infracciones de las normas de competencia en el mercado brasileño de plataformas agregadoras de gimnasios.

30. En septiembre de 2020, Total Pass, un competidor del mismo mercado, presentó una denuncia ante el CADE alegando que Wellhub estaba llevando a cabo prácticas anticompetitivas que constituían un abuso de su posición dominante. Las prácticas que se denunciaron incluían: (1) la imposición de cláusulas de exclusividad a los gimnasios asociados, (2) la imposición de cláusulas de nación más favorecida (NMF) para controlar los precios mínimos ofrecidos por las plataformas afiliadas, (3) la supervisión exhaustiva de los gimnasios asociados y (4) represalias contra quienes no cumplían las condiciones acordadas. A este respecto, Total Pass solicitó la adopción de una medida cautelar para suspender las cláusulas de exclusividad vigentes.

31. En paralelo, YNegócios, conocido como YoooUp, otro competidor de Wellhub, presentó otra denuncia ante el CADE contra la empresa. La denuncia de YoooUp se centraba en las cláusulas de exclusividad que Wellhub había establecido con sus gimnasios asociados. La empresa también solicitó la imposición de una medida cautelar, en términos similares a los solicitados por Total Pass.

32. En diciembre de 2021, en respuesta a las acusaciones, la Superintendencia General del CADE consideró que había indicios de infracciones de la ley antimonopolio, al identificar que Wellhub estaba aprovechando su ventaja como empresa pionera para cerrar el mercado. Como resultado, la Superintendencia General consideró que se debía intervenir de inmediato para evitar daños irreparables o difíciles de revertir a la libre competencia. Basándose en esta evaluación, concedió parcialmente la medida cautelar solicitada por Total Pass.

33. La Superintendencia General del CADE prohibió a Wellhub celebrar nuevos acuerdos de exclusividad, además de invalidar las cláusulas de nación más favorecida y las cláusulas de «cuarentena» (que impedían a los gimnasios celebrar acuerdos con otras empresas tras la rescisión de su contrato con Wellhub), así como las penalizaciones asociadas a dichas cláusulas.

34. Total Pass apeló ante el Tribunal del CADE debido a su disconformidad con la concesión parcial de la medida cautelar. En marzo de 2022, la comisionada Paula Farani revisó la decisión de la Superintendencia General y emitió una nueva medida cautelar que, además de confirmar las decisiones de este órgano, ordenaba la suspensión inmediata de todos los acuerdos de exclusividad celebrados por Wellhub.

35. El Tribunal adoptó la interpretación más estricta de la comisionada Paula Farani, según la cual, más allá de las medidas impuestas por la Superintendencia General, se debían revisar todos los acuerdos de exclusividad ya celebrados. Dichos acuerdos solo podrían seguir vigentes en casos excepcionales en los que Wellhub hubiera invertido, a cambio, en los gimnasios asociados.

36. Más adelante, en septiembre de 2022, el Tribunal firmó un acuerdo de cese y desistimiento con Wellhub. Este acuerdo incluía términos similares a los de la medida cautelar establecida por la comisionada Paula Farani. En lo que respecta a la exclusividad, se determinó que: (1) las cláusulas de exclusividad entre Wellhub y los gimnasios se limitaban a demostrar el logro del objetivo de aumentar la clientela de Gympass en los gimnasios asociados y a un máximo del 20 % de sus gimnasios en ciudades o distritos, y (2) las cláusulas de exclusividad en los contratos con socios corporativos estaban estrictamente prohibidas.

37. El acuerdo mantenía prohibiciones como las cláusulas NMF y las disposiciones que impedían a los socios comerciales de Wellhub formalizar contratos con otras plataformas agregadoras tras la finalización de sus respectivos acuerdos.

38. Recientemente, en marzo de 2025, el Tribunal del CADE declaró que Wellhub había incumplido el acuerdo tras las denuncias presentadas por los gimnasios registrados en su plataforma. El caso se reabrió y la Superintendencia General lo está revisando actualmente.

4.3. Prohibición de las cláusulas antidirección, fin de la exclusividad en los métodos de pago y autorización de canales de distribución alternativos: caso antimonopolio de Apple (ecosistemas móviles)

39. El tercer caso que merece un análisis más pormenorizado es la reciente investigación sobre las prácticas de Apple en el mercado de los sistemas operativos móviles. Aunque aún está pendiente la decisión definitiva del Tribunal del CADE, como se detallará más adelante, se han impuesto medidas digitales de carácter provisional.

40. La investigación antimonopolio comenzó a raíz de una denuncia presentada en diciembre de 2022 por Mercado Livre y Mercado Pago, dos entidades que, entre otros, gestionan una plataforma en línea y ofrecen soluciones de pago digital. Según estas empresas, Apple impone una serie de restricciones a quienes desarrollan aplicaciones a la hora de comprar productos y servicios digitales, con el fin de impedir o limitar la entrada de nuevos competidores en estos mercados.

41. Tras la denuncia, la Superintendencia General del CADE decidió abrir una investigación para analizar las pruebas de posibles infracciones antimonopolio. Durante la fase probatoria del procedimiento, el órgano envió más de cincuenta solicitudes de información a quienes desarrollaban y poseían aplicaciones, así como a fabricantes de teléfonos inteligentes que ofrecían sus productos o servicios en Brasil.

42. En noviembre de 2024, la Superintendencia General encontró pruebas de que Apple abusaba de su posición dominante al crear barreras artificiales a la entrada y el crecimiento de competidores, así como mediante prácticas de vinculación. Por lo tanto, la autoridad impuso una medida cautelar con el objetivo de permitir a quienes desarrollan y usan aplicaciones iOS elegir con libertad los canales de distribución y los sistemas de procesamiento de pagos para las compras dentro de las aplicaciones.

43. La medida cautelar determinó que Apple debía dejar de aplicar determinadas cláusulas establecidas en sus contratos con quienes desarrollan aplicaciones y revisar las cláusulas de su App Store, con el fin de permitirles: (a) informar al público sobre otras formas de adquirir los productos que comercializan; (b) insertar en sus aplicaciones botones, enlaces externos u otros medios para informar a aquellas personas interesadas sobre la posibilidad de adquirir productos a través de canales distintos a los de la aplicación; (c) contratar y utilizar otros sistemas de compra dentro de la aplicación distintos a los de Apple para ofrecer al público otras opciones que permitan procesar transacciones realizadas

en aplicaciones; (d) optar por distribuir sus aplicaciones nativas para el sistema iOS a través de otras herramientas y mecanismos distintos de la App Store de Apple (*sideloading* o tiendas de aplicaciones de terceros), y (e) poder utilizar los servicios de distribución de la App Store sin tener que usar el sistema de pago de Apple dentro de la aplicación.

44. La decisión concedía a Apple veinte días para proporcionar al mercado brasileño mecanismos y herramientas que permitieran implementar opciones adicionales para la distribución de aplicaciones y sistemas de procesamiento de pagos en el territorio nacional.

45. Apple apeló la decisión y el caso fue remitido al Tribunal del CADE. En mayo de 2025, el Tribunal del CADE decidió por unanimidad respaldar al portavoz del caso, el comisionado Victor Oliveira Fernandes, y mantener la medida cautelar impuesta por la Superintendencia General, que establecía un plazo de noventa días para la aplicación de las medidas.

46. Según el comisionado, la investigación hacía referencia a las siguientes prácticas: (1) impedir la distribución de bienes y servicios digitales de terceros en aplicaciones nativas, y (2) imponer el uso obligatorio del proceso de compra de Apple dentro de la aplicación (IAP) para los contenidos y servicios digitales consumidos dentro de la aplicación, lo que se reforzaba con disposiciones antidirección que prohibían a quienes desarrollaban aplicaciones de iOS informar al público sobre procesos de compra alternativos fuera de la aplicación.

47. El comisionado Fernandes concluyó que Apple tenía una posición dominante en los mercados implicados, con poder de control en el ecosistema móvil iOS, debido a su capacidad de establecer unilateralmente las reglas de funcionamiento y las condiciones de competencia para quienes desarrollaban aplicaciones. El portavoz analizó diferentes teorías del perjuicio para el ecosistema digital móvil de Apple: (1) incentivos excluyentes (ventaja ofensiva y defensiva), (2) discriminación ilegal y (3) vinculación.

48. La decisión estableció que los incentivos excluyentes en los ecosistemas digitales móviles se manifiestan de una manera particular, más allá del marco tradicional de la teoría del beneficio monopolístico único. Se han identificado dos categorías fundamentales: (1) ventaja ofensiva, en la que Apple aprovecha su poder monopolístico en el mercado para proporcionar plataformas de distribución de aplicaciones para iOS, con el fin de extender su dominio a mercados adyacentes, incluso si esto supone renunciar de forma temporal a la optimización del valor del ecosistema, y (2) ventaja defensiva, en la que las restricciones que impone pretenden evitar que quienes desarrollan complementos prescindan de su intermediación a través de la plataforma central o creen canales de distribución alternativos que puedan amenazar la posición monopolística de Apple.

49. En cuanto a las prácticas discriminatorias, argumentaba que: (1) Apple impone diferentes condiciones de manera arbitraria y poco transparente a quienes desarrollan aplicaciones, (2) su posición dominante permite aplicar de forma incoherente las directrices de revisión de la App Store y (3) existe el riesgo de que se dé un trato preferencial a las aplicaciones propias de Apple, que no están sujetas a las mismas restricciones impuestas a quienes desarrollan aplicaciones de terceros.

50. Respecto a las prácticas de vinculación, el análisis determina: (1) la separabilidad entre la App Store y el sistema de pago dentro de la aplicación, (2) la coacción contractual a través del acuerdo de licencia y las directrices de revisión de la App Store, (3) posibles efectos de exclusión en el mercado de procesamiento de pagos y (4) la discriminación intraproducto entre categorías, con un impacto desproporcionado en quienes monetizan servicios a través de transacciones recurrentes, lo que da lugar a la extracción de excedentes del consumidor. El dictamen argumentaba que la venta vinculada por parte de Apple era ilegal, ya que la empresa imponía una comisión del 30 % por los pagos realizados dentro

de las aplicaciones. En su opinión, esta práctica no solo perjudica a quienes desarrollan aplicaciones al imponerles costes excesivos, sino que también obstaculiza la innovación y reduce la variedad de aplicaciones disponibles para el público.

51. Para abordar estas inquietudes en materia de competencia, el portavoz consideró que las medidas a aplicar debían basarse en tres pilares: (1) la eliminación de las disposiciones antidirección para permitir a quienes desarrollan aplicaciones incluir botones, enlaces externos u otros medios para informar a quienes las utilizan y que puedan acceder a procesos de compra distintos de los integrados en la aplicación, (2) la separación del servicio de procesamiento de pagos para transacciones dentro de la aplicación del IAP de Apple, lo que permite el uso de procesos de pago alternativos y (3) la autorización de la distribución de aplicaciones en el sistema operativo iOS a través de canales distintos a la App Store de Apple. Estos aspectos estaban presentes en la medida cautelar de la Superintendencia General, que fue respaldada por el Tribunal del CADE, con la única modificación del plazo de cumplimiento (que pasó a ser de 90 días).

52. Por lo tanto, en la resolución del recurso de Apple, el CADE aplicó una teoría del perjuicio basada en el ecosistema para examinar cómo las prácticas de la App Store de Apple podían afectar tanto a quienes desarrollan aplicaciones como a quienes las utilizan en mercados interconectados. El CADE reconoció que las prácticas de Apple dentro de su ecosistema iOS podían generar efectos cruzados en el mercado, en particular, al favorecer sus propios servicios e imponer restricciones contractuales a quienes desarrollan aplicaciones de la competencia. Por lo tanto, las medidas impuestas en la decisión provisional abordaban cuestiones que iban más allá de un mercado de aplicaciones específico y buscaban restablecer las condiciones competitivas en el ecosistema en su conjunto.

53. En el momento de redactar este documento, Apple está negociando con el CADE la posible firma de un acuerdo de cese y desistimiento. En consecuencia, se ha interrumpido el plazo para el cumplimiento de la medida cautelar durante el periodo de negociación. Apple también ha aceptado paralizar el procedimiento judicial contra la medida cautelar³ mientras se desarrollan las negociaciones.

5. Iniciativas legislativas brasileñas para regular la competencia en los mercados digitales

54. El proyecto de ley n.º 2768/2022⁴, que se está debatiendo actualmente en el Congreso Nacional de Brasil, propone la creación de un marco regulatorio previo para las plataformas digitales del país. Tomando como referencia la Ley de Mercados Digitales (DMA) de la Unión Europea, el proyecto de ley establece un régimen asimétrico aplicable

³ Apple llevó la medida cautelar ante los tribunales al mismo tiempo que el CADE la estaba analizando. La empresa impugnó ante los tribunales la medida cautelar impuesta por la Superintendencia General del CADE incluso antes de que el recurso administrativo presentado ante el Tribunal del CADE se asignara a una comisión. Inicialmente, la medida cautelar fue suspendida por una orden preliminar dictada por el juez de instrucción a favor de Apple. Más adelante, el tribunal de segunda instancia suspendió esta orden preliminar y falló a favor del CADE. A continuación, el tribunal de primera instancia confirmó, en su resolución definitiva, su decisión de suspender la medida cautelar. Por último, esta decisión fue revocada de nuevo en un recurso ante el tribunal de segunda instancia gracias al trabajo de la Fiscalía General del CADE, lo que permitió que el recurso administrativo fuera resuelto por el Tribunal del CADE en mayo de 2025.

⁴ Brazilian Congress, PL 2768/2022 (10 November 2022). <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417>.

a las empresas con «poder de control de acceso esencial», equivalente al concepto europeo de «autoridad de control». El texto asigna la función de autoridad reguladora y ejecutora a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones de Brasil (ANATEL)⁵.

55. Algunas de las principales características del proyecto de ley son el establecimiento de obligaciones genéricas para las grandes plataformas, la ausencia de evaluaciones de impacto o consultas públicas previas, y el énfasis en un modelo más ágil en comparación con la DMA, para evitar las categorizaciones detalladas adoptadas en la Unión Europea. Sin embargo, ha sido objeto de críticas por carecer de objetivos normativos claramente definidos, presentar ambigüedades tanto conceptuales como institucionales y no tener en cuenta las experiencias internacionales que podrían contribuir al diseño de un marco más eficaz adaptado al contexto específico de Brasil⁶.

56. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda de Brasil ha elaborado una propuesta para regular las plataformas digitales centrada en la competencia, consolidada en el informe Plataformas digitales: aspectos de competencia y recomendaciones regulatorias para Brasil, publicado en 2024. La propuesta prevé la creación de un régimen regulatorio previo asimétrico dirigido a las plataformas con «relevancia sistémica», es decir, aquellas cuya posición en los ecosistemas digitales tiene un impacto significativo en la competitividad de los mercados. Estas plataformas estarían sujetas a obligaciones específicas, definidas caso por caso, en función de un procedimiento administrativo llevado a cabo por la autoridad competente⁷.

57. La propuesta otorga al Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) la función de autoridad reguladora sectorial para estas plataformas, aprovechando la experiencia técnica de la agencia en dinámica competitiva. El informe recomienda crear una unidad especializada en mercados digitales dentro del CADE, con facultades para designar las plataformas sistémicas, realizar estudios de mercado, solicitar información incluso más allá de los procedimientos de investigación y coordinarse con otras agencias reguladoras, como la Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD) y la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) brasileñas. El modelo propuesto busca promover una mayor competitividad y transparencia en los mercados digitales, garantizar la libertad de elección del público y mitigar los riesgos asociados a la concentración de poder económico en ecosistemas digitales complejos⁸. El Poder Ejecutivo del Gobierno brasileño aún no ha presentado al Congreso un proyecto de ley con esta propuesta, pero cabe señalar que supondría la introducción de otro modelo de regulación del mercado digital en Brasil, esta vez centrado en la agencia antimonopolio.

58. Por lo tanto, como ya se ha destacado en la contribución del CADE a la consulta pública del Ministerio de Hacienda para la regulación de las plataformas digitales, el CADE tiene la capacidad de adaptarse a las complejidades y rápidas innovaciones que caracterizan

⁵ Fernandes, V. O. (2024). Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments. *Computer Law & Security Review*, 52, 105937, pp. 1–3, 5–6, 9–10. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.105937>

⁶ *Ibidem*.

⁷ Ministerio de Hacienda de Brasil (2024), *Plataformas digitales: aspectos de competencia y recomendaciones regulatorias para Brasil*, <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/digital-platforms-competition-regulatory-recommendations-brazil-en.pdf>.

⁸ *Ibidem*.

a los mercados digitales, lo que evita una supervisión fragmentada y garantiza intervenciones oportunas e informadas. Esto se deriva de su sólida trayectoria en la aplicación de medidas para restablecer la competitividad del mercado, incluso en contextos digitales, lo que, junto a sus competencias especializadas, permite abordar de manera eficiente las cuestiones dinámicas de este sector⁹. Por lo tanto, se puede considerar que el CADE está en buena posición para desempeñar el papel de autoridad reguladora sectorial de plataformas digitales, precisamente debido a su gran capacidad de adaptación y su experiencia en la aplicación de medidas en los mercados digitales de Brasil.

6. Comentarios finales

59. El objetivo del presente documento es mostrar cómo la autoridad brasileña de competencia ha aplicado remedios antimonopolio en los mercados digitales, a partir de casos recientes de fusiones, investigaciones conductuales y desarrollos regulatorios.

60. Los casos de fusiones analizados ponen de manifiesto que el CADE ha adoptado una postura cautelosa, pero proactiva, a la hora de abordar los posibles problemas de competencia derivados de las transacciones digitales. Tanto en el caso de Bus y J3 como en el de Catena-X, el CADE identificó riesgos de exclusión y de intercambio de información anticompetitivo, respectivamente, y respondió aplicando medidas conductuales destinadas a preservar la competencia sin bloquear integraciones potencialmente beneficiosas. Las medidas adoptadas dieron prioridad al acceso, la transparencia y la gobernanza, incluidas medidas de protección de datos y obligaciones de cumplimiento, lo que pone de relieve la disposición del CADE a adaptar sus intervenciones a las características específicas de los mercados digitales.

61. En las tres investigaciones antimonopolio analizadas, de iFood, Gympass (Wellhub) y Apple, el CADE respondió a las denuncias de conducta unilateral presentadas por terceros adoptando con rapidez medidas cautelares en virtud del artículo 45 de la Ley 12529/2011. Estas medidas preventivas tenían como objetivo evitar daños irreparables y preservar la eficacia de las decisiones definitivas.

62. Una característica del enfoque reciente del CADE a la hora de tomar medidas para los mercados digitales es la introducción de compromisos basados en los resultados, como en los casos de iFood y Gympass. En ambos acuerdos, el CADE permitió cierto grado de exclusividad únicamente cuando se podía demostrar la existencia de inversiones vinculadas que garantizaban un crecimiento superior a la media para los socios con exclusividad. Estas disposiciones ponen de manifiesto que ciertas ventajas derivadas de la exclusividad pueden ser temporales y tratan de garantizar que dichos acuerdos beneficien tanto a las plataformas como a las empresas que las utilizan¹⁰. Además, estos casos destacan la importancia de las soluciones negociadas en los mercados digitales. Dada la complejidad y la rápida evolución de estos entornos, los acuerdos de cese y desistimiento han demostrado ser una herramienta flexible y eficaz para abordar las inquietudes en materia de competencia.

⁹ Consejo Administrativo de Defensa Económica (2024), *Contributions to the Ministry of Finance's Public Consultation on the Regulation of Digital Platforms*. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-cade-ministerio%20fazenda-ingl%C3%AAs.pdf>.

¹⁰ Souza, D. K. de y Craveiro, P. (2023). *Exclusivity agreements and performance-based remedies in digital markets: The case of iFood in Brazil*. *Revista de Defesa da Concorrência*, 13(1), 80–97. <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrência/article/view/1080/736>

63. Por su parte, en el caso de Apple, el análisis del CADE se centró en cuestiones específicas relacionadas con la dinámica del ecosistema iOS. Como medida preventiva, la autoridad brasileña impuso medidas destinadas a abordar las inquietudes en materia de competencia derivadas de las prácticas de Apple dentro de este entorno integrado.

64. Por último, el debate regulatorio en Brasil sigue evolucionando. Mientras que el proyecto de ley n.º 2768/2022 propone un marco previo bajo la autoridad de ANATEL, el Ministerio de Hacienda ha presentado un modelo alternativo centrado en el CADE. Este último enfoque se basa en la experiencia del CADE en la aplicación de medidas en los mercados digitales. Una regulación basada en la autoridad antimonopolio puede proporcionar un marco más coherente y orientado a la competitividad, más adecuado para los retos que plantean las grandes plataformas digitales.

7. Referencias

Administrative Council for Economic Defense (2018), *Guia de remédios antitruste*. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-remedios.pdf>

Administrative Council for Economic Defense (2022), *Cade aprova, com restrições, fusão entre as empresas J3 e Bus Serviços*, <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-aprova-com-restricoes-fusao-entre-as-empresas-j3-e-bus-servicos>

Administrative Council for Economic Defense (2022), *CADE maintains agreement with Gympass in the Brazilian health club market*, Case No. 08700.004136/2020-65, Decision of 23 November 2022, <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-maintains-agreement-with-gympass-in-brazilian-health-club-market>

Administrative Council for Economic Defense (2022), *CADE upholds interim measure against Apple*, Case No. 08700.009932/2024-18, Decision of 16 May 2025, <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-upholds-interim-measure-against-apple>.

Administrative Council for Economic Defense (2022), *Com restrições, Cade aprova criação de joint venture entre empresas do setor automotivo*, <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/com-restricoes-cade-aprova-criacao-de-joint-venture-entre-empresas-do-setor-automotivo>

Administrative Council for Economic Defense (2023), *CADE signs agreement with iFood in case involving exclusivity deals in food delivery marketplaces*, Case No. 08700.004588/2020-47, <https://www.gov.br/cade/en/matters/news/cade-signs-agreement-with-ifood-in-case-involving-exclusivity-deals-in-food-delivery-marketplaces>

Administrative Council for Economic Defense (2024), *Contributions to the Ministry of Finance's Public Consultation on the Regulation of Digital Platforms*. <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-cade-ministerio%20fazenda-ingl%C3%AAs.pdf>.

Brazilian Ministry of Finance (2024), *Digital Platforms: Competition Aspects and Regulatory Recommendations for Brazil*, <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/digital-platforms-competition-regulatory-recommendations-brazil-en.pdf>

Fernandes, V. O. (2022), *Direito da Concorrência das Plataformas Digitais: entre abuso de poder econômico e inovação*.

Fernandes, V. O. (2024), *Lost in translation? Critically assessing the promises and perils of Brazil's Digital Markets Act proposal in the light of international experiments*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364924000049>

Fernandes, V.O., & Cunha, M.B.F. (2023). *Theories of harm for digital mergers – Note by Brazil* (DAF/COMP/WD(2023)52). OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Competition Committee. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2023\)52/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2023)52/en/pdf)

Souza, D. K. de, & Craveiro, P. (2023). *Exclusivity agreements and performance-based remedies in digital markets: The case of iFood in Brazil*. *Revista de Defesa da Concorrência*, 13(1), 80–97. <https://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrancia/article/view/1080/736>

Casos analisados

Bus Serviços de Agendamento S.A. y J3 Participações Ltda, n.º 08700.004426/2020-17.

BASF SE, BMW Holding B.V., Henkel AG & Co. KGaA, Mercedes-Benz AG, Robert Bosch GmbH, SAP SE, Schaeffler Invest GmbH, Siemens Industry Software GmbH, T-Systems International GmbH, Volkswagen AG y F Friedrichshafen AG, n.º 08700.004293/2022-32.

iFood.com Agência de Restaurantes Online S.A. v. Rappi Brasil Intermediação de Negócios Ltda. y Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL, n.º 08700.004588/2020-47.

iFood.com Agência de Restaurantes Online S.A., acuerdo de cese y desistimiento n.º 08700.005597/2022-17.

Total Pass Participações Ltda., recurso n.º 08700.007228/2021-88.

GPBR Participações Ltda v. Total Pass Participações Ltda y Ynegócios Soluções Tecnológicas Ltda., n.º 08700.004136/2020-65.

GPBR Participações Ltda, acuerdo de cese y desistimiento n.º 08700.006611/2021-19.

Apple Inc. and Apple Services LATAM LLC v. Ebazar.com.br Ltda. y Mercado Pago Instituição De Pagamento Ltda., n.º 08700.009531/2022-04.

Apple Inc. y Apple Services LATAM LLC, recurso n.º 08700.009932/2024-18.