

Unclassified

Spanish - Or. English

22 September 2026

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

Latin American and Caribbean Competition Forum

**FOROLATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA - Sesión I: Aplicación del
Derecho de la Competencia en Mercados Informales**

- Contribución de Brasil -

14 y 15 de octubre de 2026

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brasil PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2026, en Buenos Aires, Argentina.

Sr. Paulo Burnier (Paulo.Burnier@oecd.org).

JT03592960

Sesión I: Aplicación del Derecho de la Competencia en Mercados Informales

– Contribución de Brasil¹ –

1. Introducción

1. La experiencia brasileña ofrece un conjunto diverso de casos de aplicación de la ley y de promoción de la competencia en los que la informalidad, el estatus regulatorio controvertido y el cumplimiento parcial de otros regímenes jurídicos adquieren relevancia para el análisis de competencia. Estos casos incluyen actividades económicas mediadas por plataformas digitales, incumplimiento tributario por parte de empresas formalmente constituidas, entrada al mercado bajo clasificaciones regulatorias controvertidas y restricciones derivadas de la regulación. En conjunto, proporcionan una base práctica para examinar cómo operan los instrumentos de competencia cuando la situación jurídica, la observabilidad y la cobertura regulatoria son desiguales.

2. Para los fines de esta contribución, Brasil adopta como punto de partida la definición amplia propuesta en la convocatoria de contribuciones. La informalidad puede referirse a la condición jurídica de un agente económico, a una relación profesional, a una transacción específica o a una parte de la actividad de una empresa que, en otros aspectos, opera formalmente.

3. El derecho brasileño de la competencia no presenta una laguna jurisdiccional evidente por el mero hecho de que una empresa carezca de una forma societaria convencional. El artículo 31 de la Ley N.º 12.529 de 2011, la Ley Brasileña de Defensa de la Competencia, confiere a la norma un amplio alcance subjetivo e incluye a personas naturales y jurídicas, entidades públicas y privadas, así como asociaciones y entidades constituidas de hecho o de derecho, incluso cuando carezcan de personalidad jurídica. En la práctica, las cuestiones más complejas suelen referirse a la obtención de pruebas y al vínculo competitivo de la conducta investigada, más que a la aplicabilidad abstracta de la ley.

4. La presente contribución adopta un enfoque funcional basado en precedentes. Cada precedente aísla un problema que, de otro modo, podría quedar oculto bajo la noción amplia de informalidad. Los casos Uber y Buser ilustran el tratamiento de la entrada al mercado cuando la legalidad o la clasificación regulatoria son objeto de controversia. La investigación relativa a iFood y la propuesta de marco regulatorio para los mercados digitales muestran cómo la intermediación a través de plataformas puede organizar la actividad de usuarios profesionales cuyo grado de formalidad y autonomía económica puede variar. La investigación sobre la distribución de combustibles, el régimen aplicable a los deudores tributarios persistentes y los casos relacionados con la industria del tabaco muestran cómo el análisis de competencia puede interactuar con la política tributaria, la regulación sectorial y estrategias más amplias de aplicación de la ley.

¹ Esta contribución fue elaborada por Camila Pires Alves, Comisionada del CADE, y Vitor Jardim Barbosa, Jefe de Gabinete del CADE. Los autores agradecen a la Unidad Internacional del CADE por su apoyo en la coordinación de esta contribución y al Departamento de Estudios Económicos del CADE por su asistencia en las actividades de recopilación de datos.

5. La sección relativa a la medición aborda la manera en que una autoridad puede identificar y estimar actividades económicas que solo son parcialmente visibles. Posteriormente, el análisis de los casos examina cómo dichas actividades pueden incorporarse a la definición del mercado relevante, al análisis de efectos competitivos y a la evaluación del poder de mercado. Las secciones finales extraen enseñanzas en materia de aplicación de la ley relacionadas con la obtención de pruebas, la jurisdicción, la coordinación institucional y la selección de medidas correctivas o de otros instrumentos alternativos de política pública.

2. De la medición a la importancia competitiva

6. Un punto de partida útil consiste en distinguir la existencia de actividad informal de su importancia competitiva. La Organización Internacional del Trabajo define la economía informal de manera amplia como las actividades económicas realizadas por trabajadores y unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas o están insuficientemente cubiertas por mecanismos formales. Desde una perspectiva de competencia, este concepto amplio puede manifestarse al menos en dos formas económicamente distintas. Una empresa o actividad puede operar en gran medida al margen de los mecanismos formales, dejando pocos registros administrativos fiables. Alternativamente, una empresa formalmente establecida puede desarrollar parte de su actividad de manera informal, por ejemplo, mediante la subdeclaración de ingresos o el cumplimiento incompleto de obligaciones tributarias, laborales, regulatorias o de información.

7. Esta distinción es relevante tanto para la medición como para la teoría del daño. En el primer escenario, la autoridad puede enfrentarse a problemas básicos de identificación: los proveedores pueden ser numerosos, dispersos y difíciles de contactar, mientras que puede no existir información fiable sobre ingresos, producción o participación en el mercado. En consecuencia, las pruebas convencionales de mercado y los requerimientos de información pueden ofrecer una imagen incompleta. La informalidad también puede afectar la sustituibilidad desde el lado de la demanda si algunos consumidores consideran que la formalidad constituye una señal de calidad, confiabilidad o seguridad jurídica. Por lo tanto, la relevancia competitiva de los proveedores informales debe evaluarse caso por caso y no inferirse simplemente de su presencia.

8. La segunda forma de informalidad plantea un problema empírico diferente. Una empresa formalmente establecida puede dejar registros administrativos, tributarios, laborales o de licencias que pueden utilizarse como puntos de referencia para realizar estimaciones, aun cuando parte de su actividad no sea reportada. El cumplimiento incompleto también puede reducir los costos efectivos y modificar las condiciones de competencia. Sin embargo, cualquier estimación del componente informal depende necesariamente de supuestos sobre los patrones y la incidencia de la subdeclaración o del incumplimiento. Dichos supuestos deben hacerse explícitos y contrastarse con las características observables del mercado.

9. Las estadísticas laborales brasileñas ilustran la magnitud y heterogeneidad del fenómeno, aunque por sí solas no proporcionan una medida de la presión competitiva en un mercado específico. Los datos del IBGE indican que el empleo informal representó el 38,1 % del empleo total en 2025, en comparación con el 39,1 % registrado en 2016. La incidencia varió considerablemente entre regiones y sectores: en 2025 fue de aproximadamente 30 % en el Sur y 51,8 % en el Norte; los microdatos de la PNAD Continua muestran niveles de informalidad cercanos al 75 % en los servicios domésticos y al 24,9 % en la industria. La misma fuente indica que alrededor del 19 % de los empleadores

operaban negocios informales y que el 72,6 % de los trabajadores por cuenta propia desarrollaban actividades informales.

10. Por consiguiente, una de las tareas analíticas en un caso de competencia consiste en distinguir entre la presencia económica y la fortaleza de la presión competitiva que la actividad informal ejerce. El número de participantes o una estimación de la producción puede demostrar que existe oferta. Sin embargo, ello no demuestra que dicha oferta constituya una alternativa confiable para los clientes o una restricción duradera al poder de mercado. La investigación debe examinar la sustituibilidad observada, la escala, el alcance geográfico, la capacidad de expansión, la continuidad de la oferta, el acceso a insumos e infraestructura y la probabilidad de que la actividad pueda mantenerse bajo condiciones previsibles de aplicación de la ley o de regulación.

11. Esta distinción es consistente con la literatura sugerida para la discusión del FLACC. González y Lamanna encuentran una heterogeneidad significativa en el grado en que las empresas formales perciben competencia por parte de empresas informales en América Latina, observándose una presión competitiva más intensa cuando las empresas son económicamente más cercanas en tamaño, clientela y condiciones de entrada. La implicación para el análisis antimonopolio es limitada pero útil: la condición jurídica no constituye un sustituto adecuado para evaluar la sustituibilidad. La autoridad debe identificar qué clientes pueden cambiar de proveedor, hacia quién pueden hacerlo, en qué volumen y durante cuánto tiempo.

12. La medición también debe ser plural y no depender de una sola fuente de información. Los registros administrativos, los datos tributarios y de licencias, los registros de producción e insumos, la información de los consumidores, los flujos de pago, los datos de plataformas, las asociaciones gremiales y las entrevistas pueden arrojar luz sobre distintas partes del mercado. Cuando la información es incompleta, los rangos, escenarios y análisis de sensibilidad pueden resultar más informativos que una estimación puntual cuya aparente precisión exceda la evidencia disponible. La estrategia probatoria debe diseñarse en torno al parámetro competitivo que realmente se desconoce, y no alrededor del objetivo abstracto de medir la economía informal en su conjunto.

13. No existe un factor general de corrección para la informalidad ni un único indicador preferido. Un ajuste a los datos formales solo debe incorporarse cuando la dirección y la magnitud del sesgo puedan sustentarse empíricamente. Cuando la variable observable está distorsionada por decisiones heterogéneas de contratación o de cumplimiento normativo, la autoridad debe buscar un indicador más estrechamente relacionado con la dimensión económica subyacente de interés.

14. La investigación brasileña sobre la distribución de combustibles, analizada más adelante, constituye un ejemplo de cooperación institucional en la obtención de evidencia. El Cade obtuvo de la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP) datos mensuales sobre volúmenes vendidos y autorizaciones de operación. En mercados afectados por la informalidad o el incumplimiento regulatorio, la autoridad de competencia puede tener jurisdicción sobre la conducta competitiva, mientras que otro organismo público puede poseer la información necesaria para comprender el funcionamiento del mercado. La cooperación institucional pasa entonces a formar parte de la arquitectura probatoria de la aplicación de la ley.

15. La digitalización modifica el problema en otra dirección. Los debates tradicionales sobre mercados informales suelen comenzar por la ausencia de registros. Los mercados de plataformas pueden presentar la situación inversa: las transacciones, las calificaciones, las decisiones de asignación, los precios y los datos de desempeño pueden existir en abundancia, mientras que el acceso a ellos se encuentra concentrado en el intermediario.

Una población fragmentada de conductores, repartidores, restaurantes o pequeños vendedores puede parecer atomizada y, sin embargo, depender de una plataforma formal que organiza el acceso a la demanda, la reputación y las oportunidades comerciales. No examinar la gobernanza de esta capa de intermediación puede, por tanto, generar una visión engañosa de la autonomía competitiva.

16. En contextos donde los registros directos son limitados, las autoridades deben evitar apoyarse en una única fuente de evidencia. Una evaluación más sólida puede combinar datos administrativos, indicadores de capacidad, información de pagos, evidencia desde el lado de la demanda y patrones observados de cambio de proveedor por parte de los consumidores, manteniendo explícitos los supuestos subyacentes. Esto es especialmente importante al evaluar oferta informal o débilmente formalizada. Dicha oferta no debe excluirse únicamente porque su situación jurídica sea incierta, ni incluirse sin considerar su continuidad, escala, calidad, riesgo de fiscalización y capacidad de expansión. La cuestión relevante es si ejerce o no una presión competitiva significativa en la práctica.

17. En conjunto, estas consideraciones sugieren que la informalidad no debe tratarse ni como una razón automática para ignorar una actividad económica ni como evidencia suficiente de una restricción competitiva efectiva. Su relevancia depende del papel que la actividad desempeña en el mercado, del grado en que los clientes realmente la consideran una alternativa y de la probabilidad de que pueda disciplinar a los proveedores formales a lo largo del tiempo. La tarea analítica consiste, por tanto, en pasar de la visibilidad y la medición a la importancia competitiva: identificar qué representa económicamente la actividad, cuán confiable es la evidencia disponible y si su inclusión o exclusión modifica la evaluación del poder de mercado, las barreras de entrada o los efectos competitivos. En este sentido, la informalidad se entiende mejor como una variable probatoria y sustantiva dentro del análisis de competencia, y no como una categoría separada situada fuera de él.

3. Entrada en mercados regulados y legalidad controvertida

18. La experiencia brasileña con los servicios de transporte mediante aplicaciones ofrece un punto de partida útil. En este caso², Cade investigó denuncias según las cuales conductores de taxi y asociaciones representativas habrían utilizado medios abusivos para obstaculizar la entrada de Uber en el mercado de transporte individual remunerado de pasajeros. Desde el inicio, la Superintendencia General distinguió la controversia relativa a la legalidad del nuevo servicio de la investigación en materia de competencia. Aunque la situación regulatoria de Uber permanecía controvertida, su presencia económica podía reconocerse para efectos del derecho de la competencia y, por lo tanto, podía ser protegida frente a conductas excluyentes comprendidas en la Ley de Defensa de la Competencia.

² CADE, Procedimiento Administrativo N.º 08700.006964/2015-71, archivado por el Tribunal de CADE el 4 de julio de 2018. El procedimiento se refería a denuncias según las cuales conductores de taxi y asociaciones representativas habrían utilizado estrategias abusivas para obstaculizar la entrada de Uber en el mercado de transporte individual remunerado de pasajeros, incluidas supuestas acciones judiciales abusivas (sham litigation) y actos coordinados de violencia o amenazas dirigidos contra conductores y usuarios de Uber. La Superintendencia General de CADE consideró que la controversia sobre la legalidad y la clasificación regulatoria de Uber correspondía al ámbito del legislador, los reguladores y los tribunales de justicia, al tiempo que reconoció que, para efectos del derecho de la competencia, Uber y aplicaciones similares podían ser consideradas competidores económicos y, por tanto, ser protegidas frente a conductas anticompetitivas. El caso fue finalmente archivado debido a la insuficiencia de pruebas sobre la materialidad y la autoría de las conductas investigadas.

19. El mismo procedimiento también ilustra la importancia de la prudencia analítica. El hecho de que la entrada de Uber pudiera reconocerse como económicamente relevante para efectos del derecho de la competencia no implicaba que toda reacción frente a dicha entrada constituyera necesariamente una infracción anticompetitiva. Las peticiones dirigidas a autoridades públicas y las acciones judiciales pueden formar parte de una controversia institucional legítima, incluso cuando persigan un resultado regulatorio desfavorable para un nuevo modelo de negocio. Tras la etapa probatoria, el caso relacionado con la conducta de los taxistas y de las asociaciones representativas fue finalmente archivado, debido a que las pruebas resultaron insuficientes para acreditar la responsabilidad respecto de las prácticas investigadas. Ambas conclusiones son complementarias: una empresa cuya legalidad es objeto de controversia puede quedar igualmente comprendida dentro del ámbito del derecho de la competencia, pero dicha controversia no reduce la carga probatoria necesaria para demostrar una infracción por parte de quienes son acusados de excluirla.

20. La consulta relativa a Buser³ ofrece la perspectiva inversa. Buser y los operadores involucrados en su modelo de negocio estaban formalmente constituidos, mientras que la controversia se refería a la clasificación jurídica, bajo la regulación del transporte, de un modelo de transporte por autobús bajo modalidad chárter intermediado por tecnología. En este caso, la controversia puso de relieve un límite institucional diferente. Cuando la restricción competitiva alegada se deriva directamente de una norma regulatoria que los agentes privados están obligados a cumplir, la aplicación contenciosa del derecho de la competencia frente a dichos agentes puede resultar poco adecuada para abordar la verdadera fuente del problema. En tales circunstancias, la promoción de la competencia, el diálogo con el regulador sectorial y, cuando corresponda, la revisión judicial o legislativa pueden constituir vías más coherentes.

21. Los casos Uber y Buser aconsejan, por tanto, no tratar como categorías intercambiables la legalidad controvertida, la informalidad y el incumplimiento regulatorio en el contexto brasileño. El origen de la restricción debe orientar la respuesta institucional. Las conductas excluyentes autónomas llevadas a cabo por actores privados continúan siendo un objeto convencional de aplicación del derecho de la competencia en Brasil. Por el contrario, las restricciones derivadas de la regulación estatal plantean cuestiones distintas en materia de atribución, competencia institucional y diseño de remedios. En esos casos, el Cade puede contribuir esclareciendo los efectos económicos del marco regulatorio e informando el debate de política pública, sin reinterpretar el cumplimiento de la regulación sectorial brasileña como una infracción al derecho de la competencia.

³ CADE, Consulta N.º 08700.007327/2023-21, Buser Brasil Tecnologia Ltda., resuelta por el Tribunal de CADE el 7 de marzo de 2024. La consulta se refería a un modelo de transporte por autobús bajo modalidad chárter intermediado por tecnología en el mercado de transporte terrestre interestatal e internacional de pasajeros, en un contexto en el que la Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), regulador federal brasileño del transporte terrestre, imponía requisitos relacionados con la viabilidad técnica, operativa y económica de las rutas. CADE concluyó que la consulta no era admisible conforme a la Resolución CADE N.º 12/2015, dado que la cuestión planteada no se refería a una conducta económica autónoma atribuible a Buser, sino que buscaba cuestionar, en términos abstractos, los efectos competitivos de una regulación sectorial específica. El caso ilustra la distinción entre la evaluación de conductas de mercado desde la perspectiva del derecho de la competencia y la revisión de clasificaciones o requisitos regulatorios, materia que corresponde principalmente a la competencia del regulador sectorial y de los tribunales de justicia.

4. Plataformas digitales, usuarios profesionales y los límites de la aplicación de la ley caso por caso

22. La investigación relativa a iFood⁴ muestra cómo el análisis evoluciona en un entorno digital de múltiples lados. El caso se refería a acuerdos de exclusividad entre iFood y restaurantes, así como a sus posibles efectos sobre la entrada y expansión de plataformas competidoras de entrega de alimentos en línea. En 2023, el Cade celebró un Acuerdo de Cese y Desistimiento con iFood que impuso límites a las cláusulas de exclusividad y a prácticas relacionadas. La teoría del daño se centró en la rivalidad entre plataformas y en el acceso a restaurantes estratégicamente relevantes. Los repartidores no constituyeron un elemento central de la teoría investigada ni de las obligaciones resultantes.

23. Esta delimitación es analíticamente adecuada para el caso sometido a la autoridad, pero pone de manifiesto una característica estructural de la aplicación ex post del derecho de la competencia. En una plataforma que presta servicios a varios grupos de usuarios, la teoría del daño determina qué relaciones reciben un escrutinio directo. Un procedimiento centrado en la exclusividad del lado de los restaurantes puede mejorar sustancialmente las condiciones de rivalidad entre plataformas sin abordar todas las formas de dependencia generadas en otras partes del ecosistema. Los trabajadores o pequeños usuarios profesionales pueden quedar fuera del ámbito inmediato de un caso específico, aun cuando su actividad económica esté organizada a través del mismo intermediario.

24. El Proyecto de Ley N.º 4.675 de 2025 de Brasil ofrece una conexión prospectiva con este problema. El proyecto propone un marco de competencia para los ecosistemas digitales basado en la designación de empresas con relevancia sistémica y en la posibilidad de imponer obligaciones específicas cuando ello resulte necesario para preservar la disputabilidad de los mercados. Su lógica no consiste en regular todas las plataformas de la misma manera, sino en dotar a la autoridad de un conjunto flexible de herramientas capaz de abordar condiciones estructurales que los casos recurrentes de aplicación ex post pueden no captar plenamente. Para los usuarios profesionales de los servicios de intermediación digital⁵, este enfoque puede resultar especialmente relevante cuando el acceso a la

⁴ CADE, Investigación Administrativa N.º 08700.004588/2020-47, iFood.com Agência de Restaurantes Online S.A., Acuerdo de Cese y Desistimiento aprobado por el Tribunal del CADE el 8 de febrero de 2023. La investigación se refería a presuntas prácticas anticompetitivas en el mercado nacional de plataformas de entrega de alimentos en línea (online food-delivery marketplaces), en particular a los acuerdos de exclusividad entre iFood y los restaurantes afiliados, así como a sus posibles efectos exclusorios sobre plataformas competidoras. El acuerdo impuso restricciones a las cláusulas de exclusividad y a prácticas relacionadas, incluidas limitaciones aplicables a cadenas de restaurantes, topes locales y nacionales, límites de duración, períodos de cuarentena, restricciones respecto de cláusulas de nación más favorecida (most-favoured-nation clauses) y obligaciones de monitoreo.

⁵ Proyecto de Ley N.º 4.675/2025, Texto Sustitutivo, en particular los artículos 47-C, § 2.º, incisos IV a VI, y 47-E, incisos I a III. El artículo 47-C considera como criterios de relevancia sistémica la dependencia de terceros, el acceso a usuarios, datos, infraestructura o funcionalidades, el control de datos personales o comerciales relevantes y el control sobre ecosistemas digitales. El artículo 47-E faculta al CADE para imponer obligaciones especiales específicas a las empresas designadas, incluidas obligaciones de transparencia frente a usuarios finales, usuarios empresariales y usuarios profesionales; la divulgación de los términos de uso, los criterios de clasificación (ranking), los precios, las remuneraciones y las comisiones; la notificación de modificaciones a los términos y condiciones; el acceso de los usuarios empresariales y profesionales a datos y herramientas de desempeño; condiciones de acceso no discriminatorias; y la prohibición de prácticas que exploten situaciones de dependencia o restrinjan el acceso de los usuarios empresariales a información relevante o a canales alternativos.

demanda, la reputación, los datos, los pagos y las oportunidades comerciales está organizado por la plataforma. Dependiendo del servicio designado y de la proporcionalidad de la obligación impuesta, este marco podría favorecer una mayor transparencia de las condiciones contractuales, información más clara sobre los criterios de asignación, la remuneración y las comisiones, notificación de cambios relevantes, acceso a datos pertinentes y herramientas de desempeño, así como salvaguardias frente a conductas discriminatorias o represalias. En este sentido, el proyecto puede entenderse como un esfuerzo orientado a hacer que los mercados mediados por plataformas sean más transparentes, disputables y competitivamente eficaces.

25. El valor de este tipo de obligaciones radica en abordar las asimetrías de información y las situaciones de dependencia económica generadas por el control de los datos, la reputación, la asignación de oportunidades y el acceso a la demanda. Un acuerdo específico y un marco regulatorio ex ante cumplen funciones diferentes. El acuerdo celebrado con iFood abordó una práctica concreta objeto de investigación. Un régimen prospectivo puede, cuando la designación y la proporcionalidad lo justifiquen, imponer obligaciones estructurales que abarquen diversas relaciones dentro de un mismo ecosistema de plataforma.

26. La literatura sobre poder de las plataformas y sobre intermediarios con funciones de acceso privilegiado (gatekeepers) aporta una perspectiva útil a esta discusión. La preocupación desde el punto de vista de la competencia radica en determinar si un intermediario digital puede utilizar su posición para organizar el acceso a la demanda, la reputación, los datos y las oportunidades comerciales de una manera que reduzca la transparencia del mercado, limite la multifiliación (multi-homing) y debilite la capacidad de los usuarios profesionales para comparar alternativas y cambiar de proveedor. Desde esta perspectiva, el énfasis del proyecto de marco regulatorio para mercados digitales en la transparencia, la no discriminación, el acceso a datos, la portabilidad y la disputabilidad puede entenderse como una forma de hacer que los mercados mediados por plataformas sean más comprensibles y competitivamente eficaces. Estas obligaciones no son automáticas; constituyen un conjunto flexible de herramientas que deben aplicarse caso por caso y adaptarse a las características de cada ecosistema designado. Los mercados digitales, por tanto, complican la imagen tradicional de la informalidad como una franja competitiva que desafía a empresas formales ya establecidas. En ciertos contextos, uno de los lados del mercado puede depender de un intermediario formal con funciones de acceso privilegiado, cuyas reglas de gobernanza determinan las condiciones reales de competencia.

5. Incumplimiento tributario, deuda persistente y aplicación interinstitucional de la ley

27. La investigación sobre distribución de combustibles⁶ es el precedente brasileño que examina de manera más directa la frontera entre una infracción a otro régimen jurídico y la

⁶ CADE, Investigación Administrativa N.º 08700.002532/2018-33, Associação Brasileira de Combate às Fraudes de Combustíveis y Raízen Combustíveis S.A. contra Rodopetro Distribuidora de Petróleo Ltda., 76 Oil Distribuidora de Combustíveis S.A., Minuano Petróleo Ltda. y Refinaria de Petróleo de Manguinhos S.A. La investigación se refería a denuncias según las cuales el incumplimiento reiterado de obligaciones tributarias por parte de distribuidoras de combustibles formalmente constituidas generaba ventajas artificiales de costos y efectos anticompetitivos en el mercado de distribución de combustibles. La Superintendencia General de CADE archivó la investigación en 2020 debido a la insuficiencia de pruebas de una infracción al derecho de la

aplicación del derecho de la competencia. Los denunciantes alegaban que distribuidores de combustibles formalmente establecidos incumplían reiteradamente sus obligaciones tributarias y, de ese modo, obtenían una ventaja de costos que les permitía ofrecer precios que sus rivales cumplidores no podían igualar. El caso resulta particularmente útil porque la supuesta irregularidad no surgía de una empresa no registrada. Por el contrario, se alegaba que estaba incorporada al modelo de negocio de empresas que operaban en un sector regulado y con abundante información disponible.

28. La Superintendencia General investigó posibles prácticas de coordinación, litigios simulados, barreras artificiales a la entrada y precios predatorios. Solicitó información a la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), incluidos datos mensuales sobre volúmenes vendidos y registros de autorizaciones de operación, y finalmente archivó la investigación. Su análisis concluyó que no existían pruebas suficientes de coordinación, poder de mercado, precios predatorios ni de un vínculo causal entre la supuesta conducta tributaria y el deterioro de las condiciones de entrada al mercado. Bajo la definición de mercado relevante adoptada en la investigación, ninguna de las empresas investigadas alcanzó durante el período analizado la presunción legal de dominancia del veinte por ciento.

29. La propuesta de revisar la decisión de archivo generó un debate particularmente instructivo dentro del Tribunal del Cade. Una de las posiciones sostenía que el incumplimiento deliberado y sistemático del pago de un componente significativo de costos podía, en principio, formar parte de una estrategia exclusoria. Bajo este razonamiento, el hecho de que la conducta también estuviera regulada por el derecho tributario no eliminaba sus posibles efectos competitivos de la jurisdicción del Cade. La investigación adicional propuesta habría obtenido datos primarios sobre costos de adquisición, fletes, impuestos, precios de venta y cantidades comercializadas por los distribuidores de combustibles, y habría reexaminado el análisis del mercado relevante.

30. Otra posición consideró que el expediente existente no proporcionaba elementos suficientes para justificar la continuación del procedimiento. La ausencia de poder de mercado demostrado, la existencia de explicaciones alternativas para la entrada y salida de empresas y la débil conexión causal entre la supuesta estrategia tributaria y la salida de competidores fueron factores que inclinaron la balanza en contra de una investigación adicional. Uno de los votos aceptó expresamente que el Cade tiene competencia, en principio, para examinar prácticas tributarias capaces de producir daños a la competencia, pero exigió la existencia de un vínculo causal significativo entre la conducta y los efectos descritos en el artículo 36 de la Ley Brasileña de Defensa de la Competencia. Ese mismo voto observó que algunos distribuidores que habían abandonado el mercado también habían acumulado deudas tributarias, lo que debilitaba la teoría según la cual la práctica investigada explicaba la selección observada de empresas.

competencia y, el 20 de enero de 2021, el Tribunal de CADE decidió no reabrir el caso para realizar nuevas diligencias investigativas. El caso resulta relevante porque examinó la frontera entre el incumplimiento tributario y la aplicación del derecho de la competencia, incluidas posibles teorías relacionadas con la coordinación entre agentes económicos, el sham litigation (litigio abusivo), la fijación predatoria de precios, las barreras artificiales a la entrada y el vínculo causal entre la conducta tributaria alegada y el daño a la competencia. Durante la investigación, CADE utilizó información proporcionada por la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), regulador federal brasileño de los sectores de petróleo, gas natural y biocombustibles, incluyendo datos relevantes sobre volúmenes de ventas y autorizaciones para operar.

31. Por mayoría, el Tribunal del Cade no aprobó la revisión propuesta y la investigación permaneció archivada. El valor de este precedente radica menos en establecer una respuesta jurisdiccional categórica y más en identificar un filtro antimonopolio operativo. El incumplimiento reiterado y deliberado puede justificar el escrutinio desde la perspectiva de la competencia cuando la obligación incumplida es económicamente relevante y cuando la ventaja resultante puede traducirse plausiblemente en precios más bajos, expansión o exclusión de competidores. En tales casos, el análisis debe examinar la posición y capacidad de la empresa, la duración y sostenibilidad de la ventaja, la relación entre la conducta y la salida o disuasión de rivales, así como explicaciones alternativas plausibles para el resultado observado en el mercado.

32. Esta distinción apunta hacia un papel más matizado del derecho de la competencia. Una infracción tributaria o regulatoria no debe considerarse irrelevante desde el punto de vista competitivo simplemente porque puede ser abordada por otra autoridad. Al mismo tiempo, la existencia de dicha infracción no basta, por sí sola, para acreditar una infracción antimonopolio. El derecho de la competencia aplica un filtro analítico distinto: pregunta si la conducta, analizada en su contexto económico, tiene por objeto o capacidad dañar el proceso competitivo bajo el estándar previsto por la ley. La investigación sobre distribución de combustibles ilustra por qué este análisis se vuelve especialmente exigente cuando la ventaja competitiva alegada deriva del incumplimiento de otro cuerpo normativo. En estos casos, la evidencia de poder de mercado, un mecanismo causal plausible y efectos sobre la competencia son elementos centrales para distinguir entre una ilegalidad regulatoria y una conducta anticompetitiva.

33. Desde entonces, el contexto institucional ha evolucionado significativamente. La Ley Complementaria N.º 225, de 8 de enero de 2026, estableció un marco federal para la identificación de deudores tributarios persistentes, definidos por incumplimientos tributarios sustanciales, reiterados e injustificados. A nivel federal, el régimen se concentra en pasivos significativos y persistentes e incorpora un procedimiento administrativo específico para la calificación de los contribuyentes. Su implementación por parte de la Receita Federal de Brasil vincula expresamente el régimen de deudores persistentes con el cumplimiento tributario, la competencia leal y la transparencia. Para julio de 2026, veintidós personas jurídicas habían sido formalmente calificadas bajo este régimen, concentrándose los primeros casos en los sectores de cigarrillos y combustibles.

34. Este desarrollo legislativo forma parte de una prioridad gubernamental más amplia orientada a combatir el fraude tributario estructurado, la ocultación de activos y la infiltración del crimen organizado en actividades económicas formales. La Operación Carbono Oculto, iniciada en agosto de 2025 en el sector de combustibles, reunió a la Receita Federal, la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, fiscalías, autoridades policiales, la ANP y otros organismos públicos. Informes federales describen movimientos financieros ilícitos superiores a los 50 mil millones de reales, aproximadamente mil estaciones de servicio vinculadas a la estructura investigada, 8,7 mil millones de reales en créditos tributarios determinados y más de 1.000 millones de reales en bienes bloqueados. Medidas posteriores alcanzaron a instituciones de pago, empresas fintech, fondos de inversión y reguladores sectoriales, y el Gobierno Federal ha presentado esta operación como un ejemplo de disrupción financiera integrada contra el crimen organizado.

35. La política de competencia puede contribuir a esta arquitectura mediante sus propias herramientas analíticas. El Cade puede evaluar si las ventajas de costos generadas por incumplimientos sistemáticos son duraderas y capaces de alterar las condiciones de competencia; utilizar datos de mercado y sectoriales para identificar asimetrías que puedan debilitar a los competidores cumplidores; aportar inteligencia de mercado y evidencia económica a la cooperación interinstitucional; y desarrollar actividades de abogacía cuando

el diseño regulatorio favorezca distorsiones competitivas recurrentes. Cuando el expediente probatorio establezca una conexión con exclusión, coordinación, poder de mercado o cualquier otro efecto contemplado en el artículo 36 de la Ley de Defensa de la Competencia, la aplicación del derecho de la competencia puede abordar directamente el mecanismo competitivo afectado. Este papel complementa la recaudación tributaria, la regulación sectorial, las medidas de integridad financiera y la aplicación del derecho penal, especialmente cuando el incumplimiento estructurado modifica la estructura de mercado, eleva barreras de entrada o financia la expansión en condiciones que los competidores cumplidores no pueden replicar.

36. La experiencia brasileña en el sector de los cigarrillos aclara aún más la importancia de adecuar la respuesta institucional al origen de la distorsión competitiva. En uno de los procedimientos tramitados ante el Cade⁷, la preocupación competitiva alegada surgía del propio modelo tributario aplicable a los cigarrillos, y no de una conducta exclusoria autónoma por parte de las empresas que operaban bajo dicho régimen. En ese contexto, la aplicación del derecho de la competencia no constituía el instrumento adecuado para revisar los efectos competitivos de un régimen jurídico. El litigio American Virginia ante el Supremo Tribunal Federal ilustra la situación inversa. Allí, la cuestión no giraba en torno a una sanción de competencia impuesta por el Cade, sino al uso de un mecanismo tributario y regulatorio sectorial para hacer frente al incumplimiento tributario persistente de un fabricante de cigarrillos. El Tribunal confirmó las consecuencias jurídicas asociadas al régimen especial de registro, reconociendo que, sujeto a los principios de proporcionalidad y debido proceso, el Estado puede adoptar medidas regulatorias cuando el incumplimiento sistemático forma parte de una estrategia empresarial capaz de distorsionar la competencia.

37. En estos contextos, la cuestión decisiva no es simplemente si la rivalidad competitiva se ha visto afectada, sino cómo se produce jurídica e institucionalmente dicha distorsión. El derecho de la competencia puede aclarar de qué manera una práctica, un arreglo regulatorio o un patrón de incumplimiento incide sobre la estructura de mercado, los incentivos competitivos y la disputabilidad. Sin embargo, ello no implica que toda distorsión relevante para la competencia deba traducirse necesariamente en una sanción antimonopolio. Cuando la condición jurídica, la cobertura regulatoria y la realidad económica no coinciden plenamente, el análisis de competencia puede revelar el problema competitivo, mientras que la respuesta institucional adecuada puede residir en la regulación

⁷ CADE, Procedimiento Administrativo N.º 08700.003984/2010-85, Sindicato da Indústria do Fumo do Estado de São Paulo (Sindifumo/SP), archivado por el Tribunal del CADE el 14 de septiembre de 2011. El procedimiento se refería a alegaciones de que el modelo del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) aplicable a los cigarrillos producía efectos anticompetitivos. El CADE concluyó que el asunto no se refería a una conducta anticompetitiva autónoma de las empresas, sino a los efectos competitivos de normas tributarias y regulatorias, los cuales no podían ser abordados adecuadamente mediante sanciones de derecho de la competencia. Véase también el Supremo Tribunal Federal de Brasil, Recurso Extraordinario N.º 550.769/RJ, American Virginia Indústria Comércio Importação e Exportação de Tabacos Ltda., Pleno, sentencia de 22 de mayo de 2013, publicada el 3 de abril de 2014. El caso trató sobre la constitucionalidad de exigir una situación de regularidad tributaria estricta para mantener el registro especial necesario para la fabricación y comercialización de cigarrillos conforme al Decreto-Ley N.º 1.593/1977. El Tribunal confirmó la validez del régimen jurídico, reconociendo que las restricciones al ejercicio de actividades económicas pueden ser admisibles, siempre que respeten los principios de proporcionalidad y debido proceso, cuando estén dirigidas a estructuras empresariales que se apoyan en el incumplimiento tributario sistemático como fuente de ventaja competitiva. Estos precedentes ilustran que una preocupación en materia de competencia que surge en un sector altamente gravado y regulado puede requerir instrumentos tributarios o regulatorios, en lugar de una sanción de derecho de la competencia, dependiendo del origen de la distorsión.

sectorial, la administración tributaria, una reforma legislativa, la actuación de otra autoridad o una acción pública coordinada.

38. La experiencia brasileña en los sectores de combustibles y cigarrillos respalda una comprensión más activa del papel del Cade en los casos que involucren incumplimiento estructurado. El incumplimiento tributario, la deuda persistente y el diseño regulatorio pueden modificar las estructuras de costos, las condiciones de entrada y la posición relativa de las empresas cumplidoras de maneras que afectan el propio proceso competitivo. En estos casos, el análisis del Cade no debería limitarse a considerar el problema como algo externo al derecho de la competencia. Cuando el expediente sustenta la atribución de responsabilidad, la relevancia de mercado y un mecanismo causal plausible, el incumplimiento sistemático puede examinarse como parte de una estrategia exclusoria u otra práctica anticompetitiva bajo la Ley Brasileña de Defensa de la Competencia. Las actividades de abogacía, el monitoreo sectorial y la cooperación interinstitucional pueden complementar esta evaluación.

6. Conclusión

39. La enseñanza más amplia que se desprende de la experiencia brasileña es de carácter metodológico, institucional y de política pública. La informalidad, la legalidad controvertida y el incumplimiento estructurado no deben interpretarse únicamente como categorías jurídicas, sino como indicios de que el mercado puede requerir una reconstrucción más detallada y de que el problema competitivo puede estar vinculado a ámbitos de política pública adyacentes. El caso Uber ilustra esta interacción en un contexto de legalidad controvertida: una actividad cuya situación regulatoria era objeto de disputa podía seguir siendo económicamente relevante para efectos del derecho de la competencia. La consulta relativa a Buser apunta a un problema distinto: cuando la restricción deriva de la propia regulación sectorial, la cuestión competitiva se vuelve inseparable de aspectos relacionados con la atribución de responsabilidades, la competencia institucional y el diseño regulatorio.

40. Esta reconstrucción también convierte a la información en un elemento central del análisis. La evidencia relevante puede encontrarse dispersa entre los microdatos de la PNAD Continua del IBGE, reguladores sectoriales como la ANP, autoridades tributarias, sistemas de pago, instituciones financieras y plataformas digitales. Para la aplicación del derecho de la competencia, el objetivo no es medir la informalidad de manera abstracta, sino reconstruir el parámetro de mercado relevante para el caso concreto, ya sea la oferta, la sustituibilidad, la entrada, las ventajas de costos, las barreras regulatorias o la dependencia de un intermediario.

41. En los mercados digitales, esta misma lógica se refleja en el Proyecto de Ley N.º 4.675 de 2025, que parte de la premisa de que la competencia puede depender de la transparencia, la no discriminación, el acceso a los datos, la portabilidad y la posibilidad de competir dentro de ecosistemas digitales. La investigación relacionada con iFood ilustra cómo la intermediación a través de plataformas puede organizar actividades económicas heterogéneas mediante el control del acceso, la visibilidad, la reputación y las oportunidades comerciales. En sectores con alta incidencia tributaria, la investigación sobre la distribución de combustibles y los casos relacionados con la industria del tabaco, incluido el litigio de American Virginia, muestran que el incumplimiento persistente y el diseño regulatorio pueden afectar la rivalidad competitiva al modificar las estructuras de costos, las condiciones de entrada y la posición de las empresas cumplidoras. Estos ejemplos evidencian una interacción más amplia entre la política de competencia y la regulación

sectorial, la fiscalización tributaria, la protección del consumidor, la gobernanza de los datos, la integridad financiera, la seguridad pública y el diseño legislativo.

42. La experiencia brasileña sugiere, por tanto, que la política de competencia puede formar parte de una estrategia jurídica más amplia para abordar la informalidad y el incumplimiento estructurado cuando estos distorsionan el funcionamiento de los mercados, preservando al mismo tiempo una clara distinción entre informalidad y daño anticompetitivo. Una legalidad controvertida puede coexistir con una presión competitiva genuina, y una controversia regulatoria puede revelar barreras a la entrada o fricciones institucionales antes que una infracción al derecho de la competencia. En consecuencia, la informalidad no es inherentemente anticompetitiva. Una respuesta institucional coordinada permite materializar mejor esta distinción. Mediante la combinación del análisis de competencia con conocimientos regulatorios, tributarios y administrativos, las autoridades públicas pueden identificar con mayor precisión si el problema requiere la aplicación del derecho de la competencia, ajustes regulatorios o una actuación institucional conjunta. En este contexto, la contribución de CADE consiste en asegurar que los efectos competitivos de la informalidad sean evaluados como parte de un esfuerzo público más amplio orientado a lograr mercados más legales, transparentes y disputables, preservando al mismo tiempo condiciones equitativas de competencia entre empresas que compiten bajo circunstancias comparables.

Referencias seleccionadas de la bibliografía del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (FLACC)

International Labour Organization. Informal economy and atypical forms of employment.

Elgin, C., Kose, M. A., Ohnsorge, F. and Yu, S. 2021. Understanding Informality. CEPR Discussion Paper No. 16497.

González, A. S. and Lamanna, F. 2007. Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America. World Bank Policy Research Working Paper 4316.

Johannsen, G. O. and Rodriguez, J. 2025. Monopsony Power, Competition Law, and Women's Informal Labour Markets in Latin America. Journal of European Competition Law & Practice, 16(2), 132–143.

OECD. 2018. The Informal Economy in Latin America and the Caribbean. Implications for Competition Policy. OECD Roundtables on Competition Policy Papers No. 221.

Anexo – Referencias jurídicas y casos brasileños seleccionados

Cade, Procedimiento Administrativo N.º 08700.006964/2015-71, servicios de transporte mediante aplicaciones y asociaciones de taxistas.

Cade, Consulta N.º 08700.007327/2023-21, Buser Brasil Tecnologia Ltda.

Cade, Investigación Administrativa N.º 08700.004588/2020-47 y TCC N.º 08700.005597/2022-17, iFood.

Cade, Investigación Administrativa N.º 08700.002532/2018-33, distribución de combustibles e incumplimiento tributario reiterado.

Cade, Procedimiento Administrativo N.º 08700.003984/2010-85, tributación de cigarrillos.

Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinario N.º 550.769, American Virginia.

Ley Complementaria N.º 225, de 8 de enero de 2026, régimen de deudor tributario persistente.

Proyecto de Ley N.º 4.675 de 2025.