

Momentum

Journalism & Tech Task Force

Competencia Digital en Brasil:
¿cómo el PL 4.675/2025 puede abrir
camino para los debates sobre el
periodismo y las plataformas?

Ficha técnica

Autoría: Bruno Fiaschetti, Ester Borges y Violeta Corullon

Revisión: Ester Borges y Francisco Brito Cruz

Este documento se tradujo con ayuda de herramientas de IA y fue revisado por una persona.

Introducción

A finales del mes de septiembre, el Gobierno Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley 4.675/2025, que propone una nueva regulación económica y de competencia para las *big techs*. Gestado durante dos años, el proyecto —firmado por la Secretaría de Reformas Económicas del Ministerio de Hacienda (SRE-MF)— representa un aspecto más de la participación del gobierno brasileño en los debates sobre soberanía digital.

Apodado por los actores del sector como el “PL de la Competencia Digital Justa”, el proyecto toma forma en un momento en que la discusión regulatoria en torno a las *big techs* se intensifica en el país. Con el objetivo de comprender los caminos que surgen a partir del proyecto, Momentum – News & Tech Task Force preparó este informe que presenta el contexto de creación del PL, sintetiza sus principales innovaciones, lo compara con los movimientos de otros países y señala los posibles impactos para el periodismo.

Contexto del PL 4.675/2025

Los dos años de preparación del PL 4.675/2025 estuvieron marcados por idas y vueltas en torno al anuncio del texto final. Los estudios de la Secretaría de Reformas Económicas del Ministerio de Hacienda comenzaron en 2023, contaron con el apoyo de un grupo técnico que incluyó a la Casa Civil, el Ministerio de Justicia, la Abogacía General de la Unión y otros organismos federales, y se profundizaron a partir de una toma de aportes — consulta pública para orientar la construcción de conocimiento y el desarrollo de propuestas regulatorias — realizada en el primer semestre de 2024. Según datos del Ministerio, el proceso recibió más de 300 contribuciones de 72 participantes, provenientes de ocho países además de Brasil, con perfiles variados.

Las contribuciones sirvieron de base para el lanzamiento, en octubre de 2024, del informe “Plataformas Digitales: aspectos económicos y de competencia y recomendaciones para mejoras regulatorias en Brasil”. El documento destaca que la dinámica económica asociada a las *big techs* configura una nueva estructura de poder de mercado, sobre la cual los instrumentos actuales de análisis de competencia y antimonopolio ya no serían eficaces. Con eso, aumentó la expectativa de la presentación, por parte del Poder Ejecutivo, de un proyecto de ley enfocado en la expansión de los instrumentos de regulación económica para los mercados digitales.

Preceden a los estudios del Ministerio de Hacienda brasileño los debates en torno al PL 2768/2022 que tuvieron lugar en la Cámara de Diputados. De autoría de João Maia (PL/RN), la proposición incluye disposiciones que prevén la regulación de la competencia en las plataformas. A lo largo de 2023 se realizaron varias audiencias públicas para discutir el texto con representantes de las empresas y especialistas, lo que impulsó los debates en torno al “PL de la Competencia Digital Justa”.

La propuesta de regulación de la competencia de las *big techs* contenida en el PL 4.675/2025 dialoga con iniciativas de otros países que también han avanzado en este sentido. En el Reino Unido, por ejemplo, la Competition and Markets Authority (CMA), autoridad antimonopolio local, recibió poderes para regular plataformas digitales con poder de mercado considerado estratégico. Un escenario similar ocurre en la Unión Europea desde 2022, donde las plataformas consideradas gatekeepers deben cumplir una serie de obligaciones destinadas a preservar la competencia.

En este contexto, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) se convierte en el gran protagonista del PL 4.675/2025. El organismo antimonopolio brasileño, que ya actúa en el combate de conductas anticompetitivas en diversos sectores de la economía nacional, pasaría —si el proyecto llega a aprobarse— a ocupar un lugar destacado en la regulación de las conductas y efectos de los mercados digitales, contando para ello con una unidad especializada: la Superintendencia de Mercados Digitales (SMD), cuya actuación —como se detalla con mayor profundidad en la siguiente sección— combinaría mecanismos preventivos y medidas represivas.

Creado en 1962, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) es la autarquía del Gobierno Federal, vinculada al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, cuya función es proteger la libre competencia en Brasil. En términos generales, el organismo investiga y sanciona administrativamente conductas que perjudiquen la libre competencia —en términos técnicos, conductas anticompetitivas— tales como la formación de cárteles, la creación de monopolios y el abuso de posición dominante. Su función, por lo tanto, es asegurar el buen funcionamiento de los mercados, garantizando que empresas de todos los tamaños y modelos de negocio puedan coexistir. [\[Para saber más\]](#)

Innovaciones del PL

De forma resumida, el nuevo Proyecto de Ley propone modificaciones al principal marco legal del derecho de la competencia —la Ley de Defensa de la Competencia (Ley N.º 12.529/2011)— con el fin de regular los mercados digitales. En este nuevo arreglo, el CADE pasa a tener una competencia ampliada para monitorear y, eventualmente, intervenir para garantizar el buen funcionamiento de estos entornos económicos en los que operan las grandes empresas tecnológicas.

Esa expansión estaría a cargo de la Superintendencia de Mercados Digitales (SMD), una nueva división del organismo especializada en estos mercados. Según lo establecido en el PL, corresponde a la SMD instruir un nuevo tipo de proceso administrativo dentro del CADE, cuyo resultado —si así lo decide el tribunal del organismo— sería la designación de las empresas objeto del proceso como “agentes económicos de relevancia sistémica”. Esta designación tiene una vigencia de hasta diez años, renovable, y alcanza a todo el grupo económico al que pertenece el agente. Una vez designadas, las empresas quedan sujetas a obligaciones generales, como, por ejemplo, mantener una oficina en Brasil y registrar representantes legales ante el organismo.

La SMD también puede recomendar que estas empresas cumplan obligaciones específicas. Si el tribunal así lo determina, las empresas podrían estar obligadas, por ejemplo, a ofrecer instrumentos gratuitos de transferencia de datos o a permitir que los usuarios accedan a instrumentos de medición del desempeño de sus productos, servicios u ofertas. El PL también establece prohibiciones expresas a prácticas anticompetitivas, como invisibilizar competidores o favorecer sus propias ofertas en detrimento de las demás. Estos agentes deberán presentar informes periódicos de cumplimiento que detallen la ejecución de las obligaciones especiales impuestas, pudiendo el CADE exigir una auditoría independiente a cargo del propio agente económico.

Según los criterios establecidos en el PL, solo las grandes empresas serían caracterizadas como “agentes económicos de relevancia sistémica”. Se incluyen en esta categoría aquellos grupos económicos que registren un ingreso bruto anual global superior a 50 mil millones de reales, o un ingreso bruto en el país superior a 5 mil millones de reales. Además del volumen de ingresos, también se consideran factores como el poder de mercado asociado a los efectos de red, el acceso a una cantidad significativa de datos personales y comerciales relevantes, el número de usuarios y la oferta de múltiples productos o servicios digitales.

La jefatura de la SMD quedaría a cargo del Superintendente de Mercados Digitales, autoridad designada por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, para un mandato de dos años, con posibilidad de una renovación por igual período. Es importante destacar que otros órganos reguladores —como la Secretaría de Seguimiento Económico ¹ y entidades de la administración federal con competencia sobre mercados digitales ² — también podrán impulsar la instauración de procesos administrativos por parte de la SMD, además de cooperar en la implementación y fiscalización de las obligaciones especiales determinadas.

¹ El Proyecto de Ley n.º 4.675/2025 utiliza el nombre Secretaría de Acompanhamento Econômico (SEAE), pero ese órgano fue extinguido en 2023. Sus funciones pasaron a la Subsecretaría de Acompanhamento Econômico y Regulación. Compete a la Subsecretaría: acompañar el funcionamiento de los mercados y analizar y proponer medidas de estímulo a la eficiencia, a la productividad, a la innovación y a la competitividad, en articulación con los demás órganos competentes, cuando sea el caso; y proponer medidas para la mejora regulatoria y del ambiente de negocios. En este texto se opta por mantener la nomenclatura utilizada en el PL 4.675/2025. Para más información: <https://vcde.cade.gov.br/cadethes/en-US/page/subsecretariaDeRegulacaoEConcorrenca?clang=pt-br>

² No especificadas en el Proyecto de Ley n.º 4.675/2025

Experiencias Internacionales: el caso de Sudáfrica

La propuesta de regulación de los mercados digitales también viene siendo discutida en otros países del Sur Global. La experiencia de Sudáfrica es especialmente relevante por dos motivos: primero, por compartir con Brasil la condición de mercado emergente en el que las grandes plataformas digitales tienen amplia actuación y base de usuarios; segundo, por haber iniciado investigaciones específicas sobre los impactos de esas plataformas en el sector de medios y periodismo.

En los últimos años, el foco de la regulación de los mercados digitales en Sudáfrica ha estado en la aplicación pragmática de herramientas tradicionales de control de competencia, combinadas con mecanismos que permitan la especialización en el ámbito digital. La actuación de la autoridad antimonopolio sudafricana tuvo un punto de inflexión en 2023, con la creación del Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI), que abrió una línea de trabajo enfocada específicamente en la relación entre plataformas digitales y el sector de los medios de comunicación.

En síntesis, el organismo de competencia reconoció que las prácticas de mercado de las *big techs* no afectan solo la competencia entre empresas de tecnología, sino que también tienen impactos directos en sectores adyacentes, en particular el periodismo. Con ello, el objetivo central del MDPMI pasó a ser investigar si —y de qué manera— las prácticas de grandes plataformas como buscadores, redes sociales, agregadores y servicios de publicidad digital distorsionan la competencia y perjudican la sostenibilidad de los medios sudafricanos.

En su informe provisional, publicado en febrero de 2025, el MDPMI indicó que los algoritmos de recomendación, las estrategias comerciales y la creciente presencia de la IA generativa pueden reducir la visibilidad de los medios nacionales, profundizar las asimetrías de poder y contribuir a una transferencia desproporcionada de valor a favor de las plataformas. Para mitigar los efectos nocivos sobre el ecosistema mediático, se sugirieron medidas como ajustes algorítmicos para favorecer la pluralidad informativa, mayor transparencia y compartición de datos, apoyo a capacidades de SEO, mecanismos de opt-out para contenidos en resúmenes generados por IA y la creación de un fondo de compensación para medios de comunicación.

Aunque las recomendaciones siguen siendo provisionales —la publicación del informe final está prevista para fines de noviembre—, el MDPMI señala un cambio de postura de la autoridad de competencia hacia la protección de la diversidad mediática y la contención de los efectos concentradores de las plataformas de relevancia sistémica. Si se concretan, las medidas tienen el potencial de inspirar a otros países a seguir la misma dirección, reconociendo el papel del periodismo de interés público como pilar de la democracia.

En el caso brasileño, la actuación del organismo antimonopolio sudafricano puede servir de inspiración para que —además del fortalecimiento de las leyes de competencia— se desarrollen intervenciones institucionales de carácter preventivo y sistémico. Este enfoque estratégico podría demostrar ser capaz de preservar la pluralidad informativa, la sostenibilidad de los medios periodísticos y el equilibrio de valor en los ecosistemas mediados por la tecnología.

Es importante notar que el PL 4.675/2025 no prevé explícitamente este tipo de investigación sectorial sobre medios y plataformas. El texto brasileño se centra en la regulación general de la competencia en los mercados digitales. Sin embargo, la experiencia sudafricana demuestra que la misma estructura institucional —una autoridad de competencia fortalecida y especializada en mercados digitales— puede ser utilizada para investigar impactos específicos sobre el periodismo.

Escenarios para el Periodismo

El envío del “PL de la Competencia Digital Justa” a la Cámara de Diputados es una nueva muestra de que Brasil atraviesa una oportunidad crucial para el debate político sobre la regulación de las plataformas digitales. Sumado a otros episodios recientes —como la aprobación del “ECA Digital”—, este contexto parece decisivo para el futuro próximo de sectores impactados por la operación de las *big techs*, como es el caso del periodismo.

Es necesario reconocer con transparencia que el PL 4.675/2025 no aborda directamente el periodismo. Su enfoque está en la regulación de la competencia en los mercados digitales de manera amplia, sin hacer referencia específica a los impactos de las plataformas en la sostenibilidad de los medios, la distribución de ingresos publicitarios o la visibilidad del contenido periodístico.

Sin embargo, esta ausencia no significa que el periodismo deba mantenerse al margen del debate. Al contrario, la experiencia internacional demuestra que autoridades de competencia fortalecidas y especializadas en mercados digitales —precisamente lo que el PL propone crear en Brasil con la SMD— pueden ser movilizadas para investigar y regular prácticas que afectan directamente al sector de los medios.

El caso sudafricano demuestra que es posible que las autoridades antimonopolio miren más allá de la competencia entre plataformas y examinen también sus efectos en sectores adyacentes. Algoritmos de recomendación que reducen la visibilidad de las noticias, estrategias de publicidad que concentran los ingresos en manos de pocos intermediarios y el uso de contenido periodístico para entrenar IAs generativas sin compensación son cuestiones que pueden ser consideradas como problemas de competencia.

Oportunidades y acciones posibles

Estrategias posibles para el sector de los medios en Brasil a partir de este escenario:

01

Participar activamente en el debate legislativo

El proyecto de ley aún tramitará en la Cámara de Diputados y puede recibir enmiendas. Las asociaciones de prensa, los medios y los periodistas pueden organizarse para proponer ajustes que incluyan explícitamente la investigación de los impactos sobre el sector de los medios entre las competencias de la SMD, o que prevean mecanismos de consulta al sector cuando se establezcan obligaciones específicas para los agentes de relevancia sistémica.

02

Preparar el terreno institucional

La nueva estructura del CADE puede ser instada a investigar prácticas que afectan al periodismo. El sector puede comenzar a documentar evidencias de prácticas anticompetitivas, asimetrías de poder y transferencia desproporcionada de valor, preparando aportes para futuras representaciones ante la SMD.

03

Apropiación de una nueva gramática

El debate sobre plataformas y periodismo suele centrarse en cuestiones de libertad de expresión, desinformación y moderación de contenido. El PL 4.675/2025 abre espacio para que el sector también movilice argumentos de derecho de competencia: abuso de posición dominante, barreras de entrada, prácticas excluyentes y concentración del mercado. Dominar este lenguaje será fundamental para dialogar con la SMD y otros actores en este ámbito.

04

Aprender de experiencias internacionales

Sudáfrica y otros países han desarrollado enfoques regulatorios que vinculan la competencia digital y la sostenibilidad de los medios. Seguir estos procesos y adaptar sus lecciones al contexto brasileño puede acelerar la construcción de alternativas viables.

El PL 4.675/2025 crea una nueva arquitectura institucional —centrada en el CADE y en la SMD— que puede ser movilizad战略icamente por el sector como una arena de disputa. La experiencia sudafricana es un recordatorio importante: las autoridades de competencia pueden y deben observar los impactos sistémicos de las plataformas sobre sectores esenciales para la democracia. Corresponde al periodismo brasileño movilizarse para que esta perspectiva también se consolide en el país.

Momentum

Journalism & Tech Task Force