

# Регулирование цифровых платформ в Бразилии: политический контекст согласования новых законов<sup>1</sup>

И.М. Попова

---

**Попова Ирина Максимовна** – научный сотрудник Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований (ЦИМИ ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; popova-im@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0849-7168

## Аннотация

*Бразилия является крупным цифровым рынком и участником как «Группы двадцати», так и БРИКС. Важен анализ позиции данной страны по вопросам регулирования цифровых платформ и рынков в контексте ее председательства в «Группе двадцати», где с начала года Бразилия предпринимает попытки согласовать решения по регулированию цифровых платформ, особенно в аспекте модерации контента и борьбы с ложной информацией. Борьба с дезинформацией и языком вражды — одна из центральных тем программы председательства Бразилии в «Группе двадцати» в 2024 г., направленной на обеспечение целостности информации в цифровой среде. По мнению официальных представителей Бразилии, для предотвращения распространения дезинформации необходимо действовать по четырем направлениям: гарантировать регулирование путем возложения на цифровые платформы ответственности за распространение незаконного и вредного контента, внедрять стратегии медиаобразования, укреплять профессиональную журналистику и расширять государственную политику, нацеленную на распространение правильной информации среди населения.*

*Цель данной статьи заключается в выявлении основных приоритетов Бразилии в сфере регулирования цифровых платформ. Для этого анализируются законопроекты, посвященные регулированию цифровых платформ, а также политический контекст их представления и рассмотрения, так как в стране они были предложены в том числе в ходе и по результатам электоральных кампаний 2018 и 2022 гг. Координация с Бразилией позиций по вопросам регулирования цифровых платформ может обеспечить лучший учет интересов развивающихся стран, а также рынков, на которых крупные технологические компании играют значительную роль, регулируясь законодательством других юрисдикций.*

**Ключевые слова:** регулирование цифровых платформ, Бразилия, закон о fake news, модерация контента

**Благодарности:** данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

**Для цитирования:** Попова И.М. Регулирование цифровых платформ в Бразилии: политический контекст согласования новых законов // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 93–109 (на русском и английском языках). doi: 10.17323/1996-7845-2024-02-05

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию 05.04.2024.

## Введение

Процесс цифровизации экономики — один из магистральных в Бразилии. В начале 2023 г. в Бразилии интернетом пользовались 181,8 млн, а уровень проникновения интернета составлял 84,3% от всего населения. Растущая роль глобальных цифровых компаний — важный тренд сегодняшнего дня. В стране зарегистрировано 152,4 млн пользователей социальных сетей (цифра не означает уникальных пользователей, скорее отражает количество аккаунтов) — это 70,6% от общей численности населения. Обновленные данные рекламных ресурсов Google показывают, что в начале 2023 г. YouTube насчитывал 142,0 млн пользователей в Бразилии. По собственным данным компании, рекламный охват YouTube в начале 2023 г. был эквивалентен 65,8% всего населения Бразилии на начало года. Цифры, опубликованные на рекламных ресурсах ByteDance, показывают, что в начале 2023 г. в Бразилии у TikTok было 82,21 млн пользователей в возрасте 18 лет и старше. Сайты Google, YouTube, WhatsApp являются самыми посещаемыми в стране, в топ также входят ресурсы главного национального информационного агентства и телерадиокомпаний Globo [Datareportal, 2023]. В 2021 г. в Бразилии чистая прибыль Google составила 76,03 млрд долл. США, что на 89% выше показателя 2020 г. [Ruy, 2022].

Исследователи отмечают, что активное развитие цифровых платформ в самой Бразилии началось примерно в 2011 г. (по некоторым оценкам, 82% всех платформ были запущены после 2011 г.). По размеру (охвату, прибыли, штату сотрудников) они, конечно, не могут сравниться с глобальными технологическими компаниями, однако играют важную роль в экономике страны, генерируя рабочие места, предоставляя услуги, а в некоторых случаях даже становятся более эффективными для решения задач местного рынка и вытесняют иностранных гигантов (например, в сфере доставки готовой еды из ресторанов Uber Eats не смог конкурировать с бразильской IFood и ушел с рынка). Используя свою особую методологию, С. Рибейро приходит к выводу, что в Бразилии действуют по крайней мере 556 компаний, которые могут быть классифицированы как цифровые платформы [Silva, Chiarini, Ribeiro, 2022].

К тому же бразильские платформы, помимо того, что в основном являются новыми компаниями, имеют небольшой штат сотрудников. Почти 65% компаний нанимают от 1 до 10 работников, 22% — от 11 до 50, 13% — более 51 работника. Доходность таких компаний также невелика. Среди фирм с 1–10 сотрудниками 63% зарабатывают менее 1 млн долл. США в год, а среди фирм с 11–50 сотрудниками 68% имеют доход от 1 до 10 млн долл. США. Около 26% платформенных фирм относятся к группе «Коммерция и покупки» и почти 9% — к группе «Сообщество и образ жизни». Также платформы работают в сферах интернет-услуг, административных услуг, здравоохранения, образования, финансовом секторе [Silva, Chiarini, Ribeiro, 2022].

Таким образом, цифровые платформы, как глобальные, так и местные, играют все большую роль в экономике страны, охватывают услугами значительную часть населения, нанимают все больше людей. При этом в текущем законодательстве страны напрямую их деятельность до сих пор не регулируется. На них распространяются основные антимонопольные законы и нормы, принятые для управления в сфере интернета, однако эксплицитного упоминания именно платформ до настоящего момента фактически не было. Только главный закон — Закон о правах в интернете (Marco Civil da Internet) — упоминает платформы, точнее, приводит эквивалент. Однако в последние три года активизировались попытки прописать эксплицитное регулирование платформ в целом или социальных сетей в частности, особенно в вопросах, связанных с модерацией контента.

Бразилия является крупным рынком и участником как «Группы двадцати», так и БРИКС. Координация позиций по вопросам регулирования цифровых платформ может обеспечить лучший учет интересов развивающихся стран, а также рынков, на которых крупные технологические компании играют значительную роль, регулируясь законодательством других юрисдикций. Особенно важен анализ позиции Бразилии в контексте ее председательства в «Группе двадцати», где она с начала года предпринимает попытки согласовать решения по регулированию цифровых платформ, особенно в аспекте модерации контента и борьбы с ложной информацией. Цель данной статьи заключается в выявлении основных приоритетов Бразилии в сфере регулирования цифровых платформ. Для этого важно понимать политический контекст, так как в стране основные законопроекты были предложены в том числе в ходе и по результатам электоральных кампаний 2018 и 2022 гг.

## Политический контекст

Важной мотивацией для принятия регулирования, направленного непосредственно на цифровые платформы, стала победа Ж. Болсонару на предыдущих президентских выборах в Бразилии в 2018 г. Представители оппозиционных партий неоднократно отмечали, что значимую роль в победе кандидата сыграла кампания по распространению дезинформации. Позднее подтверждение существенной роли такой кампании давали и официальные органы [Chicarino, Conceição, 2020], и исследователи [de Castro Azevedo Jr., 2023; Ruediger, 2018; Dourado, 2020]. Также, например, было выдвинуто обвинение в том, что компании, поддерживавшие Ж. Болсонару, во время выборной гонки закупили массовые рассылки в мессенджерах, в первую очередь в WhatsApp, в которых представляли Рабочую партию (которую представлял соперник) в негативном свете. Сумма закупок составила 12 млн реалов [Folha de Sao Paolo, 2018]. Такое поведение во время проведения второго тура выборов считается нарушением финансирования президентской выборной кампании.

Когда началась подготовка к новым выборам, левые партии, особенно Рабочая партия Бразилии, которую представляет нынешний президент Лула да Силва, постарались консолидировать усилия по регулированию контента, распространяемого в социальных сетях. В 2020 г. был представлен так называемый законопроект о fake news [Governo do Brazil, 2020]. Кроме требований по модерации контента и возложения на платформы обязанностей по модерации (что противоречит положениям закона об интернете), первая версия закона предусматривала приземление компаний, выплаты журналистам, чей контент позволяет платформам привлекать пользователей и зарабатывать на них за счет рекламы. Также закон потенциально вводил строгие правила по передаче и обработке персональных данных, которые не соответствовали принятому закону о защите персональных данных (LGDP). В итоге такое несоответствие фактически всем действующим законам, серьезное изменение обязанностей платформ и ужесточение модерации контента привели к тому, что законопроект был жестко раскритикован гражданским обществом, самими платформами, более умеренными партиями, а Верховный суд признал его неконституционным [Maia, 2022].

Во время последней электоральной кампании, в которой главными соперниками были Ж. Болсонару и представитель рабочей партии Лула да Силва, стороны снова обвиняли друг друга в использовании социальных сетей и платформ для распространения дезинформации. Особенно серьезно о распространении ложной информации в контексте выборов говорила Рабочая партия и ее представители. Так называемые бол-

сонаристы разместили на YouTube примерно в 3 раза больше видеороликов, чем сторонники Лулы, левые, центристские и основные СМИ, согласно исследованию группы цифровой безопасности Института Игарпе, бразильского аналитического центра. С августа по октябрь 2022 г. каналы ультраправых на YouTube также собрали более миллиарда просмотров, и с похожим охватом среди подписчиков на Facebook и Instagram (запрещены в РФ; принадлежат корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской) [Margolis, Muggah, 2023].

Третья по величине газета Бразилии, O Estado de São Paulo, подчеркнула, что важной целью ультраправых стал Верховный суд, сотрудники которого, по ее данным, подверглись шквалу «угроз, инсинуаций и обильной дезинформации» в связи с решениями, направленными на борьбу с фальшивыми новостями [CNN Brazil, 2021].

Все эти действия помогли обеспечить лишь минимальную победу Лулы да Силвы во втором туре, которую он одержал с перевесом всего в 2 млн голосов [Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, 2022], что стало самым незначительным разрывом с момента возвращения электоральной демократии в Бразилии в конце 1980-х годов. 8 января сторонники Болсонару попытались захватить власть и штурмовали правительство по сценарию, который реализовывали сторонники Трампа в США [Cruz, 2024]. Опрос, проведенный вскоре после беспорядков 8 января, показал, что почти 40% бразильцев по-прежнему считают, что Болсонару победил на президентских выборах.

Поэтому неудивительно, что одним из первых действий Лулы на посту президента стало объявление войны дезинформации: был создан специальный Кабинет по защите демократии в Национальной прокуратуре, который должен бороться с распространением ложной информации, прежде всего в интернете через социальные сети [Agência Brasil, 2023a]. Эта инициатива вызвала яростную реакцию со стороны правого крыла и сторонников свободы слова, которые обвинили правительство в создании оруэлловского Министерства правды для продвижения цензуры. Но не только ультраправые испытывают недовольство по поводу нового офиса Лулы. Защитники цифровых прав обеспокоены рядом вопросов: что является «дезинформацией», кто решает, какие мнения являются подстрекательством, и какими полномочиями будет наделено это ведомство.

В ноябре 2022 г. представитель Рабочей партии внес законопроект о регулировании цифровых платформ в Бразилии, первый закон такого рода. А в апреле 2023 г. партия заявила, что возвращает законопроект о fake news на рассмотрение и надеется на этот раз принять его по ускоренной процедуре. В законопроект были внесены значительные изменения, были убраны практически все спорные моменты, но сохранились в полном объеме требования по модерации контента, вопросам проведения информационных кампаний во время выборов, повышению подотчетности крупных платформ. Кроме того, в ходе своей предвыборной кампании Лула заявлял, что платформенная занятость в текущем виде совсем не соответствует принципам защиты прав трудящихся, поэтому он приложит максимум усилий для того, чтобы обеспечить социальную защиту и соответствующее регулирование в этой сфере [Brasil de fato, 2024]. Левые и антиимпериалистические взгляды и политика Лулы в целом делают его противником бесконтрольной деятельности крупных многонациональных компаний, сторонником прав рабочих, а также преодоления несправедливости и разрыва между развитыми и развивающимися странами. Это формирует основные тезисы политики, направленной на регулирование платформ: большая ответственность крупнейших технологических компаний, увеличение их вклада в национальную экономику за счет налогов, регулирование прав рабочих, занятых в платформенной экономике. Закон до сих пор находится в процессе обсуждения и согласования.

Безусловно, регулирование цифровых платформ и без сложившегося в Бразилии внутривнутриполитического контекста является важным трендом развития нормотворчества, связанного с цифровизацией. Но политическая мотивация действующей власти может привести к принятию более жестких законов, акцент в которых делается именно на модерации контента, а не других важных аспектах деятельности платформ.

## Текущее законодательство, регулирующее платформы

Закон о правах в интернете (Marco Civil da Internet, 2014) устанавливает принципы, гарантии, права и обязанности по использованию интернета в Бразилии и дает руководящие указания для действий Союза, штатов, Федерального округа и муниципалитетов в этом отношении.

Согласно тексту закона, провайдеры интернет-приложений должны предоставлять, в соответствии с установленными правилами, информацию, позволяющую проверить соблюдение ими бразильского законодательства в отношении сбора, хранения, сохранения и обработки данных, а также в отношении соблюдения неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности коммуникаций [President of Brazil, 2014].

Главной статьей закона, которая вызывает наибольшие споры в контексте цифровых платформ, является ст. 19. Она гласит: «В целях обеспечения свободы слова и предотвращения цензуры провайдер интернет-приложений может быть привлечен к гражданской ответственности за ущерб, вызванный контентом, созданным третьими лицами, *только в том случае* (курсив мой. — *И.П.*), если после получения специального судебного постановления он не предпримет никаких мер, чтобы в рамках своих услуг и в течение срока, указанного в постановлении, сделать недоступным контент, который был признан незаконным, если иное не предусмотрено законом». Соответственно, платформы в целом не обязаны модерировать контент, выставляемый пользователями, и его ответственность ограничивается исполнением решения суда.

Бразилия — единственная страна в Латинской Америке, принявшая всеобъемлющий режим ответственности посредников, хоть он и заключается лишь в исполнении решений суда [Whitecase, 2022].

Те, кто считает это положение неуместным и недостаточным (или даже неконституционным), часто аргументируют свою позицию тем, что оно противоречит правилам ответственности по потребительскому праву; что оно подрывает конституционную гарантию гражданского возмещения морального ущерба и что с точки зрения государственной политики оно не будет стимулировать платформы к усилению модерации контента и удалению проблемных публикаций. Они утверждают, что если бы такого щадящего режима не было, платформы прилагали бы больше усилий для ограничения контента, наносящего вред основным правам, такого как дезинформация и язык вражды [Favaretto, Guimarães, 2022].

Сторонники сохранения ст. 19 в текущем виде отмечают, что особенности производства и распространения контента в интернете оправдывают существование режима гражданской ответственности, отличного от режима потребительского права, для провайдеров приложений; что нет реальной угрозы нарушения конституционной гарантии гражданского возмещения (поскольку ответственность все еще возможна, просто при соблюдении некоторых условий) и главным образом, что модель ответственности ст. 19 способствует конституционной гарантии свободы слова, поскольку она препятствует усилению частной цензуры, практикуемой провайдерами [Maciel, 2023].

Вопрос конституционности ст. 19 стал более активно обсуждаться после прихода Лулы к власти. В конце марта состоялись общественные слушания, в которых приня-

ли участие как представители больших технологических компаний, так и органов власти. Секретарь по цифровой политике Секретариата по социальным коммуникациям (Secom) Жуан Брант выступил в защиту того, что ст. 19 должна быть пересмотрена как способ расширить ответственность социальных сетей за контент, наносящий вред демократии и правам человека, детей и подростков. Брант принял участие в публичных слушаниях по этому вопросу в Верховном федеральном суде. Он предположил, что нынешняя модель «разрешает бездействие цифровых платформ». Секретарь сказал, что речь идет не о защите разворота бразильского законодательства на 180 градусов, а о поиске модели, которая позволит платформам стать более ответственными за контент, который они передают в руки бразильской общественности. «Установление полной строгой ответственности платформ может иметь проблематичные и столь же негативные последствия. Мы не можем рассматривать весь сторонний контент как подлежащий модерации, потому что это повредит свободе выражения мнений и доступу к информации для бразильских граждан», — пояснил Брант [Government of Brazil, 2023].

На тех же слушаниях генеральный прокурор Хорхе Мессиас отстаивал необходимость введения более строгой ответственности и требования активной деятельности от цифровых платформ на основе четких параметров, таких как явная практика совершения преступлений — для предотвращения возникновения преступлений в интернете.

Таким образом, в Бразилии продолжается активная дискуссия о необходимости внести поправки в основной закон, регулирующий деятельность в интернете в стране. Любые законопроекты о внесении изменений будут проходить полный законотворческий процесс через обе палаты парламента и нет гарантий, что Рабочей партии удастся провести ужесточающие поправки.

## Законопроект о регулировании цифровых платформ

### *Характер предлагаемого регулирования*

В ноябре 2022 г. представителем Рабочей партии Бразилии был внесен законопроект № 2.768, предусматривающий регулирование, надзор и санкции в отношении цифровых платформ, которые предлагают услуги бразильской общественности. В части обоснования необходимости принятия закона авторы ссылаются на опыт ЕС, делая при этом оговорку о том, что предлагаемый проект закона гораздо более мягкий, чем закон о цифровых рынках (DSA) ЕС: «Мы считаем целесообразным введение регулирования по примеру Европейской комиссии, но в гораздо менее детализированной форме. Это связано с тем, что мы имеем дело с чрезвычайно актуальными вопросами, которые требуют регуляторного реагирования гораздо быстрее, чем это возможно только при реализации политики защиты конкуренции, но достаточно новыми, чтобы показать, что не следует накладывать на экономических агентов смирительную рубашку *ex ante* с рядом абсолютных запретов» [Camara do Deputatos to Brasil, 2022]. Основная цель законопроекта — представить регулирование, направленное на смягчение последствий существенного контроля доступа на цифровые рынки некоторыми особенно крупными платформами.

Законопроект включает, среди прочего, дисциплинирование и надзор за цифровыми платформами, обладающими существенными полномочиями по контролю доступа.

### **Новые компетенции Anatel – регулирующего органа**

Согласно тексту законопроекта, Национальное агентство по телекоммуникациям (Anatel) получит новые полномочия, в зону его ответственности войдут:

- разработка правил, касающихся работы цифровых платформ, проведение инспекций и применение санкций;
- обсуждение толкования законодательства, применимого к цифровым платформам;
- административное рассмотрение конфликтов интересов с участием операторов цифровых платформ или профессиональных пользователей;
- пресечение нарушения прав пользователей;
- осуществление правовых полномочий в отношении контроля, предупреждения и пресечения нарушений экономического порядка, за исключением случаев и сфер, которые относятся к компетенции Административного совета по экономической безопасности (CADE).

### **Принципы и цели регулирования**

Регулирование цифровых платформ, в частности тех, которые обладают существенными полномочиями по контролю доступа, будет осуществляться с соблюдением следующих принципов: свобода инициативы; свободная конкуренция; защита прав потребителей; сокращение регионального и социального неравенства; пресечение злоупотребления экономической властью; расширение участия общества в обсуждении и проведении вопросов, представляющих общественный интерес.

Регулирование цифровых платформ будет преследовать следующие цели:

- экономическое развитие с широкой и честной конкуренцией среди операторов, а также среди других экономических агентов, на которых влияет их деятельность;
- доступ к информации, знаниям и культуре;
- содействие инновациям и массовому внедрению новых технологий и моделей доступа;
- стимул к функциональной совместимости посредством открытых технологических стандартов, обеспечивающих связь между приложениями;
- стимулирование и определение механизмов переносимости данных.

### **Определение существенных полномочий по контролю доступа на рынок и их обязанности**

Операторы цифровых платформ будут считаться обладающими существенными полномочиями по контролю доступа, если они получают годовой операционный доход, равный или превышающий 70 млн реалов от предложения услуг бразильской общественности, в соответствии с положениями регламента Национального агентства по телекоммуникациям. Базовая величина, установленная в шапке настоящей статьи, будет ежегодно обновляться в соответствии с Общим индексом цен за предыдущий год.

На платформы, обладающие существенными полномочиями по доступу, накладываются следующие обязательства:

- обеспечение прозрачности и предоставление информации Национальному агентству телекоммуникаций о своих услугах;
- экономическое и недискриминационное отношение при предложении услуг профессиональным пользователям и конечным пользователям;

- надлежащее использование данных, собранных при осуществлении своей деятельности;
- запрет на необоснованный отказ от предоставления профессиональным пользователям доступа к цифровой платформе.

Национальное агентство по телекоммуникациям, осуществляя свою деятельность по регулированию и надзору, может налагать обязательства по бухгалтерскому и функциональному разделению компании в случае обнаружения излишней экономической концентрации, а также меры по смягчению любых злоупотреблений экономической властью, в том числе связанные с переносимостью данных и функциональной совместимостью.

Действия с участием цифровых платформ, которые направлены на любую форму экономической концентрации, включая слияние или поглощение компаний, создание компании для осуществления контроля над компаниями или любую форму корпоративного укрупнения с целью увеличения доли рынка, подлежат контролю, процедурам и условиям, предусмотренным в общих правилах защиты экономического порядка.

### ***Введение налогообложения компаний, обладающих существенными полномочиями по контролю доступа – Фонд доходов от налогообложения цифровых платформ (FisDigi)***

Законопроект подразумевает создание специального фонда, из которого в том числе будут финансироваться действия по регулированию платформ.

Фонд формируется из следующих источников:

- сбор налогов с цифровых платформ;
- ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете, специальные кредиты, трансферты и одолжения, предоставленные ему;
- доходы от кредитных операций, которые он заключает в Бразилии и за рубежом, и доходы от финансовых операций, которые он осуществляет;
- наложенные штрафы, пожертвования, завещанное имущество, субвенции и другие ресурсы, выделенные ему;
- случайные доходы.

Налог на цифровые платформы – это сбор, ежегодно уплачиваемый операторами цифровых платформ, предлагающих услуги бразильской публике, которые имеют право контролировать доступ к основным услугам. Сбор за надзор за цифровыми платформами будет выплачиваться ежегодно до 31 марта, и его размер будет соответствовать 2% от валового операционного дохода, полученного операторами цифровых платформ, предлагающих услуги бразильской публике и обладающих существенными полномочиями по контролю доступа. Неуплата налога в срок, установленный в настоящей статье, означает невыполнение обязательств неплательщиком, что влечет санкцию в виде выплаты пошлины в размере 1% от суммы долга за каждый месяц просрочки.

### ***Наказание за нарушение закона***

Нарушение правил, предусмотренных законом, влечет следующие наказания, применяемые отдельно или в совокупности, в зависимости от обстоятельств:

- предупреждение с указанием срока принятия исправительных мер;
- штраф в размере до 2% от оборота экономической группы в Бразилии за последний финансовый год без учета налогов, принимая во внимание экономическое положение нарушителя и принцип пропорциональности между серьезностью проступка и суровостью санкций;

- временное приостановление деятельности;
- запрет на осуществление деятельности.

В случае иностранной компании дочерняя компания, филиал, отделение, офис или учреждение, расположенные в Бразилии, несут солидарную ответственность за выплату штрафа. Штраф может быть применен к доходам за весь период, в котором было совершено правонарушение, и ограничен 1% от этой суммы.

Законопроект, представленный Рабочей партией, носит максимально общий и рамочный характер. Главными его нововведениями можно считать:

1. Введение понятия цифровых платформ как категории регулирования в национальном законодательстве. Все предыдущие нормативно-правовые акты оперируют другими понятиями, в основном «оператор онлайн-приложений».
2. Введение понятия платформы, обладающей существенными полномочиями по контролю над доступом к цифровым рынкам и услугам. По сути, законопроект направлен только на крупные платформы и никак не регулирует маленькие.
3. Введение налога в 2% для крупных платформ с существенными полномочиями по обеспечению доступа к услугам.

Законопроект также содержит ряд обязательств, накладываемых на платформы с существенным контролем доступа, однако они мало чем отличаются от обязательств любых компаний, предоставляющих услуги в интернете, которые содержатся в других законах Бразилии, прежде всего в *Marco Civil* и *LGPD*.

Если законопроект будет принят в текущем виде, разработка непосредственных правил будет находиться в компетенции *Anatel*. То есть более четкие требования и критерии будут разрабатываться после и в виде рекомендаций от агентства, а не законопроектов. В некоторых публичных выступлениях и интервью представители Рабочей партии и исполнительной власти говорили о возможном создании специального органа, который занимался бы контролем над цифровыми платформами, в первую очередь социальными сетями, однако конкретных предложений пока не поступало.

Представленный вариант нормативно-правового акта не вносит дополнительных мер в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции, не проводит четкую грань между компетенциями *Anatel* и *CADE*, просто ссылается на существующее законодательство.

В целом проект представляет собой попытку по крайней мере начать регулирование цифровых платформ, введя их как отдельную категорию в национальном законодательстве. Но критерии и требования нечеткие, на данном этапе непонятно, насколько проблемным будет исполнение закона компаниями в случае его введения. Пока очевидной кажется только выплата налога крупными платформами. Также важно, что закон вообще не касается маленьких платформ, которые составляют абсолютное большинство и часто имеют бразильское происхождение. То есть местные цифровые компании не будут попадать под регулирование, что может рассматриваться как дискриминационная практика.

## Законопроект о свободе, ответственности и прозрачности в интернете

### **Цель закона**

В Бразилии есть еще один законопроект, который предусматривает регулирование цифровых платформ, однако он ограничивается только социальными сетями и в основном посвящен модерации контента. Первая версия так называемого закона о *fake*

news, представленная в 2020 г., покрывала гораздо больше аспектов регулирования социальных сетей, однако после отклонения и признания несоответствующей законодательству Верховным судом претерпела много изменений, сохранив в основном компонент модерации контента платформами.

Согласно тексту проекта, закон будет устанавливать стандарты, руководящие принципы и механизмы прозрачности для провайдеров социальных сетей и частных служб обмена сообщениями в целях обеспечения безопасности и широкой свободы слова, общения и выражения мыслей. Закон не распространяется на провайдеров социальных сетей и служб обмена частными сообщениями с менее чем 2 млн зарегистрированных пользователей, для которых положения закона будут служить параметром для применения программы передовой практики.

Согласно тексту, закон преследует следующие цели:

- укрепление демократического процесса путем борьбы с недобросовестным поведением и искусственными сетями распространения контента и содействия доступу к разнообразной информации в интернете в Бразилии;
- защита свободы слова и предотвращение цензуры в онлайн-среде;
- поиск большей прозрачности в практике модерации контента, размещаемого третьими лицами в социальных сетях, с гарантией достаточной защиты;
- внедрение механизмов и инструментов по информированию пользователей о продвигаемом и рекламном характере контента.

### ***Обязанности провайдеров социальных сетей и служб обмена личными сообщениями***

Провайдеры социальных сетей и служб обмена личными сообщениями в пределах объема и технических ограничений своих услуг должны принять следующие меры:

- запретить работу неавторизованных учетных записей;
- запретить автоматизированные учетные записи, не идентифицированные как таковые (борьба с ботами);
- четко обозначить весь продвигаемый и рекламный контент, который был распространен поставщиком социальной сети в результате оплаты такой услуги размещающими рекламу агентами.

Поставщики социальных сетей и служб обмена личными сообщениями должны разработать постоянные процедуры для улучшения своих технических возможностей для исполнения обязательств. Они также должны выстроить политику пользования своими услугами таким образом, чтобы обеспечить:

- ограничение количества пересылок одного и того же сообщения пользователям или группам, а также максимального количества участников в группе;
- внедрение механизмов для проверки предварительного согласия пользователя на включение в группы сообщений, списки передачи или эквивалентные механизмы для пересылки сообщений нескольким получателям;
- отключение авторизации по умолчанию для включения в группы и в списки рассылки или эквивалентные механизмы для пересылки сообщений нескольким получателям.

### ***Повышение прозрачности через отчетность***

Провайдеры социальных сетей должны предоставлять ежеквартальные отчеты о прозрачности своей деятельности, размещая их на их веб-сайтах, на португальском

языке, чтобы информировать о процедурах и решениях, касающихся обращения с контентом, созданным третьими лицами в Бразилии, а также о мерах, принятых для соблюдения этого закона.

### **Регулирование политического и электорального контента**

Провайдеры социальных сетей, обеспечивающие продвижение предвыборной агитации или контента, в котором упоминается кандидат, коалиция или партия, должны сделать весь набор объявлений общедоступным для целей проверки со стороны Избирательного суда и других целей, в том числе:

- общая сумма, потраченная кандидатом, партией или коалицией на рекламу в интернете путем продвижения контента в соответствующем поставщике приложений;
- идентификация рекламодателя посредством регистрационного номера в Национальном реестре юридических лиц или в Реестре налогоплательщиков лица, ответственного за заключение контракта;
- время трансляции.

### **Санкции за нарушение**

Провайдеры социальных сетей и услуг обмена личными сообщениями подлежат следующим санкциям в случае нарушения закона:

- предупреждение с указанием срока принятия мер по устранению недостатков; или
- штраф в размере до 10% от дохода экономической группы в Бразилии за последний финансовый год.

При применении санкции судебный орган будет соблюдать соразмерность с учетом экономического положения правонарушителя, последствий правонарушения в коллективной сфере и рецидива. Для целей настоящего закона любое лицо, которое повторяет ранее санкционированное поведение в течение шести месяцев, будет считаться рецидивистом.

Изначально закон о свободе, ответственности и прозрачности в интернете был внесен как реакция на президентскую выборную кампанию 2018 г., когда стало понятно, что сторонники Ж. Болсонару смогли с помощью социальных сетей не только объединиться и создать сети взаимодействия, но и эффективно продвигать контент с большими охватами. Далеко не вся информация, распространяемая ими, была достоверной. Планируя электоральную кампанию 2022 г., Рабочая партия, кандидатом от которой выдвинулся Лула да Силва, получивший это право после решения Верховного суда, внесла законопроект, призванный максимально зарегулировать деятельность социальных сетей и мессенджеров на территории страны. Первая версия от 2020 г. касалась управления персональными данными (хотя в стране уже был принят и готовился вступить в силу специальный закон), предполагала требование приземления компаний и обязательного хранения данных на территории Бразилии, пыталась ввести вознаграждение авторам контента в социальных сетях, ведь именно авторы приводят аудиторию, с помощью которой компания потом извлекает прибыль.

Нынешний вариант законопроекта, который будет обсуждаться в конце апреля, гораздо более узкий и специализированный и касается фактически только вопросов модерации. Называемый во всех СМИ закон о fake news сейчас не содержит определения того, что такое ложная информация в принципе. Главным его нововведением

является усиленная отчетность компаний, которые должны максимально подробно сообщать о любой деятельности, связанной с регулированием контента от третьих лиц. Также Рабочей партии важно было сохранить в тексте закона положения, касающиеся политической агитации и информации в целом. В текущем виде закон гораздо менее требовательный, чем был изначально, однако накладывает на компании дополнительные обязательства по отчетности. Вопрос о том, какая информация все-таки является недостоверной и какой контент необходимо удалять автоматически, без судебного разбирательства, остается открытым, видимо, в надежде провести законопроект в парламенте без новых обвинений в цензуре. А новый созданный офис в Генеральной прокуратуре впоследствии будет выносить какие-то решения, касающиеся запрета той или иной информации.

Важно отметить, что маленькие платформы не попадают под действие закона, но должны использовать его положения как ориентир и наилучшую практику. Можно представить себе ситуацию, в которой после принятия закона сторонники Болсонару или любые другие активисты или граждане просто будут создавать маленькие приложения-мессенджеры для распространения своего контента. Тогда в целом закон будет излишним, так как обязательства по отчетности, пусть и не такой подробной в сфере модерации контента, уже содержатся в действующих Marco Civil и LGPD.

## Выводы: сотрудничество с Бразилией в рамках БРИКС, «Группы двадцати» и других институтов по вопросам регулирования цифровых платформ

Введение регулирования, направленного на деятельность цифровых платформ, очевидно, входит в приоритеты политики нового президента Бразилии Лулы да Силвы. Еще будучи в оппозиции, его партия представила в парламенте законопроект, предусматривающий дополнительный контроль за социальными сетями и мессенджерами, а после окончания предвыборной гонки и победы Лулы уже в конце осени 2022 г. был внесен законопроект о регулировании цифровых платформ.

В письме в Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) президент Лула да Силва призвал к регулированию цифровых платформ для решения проблемы распространения лжи и дезинформации в виртуальной среде. Лула также заявил, что нужно бороться с концентрацией цифрового рынка путем демократизации интернета и содействия автономии развивающихся стран в этой области, а также подчеркнул необходимость сокращения цифрового разрыва. По мнению президента, выгоды, получаемые от развития интернета и цифровых платформ, непропорционально распределяются между людьми с разным уровнем дохода, усиливая социальное неравенство [Agencia Brasil, 2023b].

Лула заявил, что развивающиеся страны должны быть в состоянии действовать суверенно в современной экономике данных, как агенты, а не только как экспортеры данных или пассивные потребители контента. Представители Бразилии предложили обсудить бизнес-модель, преобладающую среди цифровых платформ, «которая в конечном итоге стимулирует распространение вредного контента, поскольку он генерирует больше вовлеченности и, следовательно, больше прибыли для компаний». Поэтому важно стремиться к уменьшению власти крупных глобальных цифровых компаний, что позволит создать сценарий большей конкуренции.

Борьба с дезинформацией и языком вражды одна из центральных тем программы председательства Бразилии в «Группе двадцати» в 2024 г., направленной на обеспечение целостности информации в цифровой среде [G20, 2024]. По мнению официальных представителей Бразилии, для предотвращения распространения дезинформации необходимо действовать по четырем направлениям: гарантировать регулирование путем возложения на цифровые платформы ответственности за распространение незаконного и вредного контента, внедрять стратегии медиаобразования, укреплять профессиональную журналистику и расширять государственную политику, нацеленную на распространение правильной информации среди населения [Chade, 2024].

В своих выступлениях представители законодательной и исполнительной власти часто ссылаются на опыт ЕС и принятые им законы о цифровых рынках и услугах и оценивают его как позитивный. Однако относительно короткий срок действия этих законов, пока неясные правоприменительные практики и нарастающая критика подталкивают Бразилию занять скорее выжидательную позицию. Авторы законопроекта о регулировании цифровых платформ сами отмечают, что пока не готовы вводить полноценное ex ante регулирование по примеру ЕС, однако видят необходимость ввести понятие цифровых платформ в регуляторную практику и законодательство. Поэтому проект закона скорее рамочный, с возможностью вносить поправки в дальнейшем или переложить основное нормотворчество на Anatel.

В целом правительство Лулы и его Рабочая партия будут стремиться к ужесточению регулирования цифровых платформ во всех областях, однако наличие других партий в парламенте, очевидный раскол в обществе и отсутствие подавляющей поддержки будут препятствовать принятию законов в версии партии власти. Постепенно, в процессе обсуждений, компромиссов и голосований, должно сформироваться законодательство, устраивающее большую часть общественности и групп интересов, что может приводить к его смягчению. Или законы приведут в тупик в случае непреодолимых разногласий. Однако мягкое регулирование, которое скорее очерчивает рамки для цифровых платформ и в чем-то увеличивает их подотчетность, могут устроить практически всех.

Такой подход действующей власти, а также отношение к платформам в бразильском обществе в целом совпадает с позицией многих стран, которые пытаются создать рамки для контроля за действиями глобальных цифровых компаний. К числу этих стран и акторов относятся не согласные друг с другом по множеству других вопросов ЕС, Россия, другие партнеры по БРИКС. У стран могут быть разные ситуации на цифровых рынках внутри, свои платформы и их особенности. Однако по вопросам контроля над крупнейшими платформами, большая часть которых базируется в США и Китае, позиции и интересы весьма схожи. Это может стать основой для выстраивания международного сотрудничества в сфере регулирования цифровых платформ. Согласование подходов в рамках БРИКС для дальнейшего продвижения в «Группе двадцати» и принятие принципов управления цифровыми платформами позволило бы создать более понятную среду для деятельности цифровых компаний, обозначило бы границы и ожидания крупнейших экономик мира. Проактивная позиция Бразилии в рамках других институтов по вопросам регулирования платформ (ЮНЕСКО, ВТО, ЮНКТАД) и отстаивание права юрисдикций регулировать деятельность крупных международных компаний вплоть до требования по приземлению выгодны России, так как страны придерживаются схожих взглядов.

Предлагаемое ЕС для методологии оценки эффективности принимаемых платформами мер против дезинформации использование «качественных оценок уровня риска в контексте» создает предпосылки влияния идеологических и политических со-

обращений на процесс и результат оценки контента и мер модерации и соответствующего воздействия на поведение платформ, которые могут предпочесть жесткую модерацию или блокирование аккаунтов российских пользователей, нежели штрафы за нарушение рекомендаций Комиссии в отношении требований ЗЦУ. Странам БРИКС важно выступать против идеологизации критериев регулирования платформ.

В БРИКС особенно хорошо развито сотрудничество в сфере антимонопольной и конкурентной политики. Представители ответственных ведомств, юридических компаний, академического сообщества находятся в постоянном взаимодействии. Бразильский CADE регулярно отмечается на международном уровне за эффективные антимонопольные практики. В Бразилии в 2018 и 2023 гг. состоялись встречи Рабочей группы БРИКС по исследованию проблем конкуренции на цифровых рынках. Основными целями Рабочей группы являются обмен опытом между регуляторами стран БРИКС в борьбе с антиконкурентной практикой в цифровой экономике, рассмотрение и обсуждение дел, связанных с новыми видами конкуренции в цифровой экономике, рассмотрение слияний и поглощений в цифровую эпоху [BRICS Competition, 2023]. В рамках встречи, прошедшей в 2023 г. CADE при участии сотрудников ПРООН представил анализ практики антимонопольного регулирования на цифровых рынках в странах БРИКС (первой пятерки). Он суммирует практики и обращает внимание на потенциальные сферы координации между странами БРИКС: соглашения о паритете между платформами и эксклюзивные дилерские соглашения представляют общую проблему, самопреференция и дифференцированный режим вызывают аналогичные опасения на цифровых рынках, которые усиливаются в связи с появлением компаний, контролируемых многопродуктовые экосистемы, различные теории ущерба, обычно связанные с эффектом портфеля или приобретением начинающих и потенциальных конкурентов. Наконец, странам БРИКС необходимо проделать дополнительную работу, чтобы лучше понять значение различных видов эффективности на цифровых рынках и в экосистемах, включая инновации и устойчивость. Сотрудничество антимонопольных органов может быть взаимовыгодным для членов БРИКС [Zingales, 2023].

Постоянный обмен опытом и лучшими практиками, изучение правоприменительной практики Бразилии может быть полезным для России. Сотрудничество регулирующих органов также могло бы обеспечить более благоприятные условия для входа на бразильский рынок российских платформ, например «Яндекса» или VK. Бразильские университеты, прежде всего Школа права Университета Фонда Ж. Варгаса (FGV), обладают значительной компетенцией по вопросам регулирования цифровых рынков, особенно антимонопольного аспекта. Сотрудничество между вузами России и Бразилии и БРИКС в целом помогло бы наращивать компетенции в этой сфере и готовить кадры для развития сложного многоаспектного законодательства в будущем.

## Список источников (References)

Agencia Brasil (2023a) Ministro da AGU cria a procuradoria de defesa da democracia. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/ministro-da-agu-cria-procuradoria-de-defesa-da-democracia> (accessed 5 April 2024).

Agencia Brasil (2023b) Lula defende democratização e regulação de plataformas digitais. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/lula-defende-democratizacao-e-regulacao-de-plataformas-digitais> (accessed 5 April 2024).

Brasil de fato (2024) Lula assina projeto de regulamentação para trabalhadores de aplicativos. Available at: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/04/lula-assina-projeto-de-regulamentacao-para-trabalhadores-de-aplicativos/> (accessed 5 April 2024).

BRICS Competition (2023) The BRICS Working Group on Digital Markets met in Brazil [V Brazílii prošla vstrecha rabochej grupy BRIKS po cifrovym ryнкam]. Available at: <https://bricscompetition.org/ru/ournews/the-brics-working-group-for-the-research-of-competition-issues-in-digital-markets-met-in-brazil> (accessed 5 April 2024).

Camara do Deputatos to Brasil (2022) PROJETO DE LEI No 2.768, DE 2022. Available at: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2247336](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247336) (accessed 5 April 2024).

Chade J. (2024) Brasil vai propor ação global no G20 para regular plataformas digitais. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/01/09/brasil-vai-propor-acao-global-no-g20-sobre-plataformas-digitais.htm?cmpid=copiaecola> (accessed 5 April 2024).

Chicarino T., Conceição D.L.L. (2020) Uma análise da produção de desinformação nas eleições 2018 a partir da CPMI das fake news, 44<sup>o</sup> Encontro Anual da ANPOCS. GT22 Internet, política e cultura. Available at: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/9031/2020\\_chicarino\\_analise\\_producao\\_desinformacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/9031/2020_chicarino_analise_producao_desinformacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 5 April 2024).

CNN Brazil (2021) Linha do tempo: a escalada da tensão entre STF e Bolsonaro em um mês. Available at: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/linha-do-tempo-a-escalada-da-tensao-entre-stf-e-bolsonaro-em-um-mes/> (accessed 5 April 2024).

Cruz I. (2024) The still-uncertain consequences of Brazil's 8 January Riots. One year later. Available at: <https://brazilian.report/power/2024/01/08/effects-january-8-riots-remain-uncertain/> (accessed 5 April 2024).

Datareportal (2023) Digital 2023: Brazil. Available at: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil> (accessed 5 April 2024).

de Castro Azevedo (Jr.) A. (2023) Fake news e as eleições brasileiras de 2018: o uso da desinformação como estratégia de comunicação eleitoral. *Más Poder Local*, 44, 81–108. Available at: <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/fake-news-eleicoes-brasileiras-2018-mpl44> (accessed 5 April 2024).

Dourado T. (2020) Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Available at: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31967/1/Tese\\_Tatiana%20Dourado.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31967/1/Tese_Tatiana%20Dourado.pdf) (accessed 5 April 2024).

Favaretto J.P., Guimarães S.T. (2022) O Artigo 19 do Marco Civil da Internet merece uma audiência pública. Available at: <https://portal.fgv.br/artigos/artigo-19-marco-civil-internet-merece-audiencia-publica> (accessed 5 April 2024).

Folha de Sao Paulo (2018) Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> (accessed 5 April 2024).

G20 (2024) Fighting the spread of fake news in the focus of the G20. Available at: <https://www.g20.org/en/news/fighting-the-spread-of-fake-news-in-the-focus-of-the-g20> (accessed 5 April 2024).

Government of Brazil (2023) Brazil asks for more accountability from digital platforms. Available at: <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/brazil-asks-for-more-accountability-from-digital-platforms> (accessed 5 April 2024).

Governo do Brazil (2020) PL 2630/2020. Available at: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735> (accessed 5 April 2024).

Maciel R. (2023) A (in)constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet. Available at: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-18/rafael-maciel-inconstitucionalidade-artigo-19-marco-civil-internet/> (accessed 5 April 2024).

Maia L.F. (2022) Decisão do TSE sobre Jovem Pan deve ser analisada com base na Constituição. Available at: <https://www.conjur.com.br/2022-out-28/luiiz-fernando-maia-fake-news-constituicao/> (accessed 5 April 2024).

Margolis M., Muggah R. (2023) Brazil breaks new ground in the global fight against fake news. Available at: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/brazil-crack-down-fake-news-disinformation-lula-restore-trust-internet/> (accessed 5 April 2024).

President of Brazil (2014) Marco Civil Law of the Internet in Brazil. Available at: <https://www.cgi.br/pagina/marco-civil-law-of-the-internet-in-brazil/180> (accessed 5 April 2024).

Ruediger M.A. (2018) O estado da desinformação: eleições 2018. Available at: <https://repositorio.fgv.br/items/99260645-42ef-48d7-8312-11dcbcb1e191> (accessed 5 April 2024).

Ruy M.A. (2022) Regulação das plataformas digitais é necessária à democracia e ao país. Available at: <https://ctb.org.br/noticias/cultura-a-midia/regulacao-das-plataformas-digitais-e-necessaria-a-democracia-e-ao-pais/> (accessed 5 April 2024).

Silva V.J., Chiarini T., Ribeiro L.C. (2022) The Brazilian digital platform economy: a first approach, SocArXiv d478v, Center for Open Science. <https://doi.org/10.31235/osf.io/d478v>

Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (2022) Lula é eleito novamente presidente da República do Brasil. Available at: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil> (accessed 5 April 2024).

Whitecase (2022) Intermediary liability frameworks across Latin America: A snapshot. Available at <https://www.whitecase.com/sites/default/files/2022-10/latam-focus-fall-2022-e-map.pdf> (accessed 5 April 2024).

Zingales N. (2023) BRICS in the digital economy: Competition Policy in Practice (2nd Report). Available at: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf> (accessed 5 April 2024).

# Digital Platforms Regulation in Brazil: the Political Context of New Laws Adoption<sup>1</sup>

I. Popova

---

**Irina Popova** — Researcher at the Center for International Institutions Research Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; popova-im@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0849-7168

## Abstract

*Brazil is a major market and both the G20 and BRICS member. It is particularly important to analyse Brazil's position on digital platforms and markets regulation in the context of its G20 Presidency, where since the beginning of the year it has been trying to agree on common solutions to regulate digital platforms, especially in the aspect of content moderation and the fight against fake news. The fight against misinformation and hate speech is one of the central themes of Brazil's 2024 G20 presidency programme, which aims to ensure the integrity of information in the digital environment. According to Brazilian officials, preventing the spread of misinformation requires action on four directions: guaranteeing regulation by holding digital platforms responsible for the dissemination of illegal and harmful content, implementing media education strategies, strengthening professional journalism, and expanding public policies aimed at disseminating correct information to the public.*

*The aim of this article is to identify Brazil's main priorities in digital platforms regulation. Project laws dedicated to the regulation of digital platforms are analyzed, as well as the political context of their submission and consideration, because they were proposed during and following the 2018 and 2022 electoral campaigns. Coordinating positions with Brazil on the regulation of digital platforms may help to better address the interests of developing countries, as well as markets where large technology companies play a significant role but are subject to the laws of other jurisdictions.*

**Key words:** digital platforms regulation, Brazil, fake news law, content moderation

**Acknowledgments:** the article was written on the basis of the RANEPА state assignment research programme.

**For citation:** Popova I. (2024) Digital Platforms Regulation in Brazil: The Political Context of New Laws Adoption. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 93–109 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-05

---

<sup>1</sup> This article was submitted on 05.04.2024.