



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 30/2021/DEE/CADE

Referência: Ato de concentração 08700.004426/2020-17 (Autos principais públicos)

Demais autos:

08700.004437/2020-99 (acesso exclusivo às requerentes e ao CADE)

08700.004438/2020-33 (acesso exclusivo à Bus Serviço de Agendamento e ao CADE)

08700.004439/2020-88 (acesso exclusivo à J3 Participações e ao CADE)

08700.001434/2021-84 (acesso exclusivo ao CADE)

08700.002085/2021-18 (acesso exclusivo ao Guichê Virtual e ao CADE)

Requerentes: Bus Serviços de Agendamento S.A. e J3 Participações Ltda.

Advogados: Olavo Zago Chinaglia, Vitor Perdigão e outros.

Terceiro interessado: Guichê Virtual Serviços de Internet Ltda.

Advogados: Leonor Cordovil, Ricardo Mott a e Daniel Tobias Athias.

Relator: Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani

EMENTA: Trata-se de Ato de Concentração que integrou as operações da J3 Operadora e da Bus Serviços de Agendamento S.A. ("Bus Serviços"). O Conselheiro-Relator Sérgio Costa Ravagnani, em despacho ordinatório (DOCSEI 0959991), requisitou ao DEE que fosse elaborado parecer para aprofundar a análise (i) sobre os incentivos, (ii) sobre a capacidade e (iii) sobre os efeitos

resultantes da presente Operação no tocante às seguintes integrações verticais: (i) considerando a integração entre viações rodoviárias (*upstream*) e comercialização de passagens em OTA (*downstream*) e (ii) levando em conta a integração entre GDS (*upstream*) e comercialização de passagens em OTA (*downstream*). O Conselheiro esclareceu que o propósito do seu pedido era para realizar uma avaliação sobre a suficiência dos remédios negociados em âmbito de ACC (Acordo em Controle de Concentração). A respeito de tal pedido, o DEE/CADE fez uma avaliação de tais integrações. Concluiu-se, no entanto, pela insuficiência de dados nos autos que pudessem esclarecer do ponto de vista quantitativo quais seriam os interesses, incentivos e capacidades dos agentes, muito embora existam evidências de caráter qualitativo que o presente ato de concentração, ocorrido em 2015, aumentou os incentivos e a capacidade das empresas requerentes realizarem restrições verticais, já que, no momento imediatamente posterior ao AC, verificou-se a desconstrução do serviço GDS por parte das requerentes a algumas OTAs rivais do ClickBus. De outro lado, ao contrário do que concluiu a SG, compreende-se que a mera existência de GDS rivais alternativos ao GDS das requerentes não retira, por si só, a capacidade de se continuar realizando negativas de contratualização em tal mercado. O DEE/CADE apresenta algumas críticas à Chinese Wall negociada no âmbito do ACC e acredita que há necessidade de esclarecer quais são os lucros, os preços, os custos, as eventuais eficiências e as estruturas de ofertas atuais. Na hipótese de não ser possível haver maior instrução nos autos, acredita-se haver indícios de que os remédios negociados no ACC sejam insuficientes para lidar com alguns problemas, como o da desconstrução de OTAs pelo GDS / J3. Caberia voltar às partes com o debate aqui apresentado para colher a sua opinião a respeito de dados faltantes e de como solucionar as preocupações ora apresentadas.

Versão: Acesso público

Trata-se de Ato de Concentração que integrou as operações da J3 Operadora e da Bus Serviços de Agendamento S.A. ("Bus Serviços"), cujo detalhamento será explicitado mais adiante.

Neste caso, a Superintendência-Geral no Anexo I ao Parecer nº 12/2021/CGAA1/SGA1/SG/CADE ("Anexo I ao Parecer/SG 12/2021") (SEI 0941569, §249), definiu os seguintes mercados relevantes de sua análise:

- i. Neste parecer, por vezes, será chamado de mercado de "**Viações rodoviárias**" ou de "**mercado de transporte rodoviário coletivo**", o mercado que a SG definiu por serviço regular de transporte rodoviário coletivo de passageiros, nos termos definidos pela legislação pertinente, no âmbito do par cidade de origem e cidade de destino do percurso realizado pela empresa de transporte rodoviário e adquirido pelo consumidor final.

- ii. No mesmo sentido, será referido simplesmente por **OTA**, o mercado definido pela SG como mercado nacional de comercialização de passagens rodoviárias pela internet em plataforma OTA. Esclarece-se que o termo OTA se refere a agências de viagens *online* (em inglês "*online travel agency*" ou pela sigla "OTA");
- iii. Será feita menção como **GDS** ao mercado que a SG definiu como mercado nacional de intermediação e integração de conteúdo rodoviário entre viagens rodoviárias e plataformas OTA. O termo "GDS" é o acrônimo em inglês de Global Distribution System ou, em português, de Sistema Global de Distribuição.

A presente nota explicará brevemente tais mercados, ao longo do desenvolvimento dos argumentos apresentados. No entanto, estes conceitos e os pormenores de tais mercados estão bem desenvolvidos no Parecer/SG 12/2021 (DOC SEI 0941569).

Frise-se, também, que, no § 311 do Anexo I ao Parecer/SG 12/2021, a SG teria identificado duas possibilidades de integração vertical derivadas do presente ato de concentração, quais sejam:

- **Hipótese 1** - viagens rodoviárias (*upstream*) e (ii) GDS (*downstream*).
- **Hipótese 2** - GDS (*upstream*) e comercialização de passagens em OTA (*downstream*).

Todavia, em que pese o disposto no § 311 do Anexo I ao Parecer/SG 12/2021, a SG considerou, em sua análise, unicamente, uma terceira forma de integração vertical, qual seja:

- **Hipótese 3** - viagens rodoviárias (*upstream*) e comercialização de passagens em OTA (*downstream*).

Ao reconhecer que a SG adotou esta Hipótese 3, o Conselheiro-Relator Sérgio Costa Ravagnani, em despacho ordinatório (DOCSEI 0959991), requisitou ao DEE que fosse elaborado parecer para aprofundar a análise (i) sobre os incentivos, (ii) sobre a capacidade e (iii) sobre os efeitos resultantes da presente Operação no tocante não apenas à Hipótese 3, permitindo uma reavaliação da análise já feita pela SG, mas, também, solicitou que o DEE procedesse à avaliação da Hipótese 2, acima mencionada (cuja análise ainda não teria sido integralmente procedida pela SG).

O Conselheiro esclareceu que o objetivo desta análise suplementar requisitada ao DEE seria referente a uma avaliação da suficiência das obrigações comportamentais negociadas com as Requerentes.

A respeito de tal pedido, o DEE/CADE procedeu tal avaliação, cuja íntegra encontra-se em documento anexo (DOCSEI 0971448).

O DEE/CADE analisou 4 cenários:

- Cenário 1 - Fechamento do mercado GDS para afetar o mercado OTA
- Cenário 2 - Fechamento do mercado OTA para afetar o mercado GDS
- Cenário 3 - Fechamento do mercado de Viagens Rodoviárias para afetar o mercado OTA
- Cenário 4 - Fechamento do mercado OTA para afetar o mercado de Viagens Rodoviárias

Em conclusão, compreendeu-se o seguinte:

Sobre o cenário 1, não há muita informação a respeito de lucros ou da estrutura de mercado atual do GDS: o que impede de avaliar se atualmente continua a existir incentivos de fechamento do referido mercado. De outro lado, do ponto de vista qualitativo, há indícios de que o presente ato de concentração aumentou o incentivo e a capacidade para que houvesse desconstratualizações de OTAs que contratavam o GDS da empresa J3. Em relação a efeitos, há pouca informação nos autos para tecer maiores comentários a respeito deste tipo de questão.

Sobre o cenário 2, tem-se que à época da operação não fazia sentido algum fechar o mercado OTA para interferir no mercado GDS, já que em 2015 não havia qualquer outro concorrente no mercado GDS. Atualmente há outros serviços GDS, mas pouca informação sobre os mesmos.

Sobre o cenário 3, compreende-se que há capacidade e é possível haver interesse em fechamento deste mercado. Todavia, não se pode tecer maiores comentários a este respeito em razão da falta de informações sobre lucro e tendo em vista a existência de dados contraditórios em relação ao *market share* dos agentes. Inobstante tal aspecto, acredita-se que a grande quantidade de contratos de exclusividade serve para sinalizar que o fechamento não só é possível de ser viável e interessante, como pode ter sido realizado pelas requerentes, ao menos em algumas rotas. De outro lado, apenas se terá certeza quando houver dados mais precisos a respeito dos market shares, dos índices de fechamento e das avaliações a respeito de eventuais ganhos de eficiência destes contratos. No entanto, tais informações ou análises não parecem estar disponíveis nos autos.

Sobre o cenário 4, na ausência de informações a respeito de lucro e de market share, entende-se não ser possível tecer maiores considerações a respeito de variações em termos de interesse e de capacidade do uso destas restrições verticais pós operação. O que se pode verificar, no entanto, é que o DEE/CADE desconhece que tenham ocorrido denúncias ao SBDC de que tenha se verificado fechamento do mercado de viagens rodoviárias a partir de negativas de negociação por parte de OTAs.

De maneira geral, o que há de comum em todos estes cenários é que há ausência de informações suficientes para permitir uma avaliação dos aspectos verticais do presente ato de concentração.

Este tipo de conclusão, obviamente, afeta qualquer análise a respeito da suficiência ou não de remédios, uma vez que se há assimetria informacional e dificuldade na identificação do cenário concorrencial. Deste modo, é razoável supor que haverá, também, dificuldade, por parte do DEE, na avaliação da suficiência de eventual remédio para solucionar problemas identificados pela SG, já que do ponto de vista quantitativo ao menos, há uma série de dúvidas a respeito de variáveis comercialmente importantes a respeito de questões verticais.

Em relação ao debate da suficiência de remédios do ACC proposto, o DEE/CADE (i) apresenta algumas críticas à Chinese Wall negociada no âmbito do ACC; (ii) considera que para impedir acordos de exclusividades há que se conhecer o nível de fechamento do mercado e seus respectivos ganhos de eficiência e (iii) o ACC não parece ter resolvido a questão de recusa de contratação do GDS da J3 em relação a OTAs rivais, havendo pouca informação mercadológica sobre em que grau ou nível os GDS rivais teriam o condão de minorar as preocupações de caráter concorrencial a respeito deste aspecto.

Portanto, para ter uma opinião a respeito da presente solicitação, acredita-se que há necessidade de, pelo menos, esclarecer quais são os lucros, os preços, os custos, as eventuais eficiências e as estruturas de ofertas atuais, bem como outras questões indicadas no presente parecer. Na hipótese de não ser possível haver maior instrução nos autos, acredita-se haver indícios de que os remédios negociados no ACC sejam insuficientes para lidar com alguns problemas, como o da desconstratualização de OTAs pelo GDS / J3, sendo que o impedimento de contratos de exclusividade ou o estabelecimento de chinese walls não endereçarão este problema específico. Pelo contrário, no caso de chinese wall, é muito provável que o remédio não seja efetivo, pelas razões expostas nesta nota.

De outro lado, caberia voltar às partes com o debate aqui apresentado para colher a sua opinião a respeito de dados faltantes e de como solucionar as preocupações ora apresentadas.

Esta é a opinião que se apresenta ao Conselheiro Relator, ficando o DEE/CADE à disposição para auxiliar em quaisquer outros pontos que sejam de interesse do CADE neste caso.

Brasília, 18 de outubro de 2021

DEE/CADE



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Mendes Resende, Economista-Chefe**, em 18/10/2021, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Medeiros de Castro, Coordenador**, em 18/10/2021, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Heder Carlos de Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 18/10/2021, às 19:04, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cade.gov.br/autentica, informando o código verificador **0971382** e o código CRC **A720CAF8**.