



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Serviços Públicos e Infra-Estrutura

Parecer N° 115/01/ COGSI/SEAE/MF

Brasília, 06 de abril de 2001.

Referência: Ofício n° 5.089/SDE/GAB, de 18 de setembro de 2000.

Assunto: Ato de Concentração n° 08012.004489/2000-70

Requerentes: UNITED PARCEL SERVICE CO. e CHALLENGE AIR CARGO, INC.

Operação: Aquisição pela UPS Co. da totalidade dos ativos e direitos, bem como determinadas rotas aéreas internacionais pertencentes a CHALLENGE. No Brasil, a operação consistiu na alienação da totalidade dos ativos e direitos da filial brasileira da empresa norte-americana CHALLENGE, para a UPS Serviços e na transferência para a UPS Co das rotas aéreas detidas pela CHALLENGE.

Recomendação: Aprovação, sem restrições.

Versão: Pública

O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma da Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, dos atos e condutas de que trata a Lei.

A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos do Art. 54 da Lei nº 8.884/94, parecer técnico referente ao ato de concentração envolvendo as empresas UNITED PARCEL SERVICE CO. e CHALLENGE AIR CARGO, INC.

1. DAS REQUERENTES

1.1. Adquirida:

A CHALLENGE AIR CARGO, INC. é uma sociedade norte-americana que opera serviços de transporte aéreo programado de cargas de Miami e Dallas a vários destinos no Caribe, na América Central e América do Sul. Adicionalmente, a empresa oferece transporte aéreo de passageiros nos Estados Unidos, bem como, a partir daquele país, a destinos no Canadá, Europa e Ásia. A empresa possui como único cotista a pessoa física Peter Ulrich.

Na América do Sul, a CHALLENGE AIR CARGO, INC. atua por intermédio de filiais localizadas na Argentina e no Brasil, as quais ofertam serviços de transporte aéreo internacional de cargas. O grupo obteve faturamento mundial, em 1999, de aproximadamente R\$ 268,2 milhões. Neste mesmo período, a filial brasileira faturou cerca de R\$ 7,68 milhões.

1.2. Adquirente:

A UNITED PARCEL SERVICE CO. (doravante denominada UPS Co.) é uma sociedade norte-americana, com sede em Louisville, Kentucky, subsidiária integral do grupo "UPS", que atua no transporte de bens e de entregas postais, em rotas interestaduais nos EUA e em rotas internacionais.

O grupo "UPS" atua mundialmente na prestação de serviços *courier* nacional e internacional, transporte aéreo nacional e internacional de cargas e serviços financeiros. O grupo também se faz presente no Mercosul, por intermédio das empresas:

- UPS Logistics Argentina Ltda;
- UPS de Argentina S.A;
- UPS Logistics Uruguay Ltda;
- UPS de Uruguay S.A;

No Brasil, o grupo atua por meio das empresas UPS do Brasil e Cia (doravante denominada UPS do Brasil) e UPS Serviços Auxiliares Ltda (doravante denominada UPS Serviços). A UPS do Brasil oferece serviços de entrega expressa (*courier*) nacional e internacional em São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro e Porto Alegre. A UPS Serviços não desenvolvia qualquer atividade econômica e, com a efetivação da transação, assumiu os ativos terrestre da filial brasileira da CHALLENGE¹.

O faturamento mundial do grupo, em 1999, foi de aproximadamente R\$ 48,6 bilhões, sendo que no Brasil, neste mesmo ano, o grupo obteve faturamento de R\$ 8,83 milhões.

2. DA OPERAÇÃO

A operação foi consubstanciada no "Contrato de Compra e Venda e de Transferência de Rotas Aéreas", celebrado em 04/10/99², e consistiu na aquisição pela UPS Co. da totalidade dos ativos e direitos, bem como determinadas rotas aéreas internacionais pertencentes a CHALLENGE AIR CARGO, INC.. O valor da operação foi de U\$ 20.658.177,00 (R\$ 40.283.445,15³). A *Federal Trade Commission*, órgão antitruste norte-americano, decretou a "*Early Termination*" da operação em 05/11/99.

No Brasil, especificamente, a operação consistiu na transferência para a UPS Co das rotas aéreas detidas pela CHALLENGE AIR CARGO, INC e, na alienação da totalidade dos ativos e direitos da filial brasileira da empresa, doravante denominada CHALLENGE, para a UPS Serviços, conforme Instrumento de Compra de Ativos datado de 24/08/2000. O valor pago pelos ativos localizados no Brasil foi de U\$ 62.200,00 (R\$ 121.445,5)⁴.

3. DO MERCADO RELEVANTE

3.1. Dimensão do produto

¹ Resposta ao Ofício SEAE/COGSI nº 3765, de 16 de outubro de 2000.

² As requerente, equivocadamente, informaram no Contrato de Compra de Ativos ("Bill of Sale") que a assinatura do Contrato de Compra e Venda de Ativos e Transferência de Rotas Aéreas ocorreu em 04/10/2000, o que foi retificado nos termos da resposta apresentada em referência ao Ofício SEAE/COGSI nº 3403, de 26/09/2000.

³ Conversão feita de acordo com a Taxa de Câmbio do dia 05/10/99 - R\$ 1,9525.

A CHALLENGE, localizada em Guarulhos - SP, opera a partir do aeroporto de Viracopos, situado em Campinas – SP, e presta serviços de transporte aéreo internacional de cargas, cuja atividade consiste no transporte aéreo de encomendas de pequeno, médio e grande porte, de aeroporto à aeroporto. A maioria de sua clientela é composta por agências de cargas, as quais sublocam espaços aéreos nas aeronaves da CHALLENGE.

O tipo de carga transportada pela empresa não possui restrições quanto ao volume ou tamanho. Entretanto, em virtude do elevado custo do transporte aéreo de cargas, este modal é usualmente empregado na importação e exportação de mercadorias de alto valor e de cunho comercial. Logo, o mercado de atuação da empresa, na dimensão do produto, é o transporte internacional de cargas aéreas.

Conforme visto anteriormente, a UPS Serviços não desenvolvia qualquer atividade econômica. Não obstante, a UPS do Brasil oferece serviços de entrega expressa (*courier*) nacional e internacional. O serviço *courier* é definido como o segmento de entrega expressa, doméstico ou internacional, de documentos e amostras por meios de coletas e remessas porta a porta em prazos pré-determinados. Sobressaem como característica deste tipo de serviço a rapidez do traslado e a restrição de sua utilização aos seguintes objetos:⁵

- i) *documentos, livros, folhetos e periódicos, sem finalidade comercial;*
- ii) *outros bens destinados a pessoa física, na importação, em quantidade e frequência que não permita presumir destinação comercial, cujo valor aduaneiro não seja superior a US\$3,000.00 (três mil dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda;*
- iii) *outros bens destinados a pessoa jurídica com sede no País, sem cobertura cambial, para uso próprio ou em quantidade estritamente necessária para dar a conhecer a sua natureza, espécie e qualidade, cujo valor aduaneiro não seja superior a US\$3,000.00 (três mil dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda;*
- iv) *bens enviados ao exterior por pessoa física, sem cobertura cambial, até o limite de US\$5,000.00 (cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda;*
- v) *bens enviados ao exterior por pessoa jurídica, sem cobertura cambial, para fins de divulgação comercial e testes, em quantidade estritamente necessária para dar a conhecer a sua natureza, espécie e qualidade, até o limite de US\$5,000.00 (cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda.*

⁴ Idem nota 1.

⁵ Art. 4º da Instrução Normativa SRF nº 97, de 04 de agosto de 1999.

O serviço de entrega expressa pode ser executado exclusivamente por via terrestre, no caso de malotes destinados a localidades próximas do lugar de envio, ou por via aérea, no caso de cargas destinadas a localidades longínquas.

Para a entrega por via terrestre, a UPS do Brasil utiliza-se de frota de veículos própria. De outro modo, nas entregas efetuadas pelo modal aéreo, a empresa, por não dispor de autorização do governo brasileiro para operar rotas aéreas nacionais ou internacionais, subcontrata empresas de transporte aéreo de cargas para efetuar o transporte. Logo, a UPS do Brasil, por não dispor de rotas aéreas, atua com empresa de agenciamento de transporte nacional e internacional de cargas⁶, especificamente, na modalidade *courier*.

Segue quadro comparativo dos serviços ofertados pelas requerentes.

Quadro I
Serviços ofertados pelas Requerentes

Serviços	CHALLENGE	UPS Serviços	UPS do Brasil
Agenciamento de cargas - <i>courier</i>	---	---	X
Transporte internacional de cargas (sublocação de espaços em aeronaves)	X	---	---

Fonte: Elaboração SEAE.

Conforme visto, as requerentes ofertam serviços distintos. Corrobora este entendimento, a alegação feita por empresas que utilizam os serviços que, em consulta realizada por esta SEAE, afirmaram, categoricamente, tratar-se de serviços diferenciados, sequer havendo substituíbilidade entre ambos. Ressalte-se, ainda, que para a prestação de serviços de agenciamento de cargas aéreas, as empresas interessadas devem obter autorização junto ao Departamento de Aviação Civil⁷, sendo que, no caso de agenciamento internacional de cargas também se faz necessário a prévia habilitação junto à Superintendência Regional da Receita Federal em que estiver estabelecida.

3.2. Dimensão Geográfica

⁶Esta conceituação é corroborada pela informação obtida junto ao Departamento de Aviação Civil – DAC (obtida por correio eletrônico), de que a UPS do Brasil e Cia é uma agência de cargas aérea. O DAC ainda destacou que o funcionamento de agência de carga aérea depende de prévia autorização do Órgão, nos termos da Portaria 749/DGAC, de 06 de dezembro de 1996.

⁷ Vide nota anterior.

A CHALLENGE opera a partir do aeroporto de Viracopos até o seu destino no exterior, por intermédio da rota aérea EUA (Miami) - Panamá - Brasil (São Paulo) - Argentina (Buenos Aires) - Brasil (Campinas) - Panamá - EUA (Miami).

Analisando a rota aérea do ponto de vista do efetivo transporte de cargas, e considerando o Brasil como ponto de partida e destino, identificamos 6 rotas:

1. Brasil – Argentina;
2. Argentina – Brasil;
3. Brasil – Panamá;
4. Panamá – Brasil;
5. Brasil - EUA e;
6. EUA – Brasil.

Assim, quanto ao mercado de transporte aéreo internacional de cargas, seguindo orientação desta Secretaria, no sentido de considerar, nas operações que envolvam rotas aéreas, a própria rota com sendo o mercado geográfico, conclui-se que o mercado de atuação da CHALLENGE, na dimensão geográfica, são as rotas aéreas operada pela empresa.

A UPS do Brasil, além de São Paulo, também está presente, por meio de filiais, nas cidades de Campinas - SP, Rio de Janeiro – RJ e Porto Alegre – RS. A empresa disponibiliza, nestas localidades, o serviço de agenciamento de cargas nacional e internacional, modalidade *courrier*. A empresa atua, ainda, no agenciamento de cargas entre as localidades em que está estabelecida. Para tanto, esta subcontrata os serviços da TAM, empresa de transporte aéreo.

No agenciamento de cargas internacionais, a empresa atua a partir de suas filiais para mais de 200 países no exterior. Nestes casos, a exemplo do que ocorre no agenciamento de cargas nacionais, esta subcontrata empresas de transporte aéreo internacional que possuam rotas para a localidade que se destina a carga. Neste mercado, a UPS do Brasil contrata as seguintes empresas:

Quadro II **Empresas de transporte aéreo de cargas subcontratadas pela UPS do Brasil**

Empresa	Aeroporto	Localização
American Airlines	Cumbica	Guarulhos - SP
American Airlines	Galeão	Rio de Janeiro - RJ
Air Facility	Cumbica	Guarulhos - SP
Challenge Air Cargo	Viracopos	Campinas - SP
Lan Chile	Cumbica	Guarulhos - SP

Melo Filho	Galeão	Rio de Janeiro - RJ
TAM	Cumbica	Guarulhos - SP

Fonte: Elaboração SEAE, Dados fornecidos pelas Requerentes.

Diante destas considerações, podemos concluir que o mercado de atuação da empresa, na dimensão geográfica, consiste nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre e na cidade de Campinas – SP.

3.3 Definição do mercado relevante

Da análise dos mercados de atuação das empresas envolvidas, podemos concluir que o mercado relevante da operação é o **agenciamento internacional de cargas, na modalidade *courier* nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre e na cidade de Campinas – SP e o de transporte aéreo internacional de cargas nas rotas Brasil – Argentina; Argentina – Brasil; Brasil – Panamá; Panamá – Brasil; Brasil – EUA e, EUA – Brasil.**

4. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA OPERAÇÃO

Conforme o exposto, verifica-se que a operação não gera concentração horizontal visto que a UPS do Brasil não detém rotas aéreas para operar no mercado nacional ou internacional de cargas aéreas, bem como a CHALLENGE não desenvolve atividades de agenciamento de cargas. Não obstante, observa-se uma pequena integração vertical⁸, dado que a UPS do Brasil subcontrata a CHALLENGE para a execução do transporte internacional de suas encomendas.

4.1. Integração vertical

⁸ “Uma concentração vertical é uma concentração que envolve empresas que operam em distintos, mas complementares, níveis da cadeia de produção e/ou distribuição.” (Guia de Análise Econômica de Atos de Concentração. SEAE/MF, página 17). A característica fundamental de integração vertical é que o produto ou serviço produzido por uma firma pode ser usado como insumo e/ou infra-estrutura do produto ou serviço oferecido por outra firma. Segundo Viscusi, Vernon e Harrington Jr.: “Vertical mergers are those between two firms with potential or actual buyer-seller relationship.” (Viscusi, Vernon e Harrington Jr., Economics of Regulation and Antitrust, p.195). Apud Ato de Concentração n.º 08012.003212/00-68, em que são requerentes *Vant Communications Ltda. e Malbanet Serviços On-line Ltda.*

A logística adotada pela UPS do Brasil para, a partir de suas filiais, realizar remessas para EUA (Miami), Panamá (Panamá) e Argentina (Buenos Aires), funciona quase que totalmente a partir do Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas, por intermédio da CHALLENGE. Cabe destacar que, mesmo as logística que envolvem outras empresas de transporte internacional de cargas podem ser servidas pela CHALLENGE. Vejamos o quadro demonstrativo da logística empregada pela UPS do Brasil para o transporte de encomendas para os EUA, Panamá e Argentina, a partir da localização de suas filiais:

Quadro III
Logística empregada pela UPS do Brasil para a realização do transporte de encomendas para os EUA, Panamá e Argentina

Coleta	Destino	Logística
São Paulo	EUA	Direto de Campinas, pela CHALLENGE
São Paulo	Panamá	Direto de Campinas, pela CHALLENGE
São Paulo	Argentina	Direto de Campinas, pela CHALLENGE
Rio de Janeiro	EUA	Direto pela American Airlines ou para Campinas pela TAM e depois para os EUA pela CHALLENGE
Rio de Janeiro	Panamá	A TAM transporta até Campinas, de onde segue para o Panamá
Rio de Janeiro	Argentina	A Melo Filho transporta direto para Argentina
Porto Alegre	EUA	A TAM transporta até Campinas, de onde segue para os EUA, pela CHALLENGE
Porto Alegre	Panamá	A TAM transporta até Campinas, de onde segue para o Panamá, pela CHALLENGE
Porto Alegre	Argentina	A TAM transporta direto para Argentina

Fonte: Quadro elaborado pela SEAE, a partir de dados do Anuário Estatístico de Transportes – transporte Aéreo de Cargas – GEIPOT.

Em que pese, a nítida integração provocada pela operação, a prática antitruste vem demonstrando que uma operação que envolva verticalização somente é passível de causar problemas à concorrência quando pelo menos um dos mercados relevantes definidos for altamente concentrado. Apenas nestes casos sugere-se que seja verificado se a integração pode gerar algum tipo de problemas. Assim vejamos:

A estrutura da oferta do mercado de transporte internacional de cargas nas rotas para os EUA, Panamá e Argentina pode ser ilustrado pelo quadro IV, que mostra a quantidade de carga transportada, por empresas, **com origem no Brasil**, e destino ao país que integram a rota aérea objeto da presente operação, no ano de 1999.

Quadro IV
Volume de cargas transportadas, por empresa, em Kg, com origem no Brasil e destino à Argentina, Panamá e EUA, no ano de 1999.

Empresa	Argentina (B. Aires)		Panamá (Panamá)		EUA (Miami)	
	Kg	%	Kg	%	Kg	%
A. Argentinas	1.926.253	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0
American Airlines	0,0	0,0	0,0	0,0	22.827.478	22,9
Canadian	1.597.578	6,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Challenge	0,0	0,0	79.539	100,0	3.230.754	3,2
Federal Express	1.695.086	7,3	0,0	0,0	6.791.302	6,8
Lufthansa	671.360	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Polar	0,0	0,0	0,0	0,0	5.400.749	5,4
United Airlines	0,0	0,0	0,0	0,0	14.531.287	14,5
Varig	12.273.769	0,0	0,0	0,0	25.402.851	25,4
Vasp	3.127.549	13,5	0,0	0,0	4.436.634	4,4
Outros	1.717.923	7,4	0,0	0,0	17.778.241	17,7
TOTAL	23.009.518	100,00	79.539	100,00	100.399.296	100,0

Fonte: Quadro elaborado pela SEAE, a partir de dados do Anuário Estatístico de Transportes – transporte Aéreo de Cargas – GEIPOT.

Por sua vez, o quadro V mostra a quantidade de carga transportada, por empresas, **com destino ao Brasil**, e origem nos país que integram a rota aérea objeto da presente operação, no ano de 1999.

Quadro V
Volume de cargas transportadas, por empresa, em Kg, com destino ao Brasil e origem à Argentina, Panamá e EUA, no ano de 1999.

Empresa	Argentina (B. Aires)		Panamá (Panamá)		EUA (Miami)	
	Kg	%	Kg	%	Kg	%
A. Argentinas	282.892	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0
American Airlines			0,0	0,0	11.629.753	12,5
Canadian	852.868	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Challenge			0,0	0,0	3.179.767	3,4
Federal Express	1.553	0,01	0,0	0,0	6.982.578	7,4
American Airways			0,0	0,0	0,0	0,0
Polar			0,0	0,0	9.669.755	10,4
United Airlines			0,0	0,0	10.633.620	11,4
Varig	8.982.750	62,98	0,0	0,0	29.543.759	31,9
Vasp	2.092.322	14,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros	2.048.470	14,5	0,0	0,0	20.926.890	22,6
TOTAL	14.260.855	100,00	0,0	0,0	92.566.122	100,00

Fonte: Quadro elaborado pela SEAE, a partir de dados do Anuário Estatístico de Transportes – transporte Aéreo de Cargas – GEIPOT.

A análise dos quadros nos permite concluir que o mercado de transporte internacional de cargas entre o Brasil e os EUA e entre o Brasil e a Argentina é desconcentrado, com presença de

grandes *players*, o que permite a manutenção de uma ambiente concorrencial. Além disso, a participação da CHALLENGE nestes mercados é inferior a 4%.

Todavia, no tocante ao transporte internacional de cargas entre o Brasil e o Panamá, a CHALLENGE aparece como única transportadora. Os dados de 1999, se considerados isoladamente, provocam uma distorção no mercado. Assim apresentamos a evolução do volume de cargas transportadas entre o Panamá e o Brasil, por empresas, no período de 1995 a 1999.

Quadro VI
Cargas com origem no Brasil

Empresas	1995	1996	1997	1998	1999
Challenge	x	x	x	x	79.539
Varig	x	x	x	245.382	x
Total	x	x	x	245.382	79.539

Fonte: Quadro elaborado pela SEAE, a partir de dados do Anuário Estatístico de Transportes – transporte Aéreo de Cargas – GEIPOT.

Quadro VII
Cargas com destino ao Brasil

Empresas	1995	1996	1997	1998	1999
Challenge	x	x	x	x	x
Varig	6.696	18.423	122.943	13.783	x
Total	6.696	18.423	122.943	13.783	x

Fonte: Quadro elaborado pela SEAE, a partir de dados do Anuário Estatístico de Transportes – transporte Aéreo de Cargas – GEIPOT.

Analisando o volume de cargas transportados pela CHALLENGE e pela Varig, no período compreendido entre 1995 e 1999, podemos constatar que o transporte internacional de cargas entre o Panamá e o Brasil é bastante irregular, apresentando fluxo descontínuo e baixa demanda. Junte-se a isso, o fato de que a Varig, líder nacional de transporte aéreo de cargas, apesar de não ter efetuado qualquer transporte para o Panamá, no ano de 1999, permanece no mercado em questão como um potencial competidor. Por oportuno, também deve ser salientado que, embora não tenham sido listadas pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, outras empresas disponibilizam, por meio de outras rotas, os serviços de transporte aéreo de cargas com destino ao Panamá, como é o caso, dentre outras, da Lan Chile e da Aerolíneas Argentina⁹ Verifica-se que o transporte internacional de cargas entre o Panamá e o Brasil não apresenta continuidade e nem

⁹ Informações obtidas nos sites: www.aerolineas.com e www.lancargo.cl.

mesmo movimento considerável volume de cargas, o que nos permite concluir que a operação não surtirá efeitos negativos sobre o mercado.

Ademais, cumpre destacar que o mercado de agenciamento internacional de cargas, especialmente, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre é altamente pulverizado, atuando nestas localidades 703 empresas. Tais argumentos nos permitem concluir que, do ponto de vista concorrencial, embora exista uma pequena integração vertical, a operação não provocará efeitos negativos no mercado.

1. RECOMENDAÇÃO

Conforme demonstrado a operação não gera concentração horizontal e, embora se observe integração vertical, a mesma não impõe riscos à concorrência nos mercados envolvidos. Diante do exposto, sugere-se a aprovação do ato em questão, sem restrições.

À consideração superior.

DANIELLE PINHO SOARES
Chefe de Divisão/ COGSI

PRICILLA MARIA SANTANA
Coordenadora-Geral de Serviços Públicos e Infra-estrutura

De acordo.

CLAUDIO MONTEIRO CONSIDERA

Secretário de Acompanhamento Econômico