



Ministério da Justiça - MJ
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
SEPN 515 Conjunto D, Lote 4 Ed. Carlos Taurisano, 2º andar - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8428 - www.cade.gov.br

PARECER N° 20/2018/CGAA1/SGA1/SG
PROCESSO N° 08700.004077/2018-19
REQUERENTES: SIEMENS AKTIENGESELLSCHAFT E ALSTOM S.A.
ADVOGADOS: Ana Paula Martinez, Marcos Drummond Malvar, José Alexandre Buais Neto, Marco Barbosa e outros.
TERCEIRO INTERESSADO: BOMBARDIER TRANSPORTATION BRASIL LTDA.
ADVOGADOS: Paola Pugliese, Milena Mundim e outros.

EMENTA: Ato de Concentração. Lei nº 12.529/2011. Procedimento ordinário. Requerentes: Siemens Aktiengesellschaft e Alstom S.A.. Sobreposição horizontal nos mercados de sinalização urbana, sinalização em linha principal e eletrificação ferroviária. Efetiva rivalidade em eletrificação ferroviária. Preocupações concorrenciais nos mercados de sinalização urbana e em linha principal. Impugnação.

VERSÃO PÚBLICA

Integra este Parecer Técnico o Anexo I (Documento SEI nº 0555576)

I. REQUERENTES

I.1. Siemens Aktiengesellschaft (“Siemens AG” ou “Siemens”)

1. A Siemens AG é uma sociedade anônima alemã, sediada em Munique, controladora do Grupo Siemens.
2. As principais atividades da Siemens AG e de suas subsidiárias são nas áreas de eletrificação, automação e digitalização.
3. A operação envolve apenas o Negócio de Mobilidade da Siemens, que fornece produtos, soluções e serviços relacionados ao transporte de pessoas e mercadorias por via férrea e rodoviária. No Brasil, o Negócio de Mobilidade da Siemens atua no mercado de produtos e sistemas de sinalização e eletrificação ferroviária e sistemas inteligentes de tráfego.

I.2. Alstom S.A. (“Alstom”)

4. A Alstom é uma sociedade anônima francesa, controladora do Grupo Alstom.
5. Atua na indústria mundial de transporte por vias férreas, ofertando desde trens de alta velocidade até metrô, bondes e e-buses, até serviços personalizados (de manutenção e modernização) e serviços dedicados a passageiros e infraestrutura, mobilidade digital e soluções de sinalização.
6. No Brasil, a Alstom atua nos mercados de material rodante, sinalização ferroviária (urbana e em linha principal) e eletrificação ferroviária.

II. ASPECTOS FORMAIS DA OPERAÇÃO

Quadro 1 - Aspectos formais da operação

Ato de Concentração de notificação obrigatória?	Sim - faturamentos do grupo das empresas adquiridas e do grupo adquirente, respectivamente, maiores que R\$ 750 milhões e R\$ 75 milhões, no Brasil.
Taxa processual foi recolhida?	Sim. GRU (0494573 e 0494575). Despacho SECONT (0494578).
Data da notificação ou emenda	28.06.2018
Data da publicação do edital	O Edital nº 226/2018, que deu publicidade à operação em análise, foi publicado no dia 02.07.2018.
Data da declaração de complexidade	15/08/2018.
Terceiro interessado	Sim – Bombardier Transportation Ltda. (“Bombardier”). Despacho SG nº 884/2018 (0501603).

III. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

7. A operação diz respeito à aquisição, pela Siemens, do controle unitário da Alstom. A operação envolverá a combinação da Alstom e do Negócio de Mobilidade da Siemens (incluindo suas unidades de tração ferroviária e serviços relacionados), por meio da contribuição do Negócio de Mobilidade da Siemens à Alstom. Como contraprestação, a Siemens receberá novas ações que representarão menos de 50% do capital social da Alstom. A razão social da empresa resultante será "Siemens Alstom".

8. Como justificativa da operação, as Requerentes afirmaram que a “combinação das experiências das Partes, a complementariedade na oferta de produtos e a presença geográfica permitirá que a Entidade Combinada invista na tecnologia digital necessária para os desafios de mobilidade do futuro e para enfrentar a crescente pressão competitiva de concorrentes (em especial asiáticos), que apresentam rápido crescimento, em benefício de clientes e consumidores”.

9. As Requerentes ainda afirmaram que a operação permitirá o acesso a mercados em crescimento no Oriente Médio, África, Índia, América Central e América do Sul, onde a Alstom está especialmente presente, e China, Estados Unidos e Rússia, países de marcante atuação da Siemens.

10. A operação foi (ou será) notificada também em outras jurisdições, incluindo: Austrália, China, Canadá, Chile, União Europeia, Índia, México, Rússia, África do Sul, Suíça, Taiwan e Estados Unidos.

IV. MERCADOS RELEVANTES AFETADOS PELA OPERAÇÃO

11. Tanto o Negócio de Mobilidade da Siemens como a Alstom são fornecedores de material rodante, projetos de sinalização ferroviária, projetos de eletrificação ferroviária e outras aplicações ferroviárias em nível mundial. No Brasil, ambas atuam no mercado de sinalização ferroviária (urbana e em linha principal) e de eletrificação ferroviária. A Siemens ainda fornece sistemas inteligentes de tráfego.

12. Em particular sobre o mercado de material rodante, considerou-se que não há sobreposição horizontal devido ao fato da Siemens ter se retirado do mercado brasileiro há mais de 5 anos. A Siemens afirmou que seus veículos não mais atendiam às especificações técnicas exigidas no Brasil e que a adaptação exigiria investimentos vultuosos.

13. A Operação não resulta em integração vertical.

14. Conforme fundamentação contida no Anexo a este Parecer, a Operação gera sobreposição horizontal nos seguintes mercados relevantes:

- **Mercado nacional de sinalização em linha principal;**
- **Mercado nacional de sinalização urbana (metrô e VLT);**
- **Mercado nacional de eletrificação ferroviária.**

V. CONCLUSÃO

15. Como visto, a operação gera concentração nos mercados de (i) eletrificação ferroviária; (ii) sinalização em linha principal; e (iii) sinalização urbana.

16. A análise combinada das participações de mercado e das manifestações de concorrentes e clientes permitiu afastar os riscos de danos à concorrência no **mercado de eletrificação ferroviária**. Com efeito, trata-se de um mercado que: i) conta com diversos players importantes (globais e locais); ii) as rivais das Partes efetivamente vencem concorrências por projetos e os executam; iii) a rivalidade existente se reflete nas participações de mercado que são razoavelmente pulverizadas;

e iv) os clientes reconhecem a existência de rivalidade a ponto de não demonstrarem maiores preocupações para com a Operação.

17. Contudo, a efetiva rivalidade constatada no mercado de eletrificação ferroviária não foi identificada nos mercados de sinalização ferroviária.

18. O **mercado de sinalização em linha principal** está restrito ao transporte de carga em linhas autônomas, o que o torna menos complexo do que em outros países em cidades diferentes estão conectadas por trens para transporte de passageiros ou linhas ferroviárias que frequentemente se cruzam ou se encontram.

19. O mercado é caracterizado por barreiras que não podem ser desprezadas, muito embora não se possa afirmar que tais barreiras sejam intransponíveis. Ademais, ainda que a entrada de agentes que não atuem no país (mas sejam ativos em outros países) seja possível, não se pode afirmar que seja provável. Assim, há sérias dúvidas acerca da probabilidade de novas entradas como fator hábil a mitigar eventual tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes após a operação.

20. Segundo estimativas das Requerentes, com base em *order intakes* observados no período 2013-2017, a operação geraria uma concentração de 20-30% (Siemens: 10-20%; Alstom: 10-20%). Esses dados, no entanto, padecem de limitações importantes, o que requer que sejam qualificados com informações obtidas ao longo da instrução.

21. Os clientes consultados pela SG apresentaram preocupações relevantes relacionadas aos efeitos da operação. Concorrentes consultados avaliam o grau de rivalidade como baixo ou moderado.

22. Embora, em tese, haja diversos concorrentes no mercado de sinalização em linha principal, nem todos eles competem de igual para igual. Os clientes fazem uma clara distinção entre os concorrentes aptos a fornecer soluções mais completas, incluindo tecnologia e produtos/equipamentos, e os concorrentes que atuam somente na prestação de serviços.

23. Os concorrentes que compõem o primeiro grupo (concorrentes aptos a fornecer soluções mais completas, incluindo tecnologia e produtos/equipamentos) e que efetivamente atuam no Brasil em sinalização em linha principal incluem, principalmente, Siemens, Alstom e Wabtec, citados de forma praticamente unânime pelos clientes consultados. Há dúvidas relevantes com relação a outras empresas citadas pelas Requerentes, tais como Bombardier, Ansaldo e a Thales, seja por não ofertarem soluções completas, por terem foco principal em trens de passageiros ou por terem fraca (ou nenhuma) representação no Brasil. Demais concorrentes potenciais, como Kyosan, Progress Rail, CRRC, Nippon-Signal, claramente não são vistas pelos clientes como estando no mesmo patamar de empresas como Siemens, Alstom e Wabtec.

24. Quanto a empresas de engenharia e integradoras (segundo grupo), os elementos colacionados acima claramente indicam se tratar de concorrentes com capacidade limitada, atuantes em projetos de menor complexidade e, muitas vezes, em parceria com empresas do primeiro grupo.

25. Dessa forma, não é possível considerar que todos os *players* que, de alguma forma, atuam em sinalização em linha principal no país concorrem de igual para igual. Há diferenças relevantes em termos de capacidade entre esses *players*, e a operação une dois dos três principais concorrentes com atuação no país.

26. Além disso, percebe-se que, nos processos de concorrência informados pelos clientes consultados pela SG, em geral não se verifica a participação de muitos concorrentes. Avaliadas em conjunto com os elementos qualitativos expostos neste parecer, as informações sobre licitações apontam para um cenário de rivalidade mais restrito do que defendem as Requerentes.

27. Verifica-se que há, no Brasil, poucos clientes, em geral de grande porte e, a princípio, com relativo poder de barganha, visto que um único contrato pode significar parte substancial do faturamento dos concorrentes em sinalização urbana. Ademais, os projetos não são tão frequentes, o que certamente aumenta o incentivo pela conquista de um contrato específico em um processo de concorrência. Por outro lado, esse poder de barganha pode ser mitigado com a redução significativa do número de concorrentes efetivamente aptos a atender a demanda desses clientes.

28. Assim, não se pode descartar preocupações concorrenciais decorrentes da operação no mercado de sinalização em linha principal.

29. Não obstante, deve-se ponderar que se trata de mercado de pequena dimensão, e a ausência de entradas pode estar mais relacionada a esse fator do que a outras barreiras à entrada intransponíveis. Dessa forma, faz-se necessário um juízo de proporcionalidade na eventual discussão de intervenção antitruste nesse mercado específico.

30. O **mercado de sinalização urbana** envolve uma série de atividades, nem todas elas executadas por todas as empresas consideradas como integrantes desse mercado.

31. Empresas apontadas pelas Requerentes como suas rivais podem, em certas circunstâncias, tornarem-se suas parceiras e formarem consórcios para disputar concorrências, como é o caso das integradoras (que quase sempre são empresas locais). Podem ainda vencer licitações públicas e, posteriormente, contratar as Requerentes (ou outros *players* globais) para fornecer tecnologia e equipamentos especializados. Por essas características, a rivalidade das empresas integradoras deve ser vista com ressalvas.

32. A instrução indicou ainda que mesmo os *players* capazes de desenvolver tecnologia proprietária e equipamentos especializados não são vistos pelos clientes como estando no mesmo patamar das Requerentes, em virtude da ausência ou insuficiências de suas equipes no país.

33. Os dados quantitativos – participações de mercado e em licitações –, considerando todas as ressalvas já feitas, indicam que a Operação pode reforçar a posição dominante das Partes. Uma análise conjunta das participações de mercado, tanto pelo critério *order intake* como pelo critério de base instalada, e da frequência de participação em licitações revelam que

Siemens e Alstom já são os principais players de sinalização urbana no país. Assim, apesar das já abordadas limitações existentes nos dados quantitativos, há uma convergência entre o que eles sugerem e a percepção dos clientes.

34. Diante de tal constatação, buscou-se aferir em que medida a entrada de novos players no país pode prevenir uma possível tentativa de abuso de posição dominante por parte da eventual Entidade Combinada. Concluiu-se que a entrada, embora possível, não parece ser tão simples.

35. A conquista de um único projeto no país pode não ser suficiente para amortizar todos os investimentos inerentes ao processo de entrada e ainda gerar lucro econômico para a entrante. A entrada tende a tornar-se recompensadora com a conquista de sucessivos projetos, pois nesse caso os custos fixos e afundados são diluídos possibilitando uma maior margem à entrante.

36. A probabilidade de entrada de novos players dependeria, portanto, do crescimento da demanda interna por projetos de sinalização urbana. Por se tratar de uma variável que não está sob o controle das Partes, dos concorrentes e tampouco dos clientes, que em última instância dependem de aportes do Tesouro Nacional e dos governos estaduais, não há razoável certeza de que haverá entrada de novos players. Assim, não se pode garantir que esse mecanismo de mercado seja capaz de evitar ou mesmo mitigar uma eventual tentativa de abuso de poder dominante pelas Requerentes.

37. A rivalidade existente também não parece ser suficiente para assegurar que não haja possibilidade de danos à concorrência em decorrência da Operação. Além da questionável caracterização, feita pelas Requerentes, das empresas integradoras como suas rivais efetivas, as empresas identificadas na instrução como rivais efetivas – aquelas que desenvolvem tecnologia proprietária e equipamentos especializados – possuem seus pontos fracos. Ansaldo e Nippon Signal não possuem representação no país, a CAF não oferta atualmente soluções para metrô (somente para VLT), Thales e Bombardier, apesar de contarem com presença local, são vistas com restrições por alguns clientes em razão de suas equipes, as quais não estariam no mesmo patamar das equipes das Partes. Ademais, a Bombardier não venceu projetos no último quinquênio e a Thales, apesar de ter conquistado três projetos, só executou um, que foi de VLT, não tendo executado projetos de sinalização para metrô.

38. Não obstante tais considerações, cabe ressaltar que a rivalidade verificada no mercado de sinalização urbana é superior à identificada no mercado de sinalização em linha principal. Apesar da participação de mercado conjunta das Partes (pelo critério *order intake*) ser superior naquele do que neste, o mercado de sinalização urbana conta com um maior número de players já atuantes no país capazes de ofertar soluções completas em sinalização. Além disso, os clientes de sinalização urbana possuem opiniões mais heterogêneas sobre a Operação.

39. Ainda assim, diante de todo o exposto, não se pode descartar a existência de preocupações concorrenciais. Trata-se de um mercado muito maior do que o de sinalização em linha principal, e um eventual abuso de posição dominante por parte da Entidade Combinada teria o potencial de causar danos a parcela relevante da população, risco esse que não pode ser negligenciado.

40. A análise das eficiências apresentadas concluiu que, apesar da provável existência de eficiências decorrentes da Operação, há dúvidas de que sejam específicas e não há garantias de repasse aos consumidores, de modo que esse argumento não pode ser utilizado para, por si só, justificar a aprovação da Operação.

41. Em virtude das ponderações realizadas acima, conclui-se que a operação deve ser enviada ao Tribunal do CADE para a avaliação da existência de remédios adequados para os problemas levantados ao longo da instrução, especificamente nos mercados de sinalização urbana e sinalização em linha principal, nos termos dos arts. 13, inc. XII, e 57, inc. II, da Lei nº 12.529/2011, c/c o art. 161, inc. II, do Regimento Interno do Cade.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Cordeiro Macedo, Superintendente-Geral**, em 04/12/2018, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Kenys Menezes Machado, Superintendente Geral Adjunto(a)**, em 04/12/2018, às 18:42, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Igor Carvalho Rocha, Economista**, em 04/12/2018, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia Semensato Cabral, Coordenador(a)-Geral**, em 04/12/2018, às 19:02, 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 http://sei.cade.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0555403** e o código CRC **55C902F5**.