

Versão pública

**DECISÃO DO CONSELHO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA
CCENT. 08/2007 – OPCA / SOPOL**

I – INTRODUÇÃO

1. Em 10 de Janeiro de 2007, foi notificada à Autoridade da Concorrência (doravante “AdC”), nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração, a qual consiste na aquisição, pela OPCA – Obras Públicas e Cimento Armado, S.A. (doravante “OPCA”), do controlo exclusivo da SOPOL – Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, S.A. (doravante “SOPOL”), mediante a aquisição de uma participação representativa de [...] % do seu capital social, aos actuais accionistas: A. Silva & Silva, S.A. e GEOSOC - Geotecnia e Fundações, S.A..
2. A operação notificada configura uma concentração de empresas na acepção da alínea b), do n.º 1, do artigo 8.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea a), do n.º 3, do mesmo artigo, e está sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por preencher a condição enunciada na alínea b), n.º 1, do artigo 9.º, do mesmo diploma.

II – AS PARTES

2.1 Empresa Adquirente – OPCA

3. A OPCA é uma sociedade de direito português, que actua, enquanto *holding* do Grupo OPCA, em Portugal e a nível internacional, no sector da construção e engenharia civil, desenvolvendo, ainda, através das suas participadas as seguintes actividades: (i) extracção, fabrico e comercialização de artigos de mármore, granito e rochas similares; (ii) construção civil e obras públicas; (iii) promoção imobiliária; (iv) fabrico de

1

Nota: indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial.

Versão pública

pavimentos e revestimentos cerâmicos; (v) comercialização de cimento e fabricação de produtos pré-fabricados de betão.

4. Para além da sua *holding*, o Grupo OPCA é, presentemente, constituído pelas seguintes sociedades: PERSONDA, MARMETAL, MAGRIMAR, CECIME, GEOTRÊS, ALELUIA, OPCA – GEST, PLACON, PROMORAIL, PAVICENTRO, PAVILIS, PAVISEU, PONTAVE OPCA Moçambique e Grupo SARRION.
5. Tendo em conta as actividades em causa na presente operação de concentração, importa especificar que o Grupo OPCA actua: (i) no sector da construção civil e obras públicas através da OPCA, da Promorail – Tecnologias de Caminho de Ferro, S.A. e da Pontave - Construções, S.A, PERSONDA; e (ii) no sector dos produtos de betão para construção, através: da Pavicentro – Pré-Fabricação, S.A., Pavilis – Pré-Fabricação, S.A. e da Paviseu – Materiais Pré-Fabricados, S.A..
6. O volume de negócios realizado pela OPCA, em Portugal, no EEE e a nível mundial, em 2005, foi o seguinte:

Tabela 1: Volume de negócios da OPCA, em 2005 (em milhares de Euros)

	Portugal	EEE	Mundial
OPCA	m€> 150 000	m€> 150 000	m€> 150 000

Fonte: Notificante.

2.2 Empresa adquirida – SOPOL

7. A SOPOL é uma sociedade de direito português, activa no sector da construção e engenharia civil, bem como, através da sua subsidiária ACEPREPOR – Pré-Fabricados de Portugal, ACE (“ACEPREPOR”), ao nível dos produtos pré-fabricados de betão.
8. O volume de negócios realizado pela SOPOL, em Portugal, nos anos de 2003, 2004 e 2005, foi o seguinte:

Nota: indicam-se entre parêntesis rectos as informações cujo conteúdo exacto haja sido considerado como confidencial.

Versão pública

Tabela 2: Volumes de negócios da SOPOL, em Portugal, em 2003, 2004 e 2005 (em milhares de Euros)

	2003	2004	2005
SOPOL	m€ < 150 000	m€ < 150 000	m€ < 150 000

Fonte: Notificante.

III – NATUREZA DA OPERAÇÃO

9. A operação de concentração projectada consiste na aquisição, pela OPCA, de uma participação representativa de [...] % do capital social da SOPOL, aos seus actuais accionistas.
10. [...].
11. Ao adquirir a SOPOL, a OPCA passará a deter, também, o controlo exclusivo da sua subsidiária ACEPREPOR, a qual é, actualmente, detida a [...] % pela SOPOL.
12. [...].
13. [...].
14. Decorre da exposto, que se verificará uma alteração na estrutura de controlo da SOPOL – [...] – e da sua subsidiária ACEPREPOR, o que configura uma concentração de empresas na acepção da alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea a) do n.º 3 do mesmo artigo, estando sujeita à obrigação de notificação prévia, por se encontrar preenchida a condição prevista na alínea b), do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

Versão pública

15. Trata-se de uma operação de concentração horizontal, uma vez que ambas as empresas participantes se encontram presentes no sector da construção civil e obras públicas e no sector dos produtos pré-fabricados de betão.

IV – MERCADO RELEVANTE

4. Definição dos mercados relevantes

4.1. Construção civil e obras públicas

4.1.1. Mercado do produto

16. Tanto a Adquirida como a Adquirente actuam no sector da construção e obras públicas, ao nível da construção residencial, da construção não residencial e da engenharia civil.
17. No que se refere à delimitação do mercado relevante, a notificante refere que, de acordo com a prática decisória da Comissão¹, o mercado da construção e obras públicas é passível de ser segmentado. Porém, considera que não é necessário proceder a qualquer segmentação do mesmo, pois, apesar de existir sobreposição horizontal entre as actividades das empresas participantes, a avaliação jusconcorrencial da presente operação não seria distinta, tendo em conta as quotas de mercado envolvidas.
18. A AdC, na sua prática decisória², e em consonância com o entendimento da Comissão Europeia³, também tem reconhecido que o sector da construção civil e obras públicas é

¹ Reporta-se às decisões da Comissão Europeia relativa aos casos: n.º IV/M.874 - *AMEC PLC/FINANCIERE SPIE BATIGNOLLES SCA/SPIE BATIGNOLLES SA*, de 05.02.1997; n.º IV/M. 1670 - *GERIL/FCC CONSTRUCCION/ENGIL*, de 10.09.1999

² cfr. Decisões da AdC relativas aos casos: Ccent. n.º 16/2004 - *CTT/VISABEIRA/CTT IMO*, de 14 de Julho de 2004; Ccent. n.º 38/2004 - *ADRIPARTE, SGPS/MONTE, SGPS/EMPRIANO, S.A.*, de 23 de Dezembro de 2004; Ccent. 54/2003 - *SACYR/SOMAGUE*, de 11.02.2004; Ccent. n.º 61/2006 - *ESP/OPCA*, de 27.02.2007; Ccent. n.º 5/2007 - *OPCA/PAVICENTRO*, de 27.02.2007.

Versão pública

passível de segmentação, tendo em conta o vasto conjunto de actividades que o mesmo envolve (obras de engenharia civil, edifícios residenciais e não residenciais). No entanto, acabou por concluir, nesses casos, que, não se justificava proceder a qualquer segmentação do mercado da construção civil e obras públicas.

19. Apesar de a presente operação de concentração envolver duas das principais empresas de construção civil e obras públicas, presentes nos vários segmentos identificados no sector da construção civil e obras públicas, a AdC verificou, no âmbito da investigação efectuada em sede de instrução, que a avaliação jusconcorrencial não seria distinta, qualquer que fosse a delimitação de mercado do mercado da construção civil e obras públicas adoptada.
20. Com efeito, mesmo autonomizando os mercados da construção residencial, da construção não residencial e da engenharia civil, o acréscimo de quota de mercado resultante da presente operação de concentração, seria, segundo a informação recolhida, de apenas de apenas [0 - 10 %], mesmo no segmento em que a SOPOL tem uma maior quota de mercado (i.e. construção não residencial), sendo que a quota da resultante da operação, não ultrapassaria, em qualquer dos segmentos, os [0 - 10 %].
21. Acresce que as principais empresas do sector da construção civil e obras públicas estão simultaneamente presentes em todos os segmentos analisados.
22. Por conseguinte, a AdC define como mercado do produto relevante, para efeitos da presente operação de concentração, e sem prejuízo de futuras delimitações de mercado neste sector, o *mercado da construção civil e obras públicas*.

³ cfr. Decisões da Comissão Europeia relativa aos casos: n.º IV/M.1157 - *SKANSKA/SCANCEM*, de 11.11.1998; n.º IV/M.874 - *AMEC PLC/ FINANCIERE SPIE BATIGNOLLES SCA / SPIE BATIGNOLLES SA*, de 05.02.1997; n.º IV/M. 1670 - *GERIL/FCC CONSTRUCCION/ENGIL*, de 10.09.1999.

4.1.2. Mercado Geográfico

23. O entendimento da AdC, em consonância com o proposto pela notificante e com a prática decisória da Comissão Europeia⁴, é de que o mercado da construção civil e obras públicas assume uma dimensão correspondente ao território nacional.
24. Efectivamente, uma vez que a maior parte dos serviços referidos *supra*, no ponto 16, têm de ser prestados no local em que se realiza a obra em questão, torna-se necessária a presença local das empresas, o que as leva a estabelecer-se nos países em que pretendem actuar.
25. Acresce que, embora a legislação comunitária em matéria de concursos públicos, se aplique ao sector da construção civil e obras públicas⁵, vigora ainda, nos diferentes Estados-membros, legislação nacional relativa a *standards*, ao processo de inspecção das obras, ao registo dos empreiteiros, etc.⁶, o que faz com que as condições de concorrência ainda não sejam homogéneas.
26. Neste sentido, define-se como mercado relevante, para efeitos da presente operação, o *mercado nacional da construção civil e obras públicas*

4.2. Produtos pré-fabricados de betão

4.2.1 Mercado do produto

27. Tanto a OPCA como a SOPOL encontram-se presentes no sector dos pré-fabricados de betão, ao nível do fabrico destes produtos, da concepção de projectos/soluções e da prestação de serviços de montagem dos elementos pré-fabricados, aos seus clientes.

⁴ Vide as decisões da Comissão Europeia referida na nota de rodapé n.º 5.

⁵ Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

⁶ Vide, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro de 2004, que estabelece o regime jurídico de ingresso e permanência na actividade da construção.

Versão pública

28. Os pré-fabricados de betão são produtos compostos à base de cimento, que se destinam a soluções para o mercado da construção civil e obras públicas, e que incluem uma vasta gama de produtos como: pilares, vigas, barreiras rodoviárias, depósitos, blocos tubos para redes de esgotos pluviais e domésticos, vigotas, muros de suporte, túneis e aquedutos, etc.
29. Estes produtos constituem, segundo a notificante, um mercado do produto autónomo: o mercado dos produtos pré-fabricados de betão.
30. Este foi também o entendimento da AdC na sua prática decisória⁷, em que concluiu que os produtos pré-fabricados de betão constituem um mercado distinto dos outros tipos de betão (betão pronto e betão seco), dado que os mesmos têm diferentes características e utilizações.
31. De facto, os produtos pré-fabricados de betão são produtos não normalizados, fabricados, muitas vezes, em função das especificações do cliente, ao contrário dos outros tipos de betão acima referidos, que são produzidos através da mistura do cimento com agregados e água, utilizada como base para construções moldadas no local.
32. Também a Comissão Europeia, na sua prática decisória, autonomizou o mercado dos produtos pré-fabricados de betão⁸, tendo deixado em aberto a questão da eventual segmentação do mesmo entre produtos pré-fabricados de betão utilizados para construção de edifícios e produtos pré-fabricados de betão utilizados em contacto com o solo, pode ser deixada em aberto.

⁷ Decisões da AdC relativas aos processos Ccent. n.º 61/2006 – ESP/OPCA, de 27.02.2007; Ccent. n.º 5/2007 – OPCA/PAVICENTRO, de 27.02.2007.

⁸ Decisão da Comissão Europeia n.º IV/M.1157 - SKANSKA/SCANCEM, de 11.11.1998; COMP/M.3713 - HOLCIM / AGGREGATE INDUSTRIES, de 14.03.2005.

Versão pública

33. Neste contexto, a AdC entende que o mercado do produto relevante, para efeitos da presente operação de concentração, é o *mercado dos produtos pré-fabricados de betão*.

4.2.2 Mercado Geográfico

34. A notificante considera que o mercado dos produtos pré-fabricados de betão corresponderá, no mínimo, ao território nacional, salientando que o mesmo será, pelo menos, acessível às empresas espanholas.
35. Ainda que assim seja, a AdC considera, para efeitos da presente operação de concentração, que o mercado dos produtos pré-fabricados de betão assume uma dimensão correspondente ao território nacional.
36. De facto, verifica-se que os principais concorrentes das Adquiridas são empresas nacionais ou com estabelecimento em Portugal, o que indicia que o peso dos custos de transporte nestes produtos requerem a presença local das empresas.
37. Neste sentido, a AdC entende que o mercado relevante, para efeitos da presente operação de concentração, é o *mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão*.

4.3 Conclusão do mercado relevante

38. Face ao exposto, a AdC considera que os mercados relevantes, para a análise dos efeitos da presente operação de concentração, correspondem aos:
- (i) *mercado nacional da construção civil e obras públicas;*
 - (ii) *mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão.*

V – AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

5.1 Estrutura do Mercado

Mercado nacional da Construção Civil e Obras Públicas

39. Segundo a notificante, e com base em dados da Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (“ANEOP”), a dimensão deste mercado representava, em 2005, um valor de cerca de 16,5 mil milhões de Euros.
40. Os volumes de negócios realizados pelo Grupo OPCA e pela SOPOL neste mercado, em 2005, foram de, respectivamente, [> 150] e de [< 150] milhões de euros.
41. A estrutura da oferta, apresentava-se nesse mesmo ano, assim distribuída:

Tabela 3: Estrutura da oferta no mercado da construção civil e obras públicas, em 2005

Empresas	Quota de Mercado (%)
Mota - Engil	[0 - 10 %]
Somague	[0 - 10 %]
Teixeira Duarte	[0 - 10 %]
Soares da Costa	[0 - 10 %]
Bento Pedroso Construções	[0 - 10 %]
OPCA	[0 - 10 %]
Monteadriano	[0 - 10 %]
Construtora do Tâmega	[0 - 10 %]
Portuscale	[0 - 10 %]
CME	[0 - 10 %]
SOPOL	[0 - 10 %]
Outros	[70 - 80%]
OPCA + SOPOL	[0 - 10 %]

Fonte: Notificante.

42. Da análise do tabela *supra* resulta que os principais operadores presentes neste mercado são a Mota–Engil, a Somague, a Teixeira Duarte, a Soares da Costa e a Bento

Versão pública

Pedroso Construções, seguindo-se-lhes a OPCA, que tinha, neste ano, uma quota de mercado de [0 - 10 %].

43. Uma vez que a quota de mercado da SOPOL no mesmo ano é de [0 - 10 %], a quota da OPCA, neste mercado, com a presente operação de concentração, passará a ser de [0 - 10 %].
44. Verifica-se, também, que se trata de um mercado relativamente atomizado, em que os dez principais *players* representam apenas cerca de [20 - 30%] da oferta.

Mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão

45. A notificante estima que a dimensão deste mercado, em valor, ascendia, em 2005, a cerca de 1.786,6 milhões de euros⁹, dos quais cerca de [< 30] milhões de euros foram realizados pelo Grupo OPCA¹⁰, e [< 10] milhões de euros, pela SOPOL, através da sua participada ACEPREPOR.

Tabela 4: Estrutura da oferta, no mercado dos produtos pré-fabricados de betão

Empresas	Quota de Mercado (%)
MAPREL	[0 - 10 %]
OPCA	[0 - 10 %]
CIMENTEIRA DO LOURO	[0 - 10 %]
VIGOBLOCO	[0 - 10 %]
PTN	[0 - 10 %]
ACEPREPOR (SOPOL)	[0 - 10 %]
SPRAL	[0 - 10 %]
FARCIMAR	[0 - 10 %]
PRAINSA	[0 - 10 %]
Outros	[90 - 100%]
OPCA + SOPOL	[0 - 10 %]

⁹ Esta estimativa é feita com base nos dados relativos ao consumo nacional de cimento por tipo de utilização, facultados pela Associação Técnica dos Industriais de Cimento (“ATIC”), no pressuposto de que 15% do consumo nacional de cimento se destina à produção de produtos pré-fabricados de betão.

¹⁰ Este valor corresponde ao volume de negócios realizado neste ano, pelo Grupo PAVICENTRO, que integra o Grupo OPCA, desde Março de 2006.

Versão pública

Fonte: Notificante.

46. Da análise de tabela *supra*, decorre que os três principais operadores neste mercado são a MAPREL, a OPCA e a Cimenteira do Louro, com quotas de mercado de [0 - 10%], [0 - 10 %] e [0 - 10 %], respectivamente.
47. A SOPOL ocupa neste mercado a sexta posição, com uma quota de apenas 0,36%. Por conseguinte, a quota de mercado da OPCA, em resultado da operação de concentração em apreciação, passará a ser de [0 - 10 %].
48. Refira-se, por último, que o mercado dos produtos pré-fabricados de betão é um mercado atomizado, em que os nove principais operadores não representam mais de [0 - 10 %] da oferta.

5.2 Avaliação Jusconcorrencial

49. A presente operação de concentração apresenta, como anteriormente referido, uma natureza horizontal, uma vez que tanto a Adquirente como a Adquirida se encontram presentes no mercado da construção civil e obras públicas e no mercado dos produtos pré-fabricados de betão.
50. A nível horizontal, e apesar de apenas estarem disponíveis dados relativos aos principais operadores, verifica-se que tanto o mercado da construção civil e obras públicas, como o mercado dos produtos pré-fabricados de betão são mercados muito atomizados, em que o valor do Índice *Herfindahl-Hirschman* (“IHH”)¹¹ é seguramente inferior a 1000 pontos.

¹¹ IHH é o Índice de Herfindahl-Hirschman, calculado como a soma dos quadrados das quotas das empresas a operar no mercado relevante, assim traduzindo o grau de concentração nesse mercado, e variando entre 0 e 10000. A Comissão Europeia aplica frequentemente o Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) para conhecer o nível de concentração global existente num mercado – neste sentido vão as *guidelines* em matéria de apreciação de concentrações nos termos do Regulamento de controlo de concentrações (cfr. Comunicação 2004/C 31/03 publicada no JOCE, de 5.02.2004).

Versão pública

51. Já no que se refere ao *delta*, e tendo em conta os dados das empresas participantes constantes nas tabelas 3 e 4 *supra*, o seu valor é, em qualquer dos mercados, inferior a 150 pontos¹², pelo que estamos perante níveis de concentração e de *delta*¹³ em que é pouco provável que se identifiquem preocupações em termos de concorrência de tipo horizontal¹⁴.
52. Acresce que, em ambos os mercados relevantes definidos, as barreiras à entrada são pouco significativas.
53. De facto, ainda que o exercício da actividade da construção dependa de alvará a conceder pelo Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (“IMOPPI”)¹⁵, as barreiras regulamentares e económicas à entrada de novos operadores neste mercado não se revelam significativas.
54. No que concerne ao mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão, não existem obstáculos regulamentares à entrada. Também não se pode considerar que existam barreiras económicas significativas, uma vez que os investimentos iniciais também não são de molde a impedir a entrada de novos operadores.
55. Os efeitos verticais decorrentes da presente operação de concentração também são pouco expressivos, apesar de o mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão e de o mercado da construção civil e obras públicas se encontrarem verticalmente relacionados.

¹² Os *deltas* resultantes são ínfimos: 2,2 pontos no mercado da construção civil e obras públicas e 0,84 pontos, no mercado dos produtos pré-fabricados de betão.

¹³ Cfr. Comunicação da Comissão relativa às “Orientações para a apreciação de concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações” (2004/C 31/03), em que se considera pouco provável que se identifiquem preocupações de concorrência de tipo horizontal num mercado com um IHH, após a concentração inferior a 1000 e um *delta* inferior a 250.

¹⁴ Como resulta do parágrafo 19 das Orientações para a apreciação de concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações”, JO C 31, de 5.02.2004, as operações de concentrações em que o IHH é inferior a 1000, não justificam, normalmente uma análise aprofundada.

¹⁵ Cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro de 2004, que estabelece o regime jurídico de ingresso e permanência na actividade da construção.

Versão pública

56. Na verdade, nem a SOPOL era, em 2005, um dos principais clientes da OPCA de produtos pré-fabricados de betão, nem a OPCA era, nesse período, um dos principais clientes da SOPOL, deste produto.
57. Ainda que, em resultado da operação se venha a estabelecer/reforçar, uma relação de fornecedor/cliente entre a OPCA e a SOPOL, tal não causará um efeito sensível de encerramento do mercado dos produtos pré-fabricados de betão, uma vez que: (i) as quotas de mercado da OPCA e da SOPOL no mercado da construção civil e obras públicas e no mercado dos produtos pré-fabricados de betão são pouco significativas; (ii) qualquer destes mercados apresenta uma estrutura atomizada, não se registando barreiras significativas à entrada.
58. Resulta do exposto, que a presente operação de concentração não é susceptível de causar efeitos horizontais, nem verticais negativos, na estrutura concorrencial dos mercados relevantes.
59. Conclui-se, portanto, que da operação de concentração em causa não é susceptível de resultar a criação ou o reforço de uma posição dominante da qual possam resultar entraves significativos à concorrência nos seguintes mercados: (i) *mercado nacional da construção civil e obras públicas*; (ii) *mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão*.

VI – AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

60. Nos termos do n.º 2 do artigo 38.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, foi dispensada a audição prévia dos autores da notificação, dada a ausência de contra-interessados e o sentido da decisão, que é de não oposição.

Versão pública

VII – CONCLUSÃO

61. Face ao exposto, o Conselho da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea b) do n.º 1, do artigo 17.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, delibera, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, não se opor à presente operação de concentração, uma vez que a mesma não é susceptível de criar ou reforçar uma posição dominante da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva nos: (i) *mercado nacional da construção civil e obras públicas*; (ii) *mercado nacional dos produtos pré-fabricados de betão*.

Lisboa, 8 de Março de 2007

O Conselho da Autoridade da Concorrência

Prof. Doutor Abel Mateus
(Presidente)

Eng. Eduardo Lopes Rodrigues
(Vogal)

Dra. Teresa Moreira
(Vogal)