

Ccent. 33/2010
Ilhas de Valor/Sinaga

Decisão de Não Oposição
da Autoridade da Concorrência

[alínea b) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho]

23/08/2010

DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Processo Ccent. 33/2010 – Ilhas de Valor/Sinaga

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 20 de Julho de 2010, foi notificada à Autoridade da Concorrência (doravante “AdC”), nos termos dos artigos 9.º e 31.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração que consiste na aquisição, pela empresa Ilhas de Valor, S.A. (“Ilhas de Valor” ou “Notificante”), do controlo exclusivo da empresa SINAGA – Sociedade de Indústrias Agrícolas Açorianas, S.A. (“SINAGA”), mediante a aquisição da maioria do seu capital social.
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), do n.º 1, do artigo 9.º do mesmo diploma.

2. AS PARTES

2.1. Empresa Adquirente

3. A Adquirente Ilhas de Valor é uma empresa pública regional, cujo capital é detido na totalidade, directa ou indirectamente¹, pela Região Autónoma dos Açores (RAA), que tem como objecto o planeamento, promoção e desenvolvimento de projectos turísticos, comerciais, industriais e outros, bem como a exploração de serviços e concretização de operações comerciais, industriais e financeiras relacionadas com o seu objecto principal.
4. A RAA, cujo órgão de gestão é o Governo dos Açores, detém laços de interdependência, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei da Concorrência, com os grupos societários que integram o Sector Público Empresarial Regional (“SPER”), nomeadamente: (i) o Grupo SATA, presente no sector aéreo; (ii) o Grupo EDA, presente no sector eléctrico; (iii) o

¹ A estrutura accionista da Ilhas de Valor é a seguinte: Região Autónoma dos Açores, com 80% do capital social; o Fundo Regional de Apoio às Actividades Económicas, com 18% do capital social; a Sata Air Açores, S.A., com 1% do capital social; e a Atlanticoline, S.A., com 1% do capital social.

Grupo Portos dos Açores, presente no sector portuário; (iv) o Grupo Lotaçor, presente no sector das pescas; e (v) várias sociedades no sector hospitalar, como o Hospital do Santo Espírito, EPE, o Hospital da Horta, EPE e o Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE.

- Os volumes de negócios da Ilhas de Valor e do SPER, calculados nos termos do artigo 10.º da Lei da Concorrência, para os anos de 2008 e 2009, em Portugal, foram os seguintes:

Tabela 1 – Volumes de negócios da RAA e da Ilhas de Valor, para os anos de 2008 e 2009

<i>Milhões Euros</i>	2008	2009
SPER	[>150]	[>150]
Ilhas de Valor	[< 2]	[< 2]

Fonte: Notificante.

2.2. Empresa Adquirida

- A Adquirida SINAGA tem como actividade principal a produção, refinação e comercialização de açúcar, essencialmente a partir da transformação da beterraba produzida na RAA, mas também através da refinação de ramas de beterraba importadas ao abrigo do programa POSEI².
- A título residual, a SINAGA dedica-se ainda à comercialização de melaço proveniente da produção de açúcar, bem como à comercialização de álcool etílico³.
- Os volumes de negócios da SINAGA, calculados nos termos do artigo 10.º da Lei da Concorrência, para os anos de 2007 a 2009, em Portugal, foram os seguintes:

Tabela 2 – Volume de negócios da SINAGA, para os anos de 2007, 2008 e 2009

<i>Milhões Euros</i>	2007	2008	2009
Portugal	[>2]	[>2]	[>2]

Fonte: Notificante.

3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

- Em 26 de Fevereiro de 2010, o Governo Regional, através da Resolução n.º 19/2010, autorizou a aquisição, pela Ilhas de Valor, de uma participação correspondente a 51% do capital social da SINAGA, detidas pela GEAD – Gestão e Administração, S.A. (“GEAD”).

² Sub-Programa para a Região Autónoma dos Açores, do Programa Global de Portugal, apresentado ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 247/2006, do Conselho, de 30 de Janeiro, aprovado pela Decisão de 04/IV/2007, da Comissão Europeia, e participado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

³ A comercialização de melaço e de álcool etílico representaram cerca de, respectivamente, 2% e 5% do volume de negócios global da SINAGA, em 2009.

10. Neste seguimento, foi acordada entre as partes, em 3 de Março de 2010, uma minuta de Contrato de Compra e Venda de Acções, em que a Ilhas de Valor se compromete a comprar e a GEAD a alienar, uma participação correspondente a 51% do capital social da SINAGA.
11. Com base na referida minuta, sujeita a determinadas alterações, o Tribunal de Contas concedeu o seu visto à transacção projectada, em 6 de Maio de 2010, sendo que as alterações exigidas obrigaram a negociações adicionais com a GEAD.
12. Com a concretização da operação de concentração notificada, a SINAGA deixará de se encontrar sob o controlo exclusivo da GEAD, para passar a ser controlada, em exclusivo, pela Ilhas de Valor⁴.
13. Esta alteração na estrutura de controlo da SINAGA consubstancia uma operação de concentração entre 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.
14. Trata-se de uma operação de natureza conglomeral, uma vez que não existe sobreposição entre as actividades desenvolvidas pela SINAGA e pela Adquirente.
15. A operação de concentração em causa encontra-se sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia por preencher a condição enunciada na alínea b), do n.º 1, do artigo 9.º da Lei da Concorrência, relativa ao volume de negócios.

4. MERCADOS RELEVANTES

4.1. Mercado do Produto Relevante

Posição da Notificante

16. O entendimento da Notificante, tendo em conta a actividade principal desenvolvida pela SINAGA, bem como a *praxis* europeia em matéria de controlo de concentrações, é de que o mercado do produto relevante é o *mercado do açúcar*, globalmente considerado. A Notificante inclui, neste mercado, o melão, uma vez que se trata de “*um resíduo resultante da produção de*

⁴ A estrutura accionista da SINAGA, antes da operação projectada, era a seguinte: GEAD, com 51% do capital social; a Tate & Lyle Açúcares de Portugal, S.A., com 18% do capital social; a RAR – Refinarias de açúcar reunidas, S.A., com 15% do capital social, encontrando-se o capital social remanescente disperso por pequenos accionistas.

açúcar que a empresa comercializa pontualmente, não considerando que o mesmo constitua um mercado do produto autónomo”.

17. Do mercado do açúcar, exclui os adoçantes, por entender que apesar de existir um grau de substituíbilidade, por parte do consumidor, em termos de utilização, relativamente aos mesmos, esta substituíbilidade, tendo em conta os preços praticados, é apenas parcialmente efectiva.
18. Relativamente ao mercado do açúcar, a Notificante entende que o mesmo deve ser considerado globalmente, sem distinção entre o tipo ou a origem do açúcar, nem tão pouco entre os canais de distribuição do mesmo⁵.
19. Ainda que faça referência ao entendimento da Comissão⁶ de que existe limitada substituíbilidade, na óptica da procura, entre o açúcar vendido ao retalho e a consumidores industriais, a Notificante considera que, tendo em conta que não há sobreposição entre as actividades das partes, o aprofundamento da eventual segmentação do mercado do açúcar pode ser deixado em aberto⁷, uma vez que tal não conduziria a avaliações jus-concorrenciais distintas, em função desse tipo de segmentações.
20. No que se refere à actividade de comercialização de álcool etílico, a Notificante admite que a mesma possa constituir um mercado do produto autónomo, tratando-se, no entanto, de uma actividade meramente residual, que actualmente apenas desenvolve a nível local.

Posição da AdC

21. Tal como ficou referido, a SINAGA, para além da produção e comercialização de açúcar obtido a partir de beterraba, comercializa também o melaço, subproduto obtido da refinação da beterraba sacarina, estando igualmente presente na comercialização de álcool etílico, produto que adquire por grosso, para posterior embalamento e comercialização.
22. No que se refere à produção de açúcar, e tendo em conta que, no presente caso, não existe sobreposição entre as actividades das empresas participantes, a AdC entende não se justificar proceder a uma segmentação adicional do mercado, seja em função da matéria-prima (cana-de-açúcar ou beterraba sacarina), do tipo de cliente (industriais, retalhistas, ou grossistas para venda como marca branca), ou até mesmo em função dos tipos de açúcar que a empresa possa

⁵ Industrial, retalho e marca própria, segundo refere.

⁶ Decisão da Comissão de 30 de Março de 2009, relativa ao Caso COMP/M.5449 – ABF/Azucarera.

⁷ A exemplo do que, pelas mesmas razões, considerou a Comissão no Caso COMP/M.5449 – ABF/Azucarera, acima citado.

produzir⁸, uma vez que estas segmentações não implicariam conclusões jus-concorrenciais distintas.

23. O melaço é um líquido viscoso, de cor escura e muito doce, do qual não é possível extrair mais sacarose cristalizada (açúcar). De referir que a quantidade de melaço resultante do processo de produção de açúcar a partir de beterraba é maior que a resultante do processo de produção de açúcar, a partir de cana-de-açúcar⁹.
24. Trata-se de um produto que tem como principais clientes as indústrias de fermentação de álcool, de panificação e de alimentos compostos para animais.
25. Assim, embora o melaço seja um subproduto da produção do açúcar, e apesar do seu peso meramente residual nas vendas da SINAGA, a AdC entende que está em causa uma actividade económica, a qual consiste na venda de melaço a terceiros, susceptível de configurar um mercado do produto autónomo.
26. De acordo com a informação disponibilizada pela Notificante, a SINAGA não produz álcool a partir do melaço, dedicando-se, apenas, à comercialização de álcool etílico que adquire a terceiros e posteriormente embala, actividade susceptível de constituir um mercado autónomo.
27. Uma vez que não existe qualquer sobreposição entre as actividades das empresas participantes, não se torna necessário, também neste caso, analisar se se justifica proceder a uma segmentação adicional da actividade de comercialização do álcool etílico, seja em função dos fins a que se destina (fins industriais, isto é, bebidas alcoólicas e outros, e fins sanitários, isto é, hospitalares e domésticos) ou do tipo de cliente (industriais, retalhistas, ou grossistas para venda como marca branca), uma vez que uma eventual segmentação adicional não iria conduzir a conclusões jus-concorrenciais distintas.
28. Assim, a AdC, para efeitos da análise da presente operação de concentração, aceita o entendimento da Notificante, considerando como relevante o mercado da comercialização de álcool etílico.

⁸ Existem vários tipos de açúcar, como por exemplo; açúcar branco cristal, açúcar mascavado, açúcar amarelo, açúcar em pó, açúcar líquido e outros.

⁹ Tal deve-se ao facto de a cana-de-açúcar sofrer uma primeira transformação no país de origem, sendo que grande parte do melaço é extraído nesse processo, e só uma pequena parte na refinação.

29. Face ao exposto, a AdC considera como mercados do produto relevantes, para efeitos da análise da presente operação de concentração, (i) o mercado do açúcar, (ii) o mercado do melão e (iii) o mercado da comercialização de álcool etílico.

4.2. Mercado Geográfico relevante

30. A Notificante considera que o âmbito geográfico do mercado do açúcar tem dimensão nacional, uma vez que a “*SINAGA tem como mercado geográfico todo o território nacional*” e “*posiciona-se no sentido de competir no mercado nacional do açúcar com as restantes empresas do sector*”. Este entendimento, segundo refere, encontra-se totalmente conforme com a posição da Comissão Europeia¹⁰.
31. Também no que se refere ao mercado da comercialização de álcool etílico, a Notificante defende que o mesmo tem dimensão nacional.
32. O entendimento da AdC é de que a descontinuidade territorial dos Açores, e os custos de transporte associados, poderiam, eventualmente, levar a uma diferenciação, nomeadamente ao nível dos preços, entre o açúcar produzido localmente e o açúcar produzido no Continente, susceptível de justificar uma delimitação de mercados geográficos regionais¹¹.
33. Idêntica situação se poderá verificar em relação ao mercado do melão e ao mercado do álcool.
34. No entanto, tendo em conta que não existe sobreposição entre as actividades das partes, e que as conclusões da análise jus-concorrencial não seriam distintas, não se torna necessário avaliar se se justifica proceder a uma delimitação mais estreita do âmbito geográfico dos mercados em causa.
35. Neste sentido, e para efeitos da presente operação, considera-se que a exacta delimitação do âmbito geográfico dos mercados relevantes pode ser deixada em aberto, correspondendo, no limite, ao território nacional.

4.3. Conclusão

36. Em conclusão, a AdC considera como mercados relevantes, para efeitos da análise do presente procedimento, (i) o *mercado do açúcar*, (ii) o *mercado do melão* e (iii) o *mercado da comercialização de álcool etílico*, mantendo-se em aberto o âmbito geográfico dos mesmos.

¹⁰ No caso COMP/M.5449 – ABF/Azucarera, já referido.

¹¹ De referir que dos dez principais clientes identificados pela adquirida, em 2009, oito eram empresas com sede na RAA, e representavam 60% das suas vendas.

5. AVALIAÇÃO JUS-CONCORRENCIAL

5.1. Estrutura da Oferta

Mercado do açúcar

37. De acordo com as estimativas da Notificante, a estrutura da oferta no mercado do açúcar, a nível nacional, era, em 2009, a seguinte:

Tabela 3 – Estrutura da oferta no mercado do açúcar, em 2009

EMPRESA	Quota (%)
SINAGA	[0-5]
D.A.I.	[20-30]
R.A.R.	[30-40]
TATE&LYLE	[30-40]
TOTAL	100%

Fonte: Notificante¹².

38. Decorre da tabela *supra*, que o peso da SINAGA na estrutura de produção de açúcar, a nível nacional, é pouco significativo, encontrando-se a oferta praticamente distribuída entre três operadores concorrentes da SINAGA.
39. Já ao nível da RAA, e de acordo com os dados fornecidos pela Notificante, a quota da SINAGA é da ordem dos [60-70]%, em termos de quantidades vendidas. Os seus concorrentes TATE&LYLE e RAR detêm ambos quotas de [10-20]% e a D.A.I. [5-10]%.

Mercado do melaço

40. No que se refere ao melaço, a Notificante apenas apresenta estimativas para a RAA, sendo a sua quota a nível regional, em termos de quantidades vendidas, da ordem dos [20-30]%. A restante oferta, que corresponde, de acordo com as suas estimativas, a [70-80]%, apenas está identificada globalmente como “outros”.
41. De acordo com a mesma, a RAA é largamente deficitária ao nível deste produto, pelo que a indústria local¹³ complementa as suas necessidades de melaço com “importações”.

¹² Estimativas elaboradas, segundo refere a Notificante, a partir dos volumes de negócios dos concorrentes, disponibilizados nos respectivos sites institucionais.

¹³ O melaço pode ser utilizado, lembre-se, na produção de fermentos para panificação, nas destilarias (para a produção de álcool) ou na produção de alimentos compostos para animais.

Mercado do álcool etílico

42. De acordo com as estimativas da Notificante, a estrutura da oferta no mercado da comercialização de álcool etílico, a nível nacional, era, em 2009, a seguinte:

Tabela 4 – Estrutura da oferta no mercado da comercialização de álcool etílico, em 2009

EMPRESA	Quota de mercado (%)
SINAGA	[0-5]
AGA	[40-50]
M. VIEIRA	[20-30]
Importado	[30-40]
TOTAL	100%

Fonte: Notificante, com base nas quantidades vendidas.

43. Conforme resulta dos dados da tabela, a quota de mercado da SINAGA, a nível nacional, é pouco significativa. Os principais operadores são a AGA com [40-50]% e a M. VIEIRA com [20-30]%, sendo a restante fatia da oferta resultante de importações, de acordo com a informação da Notificante.
44. Ao nível da RAA, a SINAGA, é o principal operador, com uma quota de [50-60]%, detendo a M. VIEIRA e a AGA quotas de, respectivamente, [20-30]% e [20-30]%.

5.2. Avaliação jus-concorrencial

45. Decorre dos dados apresentados no ponto anterior, que as quotas de mercado da SINAGA, a nível nacional, são muito pouco expressivas¹⁴. A nível regional, apenas no que se refere ao açúcar e ao álcool etílico, as suas vendas assumem valores significativos, em termos da oferta regional: [60-70]% no caso do açúcar e [50-60]% no caso do álcool etílico.
46. No entanto, não existe sobreposição horizontal entre as actividades das participantes, não resultando da operação qualquer acréscimo de quota em nenhum dos mercados identificados como relevantes.
47. Assim, não se verificará qualquer alteração na estrutura concorrencial dos mesmos, em resultado da presente operação.

¹⁴ Embora a Notificante não apresente dados relativos ao melão a nível nacional, é neste mercado que a sua quota regional é menos significativa, pelo que não é provável que, a nível nacional, a mesma possa assumir alguma expressão.

48. Também a presença da Adquirente na área hospitalar¹⁵, sendo o Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE, um dos principais clientes da SINAGA relativamente ao álcool etílico, não se afigura problemática em termos de eventuais efeitos não horizontais.
49. Com efeito, ao nível de um eventual encerramento do mercado a outros concorrentes, restringindo o seu acesso a uma base de clientes suficiente (*customer foreclosing*), esta estratégia dificilmente poderia ser implementada, uma vez que o abastecimento hospitalar obedece, regra geral, a procedimentos concursais.
50. Acresce que os concorrentes da SINAGA ao nível da comercialização de álcool etílico, sempre teriam acesso ao canal industrial e retalhista.
51. Conclui-se, assim, que a operação também não é susceptível de ter um impacto negativo na concorrência, a nível de efeitos não horizontais.
52. No que se refere a eventuais efeitos coordenados, embora a estrutura accionista da SINAGA, que já inclui, actualmente, os seus principais concorrentes no mercado do açúcar (i.e. a TATE&LYLE e a R.A.R.), poder ser eventualmente susceptível de facilitar a coordenação neste mercado, não se afigura que a entrada da RAA no capital social da SINAGA, com uma participação maioritária, em substituição da GEAD, tenha impacto, a este nível.

5.3. Conclusão

53. Face a todo o exposto, conclui-se que a presente operação de concentração não é susceptível de criar ou reforçar uma posição dominante, da qual possam resultar entraves significativos à concorrência efectiva nos seguintes mercados relevantes, com impacto no território nacional ou numa parte substancial deste: (i) *mercado do açúcar*; (ii) *mercado do melão*; e (iii) *mercado da comercialização de álcool etílico*.

6. AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

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

¹⁵ Recorde-se que a RAA detém o controlo dos seguintes hospitais: Hospital do Santo Espírito, EPE, o Hospital da Horta, EPE e o Hospital do Divino Espírito Santo de Ponta Delgada, EPE.

7. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

55. 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 respectivos 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 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 seguintes mercados relevantes, com impacto no território nacional ou numa parte substancial deste: (i) *mercado do açúcar*; (ii) *mercado do melaço*; e (iii) *mercado da comercialização de álcool etílico*.

Lisboa, 23 de Agosto de 2010

O Conselho da Autoridade da Concorrência,

Manuel Sebastião

Presidente

João Espírito Santo Noronha

Vogal