



Ccent. 34/2014
Pefaco / Bingos Contratualizados

Decisão de Não Oposição
da Autoridade da Concorrência

alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio

2/02/2015

**DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

Processo Ccent. 34/2014–Pefaco / Bingos Contratualizados

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 4 de novembro de 2014 foi notificada à Autoridade da Concorrência (doravante “AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante “Lei da Concorrência”), e com produção de efeitos a 20 de novembro, uma operação de concentração que consiste na aquisição pela PEFACO PORTUGAL, S.A. (doravante “PEFACO PORTUGAL” ou “Notificante”) do controlo exclusivo sobre nove concessões autónomas de exploração do jogo do bingo, nas salas de bingo de Almada, Nazaré, Olhão, Setúbal, Odivelas, Clube de Futebol “Os Belenenses”, Sport Lisboa e Benfica, e Boavista Futebol Clube (doravante e em conjunto “Bingos Contratualizados”).
2. A operação notificada configura – conforme se verá *infra* – uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.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 a)¹ do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma.

2. AS PARTES

2.1. Empresa Adquirente

3. A PEFACO PORTUGAL é uma sociedade anónima de direito português, cujo objeto social corresponde a exploração de jogos de fortuna ou azar, nomeadamente, o jogo do bingo.
4. A PEFACO PORTUGAL é controlada pela sociedade de direito espanhol Pefaco S.L., empresa-mãe do Grupo Pefaco, esta com presença em atividades de lazer, jogos e hotelaria a nível mundial, com especial enfoque no continente africano². Nenhuma empresa do Grupo Pefaco opera em Portugal, pelo que nele não é registado qualquer volume de negócios.

¹ A Notificante apresenta vários possíveis cenários para a delimitação dos âmbitos geográficos da presente operação de concentração, sendo que, no critério mais restritivo (em que cada sala de bingo constitui um mercado geográfico) a Notificante passa a deter 100% de quota de mercado em cada sala de bingo.

² Benim, Burundi, República do Congo, Togo, Burkina Faso, Costa do Marfim e Nigéria, sob a marca comercial *Lydia Ludic*.

Tabela 1 – Volume de negócios do Grupo Pefaco, para os anos de 2011 a 2013

<i>Milhões Euros</i>	2011	2012	2013
Portugal	-	-	-
EEE	[<100]	[<100]	[<100]
Mundial	[<100]	[<100]	[<100]

Fonte: Notificante.

2.2. Empresas Adquiridas

5. Conforme referido *supra*, a presente operação envolve a aquisição de um conjunto de nove concessões autónomas, exploradas individualmente nos seguintes termos:
- (i) Sala de Jogo do Bingo de Coimbra, cujo concessionário é a Associação Académica de Coimbra/Organismo Autónomo de Futebol;
 - (ii) Sala de Jogo do Bingo de Almada, cujo concessionário é o Ginásio Clube do Sul;
 - (iii) Sala de Jogo do Bingo da Nazaré, cujo concessionário é Manuel Jesus Santo & Filhos, Lda;
 - (iv) Sala de Jogo do Bingo de Olhão, cujo concessionário é o Sporting Clube Olhanense;
 - (v) Sala de Jogo do Bingo de Setúbal, cujo concessionário é o Vitória Futebol Clube;
 - (vi) Sala de Jogo de Bingo de Odivelas, cujo concessionário é o Odivelas Futebol Clube, Futebol, S.A.D.;
 - (vii) Sala de Jogo do Bingo do Clube de Futebol “Os Belenenses”, cujo concessionário é a Binganimus-Bingo e Animação, S.A.;
 - (viii) Sala de Jogo do Bingo do Sport Lisboa e Benfica, cujo concessionário é o Sport Lisboa e Benfica; e
 - (ix) Sala de Jogo do Bingo do Boavista Futebol Clube, cujo concessionário é o Boavista Futebol Clube.
6. O conjunto das nove concessões *supra* identificadas realizou em Portugal, de 2011 a 2013, os seguintes volumes de negócios, calculados nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência:

Tabela 2 – Volume de negócios das nove concessões, para os anos de 2011 a 2013

<i>Milhares de Euros</i>	2011	2012	2013
Boavista	5.690,13	6.980,06	5.407,41
Coimbra	1.630,32	1.209,76	976,81
Nazaré	448,77	376,88	338,06
Almada	2.821,67	1.939,86	1.732,84
Odivelas	1.234,57	671,50	472,16
Setúbal	3.100,90	2.697,69	2.392,89
Benfica	3.210,99	2.459,05	2.579,07
Os Belenenses	5.743,90	3.733,90	3.157,00
Olhão	878,59	642,15	544,46
Total	24.756,83	20.713,84	17.600,70

Fonte: Notificante.

3. NATUREZA DA OPERAÇÃO

7. A operação de concentração consiste na aquisição pela PEFACO PORTUGAL, S.A. do controlo exclusivo sobre nove concessões autónomas - entendidas como a posição contratual de concessionário nos contratos de concessão celebrados com o Estado - de exploração do jogo do bingo fora de casinos, tal como identificadas na secção anterior.
8. A Notificante reconhece que a operação em apreço irá implicar a celebração de diversos negócios jurídicos autónomos³ entre si e cada uma das atuais concessionárias dos Bingos a transmitir.
9. Contudo, atendendo a que, nos instrumentos contratuais relativos a esta operação, as partes intervenientes celebraram uma declaração conjunta de reconhecimento e aceitação da condicionalidade dos negócios jurídicos celebrados, a Notificante entende que as múltiplas operações estão interligadas entre si, constituindo assim uma única operação de concentração.
10. Esta declaração, de acordo com a Notificante, espelha a realidade económica subjacente à transação e, por conseguinte, ao objetivo económico prosseguido pelas partes intervenientes, no sentido de que nenhuma operação não teria sido realizada sem a outra.
11. Considerando os elementos carreados para o processo sobre esta temática, entende a AdC ter ficado suficientemente demonstrado que, apesar de a presente operação ser caracterizada por um único comprador/Notificante e uma multiplicidade de alienantes e

³ Designadamente, e para cada uma das salas afetadas, um Contrato **[CONFIDENCIAL – SEGREDO CONTRATUAL]** relativa à titularidade da Licença para a exploração do jogo do bingo e um Contrato de Exploração Comercial associado ao jogo do bingo.

ativos a adquirir, este conjunto de aquisições apresenta ligações estreitas em resultado de um laço condicional⁴.

12. Em face do exposto, a AdC considera ter ficado suficientemente demonstrado que o conjunto de aquisições representa uma única operação de concentração, para efeitos do artigo 36.º da Lei da Concorrência.

4. MERCADOS RELEVANTES

13. O objeto da presente concentração consiste na assunção, pela Notificante, da posição contratual de concessionário em nove contratos de concessão⁵ para a exploração do jogo do bingo nas salas de bingo de Coimbra, Almada, Nazaré, Olhão, Setúbal, Odivelas, do Clube de Futebol “Os Belenenses”, do Sport Lisboa e Benfica e do Boavista Futebol Clube.

4.1. Enquadramento Legal

14. O exercício da atividade de exploração do jogo do bingo encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 31/2011, de 4 de março (doravante “Lei do Bingo”), e regulamentado pela Portaria n.º 128/2011, de 1 de abril.
15. Esta atividade é ainda regulada, subsidiariamente, pelo Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro (doravante, “Lei do Jogo”) e respetiva legislação complementar, que disciplina a exploração dos jogos de fortuna ou azar nos casinos.
16. Nos termos da Lei do Bingo, o acesso à atividade comercial do jogo do bingo é, atualmente, adjudicado pelo Estado a pessoas coletivas públicas ou privadas através de concessão administrativa para esse efeito, estando a atividade de exploração das salas de bingo sujeita ao cumprimento de um conjunto de disposições legais que regulam as condições e modalidades de exploração permitidos para o jogo do bingo. Para além do referido, esta atividade é ainda acompanhada de vigilância e fiscalização por parte da Comissão de Jogos e do Serviço de Inspeção de Jogos do Turismo de Portugal, I.P..
17. A Lei do Bingo prevê também a forma de repartição das receitas resultante da venda de *cartões de bingo*, a qual varia consoante se trate de jogo do bingo realizado dentro⁶ ou fora dos casinos⁷.

⁴ No mesmo sentido, a Comissão Europeia estabelece que “a condicionalidade exigida implica que nenhuma das operações teria lugar sem as outras, pelo que o conjunto das operações constitui uma operação única. Tal condicionalidade é normalmente estabelecida quando as operações estão ligadas de direito, ou seja, quando os próprios acordos estão ligados por uma condicionalidade recíproca.” (Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas, publicada no Jornal Oficial 2008/C 95/01 em 16 de abril de 2008, §43).

⁵ Celebrados com o Estado.

⁶ No caso do jogo do bingo dentro de casinos 60% da receita bruta é reservada a prémios para os jogadores, sendo o remanescente destinado aos concessionários (alínea b), do n.º 1 do artigo 27.º da Lei do Bingo).

⁷ No caso do jogo do bingo fora de casinos 55% da receita bruta é destinada a prémios para jogadores (alínea a), do n.º 1 do artigo 27.º da Lei do Bingo), 35% constitui receita dos concessionários (n.º 1 do artigo 28.º da Lei do Bingo) e 10% receita do setor público.

18. Atualmente, com a aprovação da Lei de Autorização Legislativa n.º 73/2014, de 2 de setembro, vários regimes legais dos chamados jogos de fortuna ou azar e das apostas, entre os quais a Lei do Bingo, encontram-se em revisão. No âmbito das alterações autorizadas, encontra-se a possibilidade da exploração, pelos concessionários, de novas modalidades de jogo do bingo, a par do já existente jogo do bingo tradicional, como é o caso do bingo eletrónico e do vídeo-bingo.
19. Contudo, no presente momento, não estando em vigor, ou sequer publicado em Diário da República qualquer diploma legal que publicite eventuais alterações ao regime jurídico em causa ou os termos pelos quais o novo regime se deverá pautar, seria prematuro considerar na análise um eventual futuro impacto de um novo regime jurídico.
20. Neste sentido, a AdC entende proceder à análise da presente operação de concentração tendo por referência o regime jurídico em vigor.

4.2. Mercado do Produto Relevante

4.2.1. Posição da Notificante

21. O jogo do bingo, tal como definido na legislação *supra* referida, é um jogo de fortuna ou azar⁸ não bancado⁹, explorado sob a forma de aposta mútua em salas de jogo instaladas em casinos e fora de casinos¹⁰.
22. A Notificante considera, em face do enquadramento legal específico e das regras aplicáveis aos respetivos acesso e funcionamento, que o jogo do bingo constitui um mercado distinto do jogo em casinos ou das lotarias, propondo, para efeitos de definição de mercado relevante do produto, o mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo.¹¹

4.2.2. Posição da AdC

23. A AdC aceita o entendimento da Notificante de que o mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo constitui um mercado relevante autónomo dos restantes jogos de fortuna ou azar praticados em casinos ou das lotarias, tendo este entendimento sido corroborado por dois dos três contrainteressados constituídos no presente procedimento¹².

⁸ Jogos de fortuna ou azar são aqueles cujo resultado é contingente por assentar exclusiva ou fundamentalmente na sorte (artigo 1.º da Lei do Jogo). Para além do jogo do bingo, existem outros jogos de fortuna ou azar, nomeadamente os referidos no artigo 4.º da Lei do Jogo.

⁹ N.º 1 do artigo 2.º da Lei do Bingo. Segundo a Notificante, os jogos não bancados distinguem-se dos jogos bancados pelo facto de naqueles a “Casa” não participar no jogo propriamente dito.

¹⁰ Apresenta grande similitude com o jogo *do loto* no qual os números vão sendo extraídos e em que o vencedor corresponderá àquele que completar em primeiro lugar determinadas combinações predefinidas (em linha, prémio acumulado de bingo) em cartões previamente adquiridos.

¹¹ Em linha com a prática decisória do extinto Office of Fair Trading, do Reino Unido (atualmente Competition and Markets Authority). Neste sentido, invoca o processo ME/2288/06 - Gala Leisure Limited / County Properties / Development Ltd. de 31 de julho de 2006 (disponível em <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402142426/http://www.of.gov.uk/OFTwork/mergers/decisions/2006/gala2.jsessionid=1E3E482CF847FC0BC82D0661FDA37346>).

¹² O terceiro contrainteressado, o Clube de Futebol “Os Belenenses”, não teceu considerações relativamente à definição de mercado relevante.

24. Com efeito, a empresa Surpresa Secreta, Lda, (doravante “Surpresa Secreta”) detentora da concessão da sala de jogo do bingo de Amora (Paivas/Seixal) considera que o mercado do produto relevante para efeitos da presente operação de concentração, corresponde ao mercado da exploração do jogo do bingo¹³. Exclui outras modalidades de jogo de fortuna ou azar, em linha com o enquadramento legal aplicável, entendendo que não existe substituibilidade do lado da procura entre jogos em salas de bingo e jogos em casinos ou de lotaria.
25. A segunda contrainteressada [**CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE**], partilha da mesma posição, considerando que o mercado do produto relevante deve “...*ser limitado ao produto do jogo do bingo, uma vez que a existência de outros jogos de fortuna ou azar, explorados por casinos, nem sempre são verdadeiramente sucedâneos*”.
26. Para além da confluência de posições manifestadas pela Notificante e pelas duas contrainteressadas, a AdC aceita o entendimento de que o mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo constitui um mercado autónomo dos restantes, também atendendo ao perfil da respetiva procura.
27. Face a outros jogos de fortuna ou azar, a prática do jogo do bingo apresenta determinadas especificidades, desde logo pelas características próprias do jogador.
28. Com efeito, ao contrário do comum jogador de casino, cujo objetivo primordial de frequentar salas de jogo tende a ser o da prática do jogo em si, o típico jogador de bingo tende a encarar a respetiva sala como local de convívio e de confraternização com os restantes frequentadores, e a prática do jogo uma atividade secundária.
29. A motivação do típico frequentador da sala de jogo do bingo tende, assim, a corresponder a uma motivação de cariz associativístico ou clubístico e de socialização, em contraponto com uma motivação da prática do jogo em si, mais associada ao típico jogador de casino.
30. Por outro lado, em virtude das próprias regras do jogo, a prática do jogo do bingo requer, por parte do jogador, uma componente de paciência e tempo não replicável em outros jogos de fortuna ou azar, onde o fator de imediatismo é preponderante.
31. Em face de todo o exposto, e para efeitos da presente operação de concentração, a AdC aceita o entendimento de que o mercado do produto relevante corresponderá ao da exploração dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo.

4.3. Mercado Geográfico Relevante

32. De acordo com o referido *supra*, a operação de concentração em apreço respeita à assunção da posição contratual em nove concessões de jogo do bingo, em diferentes áreas geográficas no território nacional.

¹³ Mais considera que este mercado é suscetível de ser subdividido em dois segmentos: a montante, o correspondente à obtenção de licenças e/ou de exploração de bingos mediante adjudicação por concurso público e, a jusante, o correspondente ao da exploração de bingos.

4.3.1. Posição da Notificante

33. Para a delimitação dos âmbitos geográficos dos mercados relevantes a Notificante apresentou quatro cenários que considera pertinentes para análise dos efeitos jusconcorrenciais:
- Cenário 1: âmbito local, por sala de bingo, que considera ser o que melhor traduz a realidade do mercado;
 - Cenário 2: âmbito regional/local, em que calculou a área de influência de cada sala de bingo segundo um critério do raio de ação de uma hora de viagem em automóvel, cuja concretização será explicitada *infra*;
 - Cenário 3: âmbito regional mais vasto, que divide o território nacional em três grandes zonas: Norte, Centro/Lisboa e Sul sem, no entanto, apresentar em concreto, o critério que lhe está subjacente;
 - Cenário 4: âmbito nacional.
34. Importa ainda salientar que a Notificante refere que existe prática decisória que limita o âmbito geográfico deste tipo de mercados em função de uma área de influência geográfica com um limite de 8,4 km (ou 20 minutos), centrado em cada sala de bingo, nomeadamente o processo ME/2288/06 - *Gala Leisure Limited / County Properties / Development Ltd*, do Office of Fair Trading¹⁴, sem, no entanto, apresentar a correspondente estrutura da oferta.

4.3.2. Posição da Autoridade

35. Como melhor *infra* se demonstrará, o resultado da avaliação jusconcorrencial não se altera em função dos diversos cenários considerados plausíveis pela Autoridade.
36. Assim, para facilidade de exposição, passa-se à análise dos diversos cenários de âmbito geográfico dos mercados relevantes, sendo que a AdC entendeu considerar, também, uma definição de âmbito geográfico com base no critério mais restritivo utilizado no já referido estudo do Office of Fair Trading¹⁵.
37. Neste âmbito, entendeu-se designar por “Cenário 2A” o cenário original apresentado pela Notificante (com base em áreas de influência limitadas por 1h de tempo de deslocação) e por “Cenário 2B” o cenário de análise adicionalmente considerado pela Autoridade nos termos referidos no ponto 34.

Cenário 1- Local, por sala de bingo

38. Neste cenário, a Notificante considera que cada sala de bingo corresponderá a um único mercado geográfico, atendendo à ausência de substituibilidade do lado da procura entre as várias salas de bingo existentes. Cada sala de bingo constituirá um mercado geográfico único dada a especificidade do perfil social que este tipo de jogo apresenta e o facto – já enfatizado *supra* - de cada jogador procurar uma determinada sala de bingo por motivos de associativismos, clubismo e de socialização.
39. Esta conclusão, na opinião da Notificante, é reforçada pelo facto de, nos últimos dez anos, se ter assistido a uma progressiva diminuição do número de salas de bingo em Portugal, em resultado do desaparecimento de diversas salas, sem que se tenha

¹⁴ Cfr. Nota de Rodapé n.º 11.

¹⁵ Embora esta prática decisória tenha sido referida pela Notificante, não serviu de base à apresentação de uma proposta alternativa para o âmbito geográfico do mercado.

verificado para os mesmos locais o aparecimento de novas salas ou que tenha ocorrido uma transferência do volume de negócios de cada sala desaparecida para outra ou outras salas de bingo situadas em áreas geográficas próximas.

40. Assim, a Notificante, em face da localização de cada sala de bingo objeto desta operação de concentração, considera existirem os seguintes mercados geográficos:
- (i) Sala de Bingo de Almada
 - (ii) Sala de Bingo do Boavista
 - (iii) Sala de Bingo de Coimbra
 - (iv) Sala de Bingo “Os Belenenses”
 - (v) Sala de Bingo da Nazaré
 - (vi) Sala de Bingo de Odivelas
 - (vii) Sala de Bingo de Setúbal
 - (viii) Sala de Bingo do Sport Lisboa e Benfica
 - (ix) Sala de Bingo de Olhão
41. A AdC, não obstante reconhecer como válidos alguns dos argumentos apresentados pela Notificante neste Cenário, entende, como já referido *supra*, que uma exata definição de mercado geográfico relevante pode ser deixada em aberto, na medida em que, como se verá *infra*, as conclusões da avaliação jusconcorrencial não se alteram entre as diversas alternativas.

Cenário 2A- Regional - Uma hora de distância

42. A Notificante, não obstante considerar que o âmbito geográfico deste mercado corresponde a cada sala de bingo (Cenário 1), apresenta também uma delimitação com base no critério do raio de ação de uma hora de viagem em automóvel.
43. Este, aliás, corresponde ao entendimento da contrainteressada Surpresa Secreta relativamente ao mercado geográfico do mercado do jogo do bingo. Para esta, o seu âmbito geográfico tem dimensão local/regional, dado que considera que a “proximidade do domicílio dos clientes é um primeiro critério de escolha para procurar um bingo para jogos”.
44. Refira-se, aliás que, no passado, a AdC já recorreu a este critério, tendo considerado que o primeiro fator de escolha no caso de um jogador de casino é a proximidade do domicílio¹⁶. Deste modo, as salas de bingo existentes seriam agrupadas da seguinte forma:

Tabela 3 – Mercados Geográficos Relevantes no Cenário 2A

Mercado	Salas incluídas
Norte	Boavista (participante)
	Salgueiros
Coimbra	Coimbra (participante)
Nazaré	Nazaré (participante)
Grande Lisboa	Odivelas (participante)
	Benfica (participante)
	Os Belenenses (participante)
	Almada (participante)
	Setúbal (participante)
	Atlético

¹⁶ Decisão da AdC de 2 de fevereiro de 2006, no âmbito do processo Ccent 81/2005, Violas/Solverde, §31ss.

	Panda
	Koala
	Amadora
	Paivas
Sul	Olhão (participante)

Fonte: Notificante.

45. A AdC, não obstante reconhecer como válidos os argumentos apresentados pela Notificante neste Cenário, entende que uma exata definição de mercado geográfico relevante pode ser deixada em aberto, na medida em que, como se verá *infra*, as conclusões da avaliação jusconcorrencial não se alteram entre as diversas alternativas.

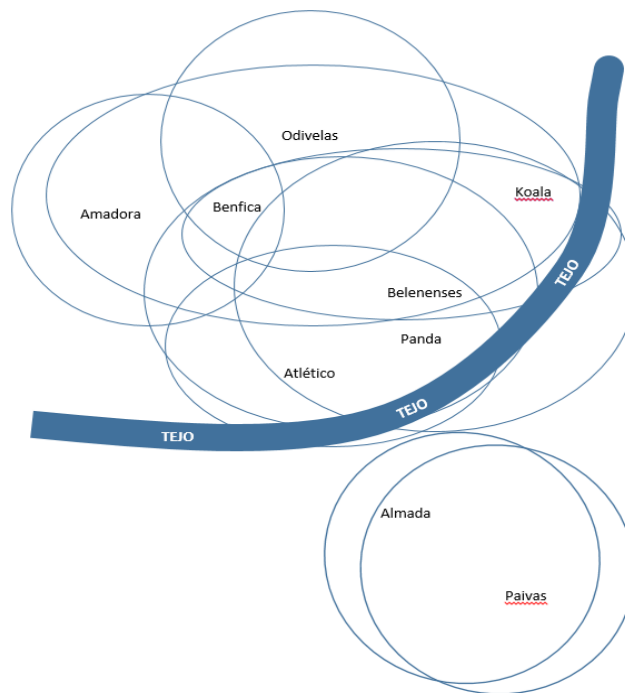
Cenário 2B- Regional/local - 8,4Km/20 minutos

46. Tal como referido, a Notificante faz menção à prática decisória do Office of Fair Trading, que definiu o âmbito regional/local dos mercados como a área percorrida por um jogador até uma determinada sala de bingo em função, simultaneamente e de forma integrada, da distância percorrida e do tempo despendido. Tal resultou da identificação da origem geográfica da maior parte dos utilizadores das salas analisadas e da constatação que esta distância é representativa dos percursos efetivamente percorridos por esses utilizadores.
47. Para os devidos efeitos considerou-se, portanto, uma distância de 8,4 km¹⁷ e 20 minutos de tempo despendido em deslocação de automóvel.
48. Com base numa matriz integrada das distâncias e tempos referidos, a AdC procedeu à determinação dos mercados geográficos relevantes, por referência a este Cenário.
49. A este propósito importa referir que, na zona da Grande Lisboa, e estando em causa áreas de influência sucessivamente sobrepostas (ainda que parcialmente), teve-se em conta que não será indiferente o ponto de partida de análise, i.e. o ponto a partir do qual a área de influência de 8,4km e 20 minutos é criada.
50. Assim, entendeu-se, em linha com o princípio das “cadeias de substituição”¹⁸ analisar as áreas de influência partindo de uma primeira sala de bingo e, sucessivamente, a partir das salas de bingo que integravam a área de influência da primeira.
51. Desta forma, e dentro do critério tempo/distância referido, concluiu-se que existe um *cluster* de salas de Bingo que, sucessivamente, pertencem a áreas de influência total ou parcialmente sobrepostas:

¹⁷ Equivalente à distância de 5,2 milhas utilizada pelo regulador do Reino Unido no caso citado *supra* na nota de rodapé 11.

¹⁸ Em determinados mercados é possível que duas ou mais áreas geográficas que, não sendo substitutas diretas, possam ser incluídas num mesmo mercado relevante, por se verificar que integram uma sequência de áreas substitutas contíguas – cadeias de substituição.

Figura 1 – Esquema simplificado exemplificativo (Cenário 2B) da sobreposição das áreas de influência de cada sala de bingo e aplicação do princípio das cadeias de substituição



52. Ora, segundo o referido princípio das cadeias de substituição, e tal como consta da Figura *supra*, foram identificados na região da Grande Lisboa dois mercados geográficos distintos: um a norte do rio Tejo, integrando as salas de Bingo de Odivelas, Benfica, Os Belenenses (salas participantes na operação) e as salas de bingo concorrentes do Atlético, Panda, Koala e Amadora; e um segundo na margem sul do rio, integrando a sala de bingo participante, de Almada e a sala de bingo concorrente de Paivas.
53. Ainda segundo o mesmo critério, identificou-se a região de Setúbal como mercado geográfico autónomo, onde só opera o bingo participante, mantendo-se, à semelhança do cenário anterior, na zona de Coimbra (que inclui apenas a sala de bingo participante de Coimbra), na zona da Nazaré (que inclui apenas a sala participante da Nazaré) e, por fim, a zona sul (que inclui apenas a sala participante de Olhão), tal como se resume na tabela *infra*, importando ainda salientar que, a norte, as áreas de influência dos Bingos do Salgueiros e do Boavista (participante) se sobrepõem, mantendo-se, portanto, um âmbito geográfico que inclui ambas as salas:

Tabela 4 – Mercados Geográficos Relevantes no Cenário 2B

Mercado	Salas Bingo
Norte	Boavista (participante)
	Salgueiros
Coimbra	Coimbra (participante)
Nazaré	Nazaré (participante)
Lisboa – Margem Norte	Odivelas (participante)
	Benfica (participante)
	Os Belenenses (participante)
	Atlético

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 11

	Panda
	Koala
	Amadora
Lisboa – Margem Sul	Almada (participante)
	Paivas
Setúbal	Setúbal (participante)
Sul	Olhão (participante)

Fonte: AdC, com base em dados da Notificante.

54. A AdC, não obstante reconhecer como válidos alguns dos argumentos subjacentes a este Cenário, entende que uma exata definição de mercado geográfico relevante pode ser deixada em aberto, na medida em que, como se verá *infra*, as conclusões da avaliação jusconcorrencial não se alteram entre as diversas alternativas.

Cenário 3- Regional - Região Norte, Centro/Lisboa e Sul

55. A Notificante admite, ainda, que a AdC possa entender que a avaliação jusconcorrencial da operação de concentração possa ser efetuada com base numa segmentação de acordo com a divisão administrativa do país. Neste enquadramento, apresenta a seguinte distribuição territorial:
- (i) Região Norte - Salas de bingo do Boavista, Coimbra e Salgueiros;
 - (ii) Região Centro/Lisboa - Almada, Atlético Clube, Estrela da Amadora, Koala, Clube de Futebol “Os Belenenses”, Nazaré, Odivelas, Paivas, Panda, Setúbal e Sport Lisboa e Benfica;
 - (iii) Região Sul - Sala de Bingo de Olhão.

56. A AdC entende que esta delimitação geográfica do mercado não assenta em princípios de análise jusconcorrencial, nomeadamente no que diz respeito à definição de áreas de influências, tratando-se apenas de uma mera definição geográfica administrativa. Por esta razão, não irá analisar esta proposta de âmbito geográfico para efeitos de avaliação jusconcorrencial.

Cenário 4- Mercado nacional

57. A Notificante propõe, ainda, um quarto cenário baseado no qual o mercado geográfico teria âmbito nacional. A Notificante toma em conta uma exatável evolução do mercado, decorrente de uma eventual introdução de novas modalidades de jogo do bingo, como é o caso do bingo eletrónico e do vídeo-bingo, em razão do processo legislativo de revisão, nomeadamente, da Lei do Bingo.
58. A contrainteressada [**CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE**], sem todavia fundamentar, entende que o mercado geográfico é nacional.
59. Sobre esta questão, entende a AdC não existirem ainda elementos que permitam, com um suficiente grau de certeza, antever quais as alterações futuras e definitivas ao atual regime jurídico.
60. Neste sentido, não estando em vigor, ou sequer publicado em Diário da República qualquer diploma legal que publicite eventuais alterações ao regime jurídico em causa ou os termos pelos quais o novo regime se deverá pautar, qualquer antevisão do eventual futuro impacto decorrente de um novo regime jurídico tornaria a respetiva avaliação jusconcorrencial não só prematura, como também em sério risco de estar desfasada da realidade.

61. Assim, a AdC considera não haver quaisquer elementos que permitam inferir que o âmbito geográfico do mercado relevante possa ser nacional.

4.3.3. Conclusão Quanto aos Mercados Geográficos

62. Dado o exposto, a AdC entende que, no que diz respeito ao âmbito geográfico, poderão ser consideradas 3 alternativas: a primeira de âmbito mais restrito, apresentada como Cenário 1, e na qual a cada sala de bingo corresponde um mercado geográfico; e duas outras baseadas em áreas de influência definidas por referência a critérios de tempo/distância e melhor explicadas nos Cenários 2A e 2B.

A AdC, não obstante reconhecer como válidos alguns dos argumentos apresentados subjacentes a cada um dos Cenários alternativos 1, e 2A e 2B, entende que uma exata definição de mercado geográfico relevante pode ser deixada em aberto, na medida em que, como se verá *infra*, as conclusões da avaliação jusconcorrencial não se alteram entre as diversas alternativas.

5. AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

63. Conforme *supra* referido, nem a Notificante nem a sua empresa-mãe desenvolvem qualquer atividade em Portugal em qualquer dos diferentes mercados analisados, ou em mercados situados a montante ou a jusante dos mercados em que as concessões a adquirir se encontram ativas.
64. Todavia, apesar de ter natureza conglomeral, a operação de concentração não deixa de ter efeitos de natureza horizontal, atendendo a que, em dois dos cenários considerados (cenários 2A e 2B)¹⁹, se verifica que a PEFACO PORTUGAL passará a explorar, na região da grande Lisboa, mais do que uma sala de bingo, alterando, portanto, as respetivas estruturas da oferta.

5.1. Cenário 1 - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar na Sala de Bingo de Almada, na Sala de Bingo do Boavista, na Sala de Bingo de Coimbra, na Sala de Bingo “Os Belenenses”, na Sala de Bingo da Nazaré, na Sala de Bingo de Odivelas, na Sala de Bingo de Setúbal, na Sala de Bingo do Sport Lisboa e Benfica, na Sala de Bingo de Olhão

65. No primeiro cenário, onde se restringiu o âmbito geográfico do mercado à zona imediatamente envolvente a cada uma das salas de bingo abrangidas pela operação, ou seja, cada sala constitui um mercado relevante autónomo, está-se em presença de uma mera transferência de quotas de mercado, em virtude de nem a Notificante ou a sua empresa-mãe se encontrarem ativas em Portugal, e de onde não resultarão quaisquer efeitos horizontais.
66. Assim, considerando também, como referido *supra*, que nem a Notificante nem a sua empresa-mãe se encontram presentes em mercados verticalmente relacionados, não se identificam quaisquer efeitos verticais.

¹⁹ Cfr. pontos 42.

67. Em face do exposto, neste cenário, a operação em apreço não se afigura suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados.

5.2. Cenário 2A - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar de âmbito regional (uma hora de distância)

68. No que diz respeito ao âmbito geográfico considerado no Cenário 2A, verifica-se que apenas na região da Grande Lisboa resultam alterações estruturais de carácter horizontal, uma vez que a Notificante adquire mais do que uma sala. Nas restantes regiões, mantém-se a situação de mera transferência de quota de mercado sem impacto, portanto, nas respetivas estruturas da oferta.
69. Assim, a estrutura da oferta no Cenário 2A é que a seguidamente se apresenta:

Tabela 5 – Cenário 2A: Quotas de Mercado em % do volume de negócios

Região Norte	2011	2012	2013
Boavista (participante)	32,0%	46,5%	37,5%
Salgueiros	67,9%	53,4%	62,4%
Outros	0,1%	0,1%	0,0%

Região de Coimbra	2011	2012	2013
Coimbra (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Região da Nazaré	2011	2012	2013
Nazaré (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Região Lisboa	2011	2012	2013
Os Belenenses (participante)	14,4%	11,9%	11,0%
Benfica (participante)	8,1%	7,8%	9,0%
Setúbal (participante)	7,8%	8,6%	8,4%
Almada (participante)	7,1%	6,2%	6,1%
Odivelas (participante)	3,1%	2,1%	1,6%
Total Participantes	40,5%	36,5%	36,1%
Panda	13,4%	19,0%	19,4%
Paivas	14,1%	16,1%	17,0%
Estrela da Amadora	13,5%	14,5%	16,2%
Atlético	6,1%	6,1%	5,9%
Koala	0,0%	3,4%	5,3%
Outros	12,5%	4,4%	0,0%

Região Sul	2011	2012	2013
Olhão (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AdC, com base em dados da Notificante.

70. Tal como referido, apenas na Região da Grande Lisboa resulta da operação uma alteração estrutural da oferta. Neste caso, após a operação de concentração, o número de entidades ativas no mercado reduz-se de 10 para 6.
71. Consequentemente, e atentas as quotas de mercado, o valor do IHH passa de 1.306 para 2.296, de onde resulta um valor de *delta* de 991.²⁰
72. Note-se ainda que, pese embora a PEFACO PORTUGAL passe a ser o maior operador com uma quota pós-concentração de 36,1%, permanecem ativos no mercado três operadores de dimensão relevante (Bingos Panda, Paivas e Amadora), com quotas de mercado entre os 16% e os 19% e ainda dois operadores de dimensão mais reduzida (com quotas entre os 5% e os 6%).
73. Por outro lado, atendendo a que nem a Notificante nem a sua empresa-mãe se encontram presentes em qualquer atividade a montante ou a jusante do mercado da exploração de jogos de fortuna ou azar em sala de bingo, da presente operação não resultarão efeitos verticais.

5.3. Cenário 2B - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar de âmbito regional/local (8,4Km/20 minutos)

74. Já no Cenário 2B verificou-se que os mercados geográficos considerados diferem, em relação ao cenário anterior, apenas no facto de a região da Grande Lisboa passar a ser constituída por dois mercados distintos (margem norte e margem sul do Tejo) e pelo facto de a região de Setúbal passar a ser considerada um mercado autónomo.
75. Assim, a estrutura da oferta nos mercados relevantes neste cenário, é a que se ilustra na tabela *infra*.

Tabela 6 – Cenário 2B: Quotas de Mercado em % do volume de negócios

Região Norte	2011	2012	2013
Boavista (participante)	32,0%	46,5%	37,5%
Salgueiros	67,9%	53,4%	62,4%
Outros	0,1%	0,1%	0,0%
Região de Coimbra	2011	2012	2013
Coimbra (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

²⁰ Nos termos das *Orientações para a apreciação das concentrações horizontais nos termos do regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas* (2004/C 31/03), publicadas no Jornal Oficial da União Europeia (doravante “JOUE”) nº C 031 de 05/02/2004 p. 0005 – 0018, “O nível de concentração global existente num mercado pode também fornecer informações úteis acerca da situação concorrencial. Para avaliar os níveis de concentração, a Comissão aplica frequentemente o índice Herfindahl-Hirschman (IHH). Este índice é calculado adicionando os quadrados das quotas de mercado individuais de todos os participantes no mercado. O IHH confere, proporcionalmente, um maior peso às quotas de mercado das empresas de maiores dimensões. (...) Apesar de o nível absoluto de IHH poder fornecer uma indicação inicial da pressão concorrencial no mercado após a concentração, a variação no IHH (conhecida por “delta”) constitui um valor aproximado da variação na concentração do mercado directamente resultante da operação de concentração.” (§16).

Região da Nazaré	2011	2012	2013
Nazaré (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Região Lisboa - Mg. Norte do Tejo	2011	2012	2013
Os Belenenses (participante)	20,3%	17,1%	16,1%
Benfica (participante)	11,4%	11,3%	13,1%
Odivelas (participante)	4,4%	3,1%	2,4%
Total Participantes	36,1%	31,5%	31,6%
Panda	18,8%	27,4%	28,3%
Estrela da Amadora	19,0%	21,0%	23,7%
Atlético	8,5%	8,8%	8,6%
Koala	0,0%	4,9%	7,8%
Outros	17,6%	6,4%	0,0%

Região Lisboa - Mg. Sul do Tejo	2011	2012	2013
Almada (participante)	33,5%	27,6%	26,2%
Paivas	66,5%	72,4%	73,8%

Região Setúbal	2011	2012	2013
Setúbal (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Região Sul	2011	2012	2013
Olhão (participante)	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AdC, com base em dados da Notificante.

76. Também neste cenário apenas se verificam alterações estruturais num único mercado, o da Região de Lisboa – Margem Norte do Tejo, sendo que, nos restantes, a operação resulta na mera transferência das quotas de mercado preexistentes.
77. Assim, no mercado de Lisboa – Margem Norte do Tejo, após a operação de concentração o número de entidades ativas no mercado reduz-se de 7 para 5. Consequentemente, e atentas as quotas de mercado, o valor do IHH passa de 1.934 para 2.497, de onde resulta um valor de *delta* de 563.
78. Note-se ainda que, pese embora a Notificante passe, também neste caso, a ser o maior operador com uma quota pós-concentração de 31,6%, permanecem ativos no mercado dois outros operadores, Bingos Panda e Amadora, de dimensão equiparável entre eles (quotas de mercado entre os 20% e os 30%) e próxima da PEFACO PORTUGAL, bem como mais dois operadores de menor dimensão (com quotas individuais entre os 7% e os 8%).

5.4. Efeitos Horizontais

79. Considerando que o Cenário 1 (sala a sala) resulta numa mera transferência de quota de mercado sem quaisquer efeitos horizontais ou verticais, a AdC entende que a análise subjacente à temática de efeitos horizontais se deve cingir aos Cenários 2A e 2B e, dentro destes, ao único caso onde tal ocorre, ou seja, na Região da Grande Lisboa.
80. Por outro lado, considerando a similitude de características entre os dois Cenários, optou-se por uma análise conjunta.

Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial. 16

81. Da análise das estruturas da oferta dos mercados em ambos os Cenários 2A e 2B, i.e. (i) dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo segundo o critério do raio de ação de uma hora em automóvel a partir de cada sala de bingo, (ii) dos jogos de fortuna ou azar em salas de bingo segundo o critério de área de influência de 8,4Km ou área de 20 minutos de trajeto em automóvel, constata-se um cenário jusconcorrencial caracterizado por índices *IHH*, após a concentração, acima de 2000 e *deltas* superiores a 150 pontos.
82. Nestes termos, atendendo à prática decisória da AdC bem como às Orientações da Comissão Europeia para a apreciação das concentrações horizontais (doravante, “Orientações da Comissão”)²¹, há que enquadrar os valores apurados no conjunto de elementos relevantes que caracterizam os mercados.
83. De acordo com as referidas Orientações da Comissão, quando a entrada no mercado se afigura suficientemente fácil é pouco provável que uma concentração suscite um risco anticoncorrencial significativo. Desta forma, a análise da entrada no mercado constitui um elemento importante para apreciação geral em termos de concorrência.
84. Ora, refira-se a este propósito que a entrada no mercado está dependente de lançamento de concurso público por parte do Turismo de Portugal, I.P.²². No entanto, desde janeiro de 2013 o Estado lançou dezassete concursos públicos, tendo todos eles ficado desertos²³. Tal indicia que a barreira regulamentar não constitui, efetivamente, uma barreira significativa.
85. No caso concreto, o mercado da exploração do jogo do bingo parece ser caracterizado por uma evolução onde a probabilidade de entrada de novos operadores é reduzida, nomeadamente pelo facto de se revelar pouco rentável, o que é corroborado, mais uma vez, pela ausência de proponentes nos concursos referidos no parágrafo anterior.
86. Com efeito, de acordo com dados da Notificante²⁴, o mercado da exploração do jogo do bingo está em declínio, verificando-se uma redução global da sua dimensão nos últimos anos. Só entre 1993 e 2013 o valor global de mercado a nível nacional terá baixado cerca de 70%, passando de €150 milhões para €44,9 milhões, enquanto, que o número de salas reduziu-se de 50 em 1993, para as atuais 15.
87. Acresce que as mesmas Orientações referem que nos casos em que a concentração incide sobre um mercado em declínio, a entrada de novos operadores nesse mesmo mercado não será rentável, a não ser “*que o novo participante possa conquistar uma quota de mercado suficientemente importante*”²⁵.
88. É, portanto, num enquadramento de declínio acentuado de mercado que devem ser analisadas as potenciais alterações estruturais resultantes da presente operação e refletidas nos valores de *IHH* e *delta*, conforme calculados *supra*.

²¹ Cfr. nota de rodapé 20.

²² Artigo 8.º da Lei do Bingo.

²³ Não houve qualquer entidade com interesse ou capacidade para proceder à exploração das 17 licenças para exploração de salas de bingo em Aveiro, Castelo Branco, Setúbal, várias freguesias de Lisboa, Bragança, Braga, Évora, Viseu, Faro, Albufeira, Lagos Tavira, Viana do Castelo, Porto, freguesias de santo Ildefonso e Lordelo, Vila Real, Beja, Guarda, Santarém e Portalegre, nem tão-pouco para uma licença em um dos seguintes concelhos: Loures, Mafra, Oeiras, Vila Franca de Xira.

²⁴ Segundo a Notificante, a informação relativa “à dimensão do mercado e da atividade em geral tiveram como base os dados oficiais disponibilizados pelo Turismo de Portugal à Associação Portuguesa de Bingos e a diversos concessionários de salas de bingo. (Secção 4.4.13 da Notificação, p. 48).

²⁵ Cfr. Orientações (nota de rodapé 20), §72 e Decisão da Comissão no processo IV/M.1578-Sanitec/Sphinx, publicada no JOUE L 294 de 22.11.2001, p,1, ponto 114, citada no mesmo parágrafo.

89. De facto, num enquadramento como o apresentado, é menos provável que IHH e *deltas* elevados correspondam a um significativo poder de mercado que se reflita num aumento de preços ou diminuição de quantidades tipicamente associados aos designados efeitos unilaterais resultantes de operações de concentração.
90. Tal sucede porque, neste tipo de enquadramento, o crescimento de uma empresa terá, necessariamente, de ser feito por conquista de clientes aos concorrentes, mantendo-se, portanto, as pressões concorrenciais.
91. Ora, se se atender às características do típico jogador do jogo do bingo (*vide* pontos 27 a 30 *supra*) e à ligação que este tem à determinada sala que costuma frequentar, maior tenderá a ser a pressão sobre qualquer operador pelo crescimento por via de conquista de clientes aos seus concorrentes, sob pena de a atividade não ser rentável.
92. Por outras palavras, ainda que a Notificante venha a deter, na região da Grande Lisboa, quotas de 36,1% e 31,6% (respetivamente para os Cenários 2A e 2B), a rentabilidade associada às salas adquiridas apenas poderá ser mantida e/ou aumentada se a PEFACO PORTUGAL conseguir implementar estratégias comerciais suficientemente inovadoras e atrativas que permitam conquistar clientes jogadores de jogo do bingo aos restantes concorrentes.
93. Com efeito, verifica-se que, nos diferentes âmbitos geográficos analisados, subsistem outras salas de bingo concorrentes que podem exercer essas pressões concorrenciais, nomeadamente o grupo Saviotti, que explora as salas de bingo do Koala e do Panda, a sociedade Promotora-Atividades Turísticas, S.A, que explora a sala de bingo de Paivas, a sociedade Pauta das Flores, concessionária do jogo do bingo de Salgueiros, que num cenário pré-*operação* detêm as quotas de mercado mais elevadas nos respetivos âmbitos geográficos²⁶, não obstante a evolução negativa que estes mercados têm vindo a registar.
94. Assim, tendo em conta que se trata de um mercado em declínio e que as restrições regulamentares não constituem barreiras significativas à entrada, os valores relativamente elevados de IHH e de *delta* envolvidos em qualquer um dos cenários onde existam alterações estruturais não se afiguram, pelas razões expostas, suscetíveis de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados, independentemente do Cenário em causa.

5.5. Posição das Contrainteressadas

95. Conforme referido ao longo da presente análise, houve três empresas que se constituíram como contrainteressadas no procedimento, a saber, a Surpresa Secreta, a **[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE]** e o Clube de Futebol “Os Belenenses”.
96. A contrainteressada Surpresa Secreta refere que “*a Pefaco assumirá uma posição dominante (ou, pelo menos, criar-se-ão entraves significativos à concorrência efetiva) em vários dos mercados relevantes identificados*”.
97. Refere também “*(...) que as quotas de mercado dos Bingos Contratualizados não espelham o que será o mercado a partir de 2015, caso a Pefaco consiga concluir a transacção nos moldes propostos. Os Bingos Contratualizados consistiam na exploração individualizada de concessões e, muitas destas explorações, apresentavam*

²⁶ No caso das salas de bingo concessionadas à empresa Saviotti, a quota de mercado da sala Panda, por si só e num cenário pré-*operação*, é mais elevada na zona da Região da Grande Lisboa. A esta, deverá acrescer a da sala Koala.

inegáveis dificuldades económicas, em virtude do contexto de crise em Portugal, da redução dos prémios concedidos, e do incremento do jogo online nos últimos anos, que abrange todas as faixas etárias e ambos os sexos. Em nossa opinião, a entrada da Pefaco no mercado, apelidada pela imprensa como uma “entrada de leão”, irá certamente conduzir a um aumento do volume de negócios deste grupo económico e, em consequência, ao incremento das já elevadas quotas de mercado”.

98. Defende, ainda, que a presente aquisição de 9 bingos não pode ser analisada como se tratando de uma aquisição de ativos por parte de uma entidade que não realizava previamente uma atividade de exploração de concessões de bingos em Portugal, entendendo que *“é erróneo do ponto de vista jurídico e económico afirmar que a presente concentração não suscitará quaisquer entraves significativos à concorrência pela aparente circunstância de inexistir uma sobreposição horizontal entre a Pefaco e os Bingos Contratualizados, no mesmo mercado geográfico”.*
99. Relativamente aos dois pontos precedentes, a AdC considera que a análise conduzida se afigura suficiente para afastar preocupações de natureza jusconcorrencial que possam resultar da presente operação.
100. Já no que respeita às dinâmicas de mercado após 2015, a AdC pressupõe que a contrainteressada se estará a referir às eventuais futuras alterações ao regime jurídico da Lei do Bingo.
101. Sobre esta temática, a AdC remete para as considerações feitas nos pontos 18 e 19 *supra*.
102. Relativamente às barreiras à entrada, a contrainteressada Surpresa Secreta considera que o mercado da exploração de bingos apresenta elevadas barreiras legais e regulamentares, que tornam difícil a entrada e a expansão dos concorrentes (atuais ou potenciais), na medida em que tal se encontra dependente do lançamento, pelo Estado, de novas concessões, ou de renovação das existentes findo o prazo da concessão.
103. Relativamente a este ponto, a AdC remete para as considerações tecidas sobre a temática de apreciação de eventuais barreiras à entrada (cfr. pontos 84 e 85 *supra*). Sem prejuízo, será ainda de referir que em zonas como a Região da Grande Lisboa – seja independentemente de se tratar do Cenário 2A ou 2B – não só as quotas de mercado não se afiguram muito significativas, como a estrutura da oferta demonstra a presença de vários operadores com capacidade para exercer pressão concorrencial.
104. Neste sentido, a AdC considera que o argumento apresentado pela contrainteressada não colhe.
105. Finalmente, a contrainteressada refere que estão em curso alterações legislativas relevantes que considera que irão alterar substancialmente o regime jurídico do jogo, e dos bingos em particular, e que irão agravar a situação concorrencial destes mercados, entendendo que a análise jusconcorrencial da AdC deverá levar em linha de conta esta possível alteração legislativa.
106. Sobre esta temática, a AdC remete para as considerações feitas nos pontos 18 e 19 *supra*.
107. Por sua vez, a contrainteressada **[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE]**, alerta para que, na ausência da operação de concentração, todos os agentes estão praticamente equiparados, situação que mudaria num cenário pós-operação, que levaria a que a Notificante adquirisse uma quota de mercado *“quase cinco vezes superior ao do segundo maior agente”*, criando, segundo entende, *“uma posição dominante no mercado a favor da Notificante”*, razão pela qual considera que a AdC

deverá “*não autorizar a concentração objecto do presente recurso, uma vez que a mesma levaria à criação de uma posição dominante*”.

108. Relativamente a este ponto, a AdC considera que a análise conduzida se afigura suficiente para afastar preocupações de natureza jusconcorrencial que possam resultar da presente operação.
109. A contrainteressada refere também a questão das barreiras à entrada, lembrando para este efeito “*que o Mercado do Bingo está sujeito a uma regulamentação específica. Isto porque, por força as limitações legais e das exigências que são impostas aos agentes económicos que queiram explorar salas de bingo, a entrada neste mercado acaba por ser extremamente onerosa*”.
110. Sobre este tema, a AdC remete para a resposta às observações da contrainteressada Surpresa Secreta, vertida nos pontos 102 e 103.
111. Finalmente, a contrainteressada considera que a alteração legislativa contida na Proposta de Lei n.º 238/XII²⁷ implicará um reforço da posição dominante da Notificante.
112. A este respeito, refere que a citada Proposta estatui que “*As modalidades de bingo electrónico e de vídeo-bingo podem ser exploradas em simultâneo em várias salas de jogo do bingo, cuja exploração esteja concessionada à mesma entidade*”. Esta proposta, segundo defende, “*implicaria a atribuição de uma modalidade única a todas as entidades que detenham mais do que uma sala de bingo – mas apenas e só a essas entidades*” e que “*a entidade com posição dominante poderia ter o uso quase exclusivo das modalidades de bingo electrónico e de vídeo-bingo*” que “*iriam gerar-se as condições para a instituição de um monopólio*”.
113. Sobre esta temática, a AdC remete para as considerações feitas nos pontos 18 e 19 *supra*.
114. Finalmente, o Clube de Futebol “Os Belenenses”, detentor da concessão da sala de jogo “Bingo do Belenenses”, constitui-se como contrainteressado no presente procedimento, tendo nas suas observações referido que “*a concentração na sociedade ora em causa da exploração da maioria das salas de jogo nacionais tenderá a desvirtuar a concorrência livre no mercado em causa, nomeadamente através da utilização de cartões e outros serviços comuns a várias salas de jogo (...)*”, razão porque entende que “*a presente operação de concentração deve ser rejeitada*”.
115. Por outro lado, o mesmo contrainteressado considera que o facto da Notificante se propor explorar a sala do bingo de “Os Belenenses” com a sociedade Casa da Sorte-Organização Nogueira da Silva, S.A., através da sociedade-veículo BINGANIMUS-BINGO E ANIMAÇÃO, S.A., conduz a uma inevitável redução de sociedades concorrentes para a cessão de exploração da concessão de que o concedente é titular. Neste sentido, entende que a operação de concentração ser rejeitada, pois impossibilitará o concedente de escolher livremente e em condições de concorrência o futuro cessionário explorador dessa mesma concessão.
116. Relativamente a esta última observação, a AdC considera que a mesma respeita ao foro contratual privado entre o detentor da concessão e a entidade a quem foi concedida, pelo que qualquer pronúncia sobre tal extravasa o âmbito da sua competência.
117. Já no que respeita a eventualidade de utilização de cartões e de outros serviços comuns às várias salas de jogo, a AdC pressupõe que a contrainteressada se estará a referir às eventuais futuras alterações ao regime jurídico da Lei do Bingo.

²⁷ Proposta de Lei resultante da Lei de Autorização Legislativa n.º 73/2014, de 2 de setembro (cfr. ponto 18).

118. Sobre esta temática, a AdC remete para as considerações feitas nos pontos 18 e 19 *supra*.
119. Nestes termos, a AdC considera que, nesta fase, as observações tecidas pelas três empresas concontrainteressadas não se afiguram suficientes para colocar em causa a avaliação jusconcorrencial realizada.

5.6. Conclusão da Avaliação Jusconcorrencial

120. Em face de todo o exposto, a AdC decide adotar uma decisão de não oposição à presente operação de concentração, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados.

6. AUDIÊNCIA PRÉVIA

121. Nos termos do n.º 3 do artigo 54.º da Lei da Concorrência (*a contrario*), considerando que a empresa Surpresa Secreta, a empresa **[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE]** e o Clube de Futebol “Os Belenenses” se pronunciaram em sentido desfavorável à operação de concentração notificada, e assim se constituindo como concontrainteressadas, a AdC promoveu, em 31 de dezembro de 2014, a correspondente audiência prévia do Projeto de Decisão, nos termos e para os efeitos do n.º 1 daquele artigo, bem como do n.º 3 do artigo 48.º da Lei da Concorrência.

6.1. Observações da Notificante e das Concontrainteressadas

122. Em sede de Audiência, a Notificante manifestou “(...) a sua concordância e entendimento que a decisão da Autoridade da Concorrência perante a presente operação deverá ser, conforme projetado, de não oposição à mesma.”²⁸
123. Já as concontrainteressadas Clube de Futebol “os Belenenses” e **[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE IDENTIDADE]** optaram por não apresentar qualquer pronúncia sobre o Projeto de Decisão.²⁹
124. Ao contrário, a concontrainteressada Surpresa Secreta apresenta um conjunto de observações ao Projeto de Decisão³⁰ centrado nos seguintes cinco temas: (i) necessidade de apresentação de um Formulário Regular completo; (ii) ausência de uma completa versão não confidencial do procedimento; (iii) interligação entre operações; (iv) necessidade de parecer prévio da entidade reguladora; (v) passagem a investigação aprofundada e mercados relevantes.
125. Sobre o primeiro tema, a concontrainteressada entende que o Formulário de Notificação submetido pela Notificante não deveria considerar-se completo, porquanto nele não se encontrava disponibilizada toda a informação indispensável.
126. Na esteira do primeiro, sobre o segundo tema a concontrainteressada entende que a documentação do processo publicamente acessível fica aquém do suficiente para que se possa exercer, cabalmente, um direito de contraditório e que a fundamentação de confidencialidade é insuficiente.

²⁸ E-AdC/2015/494, de 27 de janeiro.

²⁹ Respetivamente, E-AdC/2015/632, de 29 de janeiro e E-AdC/2015/684, de 30 de janeiro.

³⁰ E-AdC/2015/631, de 29 de janeiro.

127. Já quanto ao terceiro tema – interligação entre operações – a contrainteressada argumenta que “(...) a aquisição da concessão de 9 bingos configura um conjunto de transações que não são unitárias por natureza e que deveriam ter sido individualmente notificadas à Autoridade da Concorrência (...)”.
128. Quanto ao quarto tema - necessidade de parecer prévio da entidade reguladora – a contrainteressada argumenta que deveria ter sido solicitado parecer prévio à entidade Turismo de Portugal, I.P., nos termos do artigo 55.º da Lei da Concorrência.
129. Por último, a contrainteressada considera que a AdC deveria alterar o sentido provável da Decisão no sentido de emitir uma Decisão Passagem a Investigação Aprofundada.
130. Sinteticamente sobre este, argumenta que a avaliação realizada pela AdC é estática e deveria tomar em consideração as consequências resultantes de uma futura evolução legislativa sobre a atividade do jogo de fortuna e azar e do bingo, que deveria considerar a existência de elevadas barreiras à entrada, e que deveria considerar como mercados igualmente relevantes os mercados da atribuição de concessões através de concurso público, das máquinas de jogo do bingo, das atividades de entretenimento e restauração.

6.2. Análise da AdC

131. Relativamente ao primeiro tema - necessidade de apresentação de um Formulário Regular completo – será de referir que, sobre qualquer operação de concentração notificada, a AdC procede a uma análise crítica e intensiva da informação contida no respetivo formulário, bem como à sua suficiência para poder dar início e prosseguir com a relevante instrução.
132. Com efeito, não poderia ser de outra forma, porquanto a insuficiência, incorreção ou inexatidão de informação essencial tem por consequência a não produção de efeitos da notificação e, conseqüentemente, um deferimento do início da contagem do prazo de instrução.³¹
133. Refira-se aliás que, no âmbito do procedimento, a AdC sentiu a necessidade de recorrer ao mesmo mecanismo de não produção de efeitos da notificação, a fim de ver esclarecida a interligação entre as várias aquisições.
134. Dito isto, a AdC considera que, após uma análise cuidada à informação submetida com o Formulário de Notificação, tendo os únicos elementos que careciam de um esclarecimento indispensável à produção de efeitos da notificação sido objeto de um pedido de informações, o argumento da contrainteressada não colhe.
135. Diretamente relacionado com a temática anterior, o segundo tema suscitado pela contrainteressada debruça-se sobre a eventual ausência de uma completa versão não confidencial do procedimento.
136. Igualmente sobre este, considera a AdC que os argumentos da contrainteressada não procedem pelas razões que se seguem.
137. Em primeiro lugar, aquando do período para dedução de observações, nos termos do artigo 47.º da Lei da Concorrência, a contrainteressada teve acesso ao processo, não tendo – em sede de observações – tecido qualquer comentário relativamente à suficiência ou insuficiência da sua versão não confidencial.

³¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 45.º da Lei da Concorrência.

138. Em segundo lugar, uma eventual versão não confidencial da notificação que fosse incompleta não impediu a contrainteressada de tecer comentários pertinentes sobre a delimitação de mercados relevantes, a avaliação jusconcorrencial (incluindo quotas de mercado e barreiras à entrada) e sobre futuras alterações legislativas.
139. Em terceiro lugar, já em sede de Audiência Prévia – e a requerimento da contrainteressada – a AdC diligenciou uma reavaliação da qualificação de confidencialidade de alguma da informação que, inicialmente, constava da notificação.
140. O resultado correspondeu à desqualificação como confidencial de uma considerável parcela da notificação que, até então, o tinha sido, e à qual a contrainteressada teve acesso.
141. Nestes termos, ainda que, se numa fase inicial, o exercício de ponderação entre, por um lado, a transparência da informação e, por outro, a proteção de segredo de negócio tivesse pendido para o segundo, tendo em conta as circunstâncias de então, tal não terá representado um obstáculo significativo para que a contrainteressada apresentasse um conjunto de observações pertinentes.
142. Por outro lado, a AdC também considera que a versão não confidencial que resultou da reavaliação conduzida constitui o limite a partir do qual o exercício de ponderação entre as duas realidades indicadas ficaria seriamente comprometido, com um prejuízo claro e injustificado para a da proteção do segredo de negócio.
143. Em face do exposto, considera a AdC que os argumentos aduzidos pela contrainteressada não procedem.
144. Relativamente ao terceiro tema – interligação entre operações – e na esteira dos dois temas anteriores, a AdC adotou uma posição com base na conjugação de informações e elementos de natureza contratual submetidos.
145. Tais elementos resultaram, não só da notificação inicial, mas igualmente da resposta ao pedido de informações veiculado ao abrigo do artigo 45.º da Lei da Concorrência, e nos termos do qual o início da instrução é prejudicado.
146. Dessa conjugação, a AdC concluiu existir uma suficiente conexão entre as várias transações que justifica a sua análise enquanto uma única operação de concentração. Acresce que a análise conjunta das várias transações revela-se como aquela que, no caso concreto, melhor permite apreciar jusconcorrencialmente eventuais efeitos restritivos para a concorrência.
147. Em face do exposto, a AdC considera que os argumentos aduzidos pela contrainteressada não colhem.
148. Relativamente ao quarto tema - necessidade de parecer prévio da entidade reguladora – a AdC entendeu que a tal não está obrigada nos termos do artigo 55.º da Lei da Concorrência, porquanto o Turismo de Portugal, I.P. não tem a natureza de uma entidade reguladora sectorial, não desempenhando, nomeadamente, funções de regulação económica.
149. Com efeito, nos termos da Lei Orgânica do Turismo de Portugal, I.P., aprovada pelo Decreto-Lei, n.º 129/2012, de 22 de junho, decorre que esta entidade carece da independência necessária, porquanto “(...) *prossegue atribuições do Ministério da Economia e do Emprego, (...) sob superintendência e tutela do respetivo ministro.*”³², e

³² N.º 2 do Artigo 1.º.

afigura-se não dispor (ou dispor de forma limitada) de independência funcional e técnica³³.

150. Ora, conforme os n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto,

1- As entidades reguladoras são pessoas coletivas de direito público, com a natureza de entidades administrativas independentes, com atribuições em matéria de regulação da atividade económica, de defesa dos serviços de interesse geral, de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social.

2- Por forma a prosseguirem as suas atribuições com independência, as entidades reguladoras devem observar os requisitos seguintes:

a) Dispor de autonomia administrativa e financeira;

b) Dispor de autonomia de gestão;

c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica;

d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio;

e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;

f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

(...)

151. Por sua vez, os n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º da mesma Lei referem que:

1- As entidades reguladoras são independentes no exercício das suas funções e não se encontram sujeitas a superintendência ou tutela governamental, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2- Os membros do Governo não podem dirigir recomendações ou emitir diretivas aos órgãos dirigentes das entidades reguladoras sobre a sua atividade reguladora nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.

(...)

152. Assim, em particular se se atender à ausência de independência, não se poderá qualificar a Instituição Turismo de Portugal, I.P. como entidade reguladora, nos termos e para os efeitos que a Lei-Quadro citada a concebe.

153. Em face do exposto, a AdC considera que o argumento aduzido pela contrainteressada não colhe.

154. Finalmente, a contrainteressada considera que a AdC deveria reformular a definição de mercados relevantes constante do Projeto de Decisão e abrir uma fase de investigação aprofundada.

155. Relembrando e sinteticamente, a contrainteressada argumenta em primeiro lugar que a avaliação realizada pela AdC é estática e deveria tomar em consideração as consequências resultantes de uma futura evolução legislativa sobre a atividade do jogo de fortuna e azar e do bingo.

156. Em segundo lugar, a contrainteressada afirma que a AdC deveria considerar a existência de elevadas barreiras à entrada, e, em terceiro lugar, que deveria considerar como mercados igualmente relevantes os mercados da atribuição de concessões através de concurso público, das máquinas de jogo do bingo, das atividades de entretenimento e restauração.

³³ Nos termos da alínea k) da sua Lei Orgânica, é atribuição do Turismo de Portugal, I.P. “Apoiar o MEE em matéria de jogos de fortuna e azar;”.

157. Relativamente ao argumento aduzido em primeiro lugar (cfr. ponto 155), a AdC remete para as considerações já feitas sobre este tema em sede de Projeto de Decisão (cfr. Pontos 18 a 20).
158. Neste sentido, a AdC considera que o argumento da contrainteressada sobre este tema não carrega qualquer elemento novo que suscite a necessidade de uma nova reflexão face à já realizada e explanada no Projeto de Decisão.
159. Idênticas conclusões aplicam-se ao segundo e ao terceiro argumentos respeitantes à questão das barreiras à entrada e à definição de mercados relevantes, respetivamente.
160. Com efeito, relativamente à questão suscitada pela contrainteressada sobre barreiras à entrada, a AdC remete para os pontos 102 a 104 do Projeto de Decisão. A ausência de propostas em 17 concursos continua a ser, no entender da AdC, reflexo de um mercado em clara contração –, e não da existência de barreiras à entrada como argumenta a contrainteressada – as quais não são justificáveis apenas com base nos montantes de investimento inicial.
161. Finalmente quanto à questão dos mercados relevantes, será de lembrar que foi realizada uma avaliação jusconcorrencial tendo por referência uma definição de mercado geográfico assente em três cenários distintos e que, em qualquer um deles, a AdC demonstrou e concluiu que a presente operação de concentração não geraria entraves significativos à concorrência.
162. É, aliás, a própria contrainteressada que reconhece que a operação de concentração não gera entraves significativos à concorrência, antes pelo contrário, ao afirmar nas suas observações que a AdC “*desconsidera em absoluto o intensificar da concorrência em resultado do músculo financeiro da Pefaco e do efeito de rede decorrente da interconexão das várias salas de bingo com a futura legislação*” (sublinhado nosso).
163. Por outro lado, considerando que a Notificante não tem qualquer presença em Portugal e as características da estrutura da oferta no mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar em sala de bingo, a AdC reitera o entendimento de que eventuais efeitos verticais, a existirem, dificilmente se afigurariam suscetíveis de gerar preocupações de natureza jusconcorrencial.
164. Por último e relativamente a um eventual mercado da atribuição de concessões através de concurso público, a AdC mantém a posição de que o mesmo não corresponde a um mercado relevante para efeitos da presente operação.
165. Com efeito, recorde-se que a presente operação consiste na aquisição, pela Notificante, do controlo exclusivo sobre nove concessões - entendidas como a posição contratual de concessionário nos contratos de concessão celebrados com o Estado - de exploração do jogo do bingo fora de casinos.
166. Por outras palavras, está-se perante a assunção de controlo sobre um determinado ativo, por via de aquisição *direta* ao seu detentor, e não por via de concurso público.
167. Neste sentido, as empresas vendedoras mantêm a capacidade de, autonomamente, se apresentarem em eventuais futuros concursos. Consequentemente, em resultado da presente operação de concentração não ocorrem alterações estruturais a montante do mercado considerado relevante da exploração dos jogos de fortuna ou azar em sala de bingo.
168. Assim, a AdC considera que o argumento aduzido pela contrainteressada não colhe.
169. Em face de todo o exposto, a AdC considera que as observações aduzidas pela contrainteressada Surpresa Secreta em sede de Audiência Prévia, não se afiguram

suscetíveis de alterar o sentido proposto no Projeto de Decisão de 31 de dezembro de 2014.

6.3. Conclusão da Audiência Prévia

170. Em face de todo o exposto, a AdC considera que as observações aduzidas pelas contrainteressadas em Audiência Prévia, não se afiguram suscetíveis de alterar o sentido proposto no Projeto de Decisão de 31 de dezembro de 2014.

7. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO

171. Face ao exposto, o Conselho da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, decide adotar uma decisão de não oposição à presente operação de concentração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados.

Lisboa, 2 de fevereiro de 2015

O Conselho da Autoridade da Concorrência,

X

António Ferreira Gomes
Presidente

X

Nuno Rocha de Carvalho
Vogal

X

Maria João Melícias
Vogal

Índice

1.	OPERAÇÃO NOTIFICADA	2
2.	AS PARTES	2
2.1.	Empresa Adquirente	2
2.2.	Empresas Adquiridas	3
3.	NATUREZA DA OPERAÇÃO	4
4.	MERCADOS RELEVANTES	5
4.1.	Enquadramento Legal	5
4.2.	Mercado do Produto Relevante	6
4.2.1.	Posição da Notificante	6
4.2.2.	Posição da AdC	6
4.3.	Mercado Geográfico Relevante	7
4.3.1.	Posição da Notificante	8
4.3.2.	Posição da Autoridade	8
4.3.3.	Conclusão Quanto aos Mercados Geográficos	13
5.	AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL	13
5.1.	Cenário 1 - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar na Sala de Bingo de Almada, na Sala de Bingo do Boavista, na Sala de Bingo de Coimbra, na Sala de Bingo “Os Belenenses”, na Sala de Bingo da Nazaré, na Sala de Bingo de Odivelas, na Sala de Bingo de Setúbal, na Sala de Bingo do Sport Lisboa e Benfica, na Sala de Bingo de Olhão	13
5.2.	Cenário 2A - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar de âmbito regional (uma hora de distância)	14
5.3.	Cenário 2B - Mercado da exploração dos jogos de fortuna ou azar de âmbito regional/local (8,4Km/20 minutos)	15
5.4.	Efeitos Horizontais	16
5.5.	Posição das Contrainteressadas	18
5.6.	Conclusão da Avaliação Jusconcorrencial	21
6.	AUDIÊNCIA PRÉVIA	21
6.1.	Observações da Notificante e das Contrainteressadas	21
6.2.	Análise da AdC	22
6.3.	Conclusão da Audiência Prévia	26
7.	DELIBERAÇÃO DO CONSELHO	26

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Volume de negócios do Grupo Pefaco, para os anos de 2011 a 2013	3
Tabela 2 – Volume de negócios das nove concessões, para os anos de 2011 a 2013	4
Tabela 3 – Mercados Geográficos Relevantes no Cenário 2A	9
Tabela 4 – Mercados Geográficos Relevantes no Cenário 2B	11
Tabela 5 – Cenário 2A: Quotas de Mercado em % do volume de negócios	14
Tabela 6 – Cenário 2B: Quotas de Mercado em % do volume de negócios	15