

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA****CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE**

ATO DE CONCENTRAÇÃO Nº 103/96

Requerentes: Santista Alimentos S.A. (Grupo Bunge) e Ideal Alimentos Ltda.

Relator: Conselheiro Mércio Felsky

**EMENTA.** Ato de Concentração. Aquisição. Permuta de bens e ativos entre Santista Alimentos e Ideal Alimentos. Setor de moagem de farinha de trigo. Ausência de prejuízos à livre concorrência. Aprovação sem restrições.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, na conformidade dos votos e das notas eletrônicas, acordam os Conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, por unanimidade, aprovar a operação sem restrições. Participaram do julgamento o Presidente Gesner Oliveira os Conselheiros Lucia Helena Salgado e Silva, Arthur Barrionuevo Filho, Mércio Felsky, Ruy Afonso de Santacruz Lima e Marcelo Procópio Calliari. Presente a Procuradora-Geral do Cade, Marusa Vasconcelos Freire. Brasília, 24 de junho de 1998 (data do julgamento).

Mércio Felsky  
Conselheiro-Relator

Gesner Oliveira  
Presidente do Conselho

**RELATÓRIO<sup>1</sup>****1. IDENTIFICAÇÃO DAS INTERESSADAS**

**A) GRUPO BUNGE:** grupo fundado em 1818, em Amsterdã (Holanda), tendo como atividade principal a importação e comercialização de grãos de trigo. Atualmente, o grupo possui ramificações em quatro continentes, destacando-se sua participação no Brasil, Argentina, Estados Unidos, Austrália, Espanha, Venezuela e Inglaterra. Seus principais ramos de atividade são: comércio internacional, produção e comercialização de alimentos primários e industriali-

---

<sup>1</sup> Colaboração de Pricilla Maria Santana e Ricardo Vidal de Abreu - EPPGG.

zados (principalmente derivados de trigo e soja), pecuária, produtos têxteis de fibras naturais e sintéticas, tintas e produtos minerais industrializados. Conta com cerca de 30 mil funcionários e as empresas controladas/coligadas geram um faturamento anual da ordem de US\$ 10 bilhões (fls. 278).

No Brasil, o Grupo Bunge está presente desde 1906, quando começou a atuar no setor de trigo, através da Moinho Santista Indústrias Gerais. Com a reestruturação do Grupo, concluída em abril de 1995, seus negócios ficaram concentrados basicamente em duas grandes empresas:

\* *Santista Alimentos* (ex-Moinho Fluminense), responsável por todas as atividades relativas ao ramo alimentício; e

\* *Serrana S.A.* (ex-Moinho Santista), voltada para o comércio e fabricação de produtos têxteis, agrícolas e pecuários, mineração e fertilizantes.

O faturamento consolidado no Brasil, em 1995, foi da ordem de US\$ 2,0 bilhões, sendo cerca de US\$ 1,2 bilhões referentes ao setor alimentício (fls. 279).

**A.1) SANTISTA ALIMENTOS S.A.** - a empresa foi fundada em 25 de agosto de 1887 sob a denominação de “Moinho Fluminense”. Em 1889, passou a se chamar Sociedade Anônima Moinho Fluminense e, em 1914, o Grupo Bunge adquire participação no capital da companhia.

A “Moinho Fluminense” ao longo dos anos expandiu-se e, já em meados da década de 70, passa a ser considerada o maior moinho do Hemisfério Sul, e terceiro do mundo.

Em dezembro de 1989, o Grupo Bunge resolve promover uma reestruturação em suas companhias e transferiu, no Brasil, todas as suas atividades industriais relativas ao setor alimentício para a Santista Alimentos S.A.. Desta forma, deixa de existir a “Moinho Fluminense” e são incorporadas à Santista Alimentos S.A., perdendo as respectivas razões sociais, a “Moinho Recife S.A.”, a “Sambra Alimentos S.A.”, a “Moinho Riograndense S.A.” e a “Samrig S.A.”.

Ademais, foi concluída a associação entre a Santista Alimentos S.A. e a “Barilla Alimentare Spa”, para a produção, industrialização, comercialização e distribuição de massas e alimentos em geral, com participação da Santista em 70% do capital social da Barilla, via sua controlada “Family Comércio e Indústria de Produtos de Limpeza Ltda.”.

Após a reestruturação do Grupo Bunge no Brasil, a organização societária da Santista Alimentos, incluindo suas controladas e coligadas, assume a seguinte configuração (fls. 280)<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Organograma elaborado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE/MF, fls. 280. O percentual entre parênteses indica a participação da Santista nessas empresas.

(64 %)

Sediada em São Paulo/SP, a Santista apresentou, no ano de 1995, faturamento da ordem de R\$ 1.751.176.000,00 (um bilhão, setecentos e cinquenta e um milhões, cento e setenta e seis mil reais), atuando em diferentes segmentos do setor de alimentos industrializados para consumo final (margarinas, farinhas, maioneses, óleos, proteínas, massas, pães, misturas para bolo, gelatinas, sucos,

molhos para saladas e *cream cheese*) e consumo intermediário (óleo bruto, farelo de soja, proteínas, lecitinas, margarinas industriais, gorduras e farinhas). Através da Asa Industrial e Comércio Ltda., a Santista comercializava em Recife, até a realização da transação, sabões, saponáceos e detergentes.

**B) IDEAL ALIMENTOS LTDA. (*Ideal*):** empresa sediada em Recife/PE, com faturamento da ordem de R\$ 16.462.000,00 (dezesesseis milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil reais), tem atividade operacional voltada para fabricação de farinhas de trigo doméstica e industrial produzidas no moinho localizado na cidade de Ilhéus/BA. Emprega 100 (cem) funcionários, sendo que, consoante o disposto nos itens “j” e “l”, Cláusula 3ª, do Contrato de Promessa de Permuta de Quotas e Outros Pactos entre a Santista Alimentos e a Ideal (fls. 12 e 39 a 41), a Santista compromete-se a manter empregados 83% dessa força de trabalho, esclarecendo que os 13% dispensados referem-se a 6 (seis) ocupante de cargo de gerência/diretoria, 1 (um) contador, 1 (um) auxiliar administrativo de vendas, 1 (um) encarregado de depósito, 1 (um) supervisor de filial de venda e 4 (quatro) vendedores.

Produziu, no ano de 1996, 62.400 toneladas/ano, o que lhe assegurou uma participação de 21,9% no mercado relevante por elas definido (fls. 246): estados da Bahia, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo

Trata-se de empresa familiar que vem enfrentando dificuldades para competir no mercado. Sua composição acionária está assim constituída (fls. 252):

- \* *João Evangelista da Costa Tenório* 50%
- \* *Patrícia Gonçalves Tenório de Oliveira* 25%
- \* *Eduardo Henrique de Oliveira e Silva* 25%

## 2. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

Trata-se de operação realizada em 12/11/96, consistindo na permuta de quotas (e bens) da Asa Indústria e Comércio Ltda., pertencentes à Santista Alimentos S.A. e à Family Comercial e Industrial Ltda. (esta integralmente controlada pela Santista) - representando, em 1996, cerca de 0,94% do faturamento da Santista, pela totalidade das quotas (e bens) da Ideal Alimentos Ltda. - representando, em 1996, 100% do faturamento da Ideal. O valor do negócio foi

de R\$ 16.478.500,00 (dezesesseis milhões, quatrocentos e setenta e oito mil e quinhentos reais) (fls. 242).

● ***Justificativas:***

*Da Santista:* A requerente informa que comercializava farinha de trigo no Estado da Bahia a partir de sua unidade do Recife/PE, detendo uma pequena participação de mercado, cerca de 4,2%. Nesta condição, os custos de transporte tornavam essa atividade pouco eficiente. Além do mais, a orientação estratégica do Grupo Santista, em função da nova realidade competitiva da economia brasileira, é concentrar suas atividades na produção de alimentos, ramo esse de reconhecida competência das empresas do grupo.

Assim, a permuta entre a Asa Indústria e Comércio Ltda., instalada no Recife/PE, produtora de sabões, saponáceos e detergentes, e a Ideal foi a maneira mais eficiente e menos custosa de obter os ganhos de competitividade desejados, vale dizer: atuar de maneira competitiva no mercado de farinhas de trigo na Bahia e desfazer-se de atividade em setor que não integrava mais o foco de negócios do grupo.

*Da Ideal:* empresa que vinha apresentando dificuldades para competir no mercado de farinhas de trigo em função da forte concorrência. Alega a requerente que concorrentes de maior porte se beneficiam de ganhos de escala na aquisição do trigo em grão e na distribuição da matéria-prima e do produto acabado, o que lhes confere capacidade de colocar a produção no mercado com menores preços. Nesse sentido, o negócio proposto pela Santista Alimentos mostrou-se desejável, uma vez que refletiu o diferencial de retornos esperados pela Santista e pela Ideal. A troca de quotas da Ideal pelas da Asa Indústria e Comércio Ltda. foi recomendável, já que os antigos quotistas da Ideal concentram seus negócios no Estado de Pernambuco onde possuem outros investimentos e onde se localiza a unidade fabril da Asa (fls. 243).

### **3. CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE**

● ***Características e Perspectivas da Atividade Moageira no Brasil***<sup>3</sup>

Há hoje no Brasil 238 unidades moageiras, distribuídas pelo território nacional, com capacidade de produção de 12 milhões de toneladas de farinha. Os

---

<sup>3</sup> Informações obtidas junto às Requerentes - fls. 234 a 237.

Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná são os que atualmente têm o maior número de moinhos instalados em seus territórios (103, 36 e 45, respectivamente).

O quadro abaixo apresenta a distribuição dos moinhos nas regiões do Brasil, bem como a estrutura da indústria moageira em cada uma delas.

<b>CAPACIDADE DE MOAGEM DE TRIGO BRASIL (Por Região) 1996</b>			
Região	Nº de Moinhos	Capacidade de Moagem mil ton/ano	Participações (%)
NORTE	4	348	2,8
NORDESTE	12	1.800	14,9
CENTRO-OESTE	5	543	4,5
SUDESTE	33	5.644	46,8
SUL	184	3.752	31,0
<b>BRASIL</b>	<b>238</b>	<b>12.087</b>	<b>100,0</b>

Segundo as Requerentes, os dados acima demonstram a heterogeneidade da estrutura da indústria moageira de trigo, bem como a necessidade de um sistema de distribuição eficiente, que leve a matéria-prima, a custos compatíveis, dos Estados produtores aos moinhos mais distantes. Observe-se que o Sul dispõe do maior número de moinhos, certamente por se localizar próximo às principais áreas produtoras da matéria-prima. Além disto, é a região mais próxima da Argentina, de onde o Brasil importa grande parte do trigo em grão aqui manufaturado.

Com relação às economias de escala envolvidas na fabricação, em especial ganhos técnicos em grandes escalas de produção, as Requerentes apresentam estudos específicos que sustentam a inexistência de vantagens significativas:

*“Segundo MENDES<sup>4</sup> (1994) ‘ a obtenção de vantagens de custo na produção de maior escala requer um grau de ampliação da capacidade de moagem substancialmente maior do que o grau de redução de custos. Assim, uma planta de 20t/dia deveria sofrer um aumento de 1900% para atingir o tama-*

4 MENDES, Ana Cláudia - Liberalização de Mercado e Integração Econômica no Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola. Relatórios de Pesquisas, IPEA. Rio de Janeiro, 1994.

*nho ótimo de 400 t/dia, porém essa ampliação implicaria uma redução de custos de 42%’.*

*A manutenção de pequenos moinhos na estrutura industrial moageira nacional foi explicada por SILVA<sup>5</sup> (1992) como decorrência da intervenção de governo na comercialização no complexo agroindustrial tritícola, que gerava remunerações e custos distorcidos em relação aos vigentes numa situação de livre comércio. Basicamente, a lucratividade dos pequenos moinhos era garantida pela absorção do subsídio ao consumo que se concedia na forma de preços inferiores aos do mercado internacional cobrados aos moinhos pelo estoque de trigo governamental”.*

Entretanto, os dados evidenciam que, no período 1987-1996, cuja maior parte transcorre já sob o novo quadro de desregulamentação do setor, a partir da Lei 8096/90, que revogou o Decreto-Lei 210 e eliminou o monopólio estatal do setor, houve um significativo aumento do número de moinhos, de todos os portes, inclusive os pequenos, como comprova o quadro abaixo:

**DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA DOS MOINHOS POR CLASSE DE CAPACIDADE DE MOAGEM NO BRASIL, POR ZONA DE CONSUMO 1987 E 1996**  
em toneladas/ano

	1987	1996	1987	1996	1987	1996
Zonas de Consumo	Até 33.000		33.000 a 150.000		Mais de 150.000	
SC e RS	98	124	11	14	1	1
PR e SP	17	36	15	21	2	9
Nordeste	1	1	10	5	1	5
Centro-Oeste	1	-	2	5	5	-
RJ	-	-	2	2	3	4
ES e MG	-	-	3	2	3	5
Norte	-	-	4	4	2	-
<b>Brasil</b>	<b>117</b>	<b>161</b>	<b>47</b>	<b>53</b>	<b>17</b>	<b>24</b>

Concomitantemente, observou-se uma brusca redução da área colhida e expressivos ganhos de produtividade que ocorreram, no contexto de um processo de ampla reestruturação do setor.

<sup>5</sup> SILVA, Vera Martins. Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo. São Paulo: FAPESP, 1992.

A tabela abaixo demonstra a participação das principais empresas, por região, no setor moageiro brasileiro:

PARTICIPAÇÃO DOS GRANDES GRUPOS NO SETOR MOAGEIRO NO BRASIL POR CAPACIDADE DE PRODUÇÃO E POR REGIÃO					
Em %	NORTE	NORDESTE	C. OESTE	SUDESTE	SUL
SANTISTA	-	23	19	18	16
J. MACEDO	-	31	-	6	10
S. JORGE	-	-	-	10	4
ANACONDA	-	-	-	4	4
ÁGUA BRANCA	-	-	-	9	4
PENA BRANCA	44	6	-	3	4
VERA CRUZ	-	-	-	5	3
OCRIM	56	-	-	1	2
OUTROS	-	40	81	44	53
TOTAL	100	100	100	100	100

Fonte: Requerentes, fls. 237

Ao avaliarem as perspectivas do mercado relevante, as Requerentes informam que “*nos últimos cinco anos a indústria de pães, bolos e biscoitos, maiores demandantes de farinha de trigo, vem evoluindo a taxas superiores ao crescimento da população. A melhoria do padrão médio de vida da população brasileira, bem como a redistribuição de renda resultante da estabilização de preços abrem aos extratos sociais menos favorecidos o acesso ao consumo destes bens. O mercado relevante, por atender uma região de baixa renda, conta com perspectivas de crescimento acima da expansão da demanda média nacional, uma vez confirmada a expectativa de retomada do crescimento brasileiro com características redistributivas*” (fls. 245).

#### ➤ Quanto ao produto:

As Requerentes apontam como mercado relevante o de fabricação de farinha de trigo, posicionamento esposado pela SEAE/MF. Menciona ainda o Parecer da SEAE que, não obstante a grande diversificação de bens produzidos pela Santista, é somente o segmento de fabricação de farinha de trigo que as requerentes exploram em comum, pois a Ideal tem suas atividades voltadas exclusivamente para a produção e comercialização de farinhas de trigo (fls. 282).

A farinha de trigo é o produto obtido a partir da moagem do grão de trigo beneficiado. Classifica-se em farinha de trigo comum e farinha de trigo especial e destina-se, principalmente, à panificação, à produção de massas alimentícias, bolos e biscoitos. As farinhas substitutivas ou alternativas são geralmente obtidas a partir de gramíneas, com cereais, de leguminosas e tubérculos, operacionalmente misturadas à farinha de trigo para diminuir a carência deste último e aumentar as possibilidades de produção de farinhas panificáveis. Não se conhece um substituto integral para a farinha de trigo em nenhuma de suas utilizações, tendo em vista que suas propriedades de panificação inexistem em qualquer outro produto.

➤ *Quanto à dimensão geográfica:*

- As requerentes apontam como mercado relevante apenas a região em que os produtos do Moinho Ideal são distribuídos, ou seja, o Estado da Bahia e norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Não obstante, a SEAE/MF considera que o mercado relevante do ponto de vista geográfico deve ser definido a partir da identificação de todas as empresas que nele operam e, também, das que poderiam dirigir sua produção para este mercado em resposta à demanda dos consumidores. *“Assim, a definição do limite geográfico do mercado relevante deve incluir as localidades onde existem instalações de empresas identificadas desta forma. Este conceito amplia o limite geográfico do mercado relevante em relação ao definido pelas requerentes, por incluir os estados contidos no mesmo raio de distância entre ILHÉUS/PARANÁ, ou seja: todos os estados das regiões Nordeste e Sudeste, Goiás, Tocantins, Distrito Federal, oeste de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e noroeste do estado do Paraná”* (fls. 283).

O Parecer da SEAE/MF revela ainda que a definição do mercado relevante sob o ponto de vista geográfico é algo complexo, pois o elevado valor do frete em relação ao baixo valor agregado da farinha e as características de distribuição, que englobam consumidores de vários portes, limitam de forma diferenciada a distância em que o produto é competitivo.

O Parecer da Procuradoria do CADE acompanha o entendimento da SEAE/MF no que tange à definição de mercado relevante geográfico. Prossegue afirmando que *“o que poderia sugerir uma estrutura pouco concentrada, dada a presença de 230 unidades moageiras em todo o Brasil, com capacidade de produção de aproximadamente 12 milhões de toneladas, dos quais 8*

milhões na região compreendida pelo mercado relevante, ao contrário, apresenta-se concentrada, uma vez que apenas três grupos dominam o mercado em análise. O grupo *Bunge (Santista)* detém 8 unidades de moagem, com uma participação regional de 23,97%<sup>6</sup>. O grupo *J. Macedo* possui 5 unidades com 10,99% do mercado relevante. O Grupo *Pena Branca*, com 4 unidades detém 7,10% do mercado. Com aquisição do Moinho Ideal, o Grupo Bunge deterá 24,94% do mercado. Os três grupos detêm, portanto, 43,03%, índice considerado elevado, uma vez que os 56,97% remanescentes do mercado estão distribuídos de maneira quase uniforme entre outros 34 moinhos das mais diversas características”.

➤ *Padrões de concorrência no mercado relevante: Market Share*

Conforme as requerentes, na área geográfica do mercado relevante por elas delimitado, os principais atuantes nesse mercado são os contidos no quadro abaixo:

DISTRIBUIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE DE FARINHAS DE TRIGO (Bahia, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo)	
1996	
MOINHOS	em %
MOINHO SALVADOR (Bahia)	33,8
<b>MOINHO IDEAL (Bahia)</b>	<b>21,9</b>
MOINHO DA BAHIA (Bahia)	16,9
MOINHO BUAIZ (Espírito Santo)	6,3
MOINHO GRACIOSA (Paraná)	8,4
MOINHO SANTISTA (Pernambuco)	4,2
IMPORTAÇÕES DA ARGENTINA	8,4
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fonte: Requerentes (fls. 234)

Tendo em vista a definição de mercado geográfico relevante, a SEAE/MF elaborou tabela (fls. 284) representativa do “ranking” dos principais grupos que concorrem com a requerente em número de unidades produtoras e capacidade de moagem de farinha de trigo.

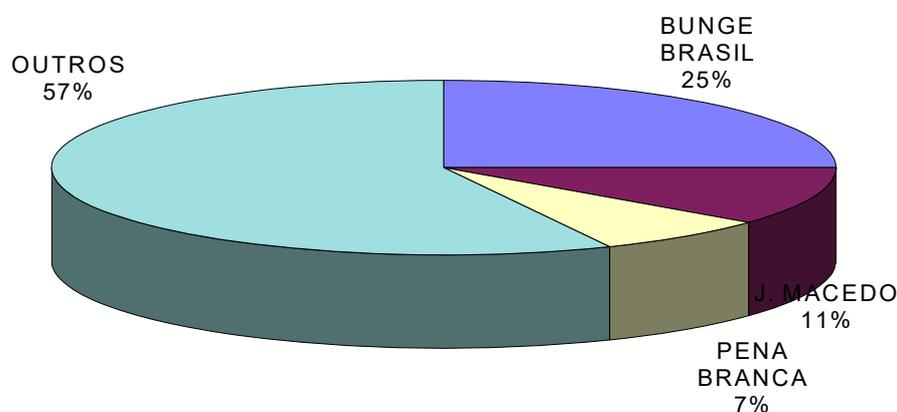
Empresa	Nº de Unida-	Part. Região	Part. Região
---------	--------------	--------------	--------------

<sup>6</sup> Este levantamento não inclui a participação dos moinhos “Fanucchi”, Santo André/SP; “Campo Grande”, de Campo Grande/MS e Indústrias Reunidas Marilú, RJ, com participação no capital ou controladas pela Santista Alimentos S.A..

	des	(antes da aquisição)	(após a aquisição)
<i>Bunge Brasil</i>	8	23,97%	24,94%
<i>J. Macedo</i>	5	10,99%	10,99%
<i>Pena Branca</i>	4	7,10%	7,10%
<i>Outros</i>	34	57,94%	56,97%
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SEAE, fls. 284.

Dessa forma pode-se afirmar que a estrutura da oferta, depois da operação, é:



O Parecer da SEAE/MF prossegue analisando que “*entretanto, deve-se realçar que após a desregulamentação da importação do trigo e o fim do sistema de cotas observa-se uma tendência de concentração no setor resultante da aquisição e do fechamento de moinhos. A operação de aquisição do Moinho Ideal reafirma a estratégia que o Grupo Bunge vem traçando para elevar gradativamente sua participação no mercado nacional de trigo*”(fls. 286).

Com vistas a avaliar os efeitos positivos ou negativos decorrentes da operação, a SEAE/MF consultou seis moinhos concorrentes, sendo que S.A. Moinho da Bahia, Grande Moinho Cearense, Moinho de Sergipe S.A. - MOTRISA e Buaiz S.A. Ind. e Com. (Moinho Vitória) não se opuseram à transação. As empresas J.Macedo Alimentos e Ocrim S.A. Produtos Alimentícios não responderam ao ofício.

Quanto aos principais clientes, são todos, como não poderia deixar de ser, pertencentes à indústria alimentícia, destacando-se as empresas Nestlé Indl. Coml. Ltda., Tostines Indl. e Coml. Ltda., Pastificio Selmi S.A. e Plus Vita S.A.. Esclarece-se que não se consultaram quaisquer desses clientes.

O Parecer da SEAE/MF conclui por afirmar que *“a operação em análise não implicou alteração importante no grau de concentração ou em qualquer outro atributo estrutural do mercado relevante, tendo em vista que a elevação de participação do grupo Santista, considerando a capacidade total de moagem instalada no mercado relevante, foi de 23,97% para 24,94%, representando uma variação de menos de 1%. Ademais, as barreiras a entrada de novos produtores de farinha de trigo são baixas, haja vista que a existência de 240 moinhos no Brasil, sendo que três grupos Bunge (21,42), J. Macedo (8,18%) e Pena Branca (5,57%) detêm 35,17% de capacidade instalada de moagem de trigo nacional e os 64,83% restantes são administrados por outras 214 empresas”* (fls. 286).

#### ➤ *Barreiras à entrada*

● As Requerentes informam que a escala mínima eficiente na produção nacional situa-se em torno de 60.000 ton/ano. Entretanto, encontram-se no país moinhos com capacidade que vão de 1.000 ton./ano a 500.000 ton./ano. A capacidade média de 60.000 ton./ano apresenta-se como eficiente em regiões medianamente distantes das zonas produtoras de trigo em grão. Como exemplo são citados os Estados de São Paulo e Minas Gerais, onde se fazem sentir os ganhos de escala relacionados à distribuição da matéria-prima (fls. 256).

Prosseguem informando que os investimentos requeridos para o estabelecimento de um moinho com a capacidade média de produção de 60.000 ton./ano são de aproximadamente US\$ 1.000.000,00. Estimam ainda que o investimento necessário à instalação de um moinho de pequeno porte seja inexpressivo em relação às dimensões do mercado (fls. 246).

Ao analisar as barreiras à entrada, o Parecer da SEAE/MF (fls. 285) afirma que *“o setor moageiro nacional engloba um número de moinhos com um espectro bastante variado, indo do pequeno moinho familiar até as instalações de grande porte, de moinho independente a grandes grupos empresariais. A matéria-prima para a produção de farinha é uma ‘commodity’ negociada em bolsa de mercadorias, sendo que as marcas de farinha de trigo não se constituem em diferenciação significativa do produto, tanto a nível de ataca-*

*do quanto de varejo”. Conclui afirmando que “não foram identificadas barreiras à entrada para a produção de farinha de trigo. Contudo, a conjugação do investimento inicial e a economia de escala necessária à competição com os grandes grupos instalados, podem representar uma redução na capacidade de resposta da concorrência potencial”.*

O Parecer da Procuradoria do CADE afirma que *“em um exame preliminar não se verifica barreiras a entrada de outras empresas no mercado .... Os moinhos podem ter diversas dimensões e capacidade de produção, cuja conjugação localização/produção determinará o seu índice de eficiência. Aqui se apresenta um potencial óbice na capacidade do estabelecimento de um concorrente emergente, uma vez que, em um mercado que se apresenta concentrado, o investimento inicial é elevado, constituindo-se, em última análise, uma barreira ao ingresso no mercado”.*

● As Requerentes informam (fls. 247) que as importações, no ano de 1996, foram da ordem de 150.000 toneladas, representando cerca de 2,5% da produção nacional, sendo que o custo de internação do produto importado é de US\$ 100,00/ton. e as incidentes sobre o produto importado de US\$ 70,00/ton., para a farinha de trigo proveniente do MERCOSUL, e de US\$ 120,00/ton., para o produto advindo de outros destinos.

#### ➤ *Eficiências objetivadas com a aquisição analisada*

Segundo as Requerentes, objetiva-se, com a operação:

- \* reduzir custos de frete do trigo em grão e da farinha de trigo distribuídos na região;
- \* aumentar a oferta de farinhas de trigo produzidas na região que delimita o mercado relevante;
- \* proporcionar a absorção pelo mercado dos ganhos de escala na aquisição de trigo argentino de que a Santista possui.

Afirmaram as Requerentes que *“a operação visa o aprimoramento e a ampliação de uma unidade moageira em região onde a produção é inferior à demanda. O complemento para a demanda excedente é trazida de outros Estados e importada da Argentina tornando este mercado ineficiente em razão (1) dos custos de transporte embutidos no preço de produto adquirido fora do mercado relevante e (2) dos altos custos da produção local associados a pequenas escalas de produção. A Santista Alimentos tem projetos para o aumento de produtividade, melhoria da qualidade e eficiência d moinho Ideal*

*com o objetivo de atender a demanda crescente da região. Ademais, espera-se como eficiência decorrente desta operação, colocar o moinho em condições de competir em termos de preço e qualidade com a de produção de farinha de trigo argentina. A aquisição do moinho Ideal pela Santista Alimentos permitirá àquela ter acesso à zona de colheita argentina por intermédio dos canais de fornecimento à Santista” (fls. 257).*

Parecer da Procuradoria do CADE, ao analisar a questão das eficiências, afirma que *“uma das condições para a aprovação do ato é que dele resulte aumento de produtividade, melhoria da qualidade de bens ou serviços, ou propicie a eficiência e o desenvolvimento tecnológico. Outra condição estabelece que os benefícios decorrentes da operação sejam distribuídos eqüitativamente entre os participantes e os consumidores”*. Prossegue afirmando que *“a operação ora analisada preenche esta condição desde que a Santista proporcione ganhos de escala na aquisição e distribuição de farinha de trigo, aumentando a produção local.*

Opina a Procuradoria que a absorção, pelo moinho Ideal, de economias de escala da Santista, bem como de sua estrutura de comercialização mais abrangente, com a conseqüente redução de custos, poderão não ser repassadas para o consumidor: *“a requerente poderá apropriar-se integralmente da parcela diferencial advinda da redução dos custos e o preço de mercado, não havendo repercussão no preço do varejo. Isto porque o fator transporte, forte na composição dos custos finais, permanecerá sendo fundamental na determinação dos preços de mercado”*.

Aduz ainda que *“o preço de mercado de farinha de trigo para região continuará sendo determinado em função dos elevados custos de transporte, sendo que a relativa vantagem comparativa nos custos de transporte é inversa na medida em que se afasta de Ilhéus e se aproxima de outros moinhos, não beneficiando os consumidores na mesma medida dos requerentes”*. Conclui por afirmar que a operação não atende ao disposto no inciso II do art. 54 da Lei nº 8.884/94, sendo que *“para completa satisfação desta condição caberia a apresentação, por parte da requerente, de um plano de investimentos que assegurasse o aumento de produção e conseqüentemente da oferta”*.

#### **4. FUNDAMENTAÇÃO**

A operação foi submetida ao CADE tendo em vista o disposto no parágrafo 3º, do art. 54, da Lei nº 8.884/94, ou seja, faturamento da empresa superior a R\$ 400.000.000,00 associada a uma participação da empresa resultante em

percentual igual ou superior a 20%. No caso, a participante Santista (Grupo Bunge) detinha, antes da operação, 23,97% do mercado relevante de farinhas de trigo industriais e domésticas.

Cumpre ainda informar que a documentação referente ao ato em tela foi tempestivamente encaminhada ao CADE.

## **5. MANIFESTAÇÃO DOS DEMAIS ÓRGÃOS DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

⇒ A SEAE/MF, em seu Parecer Técnico nº 091, de 17.12.97 (fls. 277 a 287), afirma que a operação não implica qualquer alteração nas forças de mercado, sendo que a alteração verificada no grau de concentração ou em qualquer outro atributo estrutural do mercado relevante foi inferior a 1%. Conclui que, sob o ponto de vista econômico, a operação é passível de aprovação, *“uma vez que não cria nem eleva poder de mercado”* (fls. 287).

⇒ A SDE/MJ, em 14.01.97, publicou edital convocando concorrentes, clientes e demais interessados a manifestarem-se sobre a transação, não tendo recebido qualquer reação. Em seu Parecer, datado de 06.02.98, afirma que *“estrutura de oferta no mercado relevante é altamente pulverizada ... e que com a aquisição da Ideal pela Santista, praticamente não houve alteração no grau de concentração ..., o poder dominante das requerentes fica limitado, pois as barreiras à entrada de novos produtores de farinha de trigo são baixas e há atualmente cerca de 240 moinhos no Brasil”*. Assim, *“e considerando que constam manifestações favoráveis à operação de concorrentes ..., sugerimos a aprovação da operação nos termos propostos pelas empresas requerentes”*.

⇒ A Procuradoria do CADE, em 13.03.98, emite Parecer nº 062/98, entendendo que *“a operação em análise resultou concentração econômica de 23,97% para 24,94%. Em que pese o pequeno acréscimo verificado, a operação apresenta-se potencialmente danosa ao mercado pelas seguintes razões: a) a requerente (Bunge) possui a liderança, com mais do dobro de participação do mercado relevante em relação aos dois mais fortes concorrentes somados b) O Grupo Bunge está presente na cadeia produtiva, tanto como fornecedora, como utilizadora do produto envolvido na operação”*. Conclui afirmando que *“a operação poderá acarretar efeitos danosos ao mercado podendo, contudo, ser aprovada se firmado compromisso de desempenho nos termos do art. 58 da Lei nº 8.884/94. A aprovação de um ato com efeitos potencialmente anti-concorrenciais sem a satisfação das condições § 1º e/ou § 2º do art. 54 da*

*aludida lei, constitui vício de formalidade do ato, acarretando a sua nulidade, por violar expressa determinação legal”.*

Ademais, a Procuradoria solicitou ainda que se procedesse a diligências complementares com vistas ao esclarecimento sobre os possíveis efeitos, sobre o mercado relevante, da extensão dos benefícios fiscais da Ideal Alimentos Ltda. à Santista Alimentos S.A. prevista na cláusula 3.1.1, itens d e e do Contrato de Promessa de Permuta de Quotas e Outros Pactos efetuado entre as Requerentes. Solicita ainda que se proceda a juntada aos autos de toda documentação relativa à concessão do aludido benefício (condições, contratos e a legislação que a fundamenta). *“De posse de todos estes elementos esta Procuradoria estaria mais habilitada a proceder um estudo mais aprofundado propondo, se for o caso, as medidas juridicamente cabíveis”.*

Esse pedido de diligência foi cumprido mediante envio de Ofícios nº. 460/98 e 461/98, dirigidos, respectivamente, à SEAE/MF e ao representante legal das Requerentes. Em 04.05.98, as Requerentes respondem à diligência, afirmando *“que não houve qualquer alteração no mercado relevante considerado pelo simples fato de não ter havido qualquer ‘extensão’ dos benefícios fiscais da IDEAL à SANTISTA. Ditos benefícios eram e continuam sendo, exclusiva e tão-somente, da IDEAL, não sendo juridicamente possível sua transferência a quem quer que seja”.* Aduz ainda que o benefício é concedido *‘intuitu personae’*, *“deste modo não havendo ‘extensão’ dos benefícios, não há sequer cogitar de qualquer vantagem comparativa indevida em favor da SANTISTA. A vantagem lícita advinda da operação (...) é a possibilidade do grupo SANTISTA estar redirecionando a comercialização da farinha ao Estado da Bahia a partir da própria IDEAL ao invés de usar a unidade em Recife (PE) - cujos custos, por conseguinte, capacidade de colocar a produção no mercado regional com preços menores, beneficiando os consumidores”.*

A Procuradoria do CADE, em 06.05.98, emite parecer complementar: *“em que pese (sic) os argumentos aduzidos pelos requerentes, subsiste evidências dos efeitos nocivos ao ambiente concorrencial com a extensão dos referidos benefícios à adquirente”.* Não obstante, prossegue aduzindo que a operação em tela preenche todos os requisitos jurídicos de validade e regularidade do ato, tornando *“juridicamente impossível qualquer medida no âmbito deste Conselho com vistas a atenuar os seus efeitos danosos ao mercado”.* Conclui opinando *“pelo prosseguimento do feito, desconsiderado os efeitos relativos à extensão dos benefícios fiscais, mantido os demais termos do parecer de fls.”*

Em 07.05.98, junta-se aos autos resposta da SEAE/MF aduzindo que “na consulta em análise é importante observar que os incentivos/benefícios fiscais absorvidos pela Santista, foram concedidos à Ideal em consonância com uma legislação voltada para o desenvolvimento regional e não foram suficientes para superar as dificuldades enfrentadas pela empresa para competir no mercado relevante, conforme mencionado no 1º parágrafo da folha 2 do Parecer Técnico nº 91/97 desta SEAE. Entretanto, o fato de a Santista administrar outros sete moinhos no mercado relevante traz à discussão a possibilidade de o grupo Bunge maximizar seus resultados através do remanejamento da produção dos seus moinhos em função dos incentivos/benefícios da Ideal”.

Conclui afirmando que “essa hipótese de a Santista adequar sua produção em função dos incentivos da Ideal pode resultar em melhores condições concorrenciais durante o período de vigência destes incentivos, entretanto, este fato, em nosso entendimento, não implica aumento ou criação de poder de mercado”.

É o relatório.

### **VOTO**

Trata-se de Ato de Concentração apresentado tempestivamente à SDE/MJ. A adquirente é a **SANTISTA ALIMENTOS S.A.**, do grupo Bunge, e a adquirida é a **IDEAL ALIMENTOS LTDA.**. A operação consistiu na permuta de quotas (e bens) da empresa Asa Indústria e Comércio Ltda., pertencentes à primeira, pela totalidade das quotas (e bens) da **IDEAL ALIMENTOS LTDA.**. A operação foi submetida ao CADE tendo em vista o disposto no parágrafo 3º, do art. 54, da Lei nº 8.884/94, pelo motivo de o faturamento de uma das requerentes ser superior a R\$ 400.000.000,00 associada à participação no mercado relevante superior a 20%. No caso, a **SANTISTA ALIMENTOS S.A.** detinha, antes da operação, 23,97% do mercado relevante de farinhas de trigo (industrial e doméstica) e obteve receita, em 1995, de R\$ 1,75 bilhão.

Não obstante a diversidade de bens produzidos pela adquirente, é somente o segmento de fabricação de farinha de trigo que as requerentes exploram em comum. A farinha de trigo não possui um substituto adequado em nenhuma de suas utilizações, tendo em vista que suas propriedades de panificação inexistem em qualquer outro produto. Portanto, o mercado relevante,

quanto à dimensão de produto, é o de farinhas de trigo, industriais e domésticas.

Quanto à dimensão geográfica, deve-se concordar com o parecer da SEAE/MF de que o mercado geográfico relevante não concerne apenas à área em que as requerentes estão instaladas e comercializam seus produtos, mas também absorve as concorrentes não localizadas nessa área que para ela poderiam dirigir sua produção com preços competitivos. Assim, o mercado geográfico relevante compreende os Estados contidos no mesmo raio de distância entre a cidade de Ilhéus - BA e o Estado do Paraná. Ou seja, todos os estados das Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, o Estado do Tocantins e o noroeste do Estado do Paraná.

A SEAE considerou que o número de moinhos existentes no País, a dispersão de suas escalas de produção, a ausência de diferenciação entre as marcas de farinha de trigo e o fato de a matéria-prima desse mercado ser uma “*commodity*” negociada em bolsas de mercadorias, como evidências suficientes para diagnosticar a ausência de barreiras à entrada neste mercado.

Aquela mesma Secretaria e a Procuradoria do CADE argumentam que o avanço da concentração no mercado e o erguimento de plantas maiores e mais eficientes, limitarão a entrada no setor aos grandes grupos econômicos que podem arcar com os investimentos mais elevados, reduzindo, potencialmente, o espectro da competição.

Estes fatores, contudo, não representam obstáculos aos potenciais investidores interessados no mercado tendo em vista a heterogeneidade do tamanho das plantas, o amplo conhecimento da tecnologia de moagem do trigo e o baixo investimento necessário para a construção de uma planta de escala mínima eficiente, ou seja, US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares americanos) para uma planta de 60.000 t/a. de capacidade produtiva.

Cumprido esclarecer, que o HHI do mercado relevante é de apenas 793 pontos, sendo que a variação percentual decorrente da operação em apreço é menor que 1 (um). Esse índice, para os padrões brasileiros, é muito baixo e, inclusive, se encontra abaixo do padrão de referência norte-americano para concentrações possivelmente danosas ao mercado (1000 pontos com variação de 10%).

Para esses investidores também não há barreiras referentes ao fornecimento de matéria-prima (além dos custos de frete, ademais enfrentada por todos os *players* desse mercado relevante) e à diferenciação do produto, visto que a matéria-prima é uma “*commodity*” livremente negociada e que o consumidor não revela uma preferência expressiva pela marca do produto e, sim, pelo preço. Deste modo, verifica-se baixa concentração neste mercado e ausência de barreiras à entrada.

A operação encontra-se dentro dos critérios de submissão à apreciação do CADE previstos no § 3º do art. 54 da Lei nº 8.884/94, verificando-se, contudo, que a concentração resultante da mesma não apresenta qualquer prejuízo à livre concorrência. Ademais, como já mencionado, a ausência de barreiras à entrada aliada à considerável participação das importações procedentes de outros países do Mercosul (em torno de 9% do consumo aparente no mercado considerado) faz com que o mercado opere competitivamente.

Voto, portanto, pela aprovação do Ato, sem restrições.

É o voto.

Brasília, 24 de junho de 1998.

**Mércio Felsky**

Conselheiro-Relator