

São Paulo, 3 de março de 2021.

Ao

**Ilmo. Sr. Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE,  
Dr. Alexandre Barreto**

Setor de Edifícios de Utilidade Pública Norte – SEPN, Entreprada 515, Cj. D, Lote 4,  
Edifício Carlos Taurisano, Brasília – DF, CEP 70770-504

Enviado por E-mail: **[gab.presidencia@cade.gov.br](mailto:gab.presidencia@cade.gov.br)** e **[protocolo@cade.gov.br](mailto:protocolo@cade.gov.br)**

**Ref.:** Ato de Concentração nº 08700.000471/2021-75 – Requerimento Terceiro Interessado.

Ilustríssimo Senhor Superintendente-Geral do CADE,

**ABRILIVRE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REVENDEDORES DE COMBUSTÍVEIS INDEPENDENTES E LIVRES (“ABRILIVRE”)**, associação privada e sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob nº 33.790.721/0001-00, com sede à Avenida Brigadeiro Faria Lima, 3.729, 4º e 5º andar, bairro Itaim Bibi, CEP 04538-905, vem, **tempestivamente**, representada por seu Diretor Executivo (Doc. 01), abaixo assinado, nos termos do artigo **50, I e II** da Lei nº 12.529/11 c/c os **artigos 42 e 117, § 5º** do Regimento Interno do CADE (“RICADE”), aprovado pela Resolução CADE nº 22/2019, requerer a sua admissão como **“Terceiro Interessado”** no Ato de Concentração nº 08700.000471/2021-75 envolvendo a aquisição / fusão dos negócios da Biosev S.A. (“Biosev”) de produção de etanol hidratado e anidro pelo Grupo Raízen-Cosan, divulgado no Edital nº 71 publicado no Diário Oficial da União de **17 de fevereiro de 2021** (Doc. 02), pelas razões sumariamente expostas a seguir.

## **I. Da Legitimidade da ABRILIVRE para Figurar como Terceiro Interessado e da Tempestividade do Requerimento.**

Inicialmente, destaca-se que a ABRILIVRE é uma associação sem fins lucrativos, fundada em março de 2019, com o propósito de representar os interesses comuns e direitos coletivos e individuais homogêneos dos revendedores de combustíveis líquidos, bandeirados ou sem bandeira, de todo país, incluindo aqueles associados à livre concorrência e à livre iniciativa, conforme destaca o artigo 3º de seu Estatuto Social transcrito, *in verbis*.

*Art. 3º. A ABRILIVRE tem como objetivos:*

*I. promover a integração de seus Associados, bem como assisti-los e apoiá-los, de forma técnica e jurídica, em todos os seus interesses comuns a fim de defender seus direitos e lhes garantir maior proteção e valorização de suas atividades associadas ao setor de revenda de combustíveis e afins, em âmbito nacional e internacional;*

*II. desenvolver gestões perante as autoridades competentes sobre assuntos comuns atinentes às atividades de seus Associados, representando-os no seu relacionamento com entidades públicas ou privadas na defesa de seus interesses comuns;*

*III. colaborar, quando necessário, com os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, nas esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, na elaboração, proteção e execução de programas relativos, direta ou indiretamente, ao setor de produção, importação, exportação, distribuição e revenda de combustíveis no território nacional e outras atividades afins exercidas por seus Associados;*

*V. promover e fortalecer o setor de revenda de combustíveis no país e o incremento de sua competição e competitividade a partir da melhoria dos serviços e elevação da demanda e da oferta de combustíveis e serviços afins;*

*XVIII. dar suporte e orientação jurídica aos Associados por meio de corpo jurídico interno ou por meio de profissionais ou escritórios especializados terceirizados;*

*XIX. fomentar a livre iniciativa e a livre concorrência no mercado brasileiro de combustíveis, seguindo sempre as melhores práticas nacionais e internacionais;*

*XXI. defender e zelar pelos direitos e interesses dos Associados, representando-os, judicial ou extrajudicialmente, perante os diferentes poderes da República, no âmbito Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, ou quaisquer entidades pública ou privada, podendo, inclusive, para tanto, impetrar em favor de seus Associados mandado de segurança coletivo, ação civil pública ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial que vise garantir e defender os direitos coletivos de seus Associados.*

Nesse contexto de defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos de seus Associados (adquirentes e revendedores de etanol hidratado e gasolina C) e com base nos poderes conferidos no artigo 3º, XXI de seu Estatuto Social, supratranscrito, entende-se que a alienação (ou fusão) do negócio de produção e comercialização de etanol anidro e etanol hidratado da Biosev S.A., pelo Grupo Raízen-Cosan ("Operação"), tenderá a incrementar o já existente elevado poder de mercado deste último nos segmentos de **(i) produção e comercialização de etanol hidratado e anidro e (ii) distribuição e revenda de combustíveis líquidos no mercado brasileiro em geral e, mais especificamente, nos mercados dos estados das regiões Centro-oeste e Sudeste do país, onde a Biosev e o Grupo Raízen-Cosan possuem usinas instaladas**, pelas razões aduzidas sumariamente a seguir.

Em face disso, justifica-se não somente a legitimidade da ABRILIVRE para requerer a sua intervenção nos autos do Ato de Concentração em referência, na qualidade de "Terceiro Interessado", como ainda a sua habilitação como tal, nos termos dos já citados artigo 50, I e II da Lei nº 12.529/11 c/c os artigos 42 e 117 do RICADE.

Considerando que o referido Edital nº 71 foi publicado no DOU de 17 de fevereiro de 2021, fica evidente a **tempestividade do presente requerimento**, o qual está sendo protocolado dentro do prazo de **15 dias** determinado no *caput* do artigo 117 do RICADE.

Ressalte-se, ainda, que este requerimento de Terceiro Interessado está sendo submetido à Presidência do E. Tribunal do CADE, nos termos do artigo 117, § 5º, pois, surpreendentemente, a i. Superintendência-Geral, acatando o pedido das Requerentes de avaliar a Operação pelo Procedimento Sumário e antes de findo o prazo de habilitação de Terceiro Interessado, emitiu o Parecer 65/2021/CGAA5/SGA1/SG recomendando a aprovação da Operação sem restrições, o que é também contestado neste requerimento, nos termos apresentados abaixo.

Observa-se, por fim, que diante da complexidade do presente caso e nos termos do §2º do artigo 117 do RICADE, a ABRILIVRE vem antecipar aqui o seu **requerimento de concessão do prazo adicional de 15 (quinze) dias para apresentação de estudo complementar sobre os impactos anticompetitivos decorrentes da Operação, o qual reforçará e subsidiará os argumentos ora trazidos abaixo de forma sintetizada e que justificam**, não somente a sua habilitação como Terceiro Interessado, como especialmente o pedido de não aprovação da Operação nos moldes apresentados pelas Requerentes.

## II. Do Breve Sumário dos Problemas Competitivos Gerados pela Alienação do negócio de produção e comercialização de etanol anidro e hidratado da Biosev S.A., pelo Grupo Raízen-Cosan.

Destina-se o presente capítulo a apontar de forma sumarizada e precipuamente com argumentos qualitativos as razões que levam a ora peticionária a intervir no presente procedimento como Terceiro Interessado e a pleitear a não aprovação da Operação em tela.

Nesse contexto, a questão central a ser aqui respondida de forma sumarizada relaciona-se às razões para se acreditar que a união dos negócios da Biosev e do Grupo Raízen de açúcar e álcool elevará o poder de mercado do Grupo Raízen-Cosan e gerará efeitos líquidos negativos ao bem-estar dos consumidores dos diferentes elos da cadeia brasileira de combustíveis líquidos: (i) aquisição de cana-de-açúcar; (ii) produção e comercialização de etanol hidratado e anidro; (iii) armazenamento e distribuição de combustíveis líquidos; e (iv) revenda de combustíveis líquidos, a ponto de a **Operação gerar efeitos líquidos negativos ao bem-estar do consumidor, associados à elevação dos preços do etanol hidratado e do etanol anidro especialmente em nível estadual e das áreas locais de influência onde há sobreposição de mercado decorrente da transação**. Para tanto, parte-se das seguintes premissas:

- o Grupo Raízen-Cosan detém a liderança no mercado brasileiro em termos de capacidade declarada de moagem e de moagem efetiva de cana-de-açúcar; insumo este indispensável e essencial para a produção de açúcar e etanol, enquanto a Biosev ocupa a terceira ou quarta posição em termos de capacidade declarada de moagem e a quarta posição em termos de moagem efetiva<sup>1</sup>, dependendo dos dados públicos analisados.
- o Grupo Raízen-Cosan detém a liderança no mercado brasileiro de produção e comercialização de etanol<sup>2</sup>; e a Biosev é, como destacado em seu *site*<sup>3</sup>, *"uma das líderes no setor sucroenergético brasileiro com 8 unidades agroindustriais em operação nas Regiões Sudeste e Centro-oeste e um terminal no posto de Santos"*, bem como com *"capacidade anual de processamento de 31,6 milhões de toneladas de cana-de-açúcar"*. (Destacamos)
- não somente o Grupo Raízen-Cosan detém a liderança na produção e comercialização de etanol no país, como ainda é um dos principais – senão o principal – **adquirente de cana-de-açúcar e etanol anidro e hidratado no mercado interno**, seja a partir de sistema integrado de produção, seja de contratos de fornecimento por safra, no caso da cana-de-açúcar, ou ainda a partir de contratos de fornecimento de etanol ou compra *spot* de cana-de-açúcar, etanol hidratado e anidro, produzidos por terceiros.
- o Grupo Raízen-Cosan, juntamente com as distribuidoras BR e Ipiranga, dominam o mercado brasileiro de distribuição de combustíveis, com participação conjunta em termos de volume de combustível comercializado próxima a 70% da demanda total.
- especificamente no caso do etanol hidratado, o Grupo Raízen-Cosan é o líder nacional no segmento de distribuição e revenda desse combustível em nível nacional, regional e estadual, sendo, ainda um dos principais exportadores e importadores de etanol anidro do país.
- o Grupo Raízen-Cosan, juntamente com as distribuidoras BR e Ipiranga, também domina o mercado brasileiro de revenda de combustíveis, a partir de contratos de exclusividade de longo prazo celebrados com postos revendedores. A partir desses contratos, a participação conjunta dessas distribuidoras no segmento de revenda de combustíveis gira em torno de 50%, se considerado o número total de postos ativos que se encontram vinculados contratualmente a elas. Se considerado o volume comercializado, a participação conjunta dessas três empresas encontra-se próxima a 70%, conforme exposto acima, sem grandes variações nos últimos 10 anos.

<sup>1</sup> Disponível em <<https://www.udop.com.br/noticia/2020/05/11/quatro-dos-maiores-processadores-de-cana-brasileiros-tem-ociosidade-confira.html>>. Acessado em 26.02.2021.

<sup>2</sup> Disponível em <<https://www.raizen.com.br/nossos-negocios/etanol>>. Acessado em 23.02.21.

<sup>3</sup> Disponível em <<https://www.biosev.com/a-biosev/>>. Acessado em 23.02.21.

- há uma similaridade grande – que pode ser inclusive vista como algo próximo a um paralelismo consciente ou colusão tácita – nas previsões e regras estabelecidas nos contratos de exclusividade celebrados entre, de um lado, as distribuidoras Raízen, BR ou Ipiranga; e, de outro, postos revendedores bandeirados. Esta similaridade também é verificada nas políticas comerciais e de descontos de compra e venda de etanol anidro, etanol hidratado, gasolina e diesel, adotadas por essas três distribuidoras, o que permite inferir a existência nesses mercados de um exercício efetivo de poder de mercado coordenado entre as três distribuidoras, o que reforça significativamente a posição dominante do Grupo Raízen-Cosan nos mercados afetados pela Operação (produção, compra e comercialização de etanol hidratado e anidro).
- as distribuidoras Raízen, BR ou Ipiranga ainda operam conjuntamente os principais centros primários e secundários de distribuição de combustíveis líquidos. Isso reforça, não somente o entendimento sobre o exercício de poder de mercado coordenado entre elas, como ainda aquele de que as barreiras à entrada no segmento de distribuição são elevadas. Em termos denexo de causalidade com a Operação, isso acarreta não somente uma elevação dessas já elevadas barreiras à entrada no mercado de distribuição, como ainda, em relação ao mercado de produção e comercialização de etanol, uma maior dificuldade para usinas concorrentes, especialmente aquelas de pequeno e médio porte com atuação local, ofertarem seus produtos a distribuidoras já instaladas ou que pretendam se instalar, assim como a **outros demandantes**, como os **próprios postos revendedores de combustíveis, uma vez aprovada a compra e venda direta de etanol**.
- embora haja no país um número consideravelmente elevado de usinas de açúcar e álcool, parcela considerável deste mercado (cerca de 80%) encontra-se atualmente concentrada nas mãos de 6 a 7 grupos econômicos, dentre os quais incluem-se as duas Requerentes. Esses grupos, inclusive, são os principais adquirentes de etanol anidro e hidratado produzidos por pequenas e médias usinas.
- o cultivo de cana-de-açúcar, principal insumo para a produção de etanol hidratado e etanol anidro, depende de condições de solo e clima favoráveis. Isso significa que a produção de cana-de-açúcar e, conseqüentemente, de etanol não se encontram espalhadas uniformemente em todos os estados e regiões do país, assim como há uma elevada diferenciação no preço de compra da cana-de-açúcar, o que implica diretamente em uma grande variação no preço de compra e venda de etanol pelos produtores localizados nos diversos estados / microrregiões estaduais e regiões do país.
- há uma elevada concentração na produção de cana-de-açúcar e etanol nos estados do Centro-oeste e do Sudeste, o que leva necessariamente a uma regionalização do mercado produtor de cana-de-açúcar e,

consequentemente, da produção, oferta e demanda de etanol hidratado e anidro.

- estima-se que o raio economicamente viável para a aquisição de cana-de-açúcar não supere 50 km, o que acarreta um poder de monopólio ou oligopólio às usinas produtoras de etanol e adquirentes da cana-de-açúcar em relação aos seus produtores agrícolas.
- em razão de questões logísticas, custos de frete (logística utilizada usualmente via caminhões tanque), preços distintos, competitividade e oferta e demanda de etanol hidratado e etanol anidro, percebe-se que o raio economicamente viável para a oferta desses dois combustíveis deve também se restringir a um estado ou, no máximo, ao conjunto estados vizinhos. Isso significa que, em termos de dimensão geográfica, o mercado de produção e comercialização de etanol hidratado e anidro jamais poderia ser tratado como abrangendo todo o território nacional ou mesmo a Região Centro-oeste, Sudeste e Sul, como sugerido. Note-se que esta divisão regional, utilizada normalmente pela ANP, justifica-se apenas em razão dos períodos de safra, que são distintos entre as regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste, de um lado; e as regiões Norte e Nordeste de outro. Ou seja, essa segmentação regional não possui qualquer relação com fluxos logísticos, preços do etanol ou mercados consumidores.
- segundo informações públicas, o Grupo Raízen-Cosan possui **totais condições econômico-financeiras para expandir organicamente – i.e., por meio da instalação de novas usinas de açúcar e álcool – sua produção de etanol anidro e hidratado.**
- segundo estudo divulgado por consultoria especializada no segmento<sup>4</sup>, o Grupo Raízen-Cosan encontra-se com uma capacidade ociosa de 18,4% (13,5 milhões de ton/ano), enquanto a capacidade da Biosev seria de 15,6% (5,2 milhões de ton/ano). Essas capacidades somadas levariam a uma média de ociosidade de 17,5%, o que, em termos de volume, é consideravelmente elevado, superando, inclusive a capacidade total instalada da grande maioria das usinas do país ou dos estados em que as Requerentes possuem usinas instaladas (inferior a 3 milhões de ton/ano). Ou seja, o Grupo Raízen-Cosan poderia otimizar e expandir sua oferta de etanol organicamente elevando sua produção a partir da redução da ociosidade de suas próprias usinas, assim como a Biosev, de forma que não se pode inferir que esta suposta eficiência somente seria possível com a concretização da Operação.
- ainda segundo referido estudo, a Operação trará uma "forte concentração de usinas para a Raízen na Região de Ribeirão Preto, também chamada de 'Faixa de Gaza' pela grande disputa por cana *spot*, fornecedores de cana e terras".

---

<sup>4</sup> Disponível em <<https://revistarpanews.com.br/fusao-da-raizen-com-biosev-abre-oportunidades/>>. Acessado em 23.02.2021.



Feitos esses breves esclarecimentos e apresentadas as premissas que embasam as preocupações competitivas que levam a ABRILIVRE a apresentar este requerimento, passa-se a seguir a tecer brevemente os argumentos e fundamentos econômicos que justificam essas preocupações.

## **II.1. Da Elevação do Poder de Mercado do Grupo Raízen-Cosan no Setor de Produção e Comercialização de Etanol.**

Segundo a RPA Consultoria<sup>5</sup>, o Grupo Raízen-Cosan exerce a liderança absoluta no mercado brasileiro de processamento de cana-de-açúcar, com 24 usinas em operação e duas paradas, totalizando uma capacidade declarada de moagem de 73 milhões de toneladas/ano e uma moagem efetiva de 60 milhões de toneladas na safra 19/20.

Ainda segundo a RPA, o Grupo BP Bunge, o qual se encontra atualmente com 11 usinas em operação com capacidade de moagem total de 32 milhões de ton/ano, ocuparia a segunda colocação em termos de volume processado de cana-de-açúcar (28,1 milhões de toneladas) na safra 19/20.

A Biosev, por seu turno, ocuparia, em termos de capacidade de moagem declarada, a terceira colocação, com 33,4 milhões de ton/ano, atrás apenas do Grupo Raízen-Cosan e da ATVOS; esta última com capacidade de moagem de 37 milhões de ton/ano. Em termos de volume efetivamente processado, a Biosev teria ocupado a quarta posição na safra 19/20, com cerca de 25,9 milhões de toneladas de cana processada; enquanto a ATVOS estaria na terceira colocação, com um volume processado de 26,9 milhões de toneladas.

Note-se que, por ser o etanol um produto homogêneo e as usinas de açúcar e álcool serem usualmente projetadas para produzir tanto açúcar como etanol, a sua capacidade instalada e ociosa representam importantes variáveis, assim como o volume ofertado, de forma serem tratadas e consideradas pelas autoridades de defesa da concorrência em sua avaliação dos impactos anticompetitivos decorrentes da Operação, especialmente no que tange à contestação de posição dominante.

---

<sup>5</sup> Vide nota 1, supra. Segundo informações prestadas pelas Requerentes e confirmadas no *site* da Copersucar (<https://www.copersucar.com.br/copersucar/#numeros>), esta empresa teria comercializado no mercado interno e externo 3,7 milhões de toneladas de açúcar e 5 bilhões de litros de etanol na safra 19/20. Como o *site* da Copersucar não traz informações detalhadas sobre quanto desse volume comercializado foi produzido em suas usinas e quanto foi adquirido de terceiros, deixamos de incluir a Copersucar nesta análise de capacidade de moagem. Não obstante isso, não se pode refutar o argumento de que o grupo encontra-se atualmente entre os líderes do mercado de processamento de cana-de-açúcar e produção e comercialização de etanol hidratado e anidro, podendo, inclusive se inferir por esses dados que a sua capacidade de moagem supere aquela da ATVOS, tornando esta empresa a segunda colocada no ranking, embora não tenha sido citada na referida matéria.

Pelos dados apresentados no estudo da RPA Consultoria, percebe-se que o Grupo Raízen-Cosan já detém atualmente quase o **dobro da capacidade de moagem de cana-de-açúcar da ATVOS, considerada pela consultoria como a segunda colocada no ranking**<sup>6</sup>. Assim, uma vez aprovada a Operação, esta **capacidade de moagem passará a ser mais do que três vezes maior do que aquela da ATVOS**.

Ressalte-se, ainda, que o nível de capacidade ociosa das principais produtoras e comercializadoras de etanol do país também é um fator de elevação das barreiras à entrada e adoção de práticas coordenadas, especialmente quando a maioria das usinas instaladas no Brasil (acima de 80%) é de pequeno e médio porte, com capacidade total de moagem de até 3 milhões de toneladas / ano<sup>7</sup>.

Os números de ociosidade do setor e, principalmente aqueles dos líderes desse mercado, demonstram que um agente econômico racional dificilmente se instalaria no Brasil para produzir açúcar e álcool, dado que uma ociosidade de quase 20% garantiria aos líderes desse mercado todos os incentivos para iniciar uma guerra de preços no caso de entrada de um *player* importante o que levaria este entrante provavelmente à bancarrota ou, mais provável, a sequer entrar nesse mercado.

Em termos de rivalidade e exercício unilateral ou coordenado de poder de mercado, esses dados de ociosidade também apontam para uma probabilidade de os líderes desse mercado optarem por uma estratégia de coordenação na elevação de preços do que, propriamente, de uma guerra de preços.

O preço médio cobrado pelo etanol ofertado pelo Grupo Raízen-Cosan no mercado interno também demonstra o seu elevado poder de mercado, o qual é efetivamente exercido, por exemplo, no mercado paulista, que é segundo os dados aquele com maior concorrência.

Apenas a título ilustrativo, no "Relatório aos Investidores do Grupo Raízen-Cosan 4T:Safra 19/20"<sup>8</sup> foi destacado que o preço médio do etanol comercializado pelo grupo pulou de R\$ 1,875/l, na safra 18/19, para R\$ 2,156/l, na safra 19/20, representando assim um aumento de quase 15%. Ao se comparar esse preço médio do Grupo Raízen-Cosan (R\$ 2,156/l) com o preço médio ESALQ São Paulo (etanol

---

<sup>6</sup> Ressalte-se novamente que a Copersucar não está sendo considerada nessa análise em razão de haver dados públicos concretos sobre a sua capacidade total de moagem.

<sup>7</sup> Vide Perfil do Setor Sucrialcooleiro, safra 15/16, divulgado pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Disponível em <<https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/cana/perfil-do-setor-sucroalcooleiro>>. Acessado em 25.02.21, p. 27 e ss.

<sup>8</sup> Disponível em <https://ri.raizen.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>, "Dados 2020", p. 6. Acessado em 25.02.21.



hidratado + anidro), no mesmo período e que foi de R\$ 1,92/l<sup>9</sup>, tem-se, por exemplo, uma **diferença de R\$ 0,23/l (ou 12%)** a maior para o primeiro. Isso por si só é um sinal de que o Grupo Raízen-Cosan já detém um elevado poder para cobrar preços supracompetitivos no mercado com o maior número de usinas e que a Operação Ihe garantirá uma elevação ainda maior desse poder.

Ainda sobre a capacidade de moagem de cana-de-açúcar, é importante ressaltar que a grande maioria das usinas é construída de forma a possibilitar o processamento da cana-de-açúcar para ser utilizada na fabricação de açúcar e/ou etanol. Essa flexibilidade na produção entre açúcar e etanol também facilita o exercício de poder de mercado do Grupo Raízen-Cosan. Isso porque, quando o preço internacional do açúcar está elevado as usinas que têm condições de exportar esse produto acabam reduzindo a sua produção de etanol, favorecendo a elevação do preço desse produto no mercado interno. O Grupo Raízen-Cosan por estar verticalizado na cadeia brasileiro de produção, distribuição e comercialização de etanol e combustíveis líquidos em geral, por seu turno se beneficiaria dessa elevação de preços no mercado interno, seja porque produz grande parte de sua demanda de etanol, seja ainda porque possui contratos de médio e longo prazo com produtores de cana e usinas de menor porte para produção e compra de etanol por valores já pré-definidos.

Ressalte-se, ainda, que no caso do etanol hidratado e anidro, a sua principal distinção está na quantidade de água levada em cada um deles. No etanol hidratado, a quantidade de água é maior e a sua fabricação encontra-se em uma etapa anterior de produção, já que o etanol anidro passa por um processo de desidratação para torná-lo mais concentrado em termos de gradação alcóolica. Para a produção do etanol anidro é necessário que a usina processadora de cana-de-açúcar tenha uma linha adicional para a desidratação do etanol hidratado.

Embora todas as usinas dos principais grupos fabricantes estejam aparelhadas para a produção dos dois tipos de etanol combustível, isso não ocorre com usinas menores. Assim, é possível que o Grupo Raízen-Cosan detenha um poder de mercado ainda mais elevado em relação ao etanol anidro, cujo preço tende também a ser mais elevado, conforme se denota pelos dados de preço divulgados pela ESALQ<sup>10</sup>.

Especificamente em relação ao mercado de produção e comercialização de etanol anidro e hidratado, segundo dados publicados no "Anuário Estatístico Brasileiro

---

<sup>9</sup> Segundo dados ESALQ, os preços médios mensais no estado de São Paulo no período de abril/19 a março/20 do etanol anidro foi de R\$ 2,01 e do etanol hidratado, de R\$ 1,83. Disponível em <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/etanol-mensal-sp.aspx>, "Série de Preços". Acessado em 27.02.21.

<sup>10</sup> Disponível em <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/etanol.aspx>>. Acessado em 23.02.21.

do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ANP 2020" ("Anuário ANP 2020"<sup>11</sup>), a produção total desses combustíveis no Brasil foi de 35,307 bilhões de litros.

Considerando as capacidades de moagem em litros de etanol hidratado e etanol anidro das Requerentes, tem-se que: (i) a capacidade total do Grupo Raízen-Cosan para produção de etanol hidratado é de 6,044 bilhões de litros por ano (1 tonelada = 82,8 litros) ou de 5,788 bilhões de l/ano de etanol anidro (1 tonelada = 79,3 litros)<sup>12</sup>; enquanto (ii) a capacidade total da Biosev é de aproximadamente 2,766 bilhões de litros de etanol hidratado ou de cerca de 2,649 bilhões de etanol anidro. Isso significa que, uma vez aprovada e concretizada a Operação, a capacidade de produção conjunta das duas Requerentes superará 20% do consumo total brasileiro de etanol anidro e hidratado<sup>13</sup>.

Assim, também em relação a este dado e considerando o que prescreve o Guia de Atos de Concentração Horizontal ("Guia de AC"<sup>14</sup>), há a necessidade de este E. CADE seguir na metodologia de análise ali posta para constatar se a Operação trará ou não efeitos anticompetitivos a este segmento de produção e comercialização de etanol. Note-se, também, que esses dados se referem apenas ao mercado nacional e que se forem analisados em termos estaduais e/ou das microrregiões onde a Operação trará uma sobreposição é possível que este percentual se torne ainda mais relevante.

Esta breve e sucinta descrição e avaliação a respeito das capacidades produtivas das Requerentes e de seus principais concorrentes, por si só demonstra o potencial de lesividade da Operação à livre iniciativa e à livre concorrência, seja em termos de elevação do poder unilateral ou coordenado de compra da cana-de-açúcar, seja em termos de elevação do poder de venda de etanol hidratado e anidro, de forma que a análise da Operação não pode ser realizada pelo Procedimento Sumário, conforme sugerido pelas Requerentes e acatado pela i. Superintendência-Geral do CADE, surpreendentemente.

Não obstante o já exposto, nota-se ainda, segundo informações divulgadas ao mercado<sup>15</sup>, que o Grupo Raízen-Cosan produziu / ofertou no mercado interno, na safra

<sup>11</sup> Disponível em <<http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2020/anuario-2020.pdf>>, p. 178 e ss. Acessado em 16.02.2021.

<sup>12</sup> Disponível em <<https://apicatalog.mziq.com/filemanager/v2/d/ed028f86-b9c5-4a7f-b7b3-fade6ac0bc3f/e135831e-5945-d186-aff3-23c1e33e89be?origin=2>>. Acessado em 25.02.21.

<sup>13</sup> Note que em termos de comercialização de etanol a Copersucar ocuparia a segunda colocação com a comercialização no mercado interno brasileiro de 4,7 bilhões de litros de etanol. Isso representaria cerca de 14% do total de etanol comercializado no país, segundo informações do Anuário ANP 2020.

<sup>14</sup> Disponível em <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizantal.pdf>>. Acessado em 27.02.21.

<sup>15</sup> Observa-se que os relatórios do Grupo Raízen-Cosan não especificam se o "etanol próprio" seria aquele para "consumo próprio" e o "etanol revenda" aquele comercializado no mercado; ou se "próprio" significaria produção própria e "revenda" adquirido junto a terceiros para revenda no mercado de interno ou externo de combustíveis líquidos. Se for este último caso, percebe-se que além de ser o maior produtor

19/20, quase 5,325 bilhões de litros de "etanol próprio" e "etanol revenda"<sup>16</sup>, conforme destaca a tabela abaixo:

Raízen	1T Safra 19/20	2T Safra 19/20	3T Safra 19/20	4T Safra 19/20	Total	%
"Etanol Próprio"	401.000	825.400	573.100	598.000	2.398.000	45%
"Etanol Revenda"	597.000	563.100	794.300	973.000	2.927.400	55%
<b>Total</b>	998.000	1.388.500	1.367.400	1.571.000	5.325.400	100%

Fonte: Raízen (dados em m<sup>3</sup>)<sup>17</sup>

Isso significa dizer que, além de ser o maior produtor de etanol do país, o Grupo Raízen-Cosan deve ser também o maior comprador / comercializador desse produto.

Nota-se, segundo as informações prestadas pelas Requerentes ao CADE, que parece não haver atualmente qualquer relação comercial entre o Grupo Raízen-Cosan e a Biosev, de forma que o volume produzido pela Biosev não estaria contemplado nos 5,325 bilhões de litros indicados na tabela acima.

Logo, uma vez aprovada e concretizada a Operação, será acrescido ao volume de etanol ofertado pelo Grupo Raízen-Cosan toda a capacidade produtiva da Biosev, o que reforçará a sua posição dominante no segmento de produção e oferta de etanol hidratado e anidro para o mercado interno de distribuição e revenda de combustíveis; e conseqüentemente, a sua posição de demandante e ofertante desses produtos.

Ressalte-se, ainda, que uma das características marcantes desse mercado está nas relações verticais entre produtores de açúcar e álcool de grande, médio e pequeno porte. Ou seja, é usual nesse mercado que os grandes produtores de açúcar e álcool arrendem capacidade produtiva de pequenos ou médios ou, simplesmente, adquiram a sua produção total para revender no mercado interno e externo, a partir de contratos de fornecimentos de médio ou longo prazo. Esse fenômeno é facilmente verificado nos casos da Copersucar e do próprio Grupo Raízen-Cosan<sup>18</sup>.

---

de etanol do Brasil, muito provavelmente o Grupo Raízen-Cosan também seja o maior adquirente de etanol do país, o que reforça sobremaneira a sua posição dominante nesse segmento.

<sup>16</sup>

<sup>17</sup> Disponível em <<https://ri.raizen.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>>. Acessado em 25.02.2021.

<sup>18</sup> No caso específico do Grupo Raízen-Cosan o seu relatório para acionistas destaca, por exemplo, informações sobre o volume próprio e volume para revenda, como sendo uma possível referência ao volume produzido internamente e volume adquirido de terceiros para revenda. Vide por exemplo, p. 6 do "Relatório de Resultados: 4T'20". Disponível em <[https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/c016735f-1711-48ce-919f-a8c701b83c19/resultados-financeiros/573129bfb650fc8392eb97a903d3b86eea2127f48e0e6776e4bd30be52203ced/relatorio\\_de\\_resultados\\_do\\_grupo\\_raizen\\_4t20.pdf](https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/c016735f-1711-48ce-919f-a8c701b83c19/resultados-financeiros/573129bfb650fc8392eb97a903d3b86eea2127f48e0e6776e4bd30be52203ced/relatorio_de_resultados_do_grupo_raizen_4t20.pdf)>. Acessado em 28.02.21.

É ainda importante frisar que, embora haja outros cinco ou seis grandes grupos econômicos atuando nesse segmento, dificilmente esses grupos seriam capazes ou teriam interesse de, individualmente, contestar qualquer elevação de preços no etanol por parte do Grupo Raízen-Cosan.

Isso significa dizer, em outros termos, que do ponto de vista estratégico, o Grupo Raízen-Cosan tem, individualmente ou coordenadamente, o poder de impor preços e seus concorrentes (produtores / comercializadores de etanol), por outro lado, possuem incentivos para seguir esses aumentos de preços, a distribuidoras de combustíveis não verticalizadas e que concorrem com ele no mercado de distribuição e revenda de combustíveis.

Este entendimento é ainda reforçado pelo relativo baixo volume de importações de etanol no país, o qual representa pouco mais de 4% da produção total de etanol anidro e hidratado (estimada pela ANP, em 35,3 bilhões de litros) e 400 milhões de litros a menos do que o volume total exportado (1,9 bilhão de litros, segundo o Anuário da ANP 2020)<sup>19</sup>.

Note-se que estes mesmos raciocínios também são aplicados para o caso do poder de compra de cana-de-açúcar, o qual encontra-se limitado a 50km.

Embora não haja dados públicos sobre o preço da cana-de-açúcar pago pelo Grupo Raízen-Cosan, Biosev e os principais processadores do mercado aos produtores, pode-se dizer que estes sofrem com o poder de monopólio ou oligopólio dos agentes dominantes, seja por serem os responsáveis pela compra do maior volume, seja ainda por possuírem acordos comerciais com os produtores de açúcar e álcool de menor porte para a aquisição integral de sua produção na safra. Este problema aqui levantado pode ser facilmente confirmado pelas associações de produtores de cana-de-açúcar, como, por exemplo, Ascana ou Orplana<sup>20</sup>.

Feitos esses breves esclarecimentos sobre o poder de mercado do Grupo Raízen-Cosan no setor de produção e comercialização de etanol – o qual será consideravelmente incrementado com a concretização da Operação em tela, ressalte-se – não restam dúvidas de que **a Operação não se enquadra em qualquer dos critérios de Procedimento Sumário**, indicados na Resolução CADE nº 2/12, de forma que os seus impactos anticompetitivos no mercado de produção e comercialização de etanol merecem ser observados e avaliados de forma pormenorizada por este E. CADE seguindo a metodologia completa de análise trazida no Guia de AC.

---

<sup>19</sup> Vide nota 11, supra, p.184 /185.

<sup>20</sup> Sobre esse tema, vide por exemplo matéria de Marina Galluci – novaCana.com. Disponível em <<http://socicana.com.br/noticias/revisao-do-consecana-discussoes-entre-usinas-e-canavieiros-se-intensificam/>>. Acessado em 28.02.21.

A seguir serão apresentados breves comentários sobre o impacto anticompetitivo dessa transação nos segmentos de distribuição e revenda de combustíveis, os quais como se sabe são verticalmente relacionados àqueles de produção e comercialização primária de etanol.

## **II.2. Da Elevação do Poder de Mercado do Grupo Raízen-Cosan no Setor de Distribuição e Revenda de Combustíveis e o Risco de Dificultar a Venda Direta de Etanol da Usina para Revendedores de Combustíveis.**

Como já destacado por este E. CADE em seus precedentes envolvendo o setor em questão, o mercado brasileiro de distribuição de combustíveis é concentrado nas mãos de três distribuidoras de porte nacional (BR, Ipiranga e Raízen), cuja participação conjunta, em termos de volume, tem variado entre 65% e 70% nos últimos anos; e, em termos de postos vinculados contratualmente às suas respectivas redes ("postos bandeirados"), entre 43% e 50%, segundo dados da ANP<sup>21</sup>.

Nota-se nesses precedentes, dentre os quais se destaca aquele envolvendo a operação de aquisição da Alesat pela Ipiranga (Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49 - "AC Ipiranga / Alesat"), que este E. CADE tem levantado sérias preocupações em relação ao grau de concentração, às barreiras a entrada e ao nível de rivalidade existentes no segmento de distribuição e revenda de combustíveis líquidos, o que gerou, inclusive, a reprovação do referido AC Ipiranga / Alesat.

Com efeito, conforme apontado, por exemplo, no voto do i. Conselheiro João Paulo de Resende, "o mercado de grandes distribuidoras nacionais se enxugou de sete para três, principalmente com a saída das estrangeiras AGIP, TEXACO, ESSO e REPSOL"<sup>22</sup>, reforçando a posição dominante das três distribuidoras nacionais remanescentes (BR, Ipiranga e Raízen) e os incentivos para colusões tácitas entre elas.

João Paulo de Resende ainda destacou em seu voto que, no caso específico da dimensão geográfica do mercado de distribuição, tem sido consolidado o entendimento deste E. CADE de que se limitaria **à área do estado da federação**<sup>23</sup>. Esta limitação

---

<sup>21</sup> Segundo dados divulgados no Anuário ANP 2020, a participação conjunta das três distribuidoras dominantes, foi em 2019, de: (a) 53% no etanol anidro; (b) 60% na gasolina C; e (c) 67% no diesel.

<sup>22</sup> Ato de Concentração nº 08700.006444/2016-49 (Requerentes: Ipiranga Produtos de Petróleo S/A e Alesat Combustíveis S/A). Voto Conselheiro-Relator, João Paulo de Resende, p. 4.

<sup>23</sup> "Para o mercado de distribuição, a SG traçou dois cenários. O primeiro, seguindo a jurisprudência do Tribunal, define o mercado como sendo regional, com aproximação estadual devido à disponibilidade de dados. No segundo cenário, o mercado geográfico foi definido como nacional sob as seguintes justificativas: 1 – existência de rotas e fluxos interestaduais e interregionais **acessíveis apenas às distribuidoras nacionais**; 2 – presença de uma robusta rede de postos embandeirados permitindo uma

estadual teria sido, inclusive, defendida pelas requerentes daquele Ato de Concentração (Ipiranga e Alesat) e pela ANP, conforme apontam os trechos do voto do i. Relator, *in verbis*:

*50. As Requerentes contestaram a adoção, por parte da SG, desse segundo cenário mais conservador, que define o mercado geográfico como nacional. Para tanto, trouxeram aos autos estudo, sintetizado na figura abaixo, indicando haver áreas em que os custos de entrega são mais eficientes a partir de uma determinada base, de forma que as fronteiras entre esses custos configuram linhas de isocusto entre a entrega a partir de localidades alternativas. Assim, distribuições de combustíveis por longas distâncias rodoviárias não fariam sentido econômico, e as rotas logísticas de distribuição não são intercambiáveis entre si. Segundo as Requerentes, 'a definição estadual é uma forma simples de aproximar essas áreas, explicando porque há (e é eficiente que haja) fluxos de venda entre estados'. (SEI 309125)*

*52. Como forma de não apoiar a análise somente nas informações prestadas pelas Requerentes, as quais não temos plena capacidade de verificar, recorremos ao estudo da ANP intitulado Diagnóstico da Concorrência na Distribuição e Revenda de Combustíveis Automotivos, de 2015, que demonstra que os fluxos de distribuição de combustíveis ocorrem, de fato, majoritariamente dentro dos limites dos estados". (Destacamos)*

Especificamente em relação a este ponto, destaca-se ainda o que foi dito sobre os "fluxos de distribuição" serem "majoritariamente dentro dos estados". Isso por si só reforça o entendimento exposto acima de que, não somente o mercado de distribuição deve se limitar a, no máximo, as fronteiras de um estado, como ainda aquele de produção e comercialização de etanol anidro e hidratado, cujo fluxo logístico possui similaridades aos de distribuição para não dizer ser ainda mais restrito.

De fato, este ponto é de suma importância para a definição da dimensão geográfica do mercado de produção e comercialização de etanol. Afinal, se a distribuição se dá "majoritariamente" no âmbito das fronteiras do estado onde a distribuidora encontra-se instalada em razão dos custos logísticos, estes custos logísticos também existem no caso da produção e fornecimento de etanol.

Assim, também as relações concorrenciais associadas à produção e comercialização primária de cana-de-açúcar (*i.e.*, das usinas às distribuidoras ou aos revendedores de combustíveis, uma vez aprovada a venda direta) devem ser analisadas e consideradas no âmbito das fronteiras estaduais ou, no máximo, das fronteiras de dois estados vizinhos.

Esta conclusão encaminharia, portanto, a **uma conclusão diversa daquela exposta pelas Requerentes** de que a dimensão geográfica do mercado de produção e

---

*compensação de volumes das grandes distribuidoras; e 3 – dificuldade das distribuidoras regionais acessarem fluxos primários de distribuição".*



comercialização de etanol anidro e hidratado seria nacional ou, "conservadoramente", englobando as Regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste.

Note-se ainda que em sua análise sobre a "*probabilidade de exercício de poder de mercado*" no segmento de distribuição de combustíveis líquidos, João Paulo de Resende destacou haver nesse mercado – assim como há, comparativamente, no mercado de produção e comercialização primária de etanol, resalte-se – "*agentes de três portes distintos*" e que "*esta distinção é importante para se compreender a dinâmica de funcionamento do mercado de distribuição*". (Destaca-se)

Ao realizar referida comparação, o i. Relator descartou qualquer possibilidade de as distribuidoras locais de menor porte exercerem qualquer pressão competitiva sobre as distribuidoras nacionais.

Este fenômeno é ainda mais claro no caso do mercado de processamento de cana-de-açúcar e produção e comercialização de etanol, onde as pequenas e médias usinas, usualmente não pertencentes aos grandes e dominantes grupos econômicos, não possuem condições econômicas ou de produção para contestar as estratégias de precificação dessas usinas maiores e dominantes.

Isso é facilmente comprovado ao se avaliar o número e o porte das usinas instaladas e sua inatividade ou capacidade ociosa; ou, ainda, o estado falimentar ou de recuperação judicial que se encontram boa parte das usinas brasileiras, inclusive aquelas pertencentes a grandes grupos econômicos<sup>24</sup>.

Ou seja, percebe-se que as conclusões trazidas pelo i. Conselheiro João Paulo de Resende sobre o nível de rivalidade no mercado de distribuição, além de estar relacionada é integralmente aplicável também ao mercado de produção e comercialização primária de etanol. A integração vertical que a Operação trará, portanto, reforçará o poder dominante do Grupo Raízen-Cosan nos dois elos da cadeia brasileira de combustíveis líquidos (produção e comercialização de etanol e distribuição de combustíveis líquidos).

É ainda interessante mencionar que em sua avaliação sobre a possibilidade de distribuidoras regionais rivalizarem com distribuidoras nacionais, João Paulo de Resende apontou que, enquanto cerca de 90% da demanda das distribuidoras nacionais vem de sua rede de postos bandeirados – os quais encontram-se vinculados àquelas por meio de contratos de exclusividade –, a situação das distribuidoras regionais é

---

<sup>24</sup> A ATVOS, segunda colocada em termos de capacidade de moagem segundo a matéria da RPA, supra, é um bom exemplo disso, além da própria Biosev que se encontra altamente endividada segundo notícias veiculadas em meios de comunicação (vide, por exemplo, <<https://www.moneytimes.com.br/biosev-amplia-prejuizo-em-19-20-para-r-155-bi-por-impacto-do-cambio-na-divida/>>. Acessado em 01.03.21).

praticamente inversa, onde apenas 10% de sua demanda vem de postos vinculados contratualmente às suas respectivas marcas / rede.

A partir desses dados, o i. Conselheiro-Relator concluiu haver uma *"relação de interdependência entre as distribuidoras regionais e os postos 'bandeira branca'"*; bem como que *"operações que reduzem a fatia de mercado atendida por distribuidoras regionais geram impacto na capacidade dos postos bandeira branca de rivalizar no mercado de revenda, e este é de suma importância para entender as preocupações concorrenciais desta operação"*. (Destaque no original)

Aplicando-se esta explicação e preocupação à Operação em tela, percebe-se, por exemplo, que, **especificamente em relação à aquisição e comercialização de etanol hidratado**, a participação de mercado de distribuidoras locais e regionais de menor porte, bandeiradas ou não, tende a ser maior, se comparada àquela de comercialização de gasolina C e diesel B, conforme destacam os dados divulgados no Anuário ANP 2020<sup>25</sup>. Isso porque, aparentemente, as distribuidoras de menor porte focam o seu negócio na aquisição e revenda de etanol hidratado, ao invés de gasolina e diesel<sup>26</sup>, de forma a melhor atender às demandas locais de revendedores de combustíveis "bandeira branca".

Isso significa dizer que a **fusão dos negócios de etanol da Biosev com aquele do Grupo Raízen-Cosan** deverá **eleva os custos de aquisição de etanol hidratado** – e também anidro, já que representa 27% da formulação da gasolina C – **de pequenas e médias distribuidoras locais ou regionais**, reduzindo assim, ainda mais, a sua já incipiente concorrência com as três distribuidoras nacionais dominantes.

**A elevação dos custos de aquisição de etanol por parte dessas distribuidoras, por outro lado, acarretará na elevação dos custos de compra do etanol hidratado e da gasolina C por parte dos revendedores "bandeira branca" e, portanto, uma redução da pressão competitiva desses em relação aos postos bandeirados vinculados e controlados pelas distribuidoras nacionais, principalmente a Raízen que se encontra verticalizada a montante, reforçando ainda mais a coordenação de preços entre essas.**

Além disso, em sua análise, o i. Conselheiro João Paulo de Resende apontou que *"com a consolidação das estratégias de crescimento das grandes distribuidoras e bandeiras nos anos mais recentes, foram registradas muitas saídas e nenhuma*

---

<sup>25</sup> Vide nota 11, supra, p. 143, 146 e 188.

<sup>26</sup> A dificuldade de acesso a bases primárias e secundárias de armazenamento e distribuição é outra explicação trazida no referido voto e, principalmente, no parecer da i. Superintendência-Geral para esta relação concorrencial entre pequenas e médias distribuidoras locais e as distribuidoras regionais e nacionais.

**entrada relevante**; (...) em um ambiente de forte crescimento da demanda" (Destacamos).

Este fato traz para a Operação em tela três principais implicações em termos de prejuízos concorrenciais:

O primeiro relaciona-se a uma redução na demanda de etanol hidratado e anidro por parte de distribuidoras de menor porte; e, portanto, maior dependência das usinas de menor porte em relação a oferta de seus produtos às distribuidoras dominantes.

O segundo envolve a já mencionada elevação da probabilidade de coordenação / colusão tácita no segmento de produção e comercialização primária de etanol. Isso porque, com um número menor de distribuidoras demandantes – e consequente redução de demanda dessas por etanol hidratado e anidro – haverá maiores incentivos às usinas de menor porte seguirem elevações de preços gerados por usinas maiores – no caso aquelas pertencentes ao Grupo Raízen-Cosan e Biosev – ao invés de elevarem a sua produção e oferta de etanol a preços mais baixos e competitivos, na hipótese de terem capacidade ociosa em suas plantas.

Em terceiro lugar, as duas primeiras implicações acarretarão na elevação do preço médio do etanol hidratado e do etanol anidro às distribuidoras de menor porte e, portanto, dadas as relações de interdependência citadas, **a elevação do preço médio do etanol hidratado e da gasolina C aos revendedores e consumidores finais.**

### **II.3. Da Concretização da Operação e o Risco de Dificultar e Mitigar os Efeitos Pró-Competitivos da Venda e Compra Direta de Etanol da Usina para os Revendedores de Combustíveis.**

Note-se ainda que, desde 2018, **este E. CADE tem advogado favoravelmente e, principalmente, incentivado a ANP e outros órgãos de governo a revogar as normas que vedam a venda e a compra direta de etanol hidratado entre usinas e postos revendedores de combustíveis.**

Segundo o estudo "Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência", elaborado e publicado pelo CADE, em Maio-2018<sup>27</sup>, é entendimento deste E. Conselho que, dentre as medidas e propostas ali apresentadas encontra-se a liberação regulatória para produtores de álcool venderem diretamente aos postos, pois isso levaria:

---

<sup>27</sup> Disponível em [http://antigo.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade\\_medidas-28maio2018-final.pdf/view](http://antigo.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf/view). Acessado em 28.02.21.

*"a induzir o fenômeno conhecido como 'dupla margem de lucro': o que gera ineficiências alocativas, além de aumentar o preço do combustível final".*

*"além disso, pode-se, com tal medida, impedir fluxos logísticos mais racionais, encurtando distâncias entre produtores e consumidores, diminuindo, assim, custos de transporte, o que possui impacto direto no preço do produto".*

A Operação em tela deverá, contudo, **mitigar as vantagens e eficiências econômicas apontadas acima e associadas à liberação da venda direta aos postos revendedores de combustíveis.**

Afinal, permanecendo a Biosev independente ou mesmo sendo adquirida por outro grupo econômico que não atue no segmento de distribuição e revenda de combustíveis, esta teria grandes incentivos para adaptar suas unidades produtoras para a venda de etanol hidratado diretamente aos postos revendedores de combustíveis, os quais, em razão das facilidades e eficiências logísticas citadas, acabariam pagando preços mais baixos por esse produto e, portando, tendo a possibilidade de repassar parte ou a integralidade das eficiências obtidas aos preços cobrados dos consumidores finais.

A manutenção da Biosev como um agente autônomo também auxilia na redução da dependência dos postos das grandes distribuidoras dominantes.

**Ao ser adquirida pelo Grupo Raízen-Cosan, estes incentivos da Biosev deixarão de existir.** Afinal, o Grupo Raízen-Cosan não terá qualquer incentivo para comercializar etanol hidratado, produzido em suas usinas e naquelas da Biosev (ou adquirido junto a terceiros produtores), diretamente aos revendedores de combustíveis.

**Ou seja, os mesmos problemas apontados acima em relação às distribuidoras também são verificados em relação à venda direta de etanol aos revendedores de combustíveis, uma vez liberada pela ANP.**

Logo, também pensando na elevação da concorrência e melhoria do ambiente competitivo na cadeia brasileira de combustíveis líquidos, é certo que **a aprovação e concretização da Operação também trará efeitos líquidos negativos** no caso da liberação da venda e compra direta de etanol da usina pelo revendedor, exatamente porque reduzirá a oferta de etanol hidratado por parte de um grande grupo produtor aos revendedores de combustíveis não ligados contratualmente a uma distribuidora bandeirada.

Por fim, é interessante apontar que o argumento de eficiência logística decorrente da venda direta e trazido no estudo "Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência", também **reforça o entendimento mencionado acima de que a dimensão geográfica do mercado de produção e comercialização de etanol não poderia ser ampliado para a Região Centro-Sul, Sudeste e Sul**, como sugerido

pelas Requerentes e acatado pela i. SG em seu parecer que recomendou a aprovação incondicional da Operação.

### III. Da Eventual Alegação de Eficiências Econômicas.

Embora as Requerentes não tenham, na versão pública de sua notificação a este E. CADE, apresentado qualquer análise ou informação detalhada a respeito das eficiências econômicas decorrentes da Operação, resumindo-se apenas a declarar que *"Para o Grupo Raízen, trata-se de uma oportunidade de gerar valor a partir de sinergias derivadas da aquisição, e com isso expandir a sua capacidade de produção e distribuição global de forma competitiva"*, percebe-se pela avaliação feita por Ricardo Pinto, consultor especializado no segmento canavieiro e sócio-diretor da RPA Consultoria e RPAnews, no artigo intitulado *"Fusão da Raízen com Biosev abre Oportunidades"*<sup>28</sup>, que, na verdade, esta **Operação tenderá a reduzir a capacidade total de produção e oferta de etanol das duas Requerentes e, conseqüentemente, a capacidade total de produção e oferta de etanol no mercado interno brasileiro.**

Segundo o consultor Ricardo Pinto, Biosev e Raízen teriam uma "ociosidade combinada de 17,5%". Essa ociosidade seria, ainda segundo este consultor, *"rapidamente reduzida"* a partir do *"desligamento de usinas"*, destacando as seguintes usinas como candidatas a este desligamento: (1) Usina Junqueira, da Raízen; (2) Usina Cresciunal, da Biosev; (3) Usina Caarapó, da Raízen; e (4) Usina Lagoa da Prata, da Biosev.

Este consultor sugeriu também que a Operação poderá trazer eficiências a partir da "troca de canaviais" entre as usinas Bonfim, da Raízen, e a Santa Elisa, da Biosev. Ou seja, pelo que se depreende da argumentação ali posta, o Grupo Raízen-Cosan passaria a abastecer as duas usinas com cana produzida em áreas mais próximas às respectivas unidades produtoras, de forma a garantir economias de custo com frete.

Por fim, foi destacado por Pinto que a Operação poderá "dar fim" a um suposto problema de compra *spot* de cana-de-açúcar na região de Ribeirão Preto, assim como a Raízen fizera na região de Piracicaba, onde conseguiu, segundo o consultor, *"mudar a metodologia de pagamento de arrendamento e parcerias agrícolas com o critério de 118,58 ao invés de 121,97 kg de ATR para precificação da tonelada de cana"*.

Ou seja, pela análise apresentada por Ricardo Pinto, tudo leva a crer que as **eficiências decorrentes da Operação estariam associadas à redução da oferta de etanol e à elevação do poder de compra do Grupo Raízen-Cosan**, a partir: (1) do fechamento de unidades produtivas e (2) de um rearranjo institucional relacionado à

---

<sup>28</sup> Vide nota 4, supra.

governança de compra de cana-de-açúcar em uma das regiões do país com maior concorrência (Ribeirão Preto).

**Nota-se que tais eficiências não levariam a um incremento ao bem-estar dos consumidores e ainda poderiam ser obtidas de forma autônoma à Operação!**

Afinal, no caso do rearranjo da compra de cana-de-açúcar, embora possa trazer uma redução no preço de compra da cana-de-açúcar, a partir do exercício de uma posição de monopólio ou oligopólio por exemplo, **nada garante** que esta **transferência de renda do agricultor para o Grupo Raízen-Cosan será repassada para o preço do etanol ou do açúcar** que serão produzidos a partir do processamento da cana adquirida e comercializados no mercado interno.

O mesmo pode-se dizer em relação ao fechamento de usinas e a redução da capacidade de moagem, o que acarretaria, por conseguinte, uma redução na capacidade de oferta de etanol e/ou açúcar da Biosev e do próprio Grupo Raízen-Cosan. Uma oferta menor significa uma maior probabilidade de elevação nos preços desses bens, especialmente quando os agentes envolvidos são os líderes do mercado e há incentivos aos demais concorrentes de seguirem suas decisões estratégicas de precificação e volume produzido e ofertado.

Além disso, dada a capacidade de moagem e a capacidade ociosa das duas Requerentes fica claro que a otimização de sua produção poderia ser obtida a partir da ocupação dessas capacidades ociosas, a não ser que o etanol produzido nessas unidades ociosas somente possa ser consumido localmente.

E, nesse sentido, destaca-se que o Guia de AC é claro ao determinar que "*para que uma eficiência seja contabilizada no sentido de compensar os prováveis efeitos negativos ao bem-estar coletivo, **não basta** que gere reduções de custos, aumento de lucros ou outros benefícios que sejam incorporados unicamente pelas empresas fusionadas*", já que o "*sendo a coletividade a titular dos bens jurídicos protegidos pela LDC, o art. 88, § 6º, II, coloca como condição para aprovação de um AC, com base em eficiências específicas do AC, que parte relevante dos benefícios decorrentes seja repassada aos consumidores*". (Destaca-se)

Considerando os argumentos trazidos pelo consultor Ricardo Pinto, acima, parece-nos claro, portanto, que os **benefícios econômicos gerados pela Operação dificilmente serão repassados aos consumidores finais e poderiam ser obtidos de forma independente pelas Requerentes, especialmente aqueles mais relevantes associados à otimização de suas respectivas produções.**

Afinal, este **repasso** deveria se dar **(1)** em termos de **elevação na oferta** de açúcar e/ou etanol, o que claramente pelos argumentos trazidos no referido artigo não



deverá ocorrer; e/ou **(2)** pela **redução nos preços** do açúcar e/ou etanol, o que novamente não deverá ocorrer dado que o Grupo Raízen-Cosan já é o líder incontestável desse mercado e não tem qualquer incentivo para reduzir os preços desses produtos ofertados a terceiros; e/ou **(3)** pela **melhoria na qualidade do produto**, o que dificilmente ocorrerá dado que o açúcar e o etanol são bens homogêneos não suscetíveis a uma melhora significativa de qualidade por ganhos de escala, por exemplo.

#### **IV. Da Surpreendente Decisão da i. Superintendência-Geral do CADE de Emitir Parecer Recomendando a Aprovação da Operação.**

Pelos argumentos expostos acima, fica evidente que a análise dos efeitos anticompetitivos decorrentes da Operação não poderia se limitar apenas e exclusivamente às informações de *market share* e aos simplistas argumentos apresentados pelas Requerentes no Formulário Anexo II.

Surpreende, assim, o fato de a i. Superintendência-Geral do CADE ter emitido, em 1º de março de 2021, o Parecer 65/2021/CGAA5/SGA1/SG ("Parecer SG"), no qual acatou o pedido de análise da Operação pelo Procedimento Sumário e, ainda, recomendou sua aprovação sem restrições com base nos argumentos e dados apresentados exclusivamente pelas Requerentes.

Esta decisão da i. SG foi ainda mais surpreendente por ter sido proferida durante o prazo de 15 dias, definido no artigo 50, I e II da Lei nº 12.529/11 c/c os artigos 42 e 117 do Regimento Interno do CADE ("RICADE"), e após a manifestação de Terceiro Interessado contrária à Operação.

Nesse sentido e já entrando nos argumentos e fundamentos trazidos por esta i. SG no referido parecer, tem-se que a razão e motivação que a levaram a analisar a Operação pelo Rito Sumário **contrariam o que determina o artigo 8º da Resolução CADE nº 2/12, alterada pela Resolução CADE nº 9/14 ("Resolução CADE nº 2")**.

Conforme determina expressamente referido dispositivo infralegal, apenas operação "*com baixa participação de mercado com sobreposição horizontal (...)* **comprovadamente abaixo de 20%**", se enquadraria nas hipóteses de Procedimento Sumário. (Destaca-se)

Esta baixa participação claramente não está presente na Operação em tela, seja pelas informações apontadas acima em relação à definição correta da dimensão geográfica dos mercados relevantes afetados, seja também pelo que foi expressamente dito no parágrafo 32 do Parecer emitido pela SG, *in verbis*:

*32. Como se observa nas tabelas acima, apenas no cenário envolvendo a produção de etanol na região Centro-Sul, a participação conjunta das Requerentes ultrapassaria ligeiramente 20%. (Destacamos)*

Causa ainda mais estranheza esta decisão da i. SG, quando recebeu da empresa 76 Oil Distribuidora S.A. requerimento de habilitação no processo como Terceiro Interessado e pedido de prazo para apresentação detalhada de informações que sustentariam os problemas anticompetitivos ali apontados.

Esta "pressa" da i. SG de aprovar a Operação sem restrições também chama a atenção negativamente, quando havia ainda quatro dias para o encerramento do prazo para novas habilitações; e, especialmente, em momento vivido pelo país onde toda a sociedade clama por preços mais baixos dos combustíveis e o Governo Central tem adotado medidas para tentar reduzir esses preços.

Segundo os dados apresentados na versão pública do Parecer SG, tem-se que a i. SG sequer chegou a realizar qualquer estudo ou análise para verificar, por exemplo, se do ponto de vista de eficiência logística haveria distribuidoras atendidas pela Biosev que, com a concretização da Operação, passariam a ter uma elevação em seu custo de compra de etanol hidratado e anidro em razão da maior probabilidade de o Grupo Raízen-Cosan se recusar a vender esses combustíveis a essas distribuidoras concorrentes.

Um estudo dessa natureza certamente serviria para aclarar aspectos relevantíssimos da dimensão geográfica do mercado relevante de produção e comercialização de etanol de forma que a i. SG também avaliasse os efeitos anticompetitivos da Operação no âmbito das áreas de influência das usinas da Biosev.

Nesse contexto, repise-se, por exemplo, o que este E. CADE já afirmou no estudo "Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência" sobre os fluxos logísticos para a distribuição e comercialização de etanol hidratado e as eficiências que a liberação da venda direta traria ao segmento em termos de eficiência logística e preços mais baixos para revendedores instalados próximos às usinas.

Além disso, ao se analisar os preços do etanol hidratado e anidro divulgados pela ESALQ, percebe-se, por exemplo, que, em relação ao estado de São Paulo, há preços "Semanais SP" / "Mensais SP" e preço "Diário Paulínia" que divergem entre si, segundo a Metodologia de cálculo ali apresentadas<sup>29</sup>. Essas diferenciações também existem em relação aos preços "SP", "Paulínia" e dos outros estados (Mato Grosso e Goiás) que estariam abarcados na chamada Região Centro-Sul.

---

<sup>29</sup> Disponível em <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/metodologia/metodologia-etanol-hidratado-estado-de-sao-paulo.aspx>> e <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/metodologia/ind-diario-paulinia-metodologia-e-perguntas-frequentes.aspx>>. Acessados em 02.03.21.

Ou seja, e em outros termos, também pela análise desses preços e seguindo a metodologia do "Monopolista Hipotético", amplamente divulgada e utilizada pelas autoridades antitruste de todo o mundo e o próprio Guia de AC do CADE, é possível inferir que para alguns estados ou regiões a dimensão geográfica do mercado relevante de produção e comercialização de etanol seria mais restritiva do que aquela da Região Centro-Sul, proposta pelas Requerentes e acatada no Parecer SG.

Esta mesma conclusão também vale para a integração vertical gerada pela Operação, especialmente quando (i) as Requerentes possuem usinas instaladas nos principais estados produtores e a Biosev não possuía, antes da Operação, uma relação vertical com o Grupo Raízen-Cosan; e (ii) este E. CADE já avaliou e concluiu sobre a existência de eficiências logísticas para aquisição de etanol, de forma que usinas mais próximas aos centros de distribuição ou aos centros consumidores possuem vantagens competitivas em relação àquelas mais distantes.

Ou seja, ao se definir o raio economicamente viável a partir de uma usina é possível reconhecer que a sua área de influência, em termos de demanda de distribuidoras por etanol hidratado e anidro e de revendedores de combustíveis, é inferior às fronteiras de um estado. Nesse caso, para a análise do impacto competitivo da Operação, esta i. SG não deveria ter levado em consideração as participações do Grupo Raízen-Cosan e da Biosev apenas em nível estadual, como fez em seu parecer, mas, também, no nível dessas áreas de influência (microrregiões estaduais).

Além disso, seria também imprescindível avaliar qual o impacto da Operação em termos de preços de compra de etanol para as distribuidoras atendidas pela Biosev.

Fica claro, portanto, pela descrição apresentada no Parecer SG, que esta análise não foi feita, cabendo a este E. Tribunal do CADE, ao aplicar as diretrizes trazidas no Guia AC, realizá-la antes de acatar a recomendação da i. SG; ou, simplesmente, devolver este processo para que a i. SG refaça a sua instrução aplicando as diretrizes e metodologias de análise previstas no Guia AC e focando também nos argumentos e impactos anticompetitivos apresentados neste requerimento.

Note-se que essa avaliação de microrregião é ainda mais correta e oportuna quando se **advoga pela venda e compra direta de etanol hidratado** entre usinas e postos revendedores de combustíveis.

Nesse caso, **o mercado a ser avaliado é também aquele da revenda de combustíveis** – e não da distribuição – **onde é entendimento consolidado deste E. CADE que suas fronteiras são restritas à cidade ou mesmo a um conjunto de bairros dentro de cidades de maior porte.**

A probabilidade de a participação de mercado do Grupo Raízen-Cosan superar 30%, uma vez considerado o mercado de comercialização - revenda de etanol em nível local, é ainda maior, especialmente naqueles estados em que a sua participação no segmento de distribuição é próxima ou supera 20% (ES, MG, RJ, SP, DF, PR, SC e RS, segundo informações apontadas na Tabela 11 do Parecer SG).

É ainda importante frisar que, usualmente, este E. CADE tem em suas análises de impacto anticompetitivo sempre pecado pelo excesso e, jamais, pela falta. Isso significa que, em casos complexos análogos ao presente, tanto a i. SG como especialmente este E. Tribunal do CADE sempre buscaram avaliar todos os possíveis cenários, seja para definição de mercado relevante, seja ainda para avaliação da dinâmica competitiva e seus impactos anticompetitivos, antes de proferir sua decisão final.

Reitera-se, nesse sentido, a superficialidade da análise e das conclusões apresentadas no Parecer SG, especialmente quando toda a sociedade clama e o Governo Central tem se empenhado em adotar medidas para a redução dos preços dos combustíveis no Brasil.

Assim, diante dos elementos e informações apresentadas acima, faz-se mister não apenas que seja deferido os **requerimentos da ora petionária para figurar no presente procedimento como Terceiro Interessado e apresentar, no prazo de 15 dias do presente protocolo, estudo e informações complementares** sobre os impactos anticompetitivos da Operação ao longo de toda a cadeia brasileira de combustíveis líquidos, como ainda a necessidade deste E. CADE de **reabrir o procedimento de investigação deste Ato de Concentração de forma a ser refeita toda a avaliação dos impactos anticompetitivos da Operação em tela, nos termos e metodologias definidas no Guia AC.**

## V. Das Conclusões e do Pedido.

Pelos argumentos expostos de forma sumarizada acima e que serão aprofundados em estudo complementar a ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do § 2º do artigo 117 do RICADE, fica evidente, **em primeiro lugar**, que tanto as Requerentes, como a própria SEAE, economizaram em suas avaliações sobre os impactos anticompetitivos da Operação, se esquivando de apresentar e analisar uma série de pontos que levam à **conclusão de que**, uma vez aprovada e concretizada a **fusão dos negócios de açúcar e álcool do Grupo Raízen-Cosan e da Biosev**, esta **trará sérios e irremediáveis prejuízos à concorrência e efeitos líquidos negativos ao bem-estar social** não compensados por eficiências econômicas, de forma que este **E. Tribunal do CADE não deve aprová-la da forma como apresentada pelas Requerentes ou recomendada pela i. SG.**

Em **segundo lugar**, pelas informações e dados apresentados, fica claro que a presente **Operação** não se enquadra nas hipóteses de Procedimento Sumário e, portanto, **deveria ter sido processada e analisada pela i. SG pelo Procedimento Ordinário.**

Logo, reitera-se aqui:

- a **legitimidade da ABRILIVRE para figurar como "Terceiro Interessado"** no presente procedimento e, por conseguinte, o seu **requerimento de habilitação para figurar nesse procedimento nesta qualidade;**
- o seu **requerimento de concessão do prazo adicional de 15 (quinze) dias**, previsto no § 2º do artigo 117 do RICADE, **para apresentação de estudo complementar** que reforçará os argumentos ora destacados acima e demonstrará de forma cabal os impactos anticompetitivos decorrentes da Operação, que não serão compensados por qualquer potencial eficiência econômica;
- o pedido de reabertura do procedimento de investigação dos efeitos anticompetitivos associados à Operação; e
- o **requerimento de reprovação da Operação**, após o seu processamento e análise pelo Procedimento Ordinário, por gerar efeitos líquidos negativos ao bem-estar do consumidor, aqui tratados como todo e qualquer demandante, direto ou indireto, de etanol hidratado e/ou anidro (*i.e.*, distribuidoras, postos revendedores e consumidores finais).

Colocando-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários para a apreciação dos requerimentos ora formulados, despedimo-nos,

Nestes Termos,  
P. Deferimento,



Rodrigo Zingales Oller do Nascimento

Diretor Executivo da AbriLivre