



**Ccent. 39/2021  
Grupo BMI / Ativos Argibetão**

**Decisão de Inaplicabilidade  
da Autoridade da Concorrência**

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

15/09/2021

DECISÃO DE INAPLICABILIDADE  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

Processo Ccent. 39/2021 – Grupo BMI / Ativos Argibetão

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA

1. Em 6 de agosto de 2021, foi notificada à Autoridade da Concorrência, nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante “Lei da Concorrência”), uma operação de concentração, que consiste aquisição, pelo BMI Group Management UK Limited (“Grupo BMI”), através da sua subsidiária CT Cobert Telhas S.A. (“BMI Cobert”), de um conjunto de ativos detidos pela Argibetão – Sociedade de Novos Produtos de Argila e Betão (“Negócio-Alvo”).
2. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
  - **Grupo BMI:** Empresa constituída ao abrigo das Leis do Reino Unido e ativa na produção de coberturas planas e inclinadas, designadamente telhados, e de soluções de impermeabilização na Europa, com uma presença significativa em partes da Ásia e África. O Grupo BMI está ativa no mercado português através da sua subsidiária BMI Colbert.

No seu todo, o Grupo BMI foca a sua atividade em 6 principais produtos: (i) telhas de cerâmica e betão, (ii) telhas de metal, (iii) membrana de betume, (iv) membranas sintéticas, (v) membranas aplicáveis sob a forma líquida, e (vi) componentes.

Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, o Grupo BMI realizou, em 2020, cerca de €[<100] milhões em Portugal.
  - **Negócio-Alvo:** Conjunto de ativos, atualmente detidos pela Argibetão (Grupo Secil)<sup>1</sup>, e vocacionados para a produção de telhas de betão<sup>2</sup>. Nos termos e para os efeitos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, o Negócio-Alvo realizou, em 2020, cerca de €[<5] milhões em Portugal.
3. A operação notificada configura uma concentração de empresas na aceção da alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, conjugada com a alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, não estando – como melhor se verá *infra* – sujeita à obrigatoriedade de notificação prévia, por não se encontrar preenchida nenhuma das condições previstas nas alíneas a), b) ou c) do n.º 1 do artigo 37.º do mesmo diploma

---

<sup>1</sup> Ainda que esteja em causa a assunção de controlo sobre um conjunto de ativos à Argibetão, e não a assunção de controlo sobre a *própria Argibetão*, a Notificante esclarece que a referida empresa irá deixar de fabricar telhas de betão no seguimento da transação, e que, não tendo a capacidade para continuar a fabricar estas telhas nem de qualquer outro tipo de material, se trata, efetivamente, de uma saída do mercado [E-AdC/2021/4274, de 17.08].

<sup>2</sup> Os ativos que compõem o Negócio-Alvo são: [Confidencial – Segredo Contratual].

## 2. MERCADOS RELEVANTES

### 2.1. Mercado Relevante

#### Posição da Notificante

4. De acordo com a Notificante, a atividade do Negócio-Alvo está, primordialmente, direcionada para o fabrico de telhas de betão.
5. Uma estrutura de telhado consiste na sobreposição de telhas, fixadas com segurança a um substrato sólido. As telhas podem ser fabricadas usando variados tipos de matérias-primas, tais como betão (que resulta da mistura de cimento *Portland*, areia, água e, frequentemente, diferentes tipos de corantes) ou argila. No primeiro caso, designam-se por telhas de betão ou telhas de cimento, no segundo, estão em causa as clássicas telhas cerâmicas.
6. De acordo com a Notificante, as telhas de betão são procuradas pela sua variedade e robustez face às telhas cerâmicas. No entanto, dado o seu maior peso, a sua instalação deve ser feita por profissionais. No que se refere à sua manutenção, a Notificante considera que a mesma é morosa e dispendiosa, “*sendo ainda necessárias reparações ocasionais para assegurar a integridade estrutural do telhado*”<sup>3</sup>.
7. Com base nestas características, e tendo ainda em consideração a prática decisória da Comissão Europeia (“CE”) e nacional<sup>4</sup>, a Notificante considera que as telhas de betão constituem um mercado relevante de produto distinto do das telhas cerâmicas.

#### Posição da AdC

8. Relativamente à prática decisória nacional, importa esclarecer que a decisão do processo Ccent. 59/2008 define um mercado relevante de produto que se alarga a todos os produtos pré-fabricados de betão, uma vez que uma definição mais rigorosa não teria qualquer influência no resultado da avaliação jusconcorrencial.
9. Também no processo Ccent. 33/2019 a AdC considerou não ser necessário definir, de forma mais rigorosa, o mercado relevante, tendo no entanto, relativamente à operação referida no ponto anterior, estreitado o mercado em análise às coberturas de telhado em peças de pequeno formato (*small format pitched roof coverings*).
10. Já no que diz respeito à prática decisória da CE, importa referir o que se segue.
11. Na sua decisão referente ao processo M. 2317 – *Lafarge/ Blue Circle (II)*, a CE limita-se a afirmar que a investigação mostrou que as telhas de betão constituem um mercado de produto distinto e que o mesmo tem um âmbito nacional<sup>5</sup>, sem, contudo, apresentar indicação ou descrição do processo analítico desenvolvido. No processo M.3415, é feita remissão para a prática anterior.
12. Numa decisão mais recente (referente ao processo M.8273 - *Standard/ Braas Monier*, de 27/03/2017), a CE voltou a remeter para as decisões já citadas, acrescentando, no

---

<sup>3</sup> Formulário de Notificação, ponto 4.1.

<sup>4</sup> Nomeadamente nas Decisões da CE nos processos M. 2317 – *Lafarge/Blue Circle (II)*, de 1/03/2001 e M.3415 – *CRH/Semapa/Secil*, de 28/05/2004. Relativamente à prática decisória nacional, a Notificante refere as Decisões da AdC nos processos Ccent. 59/2008 – *Secil Probetão/Rubetão*, de 20/11/2008 e Ccent. 33/2019 – *Edilans/Umbelino Rubetão*, de 27/07/2019.

<sup>5</sup> §13. “*The Commission’s investigation has shown that concrete roofing tiles constitute a distinct product market, and that the relevant geographic market is national in scope*”.

entanto, que a investigação original tem origem no processo M.180 – *Steely/ Tarmac*, em concreto na decisão da CE (12/02/1992) em remeter parcialmente a análise da concentração às autoridades nacionais do Reino Unido<sup>6</sup>.

13. Note-se, no entanto, que, nesta última decisão (M.8273) a CE analisou se, num hipotético mercado de “coberturas de pequeno formato para telhados inclinados”, existe substituíbilidade entre telhas de diversos materiais, em concreto telhas de betão/cerâmica (vistas conjuntamente), telhas de betume e telhas de metal. Desta análise concluiu-se existir pouca substituíbilidade entre telhas de betão ou cerâmica e telhas de metal por um lado e, igualmente, pouca substituíbilidade entre telhas de betão ou cerâmica e telhas de betume (normalmente designadas por placas ou soletos de betume), por outro.
14. Não obstante, por ser desnecessária uma investigação mais aprofundada, a CE manteve o precedente decisório que, como melhor se argumentou supra, se baseia na Decisão CE de remessa parcial no processo M.180 – *Steely/ Tarmac* de 1992.
15. Neste âmbito, importa contextualizar a avaliação efetuada pela CE há quase 30 anos. De facto, na *Steely/Tarmac* estava sob análise o mercado para coberturas de telhados inclinados no Reino Unido.
16. Em 1990, as telhas de betão representavam mais de 70% das vendas de coberturas de pequeno formato no Reino Unido.<sup>7</sup> As telhas cerâmicas eram consideradas um produto *premium*, dignas de um significativo prémio em termos de preço (adicional 10-20%) e, essencialmente utilizadas para manutenção, melhorias e reparação de edifícios (representando mais de 60% das vendas de telhas cerâmicas).<sup>8</sup>
17. Da investigação de mercado realizada pela AdC<sup>9</sup>, resultou que as telhas de betão e de cerâmica são consideradas como alternativas entre si, pese embora existirem algumas características em termos estéticos que podem fazer o cliente optar por uma ou por outra<sup>10</sup>. Na verdade, a maioria dos inquiridos pronunciou-se pela substituíbilidade total entre os dois tipos de telhas. Nenhum dos inquiridos referiu que não existia substituíbilidade entre os dois tipos de telha.
18. Por outro lado, da consulta de mercado resultou também que, em condições climatéricas normais (i.e. na ausência de variações extremas de temperatura, ou gelo), a durabilidade e resistência de ambos os tipos de telhas, de acordo com os respostas

---

<sup>6</sup> Decisão ao abrigo do artigo 9.º, n.º 3 do Regulamento n.º 4064/89 relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (alterado em 1998 e revogado pelo Regulamento n.º 139/2004).

<sup>7</sup> Decisão CE de remessa parcial no processo M.180 – *Steely/ Tarmac*, §25. Para comparação, em Portugal, em 2020, as vendas de telhas de betão representaram menos de 2,5% do total de vendas de telhas de betão e telhas cerâmicas. Fonte: Notificante e INE (Estatísticas de produção industrial: Produtos vendidos (€) da indústria por Tipo de produto (CAE Rev. 3)).

<sup>8</sup> Decisão CE de remessa parcial no processo M.180 – *Steely/ Tarmac*, §§24 e 26.

<sup>9</sup> Foram consultadas os seguintes empresas, enquanto compradoras de telhas de betão e de cerâmica: David & Nuno, S.A. (S-AdC/2021/2533 e E-AdC/2021/4601); Fernando Reis Morais & Filhos, Lda. (S-AdC/2021/2537 e E-AdC/2021/4604); F. P. Pereira, Lda. (S-AdC/2021/2536 e E-AdC/2021/4588); Domingos dos Santos da Silva, Lda. (S-AdC/2021/2535 e E-AdC/2021/4606); Fernando S. M. Costa, Lda. (S-AdC/2021/2534 e E-AdC/2021/4584).

<sup>10</sup> Não obstante, e sem prejuízo dos resultados da investigação de mercado pela AdC sobre esta questão, entende-se que a diferenciação entre os dois tipos de telhas baseada no elemento estético tenderá, progressivamente, a ser relativizada, como facilmente se pode constatar com uma breve consulta aos próprios sítios de internet e catálogos das partes.

obtidas, é equivalente, ainda que a da telha de betão tenda a ser, considerada como, ligeiramente, maior. Este elemento justifica-se pela opção no seu maior uso em determinadas zonas específicas do território nacional onde as condições temperatura ou gelo possam ocorrer em determinados períodos do ano. Ainda assim, considerando o tipo de clima que caracteriza Portugal Continental<sup>11</sup>, tem-se que as referidas zonas onde a opção por telha de betão predomina por motivos meteorológicos tenderão a ser casos circunscritos e não a regra.

19. Sobre esta matéria, um dos operadores de mercado referiu que “[A]ntigamente havia uma preferência pelas telhas de betão para instalação em telhados de casas localizadas em zonas com condições meteorológicas mais agrestes. Hoje em dia, com a evolução tecnológica da telha de cerâmica, essa preferência esbateu-se. Cerca de 95% dos clientes compram telhas de cerâmica, ainda que seja para serem instaladas em zonas com condições meteorológicas mais agrestes (Viseu, Vila Real, etc.)”<sup>12</sup>.
20. Finalmente, da investigação de mercado resultou que ambos os tipos de telhas podem ser instalados em telhados com a mesma estrutura, o que reforça a sua substituíbilidade funcional entre os dois tipos de telha.
21. Também por exemplo, Pedro e Brito, reforçam a ideia de substituíbilidade em termos funcionais referidas pela CE, quando referem que “[a]s vulgarmente designadas telhas de cimento (efectivamente são de argamassa de cimento e areia, eventualmente com pigmentos e granulado) são hoje em dia uma alternativa às telhas cerâmicas em praticamente todo o campo de aplicação destas (...)”, e que “(...) com o aumento do rigor tecnológico no fabrico e com a optimização das características do material, conseguidos tanto para as telhas cerâmicas como para as de cimento, as diferenças entre estas duas soluções tendem a esbater-se (...)”<sup>13,14</sup>.
22. De facto, também a CE reconhece existir uma substituíbilidade funcional entre telhas de betão e telhas cerâmicas por um lado, e que a diferença entre ambas — e a razão principal porque foram consideradas como mercados distintos — residia, fundamentalmente, no facto de as telhas cerâmicas serem percebidas como esteticamente distintas<sup>15</sup>, algo que vai de encontro à investigação de mercado conduzida pela AdC (com as necessárias adaptações da nota de rodapé n.º 10).
23. Note-se que mesmo dentro de cada material existem tipos diferenciados de telhas, não só no seu desenho (por exemplo, telhas lusa, marselhesa ou em cano), mas também

---

<sup>11</sup> O clima de Portugal Continental é caracterizado, segundo a classificação de Köppen, por clima temperado com Inverno suave, ainda que chuvoso, e Verão seco e mais ou menos quente (Fonte: IPMA <https://www.ipma.pt/pt/educativa/tempo.clima/index.jsp?page=clima.pt.xml>).

<sup>12</sup> (E-AdC/2021/4606).

<sup>13</sup> Paulo, Pedro & Brito, Jorge, 2001:39 (Secção 5.2.1), in “Classificação das coberturas inclinadas e respectivos revestimentos”. Monografia de apoio ao Mestrado avançado em construção e reabilitação (cadeira de construção de edifícios) do IST. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/282250913\\_Classificacao\\_das\\_coberturas\\_inclinadas\\_e\\_respectivos\\_revestimentos](https://www.researchgate.net/publication/282250913_Classificacao_das_coberturas_inclinadas_e_respectivos_revestimentos)

<sup>14</sup> Paulo, Pedro & Brito, Jorge, 2001:41 (Secção 5.2.2).

<sup>15</sup> “The willingness of purchasers of clay tiles to pay a premium can be explained by a perceived aesthetic difference between clay tiles and their functional substitutes made of concrete.” Decisão CE de remessa parcial no processo M.180 – *Steely/Tarmac*. §26. Sublinhado nosso.

nas suas propriedades estéticas, físicas e mecânicas (e, conseqüentemente, também ao nível de preços<sup>16</sup>).

24. Mas, como refere a Notificante, diversos produtores de telhas cerâmicas têm entrado no mercado das telhas de betão, como a Tejas Sánchez, a Tejas Borja e Perez Garcia, o que vem reforçar uma crescente oferta e de forma conjunta e integrada (i.e. das várias gamas) de telhas cerâmicas e de betão por parte de diversas empresas (sobretudo por via da aquisição, como bem refere a Notificante<sup>17</sup>).
25. Neste sentido se pode afirmar que a avaliação da CE vertida na sua Decisão de remessa parcial no processo M.180 – *Steely/Tarmac* de 1992 não tem, nos dias de hoje em Portugal, a validade que tinha, à época, no caso específico do mercado do Reino Unido<sup>18</sup>.
26. Assim, dado o exposto, a AdC considera que já não existirem razões suficientes que permitam autonomizar, enquanto mercados relevantes autónomos, as telhas de cimento das telhas cerâmicas. Tratar-se-á assim, de um mercado de produto diferenciado, com opções que podem responder melhor a situações/necessidades específicas independentemente da matéria-prima que, em concreto, possa ser utilizada (betão ou cerâmica).
27. Pelo exposto, para os presentes efeitos, a AdC considera estar em causa o mercado de coberturas de pequeno formato para telhados inclinados, abarcando telhas de betão e telhas cerâmicas.<sup>19</sup>
28. Assume-se que o mercado tem um âmbito nacional, não sendo relevante a sua definição em concreto (considerando que a Notificante argumenta tratar-se de um mercado de âmbito Ibérico).

### 3. DA OBRIGATORIEDADE DE NOTIFICAÇÃO

29. A obrigatoriedade de notificação prévia de uma concentração de empresas decorre do preenchimento de, pelo menos, uma das condições previstas no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, a saber:
  - (i) em consequência da sua realização se adquira, crie ou reforce uma quota igual ou superior a 50% no mercado nacional de determinado bem ou serviço, ou numa parte substancial deste;

---

<sup>16</sup> Refira-se, a título de exemplo, que numa consulta ao site de um grossista, os preços unitários das telhas de betão variavam entre os €0,79 e €1,07 enquanto os preços das telhas de cerâmica variavam entre os €0,74 e €1,53. Consulta ao site da Davidnuno. S.A. em 31/08/2021.

[https://davidnuno.com/\(S\(0eyp4d5wezxdn4fcz0xyadg2\)\)/artigos.aspx?grupo=10](https://davidnuno.com/(S(0eyp4d5wezxdn4fcz0xyadg2))/artigos.aspx?grupo=10)

<sup>17</sup> Formulário de Notificação, secção 4.5.5.

<sup>18</sup> Realce-se que a “especialidade” do mercado do Reino Unido face ao mercado português é validada pelo facto da argumentação indicada no caso de 1992 resultar, não da decisão da CE sobre o operação de concentração em si, mas da decisão que, nos termos do artigo 9.º, n.º 3 do Regulamento 4064/89 aceita a remessa parcial da instrução e decisão ao Reino Unido, logo aceitando e sancionando a condição deste Estado-Membro como um mercado distinto do mercado comum e, por isso, justificativo de uma análise individualizada.

<sup>19</sup> Para efeitos da presente decisão, não é relevante avaliar se o mercado inclui ou não outros tipos de cobertura de pequeno formato à base de betumes, fibrocimento ou metais.

- (ii) em consequência da sua realização se adquira, crie ou reforce uma quota igual ou superior a 30% e inferior a 50% no mercado nacional de determinado bem ou serviço, ou numa parte substancial deste, desde que o volume de negócios realizado individualmente em Portugal, no último exercício, por pelo menos duas das empresas que participam na operação de concentração seja superior a cinco milhões de euros, líquidos de impostos com este diretamente relacionados;
- (iii) o conjunto das empresas que participam na concentração tenha realizado em Portugal, no último exercício, um volume de negócios superior a 100 milhões de euros, líquido dos impostos com este diretamente relacionados, desde que o volume de negócios realizado individualmente em Portugal por, pelo menos, duas dessas empresas seja superior a cinco milhões de euros.

#### Volumes de Negócios

30. Os volumes de negócio do Grupo BMI e do Negócio-Alvo, em Portugal, no ano de 2020, foram de €[<100] milhões e €[<5] milhões, respetivamente.

#### Quotas de Mercado

31. Com base no volume de vendas da Notificante e dos Ativos Argibetão a quota de mercado conjunta das Partes é de [30-40]%<sup>20</sup>
32. Dado o exposto, a operação projetada não preenche o requisito de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, condição relativa “ao limiar do volume de negócios”.
33. A operação projetada também não preenche os requisitos de aplicação da alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, uma vez que, apesar de a quota no mercado conjunta se situar no intervalo 30-50%, não se verifica o requisito relativo à realização por, pelo menos, duas das empresas participantes na operação, no último exercício, de um volume de negócios superior a 5 milhões em Portugal (o que só sucede para a BMI).
34. Por outro lado, a operação projetada também não preenche o requisito de aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 37.º, condição relativa “à quota de mercado”, atendendo a que a quota agregada, no cenário pós-operação, é, como melhor *supra* se demonstrou, inferior a 50%.
35. Face ao exposto, entende a Autoridade da Concorrência que a presente operação de concentração não preenche as condições de notificação prévia obrigatória enunciadas no artigo 37.º da Lei da Concorrência.

---

<sup>20</sup> Segundo o INE, em Portugal (2020) o volume de telhas de cerâmica vendido ascendeu a €43.892.953 (Fonte: Estatísticas de produção industrial: Produtos vendidos (€) da indústria por Tipo de produto (CAE Rev. 3)

([https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0002723&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0002723&contexto=bd&selTab=tab2)). Considerando que a definição de mercado relevante apresentada pela AdC não faz distinção entre telhas de cerâmica e telhas de betão, ao valor indicado acresce o valor total afeto às telhas de betão [€680.328 (secção 4.4.1 do Formulário de Notificação)], assim perfazendo um total de mercado de €44.573.281. Considerando que o volume de negócios conjunto das partes, em Portugal (2020) terá ascendido a cerca de €[10-20 milhões], a correspondente quota de mercado ter-se-á fixado em [30-40]%. Note-se que esta tenderá a estar sobrestimada na medida em que os respetivos cálculos pressupõem que a totalidade do volume de negócios realizados pelas partes em Portugal (2020) foi afeto ao fabrico de telhas de cerâmica/betão. Neste sentido, concede-se a possibilidade da quota de mercado indicada ser ainda inferior.

**Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial.** 7

#### **4. AUDIÊNCIA PRÉVIA**

36. Nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 124.º do Código de Procedimento Administrativo, aplicado subsidiariamente por remissão do artigo 42.º da Lei da Concorrência, tendo em conta o estipulado no n.º 3 do artigo 54.º da mesma Lei e que a presente decisão é de inaplicabilidade, foi dispensada a audição prévia dos autores da notificação, dada a ausência de terceiros interessados e uma vez que a presente decisão não é desfavorável à Notificante.

#### **5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO**

37. Face ao exposto, o Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, delibera adotar uma decisão de inaplicabilidade, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a presente operação de concentração não se encontra abrangida pela obrigação de notificação prévia a que se refere o artigo 37.º deste diploma.

Lisboa, 15 de setembro de 2021

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

**X**

---

Margarida Matos Rosa  
Presidente

**X**

---

Maria João Melícias  
Vogal

**X**

---

Miguel Moura e Silva  
Vogal

## **Índice**

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA.....	2
2. MERCADOS RELEVANTES.....	3
2.1. Mercado Relevante .....	3
3. DA OBRIGATORIEDADE DE NOTIFICAÇÃO .....	6
4. AUDIÊNCIA PRÉVIA .....	8
5. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO .....	8