



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

O presente parecer técnico destina-se à instrução de processo constituído na forma da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, em curso perante o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC.

Não encerra, por isto, conteúdo decisório ou vinculante, mas apenas auxiliar ao julgamento, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, dos atos e condutas de que trata a Lei.

A divulgação de seu teor atende ao propósito de conferir publicidade aos conceitos e critérios observados em procedimentos da espécie pela Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE, em benefício da transparência e uniformidade de condutas.

Parecer n.º 204/COGPA/SEAE/MF

Brasília, 17 de maio de 2000.

**Referência:** Ofício nº 3113/98-SDE/GAB, de 31.08.98.

**Assunto:** Ato de Concentração nº 08012.005135/98-01

**Requerentes:** Monsanto do Brasil Ltda., Monsanto Company, Cargill Agrícola S.A. e Cargill Incorporated.

**Operação:** Aquisição pela Monsanto do Brasil de todos os ativos relativos aos negócios de sementes híbridas da Cargill Agrícola S.A., como reflexo da operação que ocorreu entre as matrizes das referidas empresas no mundo.

**Recomendação:** Aprovação sem restrições.

**Versão:** Pública

---

Senhor Secretário,

A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça solicita à SEAE, nos termos do artigo 54 da Lei nº 8884/94, parecer técnico sobre a aquisição da divisão de sementes da empresa Cargill Agrícola S.A., subsidiária da Cargill Incorporated, pela Monsanto do Brasil Ltda., subsidiária da Monsanto Company,

## I – DAS REQUERENTES

2. A Cargill Agrícola S.A., CGC nº 60.498.706/0001-57, subsidiária brasileira da Cargill Incorporated, atua no mercado nacional desde 1966, no processamento e na comercialização de grãos, café, cítricos e cacau e tem seus produtos destinados ao mercado nacional e internacional. Com a alienação dos negócios de sementes híbridas, o grupo Cargill concentra suas atividades em processamento de *commodities* largamente comercializadas no mercado mundial, tais como óleo e farelo de soja, óleo de girassol e de milho, *citrus*, cacau e, ainda, em operações de *trading* e de logística de exportação na América Latina, Europa, Ásia e África. A Cargill continuará, entretanto, com o negócio de sementes nos EUA e Canadá e poderá voltar a produzir no Brasil dentro de cinco anos. Em 1997 seu faturamento no Brasil foi de R\$ 2.296 milhões.

3. A Monsanto do Brasil, CGC nº 64.858.525/0001-45, é uma empresa controlada pelo grupo americano Monsanto Company, que atua no Brasil e no mundo na produção e comercialização de fosfatos, plásticos, fluidos térmicos, agroquímicos, produtos farmacêuticos, alimentícios e em biotecnologia. Com a aquisição da Sementes Agroceres S.A., passou a atuar também no mercado de produção e comercialização de sementes de milho, sorgo e girassol. Em 1997, a Monsanto Company faturou US\$ 7,5 bilhões e a Monsanto do Brasil US\$ 423 milhões.

## II – DA OPERAÇÃO

4. A Monsanto Company adquiriu todos os ativos relativos aos negócios de sementes da Cargill Incorporated, exceto nos Estados Unidos e Canadá. Com esta operação a Cargill transferiu para Monsanto todos os ativos e/ou ações, inclusive os empregados, necessários à pesquisa e produção de germoplasma de sementes de milho, sorgo, arroz, soja, trigo e girassol. No Brasil, a divisão da Cargill Agrícola S.A. que produz sementes híbridas de milho, sorgo e girassol foi adquirida pela Monsanto do Brasil Ltda. que já atuava nos segmentos de sementes de milho e sorgo. Esta operação realizou-se mediante o pagamento de US\$ 1.400.000.000 (um bilhão e quatrocentos milhões de dólares) à vendedora, em 30 de setembro de 1998.

5. Tal operação sujeitou-se à análise do sistema de defesa da concorrência devido ao fato de envolver empresas cujo faturamento supera 400 milhões de reais.

### III – DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

#### III.1 – DIMENSÃO PRODUTO

6. A Monsanto do Brasil Ltda. e a Cargill Agrícola S.A., no que se refere ao segmento de sementes que é o objeto da atual operação, atuam ambas no mercado de pesquisa e produção de sementes de milho e sorgo.

##### III.1.1 – MILHO

7. O mercado de sementes de milho pode ser estratificado de acordo com a tecnologia envolvida na produção da semente. A partir do cruzamento entre as variedades de milho são obtidos quatro tipos de sementes, que por ordem decrescente de produtividade são: híbrido simples, híbrido triplo, híbrido duplo e variedade. Devido ao potencial produtivo diferenciado, estas sementes possuem patamares de preços variados conforme se pode observar no Quadro 1.

**Quadro 1** – Nível de tecnologia das sementes de milho, tipos de sementes e faixa de preços (R\$/Sc 20 kg)

Tecnologia	Tipos de Sementes	Faixa de preços
Alta	Híbrido Simples	69,00 – 80,00
Média	Híbridos Duplo e Triplo	45,00 – 58,00
Baixa	Variedades	25,00 – 30,00

Fonte: Empresas do setor.

8. As empresas produtoras de sementes utilizam o germoplasma como matéria-prima na criação de novas gerações de sementes melhoradas, que antes passam por um processo de desenvolvimento e de seleção, necessário à obtenção de linhagens puras por meio de multiplicação ou auto-fecundação, onde cada linhagem carrega características próprias que são desejadas pelos pesquisadores no produto final. Desenvolvido o potencial das linhagens, por meio do cruzamento obtém-se uma variedade ou um híbrido simples.

9. A diferenciação de tecnologias<sup>1</sup> ocorre desde o momento da multiplicação de sementes até a produção de grãos, onde os cuidados com o cultivo diminuem em função do tipo de híbrido, que pode ser o simples, o triplo ou o duplo, nesta ordem. Evidentemente, os custos de multiplicação das sementes são proporcionais à atenção requerida pela cultura. Este é o principal fator que explica as diferenças de preço entre as várias qualidades de sementes colocadas no mercado, juntamente com os níveis de produtividade de cada uma. Todavia, o preço não é a única variável levada em consideração pelos agricultores na escolha do tipo de semente que compra. Eventualmente, sementes de maior valor são também as de maior potencial produtivo e por consequência maior rentabilidade. No entanto, para que cada semente exerça seu potencial produtivo, é necessário que o usuário utilize a tecnologia adequada ao seu manuseio, fator que ajuda a delimitar os limites de substituição entre estes produtos. Neste sentido, um produtor com baixa utilização de tecnologia, diante de um aumento de preços das sementes de menor nível tecnológico, não deixará de utilizar esta semente para utilizar uma com potencial produtivo maior, porque este produtor não terá condições de tornar este potencial realidade.

10. Dentre os quatro tipos de sementes de milho definidos acima, três são produzidos e comercializados pela Monsanto e pela Cargill: híbridos simples, duplo e triplo. O híbrido simples é um dos mercados relevantes no que se refere ao mercado das sementes de milho. Os híbridos duplo e triplo constituem conjuntamente outro mercado, visto que eles se encontram dentro da mesma faixa de preços e não são tecnologicamente muito diferentes, podendo o produtor substituí-lo sem grandes problemas. Assim, o híbrido simples representa o menor grupo de produtos necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um pequeno porém significativo e não transitório aumento de preços, tal como os híbridos duplos e triplos conjuntamente.

### III.1.2 – SORGO

11. As sementes de sorgo podem ser classificadas em graníferas e forrageiras. O sorgo granífero é utilizado principalmente para fazer ração, enquanto o forrageiro

---

<sup>1</sup> O surgimento de uma linhagem específica é um processo que decorre após várias gerações. O cruzamento de duas linhagens resulta no milho híbrido simples. O cruzamento de dois híbridos no híbrido duplo. O cruzamento de um híbrido simples com uma outra linhagem, o híbrido triplo. Em ordem decrescente de produtividade e de custo tem-se as variedades simples, triplos e duplos.

serve de pastagem. Assim, um produtor que deseje obter o grão para a ração, não plantaria o sorgo forrageiro mesmo que o preço do granífero se elevasse bastante. Por outro lado, o sorgo granífero pode servir de pastagem mas, como o preço das sementes deste são mais elevados, isso dificilmente ocorreria. A Cargill atua somente no mercado de sementes de sorgo granífero enquanto a Monsanto atua no de granífero e forrageiro.

12. Assim, o mercado relevante no que diz respeito às sementes de sorgo é o de sorgo granífero.

### III.2 – DIMENSÃO GEOGRÁFICA

13. As sementes devem estar adaptadas às condições edafo-climáticas dos países a que se destinam, sendo que a diversidade destas condições existente entre os países dificulta o fluxo comercial internacional desses produtos. Neste sentido, o mercado geográfico relevante não poderia ser o internacional.

14. As diversas sementes híbridas de milho e as sementes de sorgo podem ser cultivadas em todas as regiões do país, diferentemente da semente de soja, que é muito sensível ao número de horas de exposição a luz (fotoperiodismo), havendo para cada latitude uma semente específica. Assim, pode-se afirmar que o mercado geográfico relevante, tanto para sementes de sorgo quanto para sementes de milho, é o nacional.

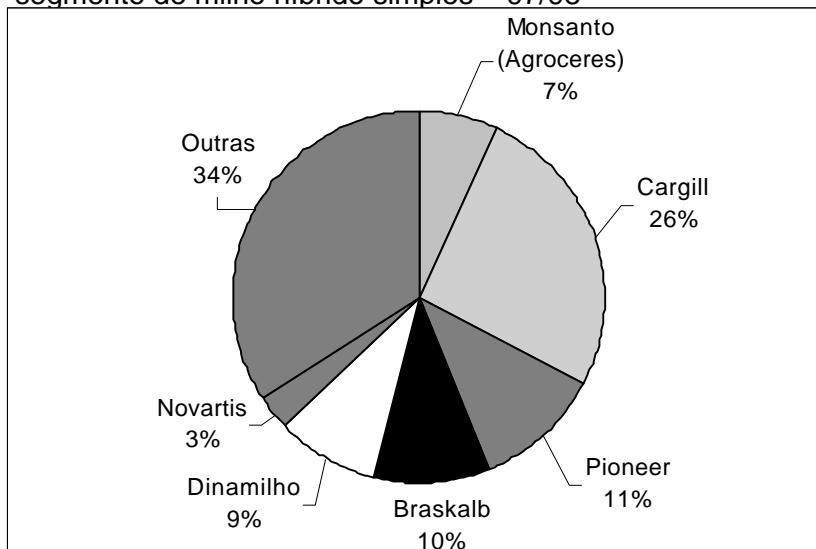
## IV – POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

### IV.1 – MILHO

15. No segmento de milho híbrido simples, as requerentes possuem 33% do mercado conforme ilustra o Gráfico 1. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração, uma concentração gera controle de parcela de mercado suficientemente alta para viabilizar o exercício unilateral do poder de mercado sempre que resultar em uma participação igual ou superior a 20% do mercado relevante. No que se refere ao exercício coordenado de poder de mercado, pode-se afirmar que a participação das quatro maiores (C4) empresas é inferior aos 75% estipulados pelo Guia,

ou melhor, é igual a 63%, o que não viabiliza o exercício coordenado, apesar da participação da empresa concentrada ser superior a 10% do mercado relevante.

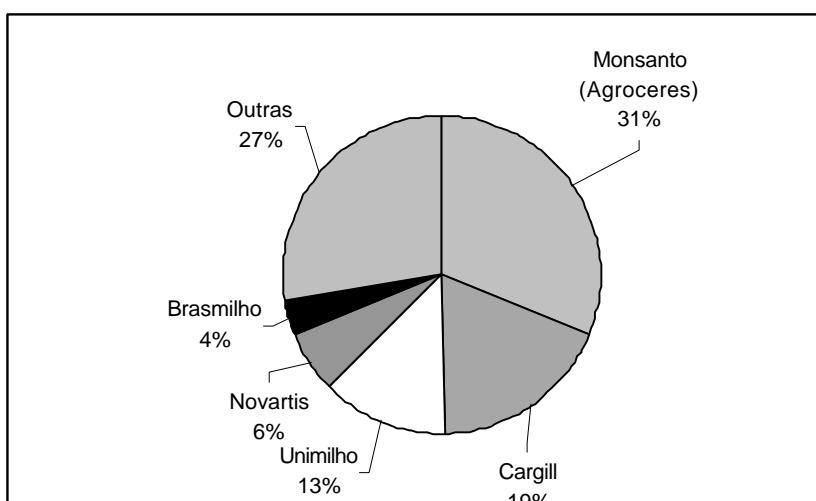
**Gráfico 1 – Participação de mercado das empresas no segmento de milho híbrido simples – 97/98**



Fonte: Requerentes

16. A participação da requerentes é igual a 50% do mercado relevante no que se refere às sementes de milho híbrido duplo e triplo, o que segundo o Guia viabiliza o exercício unilateral de poder de mercado. Além disso, as quatro maiores empresas detém 73% do mercado o que não viabiliza o exercício coordenado de poder de mercado apesar da participação das requerentes ser maior que 10%.

**Gráfico 2 - Participação de mercado das empresas no segmento de milho híbrido duplo e triplo – 97/98**

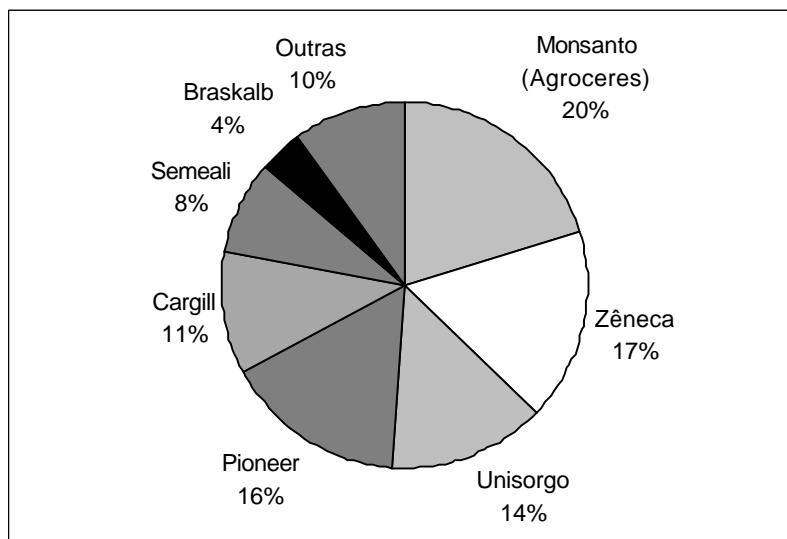


Fonte: Requerentes

## IV.2 – SORGO

17. No segmento de sorgo granífero a participação de mercado das requerentes é igual a 31%. e a participação das quatro maiores empresas é igual a 78% como mostra o Gráfico 3. Neste sentido, pode-se afirmar que neste segmento existe possibilidade de exercício unilateral e coordenado de poder de mercado.

**Gráfico 3 – Participação de mercado das empresas no segmento de sorgo granífero – 97/98**



Fonte: Requerentes

18. No segmento de milho híbrido simples, duplo/triplo e sorgo granífero pôde-se perceber que as requerentes possuem parcelas de mercado elevadas viabilizando o exercício unilateral de poder de mercado. Além disso, no segmento de sorgo granífero o exercício coordenado de poder de mercado também foi viabilizado.

19. Mesmo se os mercados relevantes fossem os de sementes de milho e sorgo em geral, a parcela de mercado das requerentes, que, no caso do milho seria de 46,21%

e no caso do sorgo de 29,82%, também viabilizaria o exercício unilateral de poder de mercado.

## V – PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DO PODER DE MERCADO

### V.1 - IMPORTAÇÕES

20. As importações de sementes não são significativas para o mercado nacional, tendo em vista que as sementes devem ser desenvolvidas em ambientes compatíveis com o solo e clima em que serão cultivadas.

21. As importações representaram 0,3% e 3,3% do total produzido de sementes de milho e de sorgo, respectivamente, em 1997. Já em 1998, houve aumento na importação de sementes de sorgo e redução na importação de sementes de milho, conforme se observa no Quadro 2.

**Quadro 2 – Importações brasileiras de sementes de milho e sorgo – 1996/1998**

ANOS	SEMENTES DE MILHO		SEMENTES DE SORGO	
	QUANTIDADE (t)	US\$ FOB (mil)	QUANTIDADE (t)	US\$ FOB (mil)
1996	30,5	251,3	744,9	515,9
1997	453,4	1.417,1	368,6	392,4
1998	116,4	308,6	1.784,7	1.925,8

Fonte: Secex/Decex

22. Assim, as importações não são um antídoto efetivo contra o exercício do poder de mercado. Por este motivo, analisar-se-á em seguida as barreiras à entrada.

### V.2 – BARREIRAS À ENTRADA

23. A maior barreira à entrada de novos concorrentes nos mercados relevantes de sementes de milho e sorgo se refere à pesquisa e ao desenvolvimento, que têm elevados custos e longo prazo de duração. Pode-se levar até dez anos para se desenvolver uma semente. No entanto, no que se refere à multiplicação e beneficiamento de sementes, a entrada é fácil e suficiente pois qualquer empresa disposta de capital pode licenciar sementes de diversas empresas e também da Embrapa e ofertar estas no

mercado pagando royalties às empresas licenciadoras. A quantidade de capital para montar uma Unidade de Beneficiamento de Sementes (UBS) depende do tamanho e do grau de tecnologia da planta e pode variar entre 500 mil reais e 5 milhões de reais.

24. No caso do milho híbrido simples, há fortes concorrentes das requerentes no mercado brasileiro, como a Pioneer que é a maior empresa produtora de milho híbrido simples nos EUA, além da Novartis e da Dinamilho. Diante de um aumento de preços por parte das requerentes, as empresas concorrentes podem aumentar sua oferta em até dez vezes no período inferior a dois anos de forma a atender o mercado consumidor.

25. No que se refere aos milhos híbridos duplo e triplo é importante ressaltar que, apesar da elevada concentração de mercado, a entrada é fácil e suficiente visto que, empresas que produzem milho híbrido simples podem facilmente no período superior a 1 ano mas inferior a 2 anos passar a produzir milho híbrido duplo e triplo. Isso ocorre porque a tecnologia envolvida na produção destes últimos é inferior a utilizada para produção dos híbridos simples. No entanto, a entrada de empresas que atuam nos segmentos de milho híbrido duplo e triplo no segmento de milho híbrido simples é mais complicada.

26. No segmento de sementes de sorgo granífero apesar das requerentes possuírem 31% do mercado, grandes concorrentes, como a Zêneca – maior empresa antes da operação em análise - podem no período superior a 1 ano mas inferior a 2 anos aumentar sua produção em até dez vezes. Assim, diante de um aumento de preços por parte das requerentes, empresas estrangeiras que ainda não atuam no Brasil, podem entrar no país e empresas que já estão aqui podem aumentar a oferta de sementes.

27. Um número relativamente grande de participantes, inclusive empresas transnacionais, atua no mercado de sementes, sendo que, nos últimos anos, ocorreram várias entradas de grandes companhias. Acredita-se que a necessidade de capital e as economias de escala e escopo não representem barreiras à entrada. É interessante ressaltar que várias empresas da indústria química, mais especificamente, do setor de agroquímicos, tem entrado no segmento de sementes seguindo da tendência de ofertar ao produtor pacotes tecnológicos fechados.

28. Existem grandes empresas que já atuam neste mercado em outros países que podem vir a entrar no Brasil, principalmente porque elas já dispõem de *know-how* apesar de, na maioria das vezes, não possuir material genético apropriado. Além disso, acredita-se que a entrada pode ser, de certa forma, suficiente, visto que as empresas entrantes, provavelmente, serão capazes de apropriar-se de parte do mercado das empresas instaladas ou de parcela de crescimento do mercado.

29. É importante ressaltar que qualquer empresa que esteja investindo em pesquisa, independentemente do seu porte, pode descobrir, a qualquer momento, outras variedades de sementes resistentes às pragas e doenças e mais bem adaptadas às condições de clima e solo da região de cultivo, suprindo com qualidade as novas demandas do mercado. Isso pode alterar o poder de mercado das empresas envolvidas e estabelecer novas regras para a concorrência.

## VI – RECOMENDAÇÃO

30. No segmento de milho híbrido simples, duplo/triplo e sorgo granífero pôde-se perceber que as requerentes possuem parcelas de mercado elevadas o que determina a possibilidade de exercício unilateral de poder de mercado, sendo que, no mercado de sorgo granífero também há possibilidade de exercício coordenado de poder de mercado. No entanto, as barreiras à entrada não são representativas o que implica em baixa probabilidade de exercício de poder de mercado. O setor de sementes é um segmento que tem passado por grandes reestruturações no Brasil e neste sentido o grau de concentração tem aumentado sensivelmente apesar da forte competição existente entre as empresas. Assim, deve-se estar em estado de alerta para coibir possíveis abusos de poder de mercado e práticas anticompetitivas. Pelos argumentos expostos, este ato pode ser aprovado da forma como foi apresentado.

À apreciação superior.

Maristela Franco Paes Leme  
Coordenadora

Eduardo Luis Leão de Sousa  
Coordenador-Geral de Produtos Agrícolas

De acordo.

Paulo Corrêa  
Secretário-Adjunto

De acordo.

Claudio Monteiro Considera  
Secretário de Acompanhamento Econômico