



CONSULTA RELATIVA À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL APÓS O TERMO DA ATUAL CONCESSÃO

SENTIDOS PROVÁVEIS DE DECISÃO SOBRE

**O CONCEITO DE ENCARGO FINANCEIRO NÃO RAZOÁVEL PARA EFEITOS DE COMPENSAÇÃO DO CUSTO
LÍQUIDO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL**

E

A METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS LÍQUIDOS DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL (CLSU)

CONTRIBUTO DOS CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.

(VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL)

Lisboa, 18 de agosto de 2020

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	3
II.	CONTRIBUTOS DOS CTT	5
II.1.	NOTA PRÉVIA: A DIFERENÇA DE CONTEXTO ENTRE 2014 E 2020	5
II.2.	CONTRIBUTOS SOBRE A REDEFINIÇÃO DO CONCEITO DE EFNR	8
II.3.	CONTRIBUTOS SOBRE A METODOLOGIA DOS CLSU	16
II.4.	OUTROS CONTRIBUTOS	17
III.	CONCLUSÕES	19

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Em 30.06.2020 a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (“**ANACOM**”) deu início a uma consulta pública relativa à prestação do serviço postal universal após o termo da atual concessão (“**Consulta Pública**”), pelo prazo de 20 dias úteis, prorrogados adicionalmente por mais 15 dias úteis.
2. No âmbito da referida Consulta Pública a ANACOM pretende recolher contributos por parte do setor e da sociedade em geral, nomeadamente sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do Serviço Universal (“**SU**”) após o termo da atual concessão, a ocorrer em 31.12.2020, e dos termos em que o SU será prestado pelo(s) Prestador(es) de Serviço Universal (“**PSU**”) que for(em) designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (“**Lei Postal**”).
3. Para o efeito, e na mesma data, a ANACOM publicou seis sentidos prováveis de decisão, todos de 26.06.2020, incidentes, respetivamente, sobre:
 - a) informação a prestar pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal aos utilizadores;
 - b) distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio;
 - c) conceito de Encargo Financeiro Não Razoável (“**EFNR**”) para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal;
 - d) metodologia de cálculo dos Custos Líquidos do Serviço Postal Universal (“**CLSU**”);
 - e) critérios a que obedece a formação dos preços do serviço postal universal; e
 - f) parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal.
4. Por razões de clareza expositiva, os CTT – Correios de Portugal, S. A. (“**CTT**”) optam por tecer os seus contributos, relativamente a cada um dos sentidos prováveis de decisão acima elencados, em documentos separados.
5. Atendendo, porém, a que os sentidos prováveis de decisão sobre: (i) o conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal (“**SPD EFNR**”) e (ii) a metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal (“**SPD CLSU**”), se demonstram intrinsecamente conexos, uma vez que abordam, a partir de ângulos distintos, a mesma realidade — o financiamento do SU —, os CTT entendem benéfico, para a economia da Consulta Pública, que seus contributos relativos ao SPD EFNR e ao SPD CLSU sejam apresentados no presente documento.

6. Conforme previsto no artigo 18.º, n.ºs 1 e 2¹ da Lei Postal, os PSU “têm direito à compensação do custo líquido do serviço universal quando este constitua um encargo financeiro não razoável para os mesmos”, cabendo à ANACOM “definir o conceito de encargo financeiro não razoável, bem como os termos que regem a sua determinação”, o que fez na Deliberação de 18.02.2014 (“**Deliberação EFNR**”).
7. Ademais, determina o artigo 19.º, n.º 1 e n.º 2², da Lei Postal que “o custo líquido do serviço universal consiste na diferença entre o custo líquido em que incorrem os prestadores de serviço universal, operando com as obrigações de serviço universal, e o custo líquido dos mesmos prestadores, operando sem essas obrigações”, competindo à ANACOM “definir a metodologia de cálculo do custo líquido do serviço universal, de acordo com os princípios e regras consagrados nesta secção”, que ficou concretizada na Deliberação de 18.02.2014 (“**Deliberação CLSU**”).
8. No contexto do termo, em 31.12.2020, do contrato de concessão vigente, celebrado entre o Estado português e os CTT, a ANACOM entendeu pertinente visitar quer o conceito de EFNR, quer a metodologia de cálculo do CLSU, iniciativa que os CTT congratulam pois, como resultará refletido nos seus contributos abaixo, entendem que o *status quo* do modelo de financiamento do SU não responde às necessidades que se fazem sentir nesse âmbito, especialmente atendendo ao especial contexto de designação de um – ou vários – novo(s) PSU(s).
9. No entanto, e como se esclarecerá adiante, os CTT consideram que a revisão encetada pela ANACOM é mínima e não é suficiente para responder às principais preocupações na matéria.
10. De notar que algumas destas questões já haviam sido objeto de reflexão no âmbito da Consulta Pública Sobre a Prestação do Serviço Postal Universal Após o Fim da Atual Concessão, lançada em 26.11.2019 (“**Consulta SPU 2019**”), cujo relatório final foi aprovado e publicado no sítio da internet da ANACOM em 09.03.2020³, tendo os CTT tido já oportunidade de manifestar a sua opinião em relação a alguns dos tópicos agora discutidos.
11. Os CTT, sendo o atual concessionário da prestação do SU, em todo o território nacional, até 31.12.2020, esperam que os contributos e opiniões manifestadas no presente documento sejam úteis e auxiliem a ANACOM a adotar as decisões mais corretas, adequadas e oportunas em relação à futura prestação do SU em Portugal.
12. Os contributos e opiniões manifestadas no presente documento são apresentados tendo em atenção o atual contexto, legal, regulamentar e de mercado, e visam apoiar a ANACOM no exercício das suas atribuições. Não prejudicam, por isso, outras posições que podem vir a ser

¹ Esta norma tem como fonte o n.º 3 do artigo 7.º da Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço (“**Diretiva Postal**”).

² Esta norma tem como fonte o n.º 3 do artigo 7.º, bem como o Anexo I da Diretiva Postal.

³ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1518541>.

manifestadas ou propostas pelos CTT em relação à prestação do SU após o fim da atual concessão.

II. CONTRIBUTOS DOS CTT

II.1. NOTA PRÉVIA: A DIFERENÇA DE CONTEXTO ENTRE 2014 E 2020

13. Antes de abordar os seus específicos contributos para a Consulta Pública, os CTT entendem relevante abrir um breve parêntesis para explicar que, quer a Deliberação EFNR, quer a Deliberação CLSU, foram adotadas⁴ há mais de 6 anos (em 2014), num enquadramento muito específico que não se pode reproduzir para a futura concessão.
14. Desde logo, e tal como os CTT expressaram no âmbito da Consulta SPU 2019, os mecanismos de financiamento do PSU estiveram sempre muito ligados a duas ideias essenciais, sendo questionável que as mesmas continuem a manter-se atuais ou relevantes, pelo menos como eram em 2014, e menos que se projetem com relevância para a futura concessão. Vejamos.
15. *A primeira dessas ideias* prende-se com a capacidade do PSU de internalizar os custos gerados com a prestação do serviço, nomeadamente das suas componentes deficitárias ou na prestação de serviço a utilizadores não rentáveis. Esta ideia sempre esteve ligada à possível existência de zonas rentáveis e zonas não rentáveis e utilizadores rentáveis e utilizadores não rentáveis, no sentido em que o lucro gerado naquelas poderia compensar os custos incorridos nestas.
16. No entanto, a acentuada queda do tráfego postal nos últimos anos, com perspetivas muito sérias de agravamento nos próximos anos, evidencia que a ideia de internalização dos custos de prestação do SU tem vindo a perder relevância e deixou de ser um fundamento adequado para a definição de mecanismos de financiamento. Na futura concessão não parece que este possa ser um fundamento adequado para a manutenção do mecanismo de financiamento do SU, sobretudo, como se percebe facilmente, num caso de fragmentação geográfica da sua prestação.
17. *A segunda dessas ideias* diz respeito à progressiva liberalização do setor, em que o operador tradicional poderia ter, durante um determinado período, um peso significativo na influência das dinâmicas competitivas do mercado. Ora, a liberalização do setor postal em Portugal, iniciada em 1999, ficou integralmente concluída em 2012, ou seja, há quase 10 anos, pelo que esta segunda ideia, salvo melhor opinião, já não constitui um fator relevante na definição do modelo de financiamento do SU.

⁴ Ressalve-se que, de resto, os CTT sempre manifestaram a sua oposição ao teor da Deliberação EFNR e à Deliberação Metodologia, nomeadamente nas suas pronúncias de 08.08.2013, mantendo integralmente a sua posição. Estas pronúncias encontram-se disponíveis em: https://www.anacom.pt/streaming/CTT_metodologia_resposta.pdf?contentId=1190804&field=ATTACHED_FILE (CLSU) e em https://www.anacom.pt/streaming/CTT_EFNR_resposta.pdf?contentId=1190805&field=ATTACHED_FILE (EFNR).

18. De referir aqui que o correio em quantidade, é, precisamente, um dos segmentos onde existe maior pressão competitiva, pelo que não se justifica continuar a considerar que este segmento pode (continuar) a compensar segmentos deficitários.
19. Uma ideia adicional que pode agora ser acrescentada. Em 2014 havia já, nos termos do artigo 53.º da Lei Postal, um PSU designado (os CTT, com efeitos até 31.12.2020), fator que agora, naturalmente, não se verifica. À data, os CTT, sendo o prestador de serviços postais “histórico”, detinham uma situação que, no entender da ANACOM, permitia alicerçar a ideia de endogeneização dos CLSU, fator que foi, nessa ocasião, tida em conta⁵. O ponto 12 da Deliberação EFNR (repetido na p. 2 do SPD EFNR) é claro nesta matéria, ao estabelecer que tanto o contexto sectorial vigente à data como a situação específica do PSU já designado, nomeadamente a sua “real situação económico-financeira”, foram tidos em conta no racional que culminou na definição do conceito de EFNR.
20. É, portanto, um contexto muito diferente aquele que hoje se verifica (sem prejuízo de referir que, em rigor, os moldes em que será prestado o SU estão ainda, em larga medida, por definir pelo Governo). A própria ANACOM reconhece isto mesmo no SPD EFNR, ao referir na p. 9 que *“a decisão da ANACOM que estabeleceu o conceito de EFNR foi elaborada num contexto distinto do que poderá vir a ser observado após o fim do atual contrato de concessão do SU.”*
21. Esperava-se assim que a ANACOM reequacionasse profundamente o conceito de EFNR, no sentido de: (i) por um lado, promovesse e incentivasse a participação no procedimento de designação do próximo PSU, conferindo-lhes, desde já, certeza e segurança no que concerne aos contornos do financiamento da prestação do SU, e, (ii) por outro lado, que tais contornos, pela sua generalidade e abstração⁶, fossem suscetíveis de acautelar as necessidades de financiamento do próximo PSU, independentemente das suas concretas características, e levassem em conta as drásticas mudanças que impactam atualmente no setor.
22. De facto, lê-se no estudo *«Postal services in the EU»*⁷, elaborado pela Copenhagen Economics, que *“the postal industry is being disrupted by technological developments. Digital transformation is affecting the postal sector on two fronts. On one side, digital means of communication are replacing paper-based ones, decreasing the demand for letters. On the other side, the possibility of shopping online and having goods delivered is increasing the demand for parcels and packets”*.

⁵ Conforme se lê, por exemplo, no ponto 7 da Deliberação EFNR, *“Num ambiente de efetiva concorrência, o financiamento dos CLSU tem de ser externalizado, já que o PSU, exposto a uma efetiva concorrência nas zonas rentáveis, teria de descer os preços reduzindo as suas margens para manter a sua competitividade, sendo assim incapaz de manter endógenos os custos de prestação do SU.”* Continua o ponto 11: *“considera-se que, no caso de o PSU manter sustentadamente quotas de mercado elevadas, ou seja, em situações em que o mercado não é, com grande probabilidade, suficientemente concorrencial, os CLSU poderão não representar um encargo financeiro não razoável decorrente da prestação do SU, uma vez que não constituam uma desvantagem competitiva significativa para o PSU”*.

⁶ Seguindo-se, assim, a posição do Tribunal de Justiça da União Europeia, vertida no Acórdão relativo ao processo C-222/08, no contexto da definição do conceito de encargo excessivo, para efeitos da regulação do setor das comunicações eletrónicas: cabe *“à autoridade reguladora nacional fixar, de modo geral e abstrato, os critérios que permitem determinar os limiares a partir dos quais, tendo em conta as características indicadas no número anterior, um encargo pode ser considerado excessivo”* (o destaque é nosso).

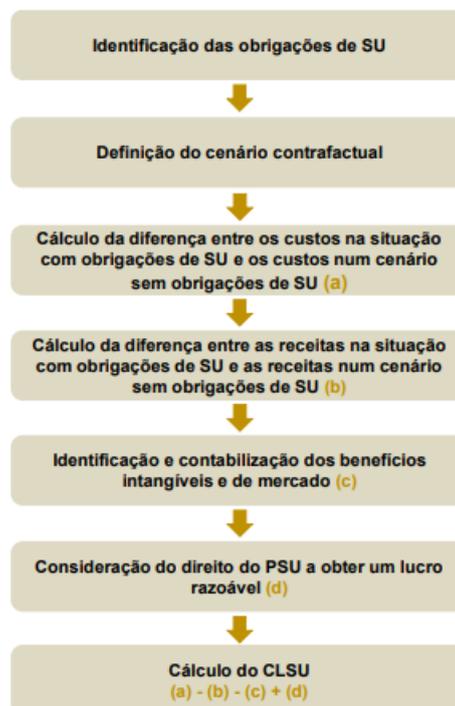
⁷ Disponível em https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/520/1579077202/copenhagen-economics_postal-services-in-the-eu_2019.pdf.

23. Ademais, o European Regulators Group for Postal Services (“**ERGP**”), aponta no mesmo sentido, designadamente no relatório «*ERGP Report on Key Consumer Issues*»⁸, recentemente levado a consulta pública, no qual se lê: “*The digital transformation is affecting the postal sector from two sides. On the one hand, digital means of communication are replacing paper-based ones, decreasing the demand for letters through e-substitution. On the other hand, digitisation and automation together with innovation in terminal equipment (e.g. smartphones) have given the possibility to boost e-commerce and ignited both demand and innovation in parcel delivery methods, which is a competitive sector*”.
24. Por todas estas razões, no entender dos CTT, justificava-se uma revisão com maior profundidade da globalidade do mecanismo de financiamento do SU. De resto, é precisamente nesse sentido que têm vindo a apontar os documentos mais recentes do ERGP:
- a) Por exemplo, no documento «*ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services*» (2019)⁹, lê-se o seguinte a este propósito: “*the new framework should simplify the existing methodology for universal service net cost calculation and ensure that such **a methodology and its outcomes as well as any methods of financing a net cost do not introduce competitive distortions***” (cf. p. 13, sem destaque no original);
 - b) E no document «*ERGP Report – Developments in the postal sector and implications for regulation*», refere-se o seguinte a propósito da experiência em outros países da UE: “*According to ERGP’s records, so far only 10 NRAs have calculated the net cost of the USO following the methodology indicated in Annex I to the PSD in the last five years: this is because some Member States have no provisions in their national legislation on net cost calculation while others have explicit provisions that have not been applied so far. **Many of them experienced difficulties in the calculation, concerning the complexity of the model set by the Annex. From ERGP’s reports on net cost calculation, the need to simplify and clarify the principles contained in Annex I to the PSD emerged***” (cf. p. 16, sem destaque no original).
25. Basta atentar na figura 2 da p. 7 do SPD CLSU para perceber a complexidade do atual modelo de cálculo do financiamento do SU, que não promove certeza e segurança:

⁸ Disponível em <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42142/attachments/3/translations/en/renditions/native>.

⁹ Disponível em https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

Figura 2 – Etapas da metodologia de cálculo dos CLSU



Fonte: ANACOM.

26. Face à complexidade do modelo, não admira, por isso, que existam países da UE que o tenham abandonado e que procurem métodos alternativos, mais simples, mais previsíveis e mais estáveis.
27. Apesar da evolução do setor e dos documentos publicados sobre o tema, nota-se que, na sua essência, a ANACOM pretende manter o *status quo* relativamente inalterado na matéria, o que não deixa de ser surpreendente, sobretudo se tivermos em linha de conta a posição preliminar apontada pela ANACOM na Consulta SPU 2019, em que o Regulador parecia admitir uma revisão mais profunda da matéria.

II.2. CONTRIBUTOS SOBRE A REDEFINIÇÃO DO CONCEITO DE EFNR

28. Na Consulta SPU 2019 a ANACOM dedicou duas questões – a Q25 e a Q26 – ao tema do conceito de EFNR e da metodologia de cálculo do CLSU, demonstrando a sua sensibilidade para a necessidade de revisão desses temas (bem como a sua abertura à efetiva revisão dos mesmos), com referência à preparação da prestação do SU após o termo do atual contrato de concessão.
29. Apresentou duas opções possíveis (sumariadas na p. 5 do SPD EFNR), admitindo, por um lado, a hipótese de existência de EFNR a partir do momento em que o(s) PSU fosse(m) designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º e manifestando a posição de que a

não revisão do conceito de EFNR poderia levar à inexistência de interesse em concorrer ao futuro procedimento.

30. Nessa sede, os CTT (bem como outros interessados) manifestaram a sua posição de que o valor de CLSU deve ser aquele que resultar do procedimento de designação do PSU, em paralelo com o que sucede no caso das comunicações eletrónicas. Com efeito, a conclusão de que o funcionamento eficiente do mercado não é suficiente para assegurar a prestação do SU, implica, necessária e implicitamente, o reconhecimento de que existem determinadas componentes ou prestações do SU que só podem ser disponibilizadas fora das condições normais de mercado.
31. Na altura referiu-se, adicionalmente, que o método de identificação do valor dos CLSU no próprio procedimento de designação seria aquele que, no contexto atual, melhor contribuiria para a estabilidade, segurança e certeza jurídicas do lado do contraente público e do lado do futuro PSU. Com efeito, a liquidação antecipada do CLSU definiria, para ambas as partes, o valor de compensação a atribuir, evitando assim as incertezas e hesitações de uma metodologia de apuramento dos CLSU altamente complexa (como vimos) e os riscos de flutuações de mercado.
32. Acresce que esta opção contribuiria, igualmente, para uma redução dos custos administrativos e operacionais, do lado do PSU e, em especial, do lado do Contraente Público e da ANACOM, no sentido de evitar a execução de metodologia complexa e a auditoria, tipicamente externa, aos resultados.
33. Nesse âmbito, registou-se positivamente a posição da ANACOM ao interpretar o Considerando 26 da Diretiva n.º 2008/6/CE e os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da Diretiva Postal como permitindo recorrer aos CLSU identificados no âmbito da designação de PSU para a fixação do valor da compensação a atribuir, o que recolheu a concordância dos CTT.
34. Apesar da abertura manifestada na Consulta SPU 2019, veio agora a ANACOM (cf. pp. 10 e 11 do SPD EFNR), de forma surpreendente, diga-se, referir que *"a análise das condições de mercado e o seu grau de concorrência não permite tomar a mesma posição que foi tomada na revisão do conceito de «encargo excessivo» [do setor das comunicações eletrónicas]. Ademais, as específicas características do enquadramento legal do serviço universal para os dois sectores – comunicações eletrónicas e postal –, nomeadamente no que respeita à possibilidade de recorrer aos CLSU identificados no âmbito de um mecanismo de designação para determinação do valor final dos CLSU que devem ser objeto de financiamento (sem recurso a uma metodologia específica de cálculo dos CLSU) influi também na reflexão sobre a revisão dos conceito de EFNR."*
35. Quanto a esta posição, os CTT começam por manifestar a sua estranheza quanto à justificação para, em finais de 2019, se admitir que poderia existir um EFNR a partir do momento em que houvesse designação ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º e agora, a final, essa possibilidade já ser vedada pelo quadro legal. Seria importante a ANACOM explicar esta mudança de opinião num período de tempo tão curto.

36. Acrescente-se, no entanto, que os CTT não partilham a visão da ANACOM de que o quadro legal atual exclui, terminantemente, a hipótese de o EFNR ser determinado de acordo com o próprio procedimento de designação do futuro PSU. Com efeito, o artigo 18.º, n.º 1, apenas determina que compete à ANACOM definir o conceito de EFNR, nada referindo que o mesmo não possa estar intimamente ligado ao processo de designação do PSU. Aliás, como a própria ANACOM reconhece na p. 9 do SPD EFNR, é precisamente nos casos de designação do PSU que o conceito de EFNR tem e deve ter aplicação.
37. Por conseguinte, os CTT mantêm o entendimento de que a mera designação de um ou mais PSU (por oposição ao modelo de funcionamento eficiente do mercado, sob regime de licença individual) encerra, em si mesma, uma conclusão sobre a imposição de encargos financeiros não razoáveis a determinada entidade, no sentido em que, não fora essa designação, essa entidade pautaria o seu comportamento pelas regras de mercado e não disponibilizaria determinadas prestações ou não as disponibilizaria nas condições previstas para o SU.
38. Nessa medida, os CTT continuam a entender, tal como nos contributos apresentados na Consulta SPU 2019 (e tal como aí admitido pela ANACOM), que se deve definir que existe EFNR a partir do momento em que o PSU é designado nos termos previstos na Lei Postal.
39. Quanto ao tema do apuramento dos CLSU (sem prejuízo do que se dirá mais abaixo sobre o tema), os CTT também não partilham inteiramente a visão da ANACOM, de que não é possível recorrer aos CLSU identificados no âmbito de um mecanismo de designação para determinação do valor final do financiamento.
40. Os CTT consideram que a existência de um procedimento de designação que obrigatoriamente, nos termos da lei (cf. artigo 17.º, n.º 3 da Lei Postal), tem de assegurar os princípios da transparência, não discriminação e da proporcionalidade, e que, naturalmente, segue um procedimento de seleção concorrencial (artigo 17.º, n.º 6), assegura, por si só, a indicação de um valor de CLSU adequado e eficiente.
41. Embora se reconheça que a Lei Postal tem, a este propósito, algumas diferenças em relação à lei das comunicações eletrónicas, assinala-se que o artigo 19.º da Lei Postal não contém qualquer referência expressa a que a metodologia de cálculo do CLSU tenha de ser necessariamente desenhada para aplicação numa lógica *a posteriori*. Nessa medida, continua a entender-se que o cálculo do CLSU poderia, de facto, corresponder àquele que resultar do procedimento de designação do PSU, logo que o mesmo cumpra com os requisitos do artigo 19.º da Lei Postal.
42. Em todo o caso, é forçoso reconhecer que, a bem da certeza e da segurança jurídica, a Lei Postal poderia ser pontualmente ajustada para melhor refletir esta realidade. Embora este ponto ultrapasse a presente consulta, é importante referir que tal não seria um obstáculo intransponível, podendo a ANACOM, na sua missão de coadjuvação do Governo, propor a este, alterações que considere relevantes para ajustes importantes no tema do financiamento do SU.

43. Uma solução intermédia que poderia ser considerada a este propósito, e que os CTT consideram ser neste momento compatível com o quadro legal, passaria por considerar o valor apurado no procedimento de designação do PSU como um “CLSU” preliminar, com a concretização a dar-se *a posteriori*, de acordo com a metodologia aprovada pela ANACOM.
44. Esta solução teria a virtualidade (essencial para qualquer investidor) de assegurar alguma segurança e previsibilidade ao PSU quanto ao valor do financiamento necessário para a prestação do SU. Para o efeito, porém, seria necessário admitir vinculatividade e criar uma ligação (jurídica) entre o montante dos CLSU preliminarmente apontado no processo de designação e a concretização efetiva do montante dos CLSU através da metodologia escolhida, não se podendo, por exemplo, desconsiderar totalmente o montante apontado no processo de designação¹⁰.
45. Isto dito, vejamos agora, em termos mais específicos, a revisão do conceito de EFNR proposta pela ANACOM nas pp. 11 e segs. do SPD EFNR.
46. Tal como já haviam apontado nos seus contributos na Consulta SPU 2019, quer a Diretiva Postal, no seu artigo 7.º, n.º 3, quer a Lei Postal, no seu artigo 20.º, n.º 1, reconhecem plenamente o direito do PSU à compensação dos CLSU quando estes representem um EFNR. Este reconhecimento tem como fundamento genético a constatação de que o SU é, em rigor, uma incumbência do próprio Estado, pelo que, qualquer entidade incumbida de a prestar deverá fazê-lo sem incorrer em prejuízo¹¹.
47. Nessa medida, parece inequívoco que o SU constitui, pela sua própria natureza, um encargo para o respetivo prestador, o qual deve ser compensado nos termos previstos, em cada momento, na legislação aplicável. A este respeito, os CTT remetem para o que ficou escrito na nota introdutória deste capítulo, relativamente ao diferente contexto que se verifica hoje em face daquele que se verificava ao momento da publicação da Deliberação EFNR (e, naturalmente, da Deliberação CLSU).
48. Nessa medida, os CTT congratulam a ANACOM pela sensibilidade demonstrada (e manifestada já no contexto da Consulta SPU 2019) em relação à necessidade de revisão do conceito de EFNR, e pela efetiva revisão do mesmo. Contudo, entendem que a alteração proposta – ou seja, a eliminação do limiar mínimo de CLSU de 2,5 milhões de Euros – não é suficiente para que se atinjam os fins subjacentes à própria revisão do conceito de EFNR.
49. Trata-se, efetivamente, de uma revisão muito circunscrita do atual conceito que pode, nos termos já antecipados pela ANACOM na Consulta SPU 2019, conduzir ao esvaziamento de interesse em concorrer ao futuro procedimento de designação do PSU.

¹⁰ Por exemplo, assegurando que o valor final dos CLSU a definir não poderia estar x% abaixo do montante de CLSU preliminar apontado no processo de designação.

¹¹ Por força da privatização de operadores públicos e da liberalização de mercados, o Estado acabou por transferir para o mercado a disponibilização de determinadas prestações socialmente relevantes, mantendo, no entanto, uma responsabilidade pública de garantia pela sua prestação e, naturalmente, pelo seu financiamento.

50. Em primeiro lugar, em relação ao critério do valor da quota de mercado do PSU, medida em termos de receitas do SU, ser inferior a 80%, deve referir-se que este valor não surge suficientemente fundamentado. Com efeito, da Tabela 1 do SPD EFNR (cf. pp. 8 e 9), com base na investigação da ANACOM e da *Cullen International*, não resulta que o critério da quota de mercado ou que o valor de 80% seja utilizado como referência a este propósito.
51. A única justificação apresentada pela ANACOM surge no início da p. 8 do SPD EFNR, em que a se refere que a quotas de mercado das receitas acima de 80% são utilizadas, na *prática europeia das comunicações eletrónicas*, para avaliar a existência de encargo excessivo. No entanto, parece, no entender dos CTT, uma parca justificação, sobretudo porque a própria ANACOM afasta a aproximação ao setor das comunicações eletrónicas em outras partes do SPD, nomeadamente nas pp. 10 e 11, pelo que a aproximação neste caso parece, no contexto do atual SPD, injustificada, até porque a natureza dos mercados em causa nada tem de comum.
52. Além disto, a existência deste critério provoca uma discriminação injustificada no mercado, na medida em que se trata de um critério que visa especificamente a situação concreta dos CTT. Com efeito, um outro operador postal que venha a ser designado como PSU irá, diríamos quase automaticamente, preencher o requisito do EFNR, uma vez que o valor da sua quota de mercado será sempre abaixo dos 80% (considerando que na generalidade das prestações do SU não existe exclusivo e, como tal, a sua quota será tendencialmente sempre inferior a este limiar).
53. Já no caso dos CTT o critério da quota de mercado poderá não ser preenchido, embora a prestação do SU corresponda efetivamente a um encargo, agravado nos próximos anos com a diminuição do tráfego postal.
54. Em segundo lugar, analisando agora a viabilidade do requisito do montante do CLSU apurado do(s) serviço(s) contratado(s) do SU ser igual ou superior a 3% das receitas do PSU obtidas com o(s) serviço(s) contratado(s) do SU, os CTT notam que tal requisito poderá, em concreto, ser igualmente inatingível.
55. Isto porque a metodologia de cálculo dos CLSU está concebida para afastar, na etapa da definição do cenário contrafactual, diversos custos que o PSU tem com a prestação do SU. Nessa medida, o montante de CLSU irá, naturalmente, reduzir-se artificialmente, podendo inviabilizar-se, igualmente, o preenchimento deste segundo requisito alternativo para que o CLSU possa ser considerado um EFNR, com idêntico efeito de desincentivo para apresentação de candidaturas ao procedimento de designação futuro.
56. Além do mais, este requisito conduz a alguma circularidade na matéria, uma vez que, para apurar a existência de EFNR é necessário correr a metodologia de apuramento dos CLSU, e depois, para apurar a efetiva compensação a atribuir, corre-se novamente a metodologia (com potenciais diferenças entre o momento em que a metodologia é corrida pelo PSU e o momento em que a metodologia é auditada pela ANACOM). A metodologia dos CLSU é,

assim, no caso concreto, ponto de partida e de chegada do financiamento do SU, o que também levanta diversas questões e deveria ser evitada.

57. Por último, a escolha dos 3% das receitas do PSU obtidas com os serviços do SU, também não parece estar totalmente fundamentada. Considerando novamente a Tabela 1 do SPD EFNR, permitimo-nos realçar que em outros países o critério escolhido tem sido diferente – 2% dos custos totais do PSU na Áustria; 1% dos custos do PSU com a prestação do SU na Holanda ou 1% dos custos totais do PSU na República Checa.
58. Assim, seria importante que a ANACOM explicasse o racional subjacente a esta escolha e a razão pela qual se considera, para a futura concessão, uma percentagem igual à que foi considerada na Deliberação EFNR em 2014 quando no próprio SPD a que ora se responde se aceita que esta última deliberação foi elaborada num contexto muito distinto.
59. Uma última nota a este propósito para salientar que, apesar de a ANACOM referir na p. 7 do SPD EFNR uma série de indicadores relevantes apontados pelo ERGP em 2012, relacionados com as condições de mercado e o grau de concorrência no mesmo, a verdade é que não considera minimamente a pertinência dos mesmos no atual SPD e não discute a sua potencial relevância no contexto da futura concessão.
60. No entender dos CTT, poderia ser muito útil nesta matéria avaliar indicadores alternativos, como a rentabilidade, margens, lucro, rácios financeiros e nível de utilização dos serviços postais (cuja queda faz subir os custos unitários), o que não acontece no presente SPD. Tal como os CTT apontaram acima, no atual SPD a ANACOM pretende, na sua essência, manter o quadro regulatório atualmente em vigor, o que não parece estar alinhado com a circunstância de ser a primeira vez que irá ocorrer a designação do PSU, através de um processo de seleção concorrencial, e com o contexto (difícil e complexo) em que a futura concessão se irá desenrolar.
61. Um último aspeto relevante nesta matéria — embora ultrapasse esta Consulta Pública — é o tema do financiamento do SU, que é igualmente relevante para avaliar os necessários incentivos à participação no futuro procedimento.
62. De facto, sendo o fundo de compensação constituído, nos termos do artigo 21.º, n.º 1 da Lei Postal, por contributos dos prestadores de serviços postais que ofereçam um ou mais serviços abrangidos pelo âmbito do serviço universal, tal significa que, na prática, seriam estes, e não o Estado, a suportar a totalidade dos CLSU incorridos por um (ou vários) PSU. Esta circunstância implica que os prestadores de serviços postais em causa sejam chamados a suportar a prestação de um serviço público que, de raiz e por definição, não é sua incumbência, como acima se referiu.
63. Neste cenário, surgindo novos PSU, e admitindo-se que o critério de contribuição para o fundo será o das quotas de mercado (como sucede nas comunicações eletrónicas), é de admitir a hipótese de os CTT, por puderem manter quotas elevadas durante o período da futura concessão, não só contribuírem para os seus próprios CLSU, o que já de si é grave, como, mais

relevante, venham a ter que subsidiar fortemente os CLSU dos seus concorrentes, desvirtuando assim toda a lógica de funcionamento do SU.

64. A propósito desta questão e tendo em especial consideração as consequências negativas que podem advir da futura designação do PSU, importa frisar novamente aquilo que já se fez constar nos contributos prestados em sede da Consulta SPU 2019. Os CTT fazem notar que, nos termos da Diretiva Postal, nomeadamente no artigo 7.º, n.º 3, a compensação ao PSU pode advir: (i) de fundos públicos ou (ii) de mecanismo de partilha do custo líquido entre prestadores de serviços e/ou utilizadores — o chamado fundo de compensação,
65. Sendo que, de acordo com o estudo «*Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*»¹², bem como com o estudo «*Postal services in the EU*», ambos da Copenhagen Economics, a forma mais comum de financiamento do SU é, destaque-se, através de fundos públicos. Com efeito, em cerca de metade dos países analisados nos referidos estudos está prevista a compensação através de outros meios para além do fundo de compensação o que, na prática, segundo a Copenhagen Economics, equivale a compensação através de fundos públicos. Apenas em três países não existe qualquer compensação.
66. Ademais, a Diretiva Postal admite, para além do financiamento através de fundos públicos, o financiamento do fundo de compensação através de taxas aplicáveis não apenas aos prestadores de serviços, mas também aos utilizadores, o que também não é minimamente discutido no atual SPD. Adicionalmente, os mesmos estudos da Copenhagen Economics demonstram que em alguns países, como é o caso particular da Eslováquia, se previu, em alternativa a métodos de financiamento tradicionais, os seguintes mecanismos: (i) ajustes periódicos no preço dos serviços abrangidos pelo serviço universal e (ii) ajustes na qualidade de serviço, nomeadamente em termos de frequência de distribuição, com natural redução de custos.
67. Apesar da abertura da Diretiva Postal e da experiência recolhida noutros países, e ao contrário do precedente estabelecido no setor das comunicações eletrónicas, o legislador nacional optou por, no artigo 20.º, n.º 1, da Lei Postal, determinar que a compensação dos CLSU do PSU deveria ser garantida através de um mecanismo de repartição pelos prestadores de serviços postais, devendo para o efeito ser criado um fundo de compensação, inexistindo, assim, a referência à possibilidade de compensação através de outros mecanismos, nomeadamente através de fundos públicos.
68. Embora extravase o âmbito desta Consulta Pública, os CTT não podem deixar de notar que consideram que o financiamento dos CLSU através de um mecanismo de repartição do custo líquido pelos prestadores de serviços postais não é, manifestamente, o mecanismo adequado de compensação, por variadíssimas razões – as quais foram, de forma mais

¹² Disponível em <https://op.europa.eu/en/publicationdetail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>.

detalhada, apresentadas nos contributos dos CTT à Q28 da Consulta SPU 2019¹³, para os quais agora se remete.

69. Tal como os CTT tiveram oportunidade de salientar, considera-se que um mecanismo inovador, na linha do previsto na Eslováquia, nomeadamente com maior flexibilidade na definição dos preços, seria o modelo mais adequado de financiamento do SU. Não sendo tal modelo possível, então o financiamento público ou o financiamento exógeno do fundo de compensação, por exemplo através dos utilizadores, seriam alternativas que deviam ser consideradas em detalhe para a futura concessão e cuja discussão não surge refletida no atual SPD.
70. Os CTT notam aqui que o princípio que levou à criação de fundos de compensação com contribuições dos próprios prestadores, como no caso das comunicações eletrónicas, não se verifica com a mesma intensidade (ou não se verifica de todo) no setor postal. Com efeito, no setor das comunicações eletrónicas entendeu-se que o PSU (nomeadamente por garantir uma ligação entre um determinado utilizador final e a rede) contribuía para a atividade dos demais operadores seus concorrentes (permitindo, por exemplo, que sobre essa ligação fossem prestados outros serviços de comunicações eletrónicas). Essa lógica não existe no setor postal, pelo que é de questionar a justificação para impor contribuições para um fundo de compensação.
71. Além disto, a própria contribuição do PSU para o fundo de compensação, sobretudo quando é determinada numa lógica de quota de mercado, é altamente questionável. Não apenas porque no apuramento dos CLSU já são “descontadas” as eventuais vantagens que o PSU retira dessa sua qualificação, como também, e talvez mais importante, porque esse modelo implica que seja o próprio PSU a financiar os seus próprios custos, o que é uma lógica completamente contrária ao SU e ao facto de este ser uma incumbência do Estado!
72. A problemática associada ao facto do prestador do serviço universal designado ter normalmente uma elevada quota de mercado no âmbito da prestação do SU e sendo assim este a cobrir a maior parte do custo líquido apurado, é discutida no estudo da Copenhagen Economics¹⁴ para a Comissão Europeia, e apoiada por conclusões do estudo de 2019 da WIK Consulting¹⁵ para a CE: “os fundos de compensação não funcionaram – as contribuições para financiar o serviço universal são negligenciáveis enquanto os custos de gestão do fundo são elevados”.
73. Neste contexto, apraz-nos salientar a iniciativa referida pela ANACOM (no âmbito da Consulta SPU 2019), de recomendar ao Governo que pondere a oportunidade de (re)definição do tema, revelando o regulador, com a ausência de argumentação em contrário, e na interpretação dos CTT, a sua concordância face à posição manifestada pelo atual PSU.

¹³ Pp. 111 e ss. do respetivo Relatório de Consulta Pública.

¹⁴ Disponível em <https://op.europa.eu/en/publicationdetail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>.

¹⁵ WIK (2019) User Needs study for the EC.

74. O tema do financiamento do SU é tão ou mais importante do que a questão de definição do EFNR e do apuramento dos CLSU. Naturalmente, só com um modelo previsível e seguro sobre a forma de financiamento dos custos em que venha a incorrer é que qualquer entidade poderá decidir participar no procedimento de designação do futuro PSU.

II.3. CONTRIBUTOS SOBRE A METODOLOGIA DOS CLSU

75. Quanto a esta matéria, e sem prejuízo do referido acima sobre os CLSU, começa-se por indicar que neste SPD foi retirada a referência explícita à aplicação da metodologia CA (*Commercial Approach*).
76. Uma das razões para essa supressão poderá ser o de permitir à ANACOM utilizar uma metodologia própria, que contem várias limitações de âmbito no cenário contrafactual, não sendo, pois, na verdade uma abordagem comercial. Esta situação, de resto, já se verifica na metodologia atualmente em vigor onde, apesar de se referir que tem origem ou segue uma metodologia CA (*Commercial Approach*), na prática, essa metodologia não é aplicada, dado o elevado número de limitações de âmbito existentes no cenário contrafactual definido pela ANACOM.
77. Conforme introduzido no ponto II.2. anterior, na construção do cenário contrafactual, nas suas várias etapas, a ANACOM impõe obrigações e limitações que conduzem a uma menor diferença entre os custos dos dois cenários (com obrigações e sem obrigações de SU), tendo como resultado uma forte subavaliação do CLSU.
78. Adicionalmente, entendem os CTT que a consideração no cálculo dos CLSU, não dos custos evitáveis do encerramento de cada Loja CTT, mas do encerramento de um estabelecimento de terceiros subcontratados, contradiz a última decisão da ANACOM de 10.01.2029 sobre os objetivos de densidade da rede postal e ofertas mínimas de serviços, que impôs exigentes condições de prestação de serviço, tendo os CTT decidido, desde essa data, reabrir várias lojas CTT em sedes de concelhos.
79. A ANACOM também propõe rever as restrições ao nível da frequência de distribuição (recolha). Contudo, além da classificação de municípios de baixa densidade não ser totalmente clara, este novo critério é tão ou mais restritivo quanto o anterior, na medida em que mantém as restrições de alteração de frequência de distribuição (recolha) em grande parte do território nacional.
80. Em contrapartida, no que diz respeito às obrigações de formulação de preços, considera-se positivo (sem prejuízo dos comentários específicos que os CTT têm a este propósito e que se incluem no documento sobre esse sentido provável de decisão), o entendimento da ANACOM relativamente à consideração para efeitos de CLSU da limitação na variação máxima para o preço do correio não prioritário nacional até 20g. Esta consideração, reflete, contudo, apenas parcialmente as fortes limitações atualmente impostas aos CTT na regra formulação de preços; com efeito, os preços em Portugal, estão significativamente (mais de

30%) abaixo da média europeia (considerando a paridade do poder de compra), conforme se pode constatar no relatório publicado pela Deutsche Post para 2020¹⁶.

81. Também em sentido positivo vem a alteração que prevê a consideração, para efeitos de CLSU, do agravamento de obrigações de qualidade de serviço. Esta correção na metodologia atual seria, contudo, mais relevante caso a ANACOM não tivesse inteira discricionariedade sobre a decisão final da sua consideração ou não para efeitos de CLSU, sugerindo-se que a ANACOM proponha uma solução com mais enquadrada, e com maior vinculatividade neste âmbito. Adicionalmente, considerando os objetivos de desempenho definidos atualmente para os Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS), muito dificilmente estes poderão sofrer qualquer agravamento e conseqüentemente, serem refletidos no CLSU, pelo que a abertura manifestada no SPD pode não ter qualquer adesão à realidade.
82. Em suma, os CTT consideram que a metodologia de cálculo do CLSU apresentada continua a ser bastante limitativa, na medida em que impõe um cenário contrafactual que reflete apenas parcialmente as obrigações da prestação do SU a que o(s) futuro(s) prestador(es) ficarão vinculados.

II.4. OUTROS CONTRIBUTOS

83. Neste ponto, os CTT abordarão alguns tópicos que, sem prejuízo da sua relevância e/ou importância, não exigem o aprofundamento que os anteriores reclamaram, razão pela qual não se justifica, por isso, uma separação sistemática entre os mesmos.
84. Em primeiro lugar, no SPD EFNR, a ANACOM projeta deliberar "*Considerar que não existe um encargo financeiro não razoável para o(s) respetivo(s) prestador(es) do serviço universal, quando este(s) se compromete(m) a entregar uma remuneração ao Estado pela prestação do serviço*".
85. No entender dos CTT, não se encontra claro, do texto do SPD EFNR, a que remuneração a entregar ao Estado a ANACOM se reporta. Nessa medida, os CTT apelam a que este ponto seja clarificado ou removido, no caso de não se tratar puramente de falta de clareza.
86. Em segundo lugar, na p. 21 do SPD CLSU, faz-se referência a "*municípios que não sejam de baixa densidade*", no contexto da frequência de distribuição (recolha) poder ser reduzida nos mesmos.
87. A esse respeito, os CTT denotam que não existe qualquer definição sobre o que se consideram como "municípios de baixa densidade" para estes efeitos, nem se acha, no SPD Metodologia, qualquer referência que aponte para uma definição desse conceito fora do contexto desta Consulta Pública.

¹⁶ <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2020/dp-letter-prices-in-europe-2020.pdf>.

88. Nessa medida, em benefício da certeza e segurança jurídicas, os CTT entendem que os contornos do conceito de “municípios de baixa densidade” devem resultar claro da decisão que for tomada a respeito do SPD Metodologia.

III. CONCLUSÕES

- (i) Com o SPD EFNR e o SPD CLSU colocados em consulta pública a ANACOM pretende, na sua essência, manter o *status quo* regulatório relativamente inalterado, o que não deixa de ser surpreendente, sobretudo se tivermos em linha de conta a posição preliminar apontada pela ANACOM na Consulta SPU 2019.
- (ii) Em termos gerais, e embora seja de registar, de forma positiva, alguma das propostas apresentadas pela ANACOM, os CTT consideram que a revisão proposta pela ANACOM é mínima e não é suficiente para responder às principais preocupações na matéria no contexto de uma futura concessão diferente da atual e com desafios muito particulares e complexos.
- (iii) Trata-se, efetivamente, de uma revisão muito circunscrita (em substância, apenas é proposta a eliminação do limiar mínimo de CLSU de 2,5 milhões de Euros) que pode, nos termos já antecipados pela ANACOM na Consulta SPU 2019, conduzir ao esvaziamento de interesse em concorrer ao futuro procedimento de designação do PSU.
- (iv) Os CTT consideram que a mera designação de um ou mais PSU (por oposição ao modelo de funcionamento eficiente do mercado, sob regime de licença individual) encerra, em si mesma, uma conclusão sobre a imposição de encargos financeiros não razoáveis a determinada entidade. Nessa medida, os CTT continuam a entender, tal como nos contributos apresentados na Consulta SPU 2019 (e tal como aí admitido pela ANACOM), que se deve definir que existe EFNR a partir do momento em que o PSU é designado nos termos previstos na Lei Postal.
- (v) Sem prejuízo, ao invés de se focar nos aspetos da quota de mercado e do nível de receitas para definir o conceito de EFNR, poderia ser muito útil avaliar indicadores alternativos, como a rentabilidade, margens, lucro, rácios financeiros e nível de utilização dos serviços postais (cuja queda faz subir os custos unitários). Os atuais SPD focam-se na posição específica dos CTT e não estão alinhados com a circunstância de ser a primeira vez que irá ocorrer a designação do PSU, através de um processo de seleção concorrencial, e com o contexto (difícil e complexo) em que a futura concessão se irá desenrolar.
- (vi) Em relação ao apuramento dos CLSU, os CTT consideram que a existência de um procedimento de designação que, obrigatoriamente, tem de assegurar os princípios da transparência, não discriminação e da proporcionalidade, e que deve seguir um procedimento de seleção concorrencial assegura, por si só, a indicação de um valor de CLSU adequado e eficiente, pelo que se deveria admitir a possibilidade de recorrer ao valor apontado no âmbito do mecanismo de designação para determinação do valor final dos CLSU.

- (vii) Uma solução intermédia poderia passar por considerar o valor apurado no procedimento de designação do PSU como um "CLSU" preliminar, com a concretização a dar-se *a posteriori*, de acordo com a metodologia aprovada pela ANACOM, desde que existisse alguma vinculatividade entre esse valor preliminar e o valor final a apurar pela ANACOM. Esta solução teria a virtualidade de dar mais segurança e certeza jurídica neste ponto a potenciais interessados no futuro processo de designação do PSU.
- (viii) Os CTT consideram que o financiamento dos CLSU através de um mecanismo de repartição do custo líquido pelos prestadores de serviços postais não é, manifestamente, o mecanismo adequado de compensação e desvirtua completamente a lógica do SU, que é uma incumbência prioritária do Estado, e as dinâmicas de mercado.
- (ix) Considera-se que um mecanismo de maior flexibilidade na definição dos preços seria o modelo mais adequado de financiamento, próprio e endógeno do SU. Não sendo tal modelo possível, então o financiamento público ou o financiamento exógeno do fundo de compensação, por exemplo através dos utilizadores (admitidos na Diretiva Postal), seriam alternativas que deviam ser consideradas em detalhe para a futura concessão e cuja discussão se lamenta que não surja refletida no atual SPD.
- (x) Os CTT consideram que a metodologia de cálculo do CLSU apresentada continua a ser bastante limitativa, na medida em que impõe um cenário contrafactual que reflete apenas parcialmente as obrigações da prestação do SU a que o(s) futuro(s) prestador(es) ficarão vinculados.