



**RESPOSTA DOS CTT**  
**AO**  
**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE**  
**A METODOLOGIA DE CÁLCULO DO CUSTO LÍQUIDO**  
**DO SERVIÇO UNIVERSAL**  
**NO ÂMBITO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS**

Lisboa, 08 de agosto de 2013

# ÍNDICE

## I. ENQUADRAMENTO

## II. COMENTÁRIOS GERAIS

## III. METODOLOGIA DE CÁLCULO DO CUSTO LÍQUIDO DO SERVIÇO UNIVERSAL

III.A 1ª ETAPA - IDENTIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL

III.B 2ª ETAPA – DEFINIÇÃO DO CENÁRIO CONTRAFCTUAL

III.C 3ª E 4ª ETAPAS - CÁLCULO DA DIFERENÇA ENTRE OS CUSTOS E RECEITAS COM OSU E SEM OSU

III.D 5ª ETAPA – IDENTIFICAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS INTANGÍVEIS E DE MERCADO

III.E 6ª ETAPA – LUCRO RAZOÁVEL

## IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

ANEXO (CONFIDENCIAL) – CÁLCULO DO CUSTO LÍQUIDO DO SERVIÇO UNIVERSAL – *WORKSHOP* DE APRESENTAÇÃO DE ESTIMATIVAS

## I. ENQUADRAMENTO

De acordo com a Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (doravante “Lei Postal”), que transpõe para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2008/6/CE, de 20 de fevereiro, sempre que o prestador do serviço postal universal (doravante “PSU”) considerar que a prestação do serviço universal (doravante “SU”) gerou, num determinado ano, um custo líquido que representou um encargo financeiro não razoável, deve submeter ao ICP-ANACOM, até seis meses após o final do ano civil em causa, um pedido de compensação, acompanhado do cálculo efetuado nos termos do previsto no artigo 19.º da mesma lei e de toda a informação que considere relevante (artigo 18.º, n.º 3).

Nestes termos, consideram os CTT determinante a definição por parte do ICP-ANACOM (i) das regras que deverão estar subjacentes à metodologia que irá reger o cálculo dos custos líquidos do serviço universal (doravante “CLSU”) em causa, bem como (ii) do que representa um “encargo financeiro não razoável”.

Sobre este último ponto, importa referir que, em paralelo com o presente SPD, foi lançado pelo ICP-ANACOM uma consulta sobre o “conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço universal no âmbito da prestação dos serviços postais”, sobre o qual os CTT apresentaram atempadamente a sua pronúncia, reforçando, como no presente documento, que a evolução e substituição tecnológica tem assumido um papel mais relevante do que o aumento da concorrência fruto da liberalização.

Quanto à metodologia de cálculo dos custos líquidos, entendem os CTT que a mesma consubstancia um exercício de grande complexidade, a nível teórico e prático, que assume uma maior relevância por ter como objetivo aferir se tal encargo representa um encargo financeiro não razoável, e como tal possa ser devidamente compensado. Neste sentido, quanto mais simples e objetiva for a referida metodologia, melhor se assegura a qualidade da análise que está subjacente e conseqüentemente os interesses de todas as partes.

Importa, porém, notar que para efeitos de compensação do custo líquido do serviço universal, a Lei Postal no seu artigo 19.º e a Diretiva 2008/6/CE, no seu Anexo I, vêm estabelecer diversos requisitos que têm de ser tidos em consideração para o seu apuramento, os quais serão seguidamente analisados.

## II. COMENTÁRIOS GERAIS

O cálculo do CLSU assume hoje em dia maior acuidade, uma vez que é o elemento fundamental para acionar o mecanismo de financiamento das obrigações de serviço universal (OSU), num mercado totalmente liberalizado.

A Diretiva 2008/6/CE refere no seu Anexo I: “*O custo líquido das obrigações de serviço universal deverá ser calculado como sendo a diferença entre os custos líquidos em que incorre o prestador do serviço universal designado, operando no âmbito das obrigações do serviço universal, e os custos líquidos do mesmo prestador de serviços postais, operando fora do âmbito dessas obrigações.*” (sublinhado nosso)

Também o artigo 19º da Lei Postal introduz o conceito de CLSU e avança com princípios e regras para o seu cálculo. O seu n.º 1 estipula 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.*” (sublinhado nosso)

De acordo com estes princípios, o cálculo do CLSU exige assim a construção de uma situação contrafactual, i.e., exige a consideração de dois cenários distintos: um cenário em que o PSU opera sujeito a obrigações de SU e um cenário em que o PSU opera num contexto sem obrigações de SU (cenário hipotético).

Note-se que a consideração do cenário hipotético (contrafactual) tem subjacente uma operação em que nunca houve obrigações de SU não se destinando este cenário a avaliar a situação do PSU depois de se extinguirem as obrigações de SU.

É importante salientar a diferença entre os cenários real e contrafactual, pois embora o ICP-ANACOM refira que “... *deve o PSU proceder ao cálculo do CLSU à luz da situação com OSU e a situação sem OSU, ...*”, no entanto, na descrição da metodologia a seguir para efeitos de cálculo do CLSU vem introduzir diversas limitações na definição do contrafactual (p. ex: não se consideram, no âmbito da redução da densidade da rede de estabelecimentos postais, as estações e postos de correio que apresentem na prestação do SU custos evitáveis inferiores às receitas perdidas; são

estabelecidas obrigações de horários mínimos para os estabelecimentos postais), com as quais não podemos de forma alguma concordar.

Para uma correta avaliação do CLSU, é necessário que o cenário contrafactual não contenha quaisquer limitações regulatórias, como as acima referidas, pois tal vai contra o previsto na lei e na terceira diretiva postal. No cenário contrafactual, o único racional está relacionado com a lógica de negócio (cariz comercial), a dinâmica concorrencial e a prestação do serviço aos seus clientes/consumidores da forma mais rentável, o qual será definido pelo próprio operador. Qualquer outra limitação não pode ser aceite nem considerada. Assumir alguma das limitações referidas no SPD ora em análise, apenas seria possível se as mesmas fossem aplicadas a todos os operadores neste mercado, facto que não é realista.

Uma adulteração à metodologia do cálculo dos CLSU, significa, no entender dos CTT, não aplicar corretamente o quadro legal em vigor, distorcendo as regras da concorrência em prejuízo dos CTT, que poderá ver negado um pedido de compensação pelo encargo excessivo que efetivamente suportou com a prestação do SU.

Os comentários e contributos aqui apresentados vão neste sentido, isto é tentar assegurar a máxima objetividade e simplicidade no cálculo do CLSU, não se criando limitações artificiais sobre o cenário contrafactual, tendo em vista evitar diferenças de interpretação ou eventuais litígios.

Saliente-se, que a garantia da prestação do SU é em última instância uma responsabilidade do Estado decorrente de um interesse público, devendo por esse motivo os seus custos ser cabalmente calculados e, se justificados, devidamente financiados.

### III. METODOLOGIA DE CÁLCULO DO CUSTO LÍQUIDO DO SERVIÇO UNIVERSAL

No que respeita à metodologia para o cálculo dos CLSU, refere o artigo 19.º da Lei Postal que *“Compete ao ICP -ANACOM definir a metodologia de cálculo do custo líquido do serviço universal, de acordo com os princípios e regras consagrados nesta secção ((...))”*. De entre os vários métodos existentes para cálculo do CLSU, o ICP-ANACOM optou pela metodologia designada por *“Commercial Approach”* (“CA”), a qual é unanimemente aceite como sendo a metodologia mais completa e com uma avaliação mais abrangente de toda a operação do PSU, opção que os CTT também consideram ser a mais adequada. Gostaríamos de saudar o ICP-ANACOM por esta opção, partilhando o mesmo entendimento.

A metodologia CA é a única que tem em conta os ajustamentos de eficiência do PSU, bem como os efeitos da procura. Atualmente a metodologia CA é a mais utilizada, visando estimar a diferença entre a realidade e um cenário teórico de inexistência de OSU.

Esta metodologia, tal como reflete o SPD ora em consulta, compreende seis fases que culminam no cálculo do CLSU.

Em resumo, o cálculo do CLSU baseia-se nos custos que o PSU evitaria se nunca tivesse tido o encargo de prestar o SU (custos evitáveis), nas receitas que perderia se não prestasse o SU (receitas perdidas) e nos benefícios que advêm da prestação do SU (benefícios intangíveis).

#### III.A 1ª ETAPA - IDENTIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO UNIVERSAL

Os CTT concordam com a descrição das obrigações de SU, apresentada pelo ICP-ANACOM, a qual aliás decorre do enquadramento legal aplicável ao setor postal.

### III.B 2ª ETAPA – DEFINIÇÃO DO CENÁRIO CONTRAFACTUAL

No entender do ICP-ANACOM, na definição do cenário contrafactual, dever-se-á identificar quais as obrigações de SU e em que medida constituem uma limitação para a atuação do PSU. Para este efeito, deverão os CTT proceder a uma análise específica no âmbito de cada obrigação, no sentido de identificar se a mesma limita a sua estratégia comercial, devendo para tal responder a um conjunto de questões.

Para cada obrigação considerada restritiva da sua atuação, o PSU deverá apresentar as alterações que “... *faria à sua oferta se não houvesse obrigações associadas à prestação do SU, avaliando a sua razoabilidade (cenário contrafactual)*.” (sublinhado nosso)

Quanto à questão da razoabilidade na definição do cenário contrafactual, vale a pena notar que a consideração deste critério não deve confundir-se, nem servir de pretexto para a introdução de novas limitações em substituição de obrigações de SU.

Os CTT consideram importante reafirmar os princípios orientadores, que, de acordo com a metodologia *Commercial Approach*, devem ser observados na estimativa do CLSU.

A construção do cenário hipotético (designado por cenário contrafactual) tem subjacente que nenhum operador postal teria as obrigações associadas à prestação do SU, não existindo portanto nenhum PSU a operar no mercado. A inexistência de obrigações de SU constitui o pressuposto determinante na definição do cenário de contrafactual.

Conforme se referiu, é determinante para o cálculo do custo líquido proceder a uma comparação entre a situação real e a situação contrafactual, i.e. proceder à identificação e valorização dos serviços que o PSU escolheria deixar de prestar na ausência de obrigações associadas ao SU, embora, na proposta ICP-ANACOM obedecendo a certos limites. Os “limites” propostos pelo ICP – ANACOM consubstanciam um cenário contrafactual com manutenção de obrigações, o que na opinião dos CTT não é aceitável (basta existir uma obrigação para deixar de haver ausência de obrigações!). Note-se a este propósito, que os operadores atuais (que não são o PSU) não têm, nem lhes é imposta, qualquer limitação da mesma natureza das apresentadas no cenário contrafactual.

### III.C 3ª E 4ª ETAPAS - CÁLCULO DA DIFERENÇA ENTRE OS CUSTOS E RECEITAS COM OSU E SEM OSU

No que respeita ao cálculo da diferença entre os custos e receitas com OSU e sem OSU, há que identificar e calcular corretamente os custos que qualquer PSU designado não incorreria, se nunca tivesse sido onerado com o encargo da prestação do SU.

Também do lado da receita, se deverá identificar e avaliar os efeitos diretos e indiretos que a eliminação ou prestação de serviços com diferentes níveis de qualidade ou preço podem acarretar para o PSU, caso este se mantivesse no mercado sem as referidas obrigações de SU.

Como o ICP-ANACOM propõe e os CTT concordam, no cálculo do CLSU dever-se-á proceder à determinação de:

- Custos evitáveis, através da diferença entre os custos na situação com e sem OSU;
- Custos acrescidos, como consequência dos custos evitados;
- Receitas perdidas, através da diferença entre as receitas na situação com e sem OSU;
- Receitas acrescidas que revertem para o PSU.

Os CTT propõem-se agora analisar e comentar em detalhe a metodologia de cálculo dos custos líquidos relativos a cada uma das variáveis incluídas no âmbito das obrigações de SU. Para tal gostaríamos de reforçar a visão dos CTT sobre como calcular estas diferenças, com o envio em anexo de um documento (o qual deve ser tratado como informação confidencial) que sumariza as conclusões de um estudo realizado sobre a forma de cálculo dos custos líquidos de acordo com esta metodologia, aplicado ao ano de 2011. Para este estudo, os CTT recorreram ao apoio de consultores internacionais com elevada experiência neste sector, bem como um profundo conhecimento de todas as diretivas europeias e regulação em outros países europeus.

#### (i) REDUÇÃO DA DENSIDADE DA REDE DE ESTABELECIMENTOS POSTAIS (ESTAÇÕES E POSTOS DE CORREIO)

Na metodologia de cálculo do custo líquido desta componente do SU (primeira variável de cenário) que o ICP-ANACOM se propõe aprovar, consta um conjunto de princípios orientadores de que se destacam:

- Só devem ser consideradas situações que envolvam o encerramento de estabelecimentos postais e não opções de descontinuidade de parte da oferta;
- Não são considerados pontos de acesso constituídos por marcos de correio ou outros, que não estações e postos de correio;
- O CLSU baseia-se na determinação de custos evitáveis e receitas perdidas com o SU e com a prestação de outros serviços nos estabelecimentos postais (“EP”) a encerrar, e ainda dos custos acrescidos associado à recuperação de receita dos EP encerrados que “migrará” para a rede de EP a manter.

O ICP-ANACOM prossegue com a descrição metodológica, começando por descrever os passos para identificar os EP a encerrar. Vejamos seguidamente este pontos em detalhe.

- **Definição da Rede de Estabelecimentos Postais no Cenário Contrafactual**

**1º Passo** – Primeira listagem do universo de estabelecimentos postais potenciais a encerrar

O ICP-ANACOM propõe iniciar a estimativa do CLSU, analisando para cada EP a diferença entre os custos de prestar o SU e as receitas por deixar de prestar o SU, identificando assim todo o universo de potenciais EP a encerrar, como aquele em que os custos evitáveis são superiores às receitas perdidas no que toca à oferta no âmbito do SU.

Sallenta-se que, tal como acima referido, o cálculo dos custos evitáveis e das receitas perdidas deve ter por base um cenário hipotético onde nenhum operador postal teria as obrigações associadas à prestação do SU.

Assim sendo, o que importa avaliar, é a situação dos CTT sem obrigações de SU, por isso os CTT não podem aceitar o entendimento do ICP-ANACOM, em que no desenho da sua rede contrafactual entrariam em conta de forma restritiva com a margem SU, conservando EP, unicamente porque a prestação do SU é rentável (mesmo que no computo geral a sua margem fosse negativa).

De facto, na opinião dos CTT, o entendimento do ICP-ANACOM introduz uma limitação que distorce o conceito do cenário contrafactual entrando em contradição com o descrito pelo próprio na metodologia de cálculo do CLSU proposta, onde refere a necessidade de “ ...

*identificarem as alterações que o PSU faria à sua oferta se não tivesse obrigações associadas à prestação do SU ...”.*

Entendem os CTT que o indicador de rentabilidade a utilizar, deve estar associado aos custos e receitas do EP no seu conjunto, incorporando receitas menos custos de todos os produtos e serviços transacionados em cada EP de forma global, por forma a definir-se uma rede contrafactual razoável, ou seja, uma rede rentável no seu conjunto. Assim, consideram os CTT que este 1º passo é completamente desnecessário.

Adicionalmente é de referir que neste passo, a listagem dos EP potencialmente a encerrar é influenciada pelo critério de alocação de custos entre SU e outros produtos e serviços. Neste âmbito, salienta-se que o critério de alocação de custos reconhecido no sistema de contabilidade analítica pelo ICP ANACOM, não tem em consideração variáveis de negócio (comercial) para efeitos de alocação de custos a produtos.

**2º Passo** – Segunda listagem do universo de estabelecimentos postais potenciais a encerrar

Refere o ICP – ANACOM que este passo “... *consiste em identificar da primeira listagem referida no parágrafo anterior, os estabelecimentos postais (EP) que globalmente apresentem custos evitáveis superiores às receitas perdidas (considerados todos os serviços cuja prestação é efetuada nesse EP).*”

Parece assim resultar que estes dois primeiros passos definidos pelo ICP-ANACOM consubstanciam os vetores decisórios de suporte ao operador sem as obrigações de SU, na definição da sua rede de EP.

Note-se que embora os CTT discordem da metodologia utilizada no primeiro passo (tal como referido no ponto anterior), aceitam que o critério subjacente ao segundo passo, seja um critério económico válido e correto para caracterizar os pontos de oferta (rede EP). Contudo, a decisão sobre a rede que existiria num cenário sem OSU, deve ter por base, cumulativamente, outras variáveis de negócio. Neste tipo de estruturas, a variável geográfica (expressa em áreas de influência) é comumente utilizada como variável de excelência para ponderar os resultados da vertente rentabilidade.

Consideram, por isso os CTT que, nos passos descritos na metodologia, os critérios definidos relativamente ao segundo passo são pouco consistentes, carecendo, em nosso entender, da introdução de um critério de racionalização com cariz geográfico, que ponderasse a sobreposição de áreas de Influência entre EP. Este critério, traria, em nossa opinião, um aumento desejável de consistência e equilíbrio à rede de EP a considerar num cenário contrafactual, ficando mais próximo daquilo que antecipamos fosse realizado num cenário hipotético sem obrigações.

A inclusão de um critério geográfico tem importância acrescida quando, ao realizarmos uma retrospectiva histórica concluímos que a expansão da rede de EP dos CTT apesar de baseada em critérios económicos, sempre tomou em consideração outros critérios, de cariz mais social e mesmo de serviço público. A presente metodologia proposta pelo ICP – ANACOM, atendendo apenas à rentabilidade e não incorporando preocupações de racionalização de pontos de oferta (EP), ignora preocupações críticas para um operador sem obrigações SU.

### **3º Passo – Terceira listagem do universo de estabelecimentos postais potenciais a encerrar**

No que respeita ao terceiro passo, é referido no SPD que o mesmo deve “... *comparar-se se a segunda listagem do universo de estabelecimentos potenciais a encerrar com a situação que é permitida pelas obrigações existentes.*”. Os CTT concordam genericamente com o proposto pelo ICP – ANACOM, nomeadamente em considerar as obrigações de densidade e tipologia de EP, na identificação dos EP (identificados até este passo) que não poderiam ser encerrados (ou, mais corretamente, que não existiam) atendendo às obrigações de densidade e outras associadas à prestação do SU.

Contudo, no quadro de inexistência de obrigações quanto à densidade e tipo de EP, não fica claro que tipo de fundamentação detalhada deve o PSU apresentar para suportar as razões do encerramento dos EP, nos quais é prestado o SU. Sugere-se, pois, neste ponto que o ICP – ANACOM identifique a fundamentação pretendida, para além daquela que decorre da seleção dos EP, e os critérios aplicáveis a que se deve obedecer.

4º Passo - Listagem final do universo de estabelecimentos postais potenciais a encerrar

Depois de identificada a listagem de EP a encerrar de acordo com o passo anterior, o ICP-ANACOM “*introduz ajustamentos associados a preocupações de eficiência*” que se consubstanciam na substituição de estações de correio por postos de correio, desde que desse facto não resulte uma perda de receita inferior aos custos evitáveis.

Neste caso, o proposto pelo ICP-ANACOM é considerar no cálculo do CLSU os custos evitáveis do encerramento de um posto em detrimento dos custos de encerramento de estações.

Os CTT são da opinião que, tal facto entra em contradição com os princípios subjacentes a metodologia *Commercial Approach*, em que o objetivo é avaliar um cenário em que o PSU nunca teria tido a rede de EP que tem para responder às obrigações SU. Ora, entendemos que um EP que nunca teríamos tido, implica forçosamente uma poupança dos custos associados a esse EP e não a outra qualquer estrutura que eventualmente seria opção, cujos proveitos e custos introduziriam uma nova variável de estimação teórica sujeita a diferentes entendimentos. Adicionalmente, esta proposta do ICP-ANACOM aumenta o já elevado grau de complexidade da análise, obrigando a recalcular todos os passos anteriormente desenvolvidos, podendo mesmo em última instância inviabilizar a sua aplicação ficando o cálculo do CLSU comprometido.

Face ao exposto, permitimo-nos propor o método apresentado pelos CTT no documento em anexo, fruto do estudo realizado.

- **Custos evitáveis**

Após identificação dos EP a encerrar (ou mais concretamente, segundo o conceito de cenário contrafactual, os EP que nunca existiriam), o ICP-ANACOM explicita a sua posição quanto aos custos evitáveis, definindo que estes devem ser calculados por EP. Considera como custos evitáveis, os que terminam no momento em que o EP é encerrado, não devendo por princípio contemplar os custos comuns.

Adicionalmente, considera o ICP-ANACOM, relativamente aos custos evitáveis com operações de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição, receção e entrega, que

deven ser considerados os “... custos com as operações de atendimento dos utilizadores naquele balcão (pois o trabalhador poderá ser reafectado a outro EC). Estas operações incluem as atividades realizadas ao balcão que estão relacionadas com a aceitação de objetos postais e o esclarecimento de clientes” e “custos com outras atividades realizadas nos estabelecimentos portais, que deixam de ser realizadas com o seu encerramento/descontinuação”.

Pese embora os comentários já atrás desenvolvidos, reitera-se a necessidade de manter o correto enquadramento conceptual sobre o modelo contrafactual, para apuramento do CLSU. Neste sentido, consideram os CTT que o proposto pelo ICP – ANACOM na avaliação dos custos evitáveis (lógica de testar o que aconteceria se se encerrasse um determinado ponto de atendimento), se distancia uma vez mais do espírito que deverá estar subjacente à noção de custo evitável que nunca teria ocorrido, porque nunca teria sido criado um determinado EP se não houvesse obrigações de SU.

Tal facto tem reflexo na identificação dos custos evitáveis que terminam no momento em que o EP é encerrado, uma vez que o ICP-ANACOM entende que o custo evitável não abrange a totalidade dos custos com os recursos humanos afetos aquele EP, mas apenas a parte dos custos do tempo dos recursos humanos dedicados a operações de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição, receção e entrega.

Na opinião dos CTT, este racional não está correto, na medida em que não reflete o conceito associado à não existência do EP. Assim, os CTT entendem que os custos evitáveis relacionados com recursos humanos, decorrente da não existência no modelo contrafactual de um determinado EP, seria o custo total da conta de custos com pessoal alocado a esse EP, independentemente das horas dedicadas às diferentes atividades, aos diferentes produtos e serviços e no limite ao tempo de inatividade.

A diferença entre a metodologia de cálculo proposta pelo ICP – ANACOM no SPD ora em análise e o entendimento dos CTT, prende-se uma vez mais com a interpretação feita do modelo contrafactual. Com efeito no entender do ICP – ANACOM, na opção de encerrar um EP, a poupança dos custos de operações de atendimento é realizado assumindo o aproveitamento do recurso noutra EP. Contudo no modelo contrafactual, o pressuposto de

custo evitável decorre de nunca ter existido um determinado EP, pelo o custo evitável corresponde à totalidade dos custos do EP.

Ainda no que toca aos custos evitáveis, há um ponto que necessita de clarificação quando o ICP - ANACOM define ao nível da receita perdida, que “... *para além das receitas perdidas com o SU, por deixar de se prestar o SU, também existiram receitas perdidas associadas à prestação de outros serviços.*”. No entanto, como custos evitáveis apenas são considerados os custos com operações/ atividades de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição, receção e entrega, referentes aos produtos SU. Tal entendimento não é, na opinião dos CTT, correto, já que os custos evitáveis refletiriam apenas o custo de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição, receção e entrega dos produtos SU, enquanto que a receita perdida incluiria a faturação de todos os produtos e serviços transacionados no EP (produtos SU e produtos não SU). Com este pressuposto seria expectável que para a maioria dos EP, de forma artificial, as margens fossem positivas.

Esta dicotomia de critérios com vista a minorar os custos evitáveis e a maximizar as receitas perdidas parece querer minimizar os CLSU de forma artificial.

#### **Custos comuns**

No que se refere aos custos comuns, custos estes que na contabilidade regulatória são distribuídos através da “chave última”, o ICP-ANACOM entende que, por princípio, não devem ser incluídos nos custos evitáveis. Contudo, permite exceções para o caso de situações específicas: “... *No entanto poder-se-á aceitar que em situações específicas e devidamente fundamentadas pelos CTT, possam ser considerados no cálculo do CLSU.*”. No sentido da clarificação do entendimento do ICP-ANACOM, importa que este explicita detalhadamente o teor das “*situações específicas*”.

Na opinião dos CTT, os custos comuns devem ser considerados para cálculo do CLSU, na medida em que o contrafactual tem menor “peso” na cadeia produtiva (menos estabelecimentos postais, menos recursos humanos, etc...), sendo de considerar que não irá necessitar de estrutura de suporte (serviços centrais) de igual dimensão.

Em suma não existe por isso qualquer razoabilidade em considerar que o operador postal no contrafactual (sem obrigações de SU) seja menos eficiente que o PSU, ou seja, tenha custos comuns com peso superior na sua estrutura de custos. Isto seria assumir que todos estes custos são fixos e necessários, independentemente do nível de atividade, ou que o PSU sem obrigações não teria um menor nível de atividade. Este entendimento é contrário aos resultados da aplicação da metodologia, que aponta para um operador sem OSU que passa a prestar menos serviços (e não mais).

### Inatividade

Por fim, no que concerne aos custos evitáveis, os CTT gostariam de abordar a questão da inatividade, em que o ICP – ANACOM considera que *“no caso de inexistência de obrigações quanto ao período de horas de atendimento, e tendo em conta a necessidade de introduzir ajustamentos associados a preocupações de eficiência no cálculo dos CLSU, nos custos de operações de atendimento dos utilizados apenas se consideram os custos proporcionais ao tempo efetivo de atendimento, não se considerando assim custos proporcionais aos períodos de inatividade.”*

Importa recordar que a inatividade decorre da natureza da atividade dos CTT e de dois fatores intrínsecos ao negócio postal: (i) a concentração da procura e, (ii) a alocação aos EP do fator de produção trabalho. Esta é uma realidade com maior grau de incidência nas estações rurais, existindo um complexo conjunto de causas das quais nos propomos identificar sumariamente as mais relevantes, que ajudam a perceber a inevitabilidade associada à existência de inatividade:

- Concentrações de procura em determinadas horas do dia: estações de correio, onde se verifica recorrentemente a existência de picos de procura seguidos de períodos sem clientes. Tais situações configuram não só a necessidade de dimensionar a estação de correio para dar resposta ao fluxo de clientes no pico como geram inexoravelmente inatividade;
- Concentrações de procura em horários semelhantes em diferentes pontos da rede: estações de correio SU, com concentração de procura nas mesmas horas durante o

dia, as estações de correio acabam por replicar iguais períodos de atividade e inatividade, não permitindo estratégias de racionalização;

- o Indivisibilidade do fator de produção trabalho: o reforço e a otimização de recursos pressupõem sempre a alocação/ libertação de recursos humanos, não se podendo aplicar integralmente a lógica de equivalentes de tempo inteiro (FTE), ou seja, a alocação /libertação de tempos parciais do fator de trabalho é muito limitada.

É importante ter presente que, qualquer operação de *front office* tem obrigatoriamente inatividade, e que esta faz parte dos custos de atendimento, sendo algo aceite em todos os setores económicos. Na realidade dos CTT, a inatividade resulta da natureza da atividade, e por si só não permite concluir quanto à eficiência ou falta dela, nas operações realizadas nos EP.

Pelo atrás exposto, os CTT entendem que dissociar a inatividade da atividade postal é não atender à especificidade do setor, não sendo razoável avaliar custos evitáveis associados aos EP, sem considerar a inatividade. Qualquer atividade comercial com *front office* (estabelecimento comercial) tem custos de inatividade, não sendo o sector postal uma exceção, dado ser impossível ajustar integralmente a alocação de recursos à procura.

#### **Custos acrescidos**

Relativamente à lista final de EP a encerrar propõe o ICP-ANACOM, no âmbito do cálculo dos custos evitáveis, considerar custos acrescidos com EP não encerrados “ ... nos restantes estabelecimentos postais, associados ao redirecionamento da procura para os estabelecimentos postais que permaneceriam abertos/ativos ou criar em substituição de estabelecimentos postais que encerrariam.”

No que respeita à necessidade de considerar custos nas situações detalhadas pelo ICP-ANACOM, os CTT concordam genericamente com o definido. Contudo e remetendo para o referido no ponto anterior (“Custos Evitáveis”), não poderiam estar mais em desacordo com a opção de novamente não se considerar a inatividade no reforço de capacidade.

Recordando o espírito da metodologia contrafactual, o que se pretende avaliar é o custo evitado dos EP que nunca teriam sido construídos (não existiriam), logo é justo assumir que a

procura se teria ajustado à rede EP que existisse, provocando naturalmente um valor de inatividade inferior. Aliás, este seria o racional associado ao encerramento de alguns EP, no sentido de racionalizar a oferta excessiva originada por OSU numa determinada zona de influência geográfica.

Os CTT entendem que não pode ser estabelecida uma ligação direta entre inatividade e ineficiência, devendo a inatividade ser considerada para efeito do cálculo dos custos acrescidos, permitindo na recaptura de receita perdida por EP, que no contrafactual nunca existiram, “amortecer” as necessidades acrescidas de recursos e meios.

- **Receitas perdidas**

O ICP – ANACOM entende no seu SPD que “... *receitas perdidas correspondem às receitas, no ano em causa, dos serviços que integram o serviço universal, bem como as receitas associadas a todos os outros serviços prestados sobre os estabelecimentos postais que seriam encerrados/descontinuados.*”

Os CTT concordam com o proposto, no sentido de considerar como receita perdida as receitas associadas a todos os produtos e serviços transacionados na EP, que para efeitos do cenário contrafactual nunca existiu.

Contudo esclarecem que no seu entendimento existem dois grandes passos metodológicos para o cálculo do CLSU referente à redução da densidade de EP e também extensivos à redução da frequência de distribuição. A saber:

- O desenho da rede: para efeitos do cenário contrafactual, deve considerar, entre outros, também o racional de rentabilidade dos produtos SU e não SU dos EP (isto é, custos evitáveis do EP e a quota-parte da receita/faturação gerada no EP, a qual remunera a contribuição da sua atividade);
- O cálculo do CLSU: refere-se ao cálculo do CLSU propriamente dito, e tem por objetivo quantificar o impacto de um EP nunca ter existido no cenário contrafactual. Neste passo, devem ser considerada toda a receita/faturação gerada no EP com produtos SU e não SU, porque na realidade consubstancia a receita perdida.

Analisando a coerência geral associada ao objetivo final do exercício, apurar a margem por EP, parece-nos que a metodologia proposta pelo ICP-ANACOM promove uma avaliação incorreta da mesma margem. De facto, relativamente à receita nos EP é importante separar duas realidades: (i) uma refere-se ao volume de faturação das EP e resulta da transação de todos os produtos/serviços, e economicamente renumera toda a cadeia produtiva; (ii) outra, respeita ao montante de receita imputada aos EP, que traduz uma fração do volume de faturação e representa economicamente a renumeração do canal de venda EP.

Decorre do proposto pelo ICP-ANACOM que a receita a considerar é a receita total, i.e., a associada ao volume de faturação e o custo, apenas o específico de cada EP. Não podemos concordar com tal entendimento, dada a sua falta de coerência, no sentido em que, se a margem (receita perdida menos custos evitáveis) fosse zero para todos os EP, então não existiria receita para suportar as restantes operações da cadeia produtiva, podendo tornar a empresa economicamente inviável.

Em suma, os CTT entendem que calcular a margem com base no volume total de faturação e somente com os custos específicos do EP, não serve como indicador de rentabilidade para suportar a definição da rede contrafactual de EP. Para os CTT, e com base na sua experiência em analisar desempenho dos EP, existem duas formas de realizar este exercício de forma válida: imputar todas as receitas perdidas e custos evitáveis (todos os custos da cadeia produtiva - atendimento, tratamento, transporte distribuição) aos EP ou, considerar como custos evitáveis os específicos do EP e imputar um fração da receita que represente a remuneração do canal de venda (EP).

Agregar todos os custos da cadeia produtiva por EP, é uma tarefa complexa e de difícil execução, note-se a título de exemplo que, como cada EP aceita produtos de correio destinados a diferentes pontos do país que têm diferentes rácios de consumo das atividades da cadeia produtiva consoante o destino (logo diferentes custos), teria de existir por EP uma matriz de tráfego origem/destino para todos os produtos SU, atualizada de forma recorrente, de modo a refletir as alterações produzidas pela queda de tráfego.

A opção de imputar uma fração da receita de faturação a todos os EP apresenta-se, na opinião dos CTT, como a mais correta e equilibrada. Tal como é do conhecimento do ICP - ANACOM,

existe no sistema de contabilidade analítica, o conceito de macro atividade, que agrega os custos associados às macro atividades da cadeia produtiva. Logo tendo por base o peso dos custos da macro atividade atendimento nos custos totais (todas as macro atividades), obter-se-ia um rácio que aplicado à receita de faturação isolasse o contributo dos EP. Seguidamente, com base no volume e diversidade dos produtos transacionados por cada EP seria relativamente fácil especializar a receita já associada à macro atividade atendimento, pelos diferentes EP.

Concluindo, na opinião dos CTT não é certo ou comprovado que o esforço associado à primeira opção descrita trouxesse valor acrescentado, pelo que seria pouco razoável adotar a mesma tendo em conta a existência de uma alternativa válida, menos complexa e equilibrada, como seja a de imputar a cada EP apenas a quota-parte da receita que a remunera.

**(ii) REDUÇÃO DA FREQUÊNCIA DE DISTRIBUIÇÃO (RECOLHA) OU EVENTUAL ELIMINAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO (RECOLHA) EM ZONAS GEOGRÁFICAS NÃO RENTÁVEIS**

De acordo com o estabelecido na Lei Postal vigente, o PSU deve assegurar uma distribuição dos envios postais abrangidos no âmbito do SU pelo menos uma vez por dia, em todos os dias úteis, salvo em circunstâncias ou condições geográficas excecionais previamente definidas pelo ICP-ANACOM.

Concordamos com o entendimento do ICP-ANACOM de que a “... *redução da frequência de distribuição (recolha) ou eventual eliminação da distribuição (incluindo a recolha) em zonas geográficas não rentáveis*” se trata de um item elegível para o cálculo do CLSU.

Na opinião dos CTT, as definições associadas a este item requerem contudo uma maior objetivação e adequação à realidade do PSU.

Importa lembrar que na definição do cenário contrafactual, que constitui um cenário hipotético, o PSU não tem (nem poderá ter) subjacente quaisquer obrigações de SU a cumprir. A sua ação apenas é norteada e, em última instância, pela maximização da rendibilidade, o que em termos de distribuição deverá traduzir-se na disponibilização de uma oferta comercial integrada, coerente e consequentemente exequível.

- **Definição da rede de distribuição no cenário contrafactual (distribuição e frequência)**

Na metodologia de cálculo que o ICP-ANACOM se propõe aprovar “... o apuramento dos CLSU associados à eventual eliminação da distribuição ou à redução da frequência de distribuição em determinadas zonas geográficas, baseia-se na relação entre o cálculo dos custos evitáveis e das receitas perdidas caso fosse eliminada ou reduzida a frequência de distribuição (e recolha) nessas zonas”.

O ICP-ANACOM propõe que as zonas sejam definidas ao nível do código postal de 4 dígitos (“CP4”), sendo elegíveis para redução da frequência de distribuição, os CP4 em que os custos com SU sejam superiores às respetivas receitas de SU.

Ora o código postal de 4 dígitos subdivide o território nacional em polígonos, atribuindo uma identificação única, que os CTT designam por CP4, a cada um deles, com o objetivo de suportar as atividades de distribuição dividindo o país em zonas de encaminhamento. Internamente aos CTT este sistema, nunca foi utilizado para medir rentabilidade nem tão pouco para suportar iniciativas de projetos de otimização ou avaliação de desempenho, uma vez que tal não é possível dado não existir uma relação de um para um, entre CP4 e CDP (centros de distribuição postal) ou CAD (centros de apoio à distribuição).

Decorre deste facto, que os sistemas de contabilidade geral e analítica dos CTT não têm desagregação que permita a disponibilização de informação, quer de receitas, quer de custos, por CP4. O nível mais elementar para registo dos custos, no que respeita à distribuição, é o CDP e o CAD. Apenas estes constituem unidades orgânicas, com centros orçamentais individualizados e com estrutura de gestão e suporte definida na estrutura orgânica da Empresa.

Deste modo, o apuramento de custos por CP4, como o ICP-ANACOM propõe, obrigaria, (i) à construção e manutenção de mais um amplo conjunto de chaves de repartição para alocar tráfego e receitas aos CP4, (ii) a uma solução que passasse pela revisão da estrutura orgânica da Empresa e à consequente reafecção de todos os recursos – humanos e materiais – a nível do CP4, o que introduz na metodologia uma complexidade exagerada. Estas alternativas

são economicamente inviáveis introduzem, mais uma vez, uma complexidade que somente pode prejudicar o objetivo de cálculo do CLSU, sem ganhos qualitativos na sua abordagem.

Atendendo ao elevado nível de desagregação de informação que é exigido pela consideração de zonas CP4, a implementação das necessidades acima identificadas afigura-se extremamente complexa e de difícil operacionalização. Mesmo que hipoteticamente se pudesse operacionalizar, os resultados obtidos não teriam qualquer representatividade, já que na realidade a gestão dos meios continuaria a ser efetuada a nível de CDP.

Deste modo, os CTT entendem que, a elegibilidade das zonas geográficas para redução ou eventual eliminação da distribuição, tendo por base os CP4, não é viável, considerando-a mesmo, em última análise, inexecutável.

O desacordo dos CTT não se circunscreve à utilização dos CP4, com efeito, a utilização única e exclusiva da margem de rendibilidade, como critério para definir a rede de distribuição no cenário contrafactual (rede que resultaria das opções de redução da frequência de distribuição ou eventual eliminação da distribuição), traduz um ponto adicional onde os CTT antecipam a necessidade de revisão da proposta do ICP-ANACOM.

Um cenário unicamente suportado na margem de uma unidade de distribuição, tal como o CP4, não pode ser o único critério subjacente à estratégia do operador num modelo contrafactual, isto porque terá que existir uma preocupação de credibilidade da oferta comercial, que mesmo no cenário contrafactual não pode ser descurada.

Assim, um cenário contrafactual credível tem que adicionalmente ser suportado por um enquadramento de marketing/comercial razoável, em que a oferta ao cliente final que dele decorra, seja facilmente comunicada e percebida pelo mercado.

Desta forma, entendem os CTT que qualquer cenário de eliminação da distribuição ou de redução da sua frequência, com impactos diretos na oferta de produtos e serviços postais, teria que ser definido tendo a preocupação de pressupor a sua aplicação a zonas perfeitamente contínuas e homogéneas, evitando o "retalhar" do país em pequenas zonas com condições de oferta diferentes e sem um racional perceptível pelo cliente final. Por outras palavras, a oferta no contrafactual tem que ser clara, perceptível e alicerçada em grandes zonas

reconhecidas pelo cliente final, assente numa lógica comercial, e não operacional como parece ser o proposto pelo ICP-ANACOM.

A metodologia proposta pelo ICP – ANACOM não cumpre esta exigência, a sua aplicação resultaria num país retalhado em zonas com e sem distribuição ou de distribuição reduzida. Tal facto traria uma complexidade acrescida à vertente de comunicação subjacente ao produto postal. Uma oferta em que as condições de entrega podiam variar entre CP4 (repartição numa lógica operacional), sem qualquer critério entendível pelo cliente, não seria razoável em qualquer cenário, incluindo o contrafactual.

Assim, os CTT entendem que a opção mais equilibrada a considerar para um operador sem obrigações de SU, será a seleção de zonas geográficas elegíveis para o presente efeito através da utilização das zonas refletidas e definidas no seu tarifário 2013, salvo ligeiras adaptações.

Concretizando, não havendo obrigações de SU, manter-se-ia a distribuição na Zona A – destinos das cidades de Lisboa e Porto, respetivas coroas urbanas e ainda nas capitais de distrito de Portugal Continental e reduzir-se-ia a sua frequência na Zona B – restantes destinos, ou mesmo, deixaria de se fazer distribuição nestas zonas.

A razão desta ligeira adaptação, prende-se com o facto de um operador a atuar num cenário contrafactual, manteria a preocupação de, nos grandes centros urbanos (nomeadamente capitais de distrito), proteger-se dos operadores concorrentes.

Concluindo, a lógica comercial terá que se sobrepor a qualquer lógica operacional, sendo que o próprio nome da metodologia de cálculo escolhida (*Commercial Approach*) assim o indica.

Convém ainda referir que o critério da rentabilidade, expresso na diferença entre custos evitáveis e receitas perdidas, está na nossa opinião, diretamente relacionado com a quantificação do impacto económico que advém da redução de frequência ou eliminação da distribuição, contribuindo de forma menos expressiva para a definição da rede de distribuição contrafactual.

Face ao exposto, permitimo-nos propor o método apresentado pelos CTT no documento em anexo, fruto do estudo realizado, que evidencia a lógica comercial acima apresentada.

- **Custos evitáveis**

Após a identificação dos critérios que estarão subjacentes à definição da rede de distribuição elegível num cenário contrafactual, o ICP-ANACOM explicita o seu entendimento no que respeita aos custos evitáveis, considerando que estes compreendem os “... custos evitáveis da distribuição, específicos das operações de distribuição descontinuadas; custos evitáveis em outras fases operacionais da rede postal, decorrentes da descontinuação da distribuição nas zonas geográficas em causa; custos evitáveis de recolha”, devendo “... ser tidos em conta os custos evitáveis com todos os itens distribuídos e não apenas com os que integram o SU”.

Na opinião dos CTT, a definição de custos evitáveis no cenário de redução ou eliminação da frequência de distribuição em zonas geográficas não rentáveis deve ser o mais clara e completa, i.e., a definição deverá explicitar que no cômputo dos custos evitáveis devem ser considerados os custos do ciclo operacional dos CTT relativos à aceitação, ao tratamento, transporte, distribuição e também a respetiva quota-parte de custos comuns e de capital.

A proposta dos CTT vai no sentido de incluir todos os custos, em consonância com proposta do ICP-ANACOM que considera como receitas perdidas a totalidade das receitas dos envios destinadas às áreas onde o PSU deixaria de distribuir ou reduziria a frequência de distribuição. Mais uma vez, não podemos minimizar os custos evitáveis e maximizar as receitas perdidas, desvirtuando assim o equilíbrio e a razoabilidade da análise.

A título de esclarecimento, devem os CTT acrescentar, que neste caso o exercício de imputação do custo às unidades de distribuição fica facilitado pela existência de tráfego por produto e por CDP/ CAD ao contrário do que sucede na rede de EP, onde se desconhece o destino do tráfego aceite por cada EP.

Os CTT são de opinião que os custos comuns deverão relevar num cenário contrafactual, em virtude da estrutura do PSU encontrar-se dimensionada e organizada para um nível de atividade que incorpora a prestação do SU. Caso o operador não tivesse tido as obrigações de SU, certamente que a sua estrutura de suporte ao negócio teria uma dimensão mais reduzida.

Entendem os CTT, que numa situação de eliminação integral da distribuição em determinadas zonas deveriam ser considerados como custos evitáveis os custos de distribuição relevados

nos CDP onde a distribuição deixasse de se efetuar. A componente de custos relativa à aceitação, tratamento e transporte relativa a esse tráfego, resultaria da aplicação de chaves de repartição que distribuíssem proporcionalmente ao tráfego de cada produto destinado a cada CDP os custos totais, já previamente repartidos por produto, de cada uma dessas macro atividades, sendo que para o caso relevaria o custo correspondente ao tráfego dos CDP onde deixaria de haver distribuição.

Para cada CDP onde a distribuição deixasse de ocorrer, a quota-parte dos custos comuns seria apurada na iteração final de acordo com a “chave última”. O custo de capital seria função do valor líquido contabilístico do ativo imobilizado afeto ao CDP onde deixasse de se realizar a distribuição. A quota-parte do custo de capital das componentes aceitação, tratamento e transportes seria a que resultasse da aplicação do peso dos custos que deixassem de se suportar em cada uma destas fases operacionais sobre o custo total da respetiva macro atividade, multiplicado pelo custo total de capital da macro atividade.

Saliente-se que este cálculo tem por base o sistema de contabilidade analítica aprovado pelo ICP-ANACOM, sendo que futuras evoluções do sistema (incorporação de novas abordagens relativamente a variáveis de negócio) deverão ser refletidas na calculatória acima referida.

Caso se tratasse de uma redução da frequência de distribuição, a análise poderia ser simplificada e os custos evitáveis deveriam ser apurados, para cada CDP da zona em causa, multiplicando (i) o número de equivalentes de tempo inteiro (FTE) dispensáveis no tratamento e na distribuição pelo custo médio do PSU para a respetiva categoria profissional e, (ii) o número de viaturas pelo custo dia/ viatura e/ou custo Km/ viatura.

- **Receitas perdidas**

Para o ICP-ANACOM as receitas perdidas correspondem às receitas dos envios “... destinados às áreas onde o PSU deixaria de distribuir ou reduziria a frequência de distribuição (contabilizadas nos estabelecimentos postais de envio, na fase de aceitação); (...)”.

Num cenário de redução da frequência de distribuição, os CTT concordam com o entendimento do ICP-ANACOM, no sentido de serem consideradas as receitas perdidas que respeitem a produtos “... que exigem periodicidade diária na distribuição, de que são exemplo

*os Jornais e Publicações Periódicas (JPP)”, mais propriamente no que respeita ao “... correio editorial nacional bonificado não credenciado”, quando este requisito não se cumpra.*

Numa situação de redução da frequência de distribuição, os CTT entendem que o comportamento dos clientes irá traduzir-se basicamente na substituição de correio prioritário por correio normal. Assim sendo, as receitas perdidas deverão corresponder à componente do preço destinada a pagar a velocidade do serviço. O seu apuramento deverá resultar da diferença de tarifas médias de correio normal e de correio prioritário, multiplicada pelas estimativas de tráfego de correio prioritário nos CDP da zona em causa.

Num cenário de eliminação integral da distribuição, constitui entendimento dos CTT, que as receitas perdidas deverão corresponder à receita total arrecadada, correspondente ao tráfego que deixa de ser distribuído nas unidades operacionais (CDP ou CAD) em causa.

#### **Receitas acrescidas**

No que respeita ao entendimento do ICP-ANACOM relativo aos custos e receitas acrescidas, nada temos a objetar.

#### **(iii) REDUÇÃO DA REDE DE MARCOS DE CORREIO**

Os CTT estão genericamente de acordo com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM no que se refere à redução da rede de marcos de correio, contudo se no futuro se vier a verificar uma alteração relevante das obrigações de densidade de marcos de correio, os CTT entendem por adequado apurar e considerar a contribuição para o CLSU desta variável.

#### **(iv) ELIMINAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE DETERMINADO SERVIÇO**

Os CTT relativamente a este item concordam com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM.

#### **(v) ENVIO PARA CEGOS E AMBLÍOPES**

Os CTT estão genericamente de acordo com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM atendendo aos níveis atuais de utilização destes serviços. Contudo se no futuro ocorrer um aumento

substancial do volume, deverá ser desenvolvida uma análise mais aprofundada (nomeadamente do impactos na imagem) por forma a apurar e considerar a sua eventual inclusão na estimativa do CLSU.

(vi) UTILIZADORES OU GRUPOS DE UTILIZADORES QUE NÃO SERIAM SERVIDOS POR UM OPERADOR QUE NÃO TIVESSE A OBRIGAÇÃO DE PRESTAR O SERVIÇO UNIVERSAL

Os CTT relativamente a este item concordam com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM.

(vii) PREÇOS E QUALIDADE DE SERVIÇO

No que se refere à definição do contrafactual a nível de alterações ao regime de preços o ICP-ANACOM propõe que “... para efeitos do cálculo dos custos líquidos do serviço universal não são consideradas alterações à estrutura de preços dos serviços que integram o serviço universal, o que significa que no cenário contrafactual apresentado pelo PSU não devem ser consideradas alterações no regime de preço.”

Segundo o ICP-ANACOM, tal entendimento é suportado na antecipação dos seguintes Impactos: “... uma alteração de preços constitui uma alteração fundamental da oferta de determinado produto, pelo que fica de fora do alcance das estratégias comerciais que o PSU consideraria praticáveis e rentáveis. É também provável que uma estratégia de alteração estrutural dos preços conduza a uma rutura com o consumidor, introduzindo custos adicionais elevados ao PSU.” e “... apresentando os CTT resultados líquidos positivos na prestação do SU, não seria aceitável compensar a empresa (por via da compensação de outros operadores) por um aumento eventual dos lucros económicos”.

Os princípios da metodologia contrafactual, assentes num cenário hipotético e sem obrigações de SU, nomeadamente no que aos preços diz respeito (6ª obrigação descrita pelo ICP-ANACOM) não considera de forma diferenciada a variável alterações dos preços.

A opção do ICP-ANACOM, ao não considerar a variável preço para o cálculo do CLSU, na prática replica a existência da obrigação no cenário contrafactual, gerando uma limitação estratégica da ação do operador, que supostamente deveria operar sem obrigações. Os CTT estão convictos que alterações aos preços constituem uma variável a ser considerada para efeitos do cálculo do CLSU.

Adicionalmente, analisando os argumentos apresentados pelo ICP-ANACOM, os CTT não consideram que no modelo contrafactual uma alteração de preços se traduzisse numa alteração fundamental da oferta, nem que a mesma acarretasse a destruição da proposta de valor conduzindo a uma rutura com o consumidor. Relativamente aos impactos decorrentes desta alteração, os CTT entendem que é através da elasticidade procura - preços dos serviços (tal como definido e referido pelo ICP - ANACOM na descrição do benefício indireto "isenção do IVA") que se refletem objetivamente os impactos na procura. Neste contexto, a elasticidade funcionará sempre como "fiel da balança", aferindo a razoabilidade associada à estratégia de preços do operador no cenário contrafactual.

Neste âmbito no entendimento dos CTT, os aumentos de preços devem respeitar uma lógica comercial e serem analisados nessa medida. Como patente no nosso estudo anteriormente referido, um aumento de preços desde que gradual e devidamente comunicado ao mercado, não gera uma rutura com o cliente/consumidor.

Relativamente ao eventual aumento dos lucros económicos, os CTT reiteram que a compensação do CLSU a existir, compensa o PSU pelo custo de oportunidade de não aumentar os preços. E que esta compensação, estará sempre sujeita ao reconhecimento de que existe um encargo financeiro não razoável com a prestação do SU, ou seja, se não existisse obrigações do SU, o lucro seria superior.

Os CTT concordam genericamente com a proposta do ICP-ANACOM relativa à exceção apresentada de "*... e para serviços cujas margens apresentem valores negativos, poderão ser consideradas alterações de preços, devidamente fundamentadas, desde que essas margens negativas decorram comprovadamente de condições associadas à aplicação do princípio de acessibilidade dos preços.*". Contudo, entendem os CTT que a exceção proposta pelo ICP-ANACOM deve incluir também a oferta de serviços em toda uma área geográfica particular e a segmentos específicos de clientes, desde que as suas margens apresentem valores negativos.

No que se refere à qualidade de serviço, o ICP-ANACOM entende que "*Alterações aos níveis de qualidade de serviço definidos no âmbito do quadro regulamentar do setor postal não são aceites para efeitos do cálculo do CLSU ...*", o que mais uma vez contraria o espírito da metodologia associada ao modelo contrafactual. Constituindo os níveis de serviço uma obrigação, o ICP-

ANACOM deve clarificar o entendimento proposto no que diz respeito às razões que suportam a não aceitação das alterações de qualidade no cálculo do CLSU.

### III.D 5ª ETAPA – IDENTIFICAÇÃO E CONTABILIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS INTANGÍVEIS E DE MERCADO

De acordo com a Lei Postal, alínea a) do nº 3 do art.º 19º, no cálculo do CLSU devem ser tidos em conta os benefícios materiais e não materiais, que revertam para o respetivo PSU.

A nível da legislação nacional, e a nível da Diretiva Postal, não é apresentado um entendimento concreto do que se entende por benefícios materiais e não materiais, existindo apenas neste âmbito uma lista de potenciais benefícios intangíveis associados à prestação do SU, elaborada por algumas entidades relevantes intervenientes no setor postal <sup>1</sup>.

Assim, na avaliação dos potenciais benefícios intangíveis para efeitos do cálculo do CLSU torna-se necessário identificar a relevância de cada benefício, a qual deve ter sempre em consideração o seguinte:

- Um determinado benefício só é relevante para o cálculo do CLSU se se verificar a sua descontinuidade na situação de contrafactual, i.e., sem obrigações de SU;
- Um determinado benefício só é relevante para o cálculo do CLSU se estiver diretamente relacionado com a prestação do SU e estiver dependente exclusivamente deste; qualquer outro benefício obtido pelo prestador do SU, mas relacionado com outras características, como p. ex., a sua natureza de operador histórico, deve ser excluído da avaliação (uma vez que tal benefício mantém-se independentemente do SU).

Seguindo a sistematização apresentada pelo ICP-ANACOM em termos de benefícios a considerar, relevam-se os seguintes comentários e observações:

<sup>1</sup> CERP (2008), ARCEP (2010) e ERGP (2012)

**(i) DIREITOS EXCLUSIVOS CONCEDIDOS AO PSU**

O ICP-ANACOM entende que na determinação do CLSU devem ser considerados os lucros excessivos gerados por atividades e serviços reservados, estejam ou não relacionados com a prestação do SU.

Neste âmbito, os CTT questionam se esta variável não deveria também incluir outros serviços que os CTT, enquanto concessionários do SU, prestam em regime de exclusividade, como é o caso do serviço de vales postais.

**(ii) TAXAS DE ACESSO À ATIVIDADE DE PRESTADOR DE SERVIÇOS POSTAIS**

Da lista de benefícios obtidos pelo PSU que o ICP-ANACOM identifica, consta a isenção de pagamento das taxas de acesso à atividade de prestador de serviços postais previstas no nº 1 do art.º 44º da Lei Postal.

Ao abrigo do nº 8 do art.º 57º da Lei Postal, os CTT, enquanto concessionários do SU, encontram-se dispensados dos procedimentos de licenciamento previstos nos artigos 27º e 34º da referida Lei, pelo que os CTT estão de acordo com o entendimento expresso pelo ICP-ANACOM.

**(iii) OUTROS BENEFÍCIOS QUE DECORRAM DAS BASES DA CONCESSÃO**

Os CTT estão genericamente de acordo com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM no que se refere à consideração dos benefícios decorrentes de direitos constantes nas Bases de Concessão, designadamente, os previstos na Base XXIII, nº 2, alíneas c) e d), que preveem que, os CTT, enquanto concessionários do SU, têm direito a dispensa de licenciamento municipal e de requerimento ao Estado de expropriações por utilidade pública e utilizações administrativas.

**(iv) REPUTAÇÃO EMPRESARIAL E REFORÇO DA MARCA**

Para avaliar os benefícios indiretos decorrentes da reputação empresarial e reforço de marca, o ICP-ANACOM recorre a uma metodologia baseada no valor da marca CTT, propondo que os valores relativos à imagem de marca “CTT” sejam calculados com base no estudo “Top Portuguese Brands League Table 2012”.

Num segundo passo, o ICP-ANACOM identifica as receitas do Grupo e as receitas que os CTT obtêm decorrentes da prestação dos serviços incluídos no âmbito do SU, procedendo, por último à imputação do reforço da marca à prestação do SU, em que aplica ao valor apurado no passo anterior, a proporção das receitas perdidas na prestação do SU (no cenário contrafactual) no total das receitas do SU.

Na descrição do segundo passo, o ICP-ANACOM refere "(...) *Utilizando-se o peso das receitas dos serviços incluídos no âmbito do serviço universal face às receitas totais do Grupo CTT, obtém-se a quota-parte do valor da marca imputável àqueles serviços numa base acumulada. A anualização desse valor, considerado um ativo intangível, é obtida através da aplicação do WACC (custo médio ponderado do capital), correspondendo ao valor dos benefícios da imagem de marca derivada da prestação do serviço universal.*"

Atendendo a que o modo de apuramento do valor anual não se apresenta claro, consideramos indispensável que o ICP-ANACOM proceda a uma clarificação da fórmula de cálculo referida no parágrafo anterior.

Em termos metodológicos, os CTT não podem concordar com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM, pelas seguintes razões:

- A avaliação da marca é efetuada com base na marca CTT, que representa a marca de um Grupo de empresas, quando o PSU apenas a empresa CTT – Correios de Portugal, S.A.. A proposta do ICP-ANACOM limita-se a considerar que para o valor da marca apenas relevam as receitas, sendo o benefício da marca para cada serviço proporcional ao seu peso relativo na receita total.
- Não é analisada a perceção dos clientes quanto ao eventual valor adicional atribuído pelo facto de os CTT serem o PSU. Neste âmbito, seria importante analisar se os consumidores sabem o que significa ser o PSU e se continuariam a utilizar os serviços dos CTT, ainda que este não fosse o PSU. Seria também importante avaliar quais os motivos que levam os consumidores à escolha de um operador postal.

Assim, constitui entendimento dos CTT que não há evidência de que o valor da marca CTT esteja influenciado pelo facto de ser os CTT o PSU, não se podendo considerar de forma categórica que há um valor acrescido na percepção dos clientes apenas pelo facto de os CTT serem o PSU.

Na opinião dos CTT deveria utilizar-se uma metodologia suportada em inquéritos junto dos clientes, com o objetivo de determinar a componente do valor da marca que advém da prestação de SU.

Adicionalmente, gostaríamos de salientar que o valor da marca CTT advém da sua história e proximidade com as populações, num passado onde o serviço postal era uma necessidade com uma importância muito relevante na vida das mesmas, fruto da não existência das atuais alternativas tecnológicas. Num passado histórico, o serviço postal era prestado não pelo facto de constituir uma qualquer obrigação para o seu prestador, mas por ser efetivamente rentável e justificar a capilaridade e proximidade que foi tendo. Ignorar ou associar este facto ao PSU é esquecer a história dos correios e dos CTT.

#### (v) UBIQUIDADE

Os CTT concordam com a proposta do ICP-ANACOM de não considerar a ubiquidade no contexto desta metodologia, uma vez que a redução da sua presença devido à não existência de obrigações de SU, não teria grande impacto na ubiquidade dos CTT.

#### (vi) EFEITOS DE CICLO DE VIDA

Atendendo a que no setor postal este conceito não é passível de aplicação, uma vez que os consumidores individuais representam uma parcela dos proveitos do PSU muito pouco significativa, os CTT concordam com a proposta do ICP-ANACOM no sentido de que os efeitos de ciclo de vida não devem ser considerados no contexto desta metodologia.

#### (vii) EXPLORAÇÃO DE UMA BASE DE DADOS DE CLIENTES

Considerando que a construção e a manutenção de uma base de dados de clientes pode ser assegurada pelos CTT mesmo que este não seja o PSU, esta variável não se deve considerar como um benefício para efeitos de cálculo do CLSU, tal como refere o ICP-ANACOM.

#### (viii) PUBLICIDADE

O ICP-ANACOM considera que "(...) o benefício representa os custos com publicidade que os CTT teriam de suportar para obter o mesmo nível de visibilidade, caso os pontos acesso e os meios de transporte utilizados tivessem uma menor dimensão".

Considera, ainda, o ICP-ANACOM que devem apenas ser contabilizados os espaços (móvel e imóvel utilizado para publicidade própria, nos estabelecimentos postais, marcos de correio e veículos ou eventuais espaços para aluguer a terceiros para publicidade) que os CTT sem a obrigação de SU decidissem abandonar.

O valor total do benefício resulta da soma dos benefícios obtidos em cada suporte publicitário, sendo este calculado em função do espaço utilizado para publicidade e do valor de mercado do espaço publicitário.

Relativamente à metodologia proposta, os CTT gostariam de apresentar os seguintes comentários:

- O aluguer de espaços a terceiros para efeitos de publicidade, não tem sido uma prática corrente dos CTT;
- O entendimento dos CTT quanto à aposição do seu logotipo nos veículos é de que esta medida enquadra-se numa ação de reforço da imagem de marca, e assim deverá estar incluída na variável reputação empresarial e reforço da marca, para evitar dupla contabilização;

O valor da publicidade varia consoante os locais, sendo muito provável que, os locais a abandonar pelos CTT sem a obrigação de SU se situassem em áreas onde o valor de mercado do espaço publicitário seria muito inferior à média.

#### (ix) PODER DE NEGOCIAÇÃO

Tal como referido pelo ICP-ANACOM, os CTT concordam com a não consideração desta variável na metodologia de cálculo do CLSU, atendendo a que o poder negocial dos CTT manter-se-ia mesmo num cenário em que não fossem o PSU.

(x) ACESSO PRIVILEGIADO AO MERCADO DA FILATELIA

Por forma a evitar dupla contabilização, os benefícios associados à filatelia são considerados nos direitos exclusivos concedidos ao PSU, tal como propõe o ICP-ANACOM.

(xi) PROCEDIMENTOS ALFANDEGÁRIOS

A quantificação de eventuais benefícios associados a procedimentos alfandegários simplificados face aos restantes operadores, requer uma análise detalhada das regras aplicáveis ao SPU e demais operadores, a desenvolver pelos CTT no âmbito do cálculo do CLSU.

(xii) JUROS RECEBIDOS DECORRENTES DE PRÉ-PAGOS

Esta variável traduz um benefício não associado à prestação do SU, dado que todos os operadores postais podem receber montantes monetários antes da prestação do serviço, pelo que não releva para efeitos de cálculo do CLSU, conforme bem refere o ICP-ANACOM.

(xiii) APARTADOS

Os CTT concordam com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM no sentido de não se considerarem os impactos em termos de apartados no cenário contrafactual referente à dimensão da rede postal, de modo a evitar dupla contabilização de custos e receitas.

(xiv) ISENÇÃO DE IVA

O ICP-ANACOM propõe que neste item do cenário contrafactual se estime *“o valor do IVA caso os serviços integrados no SU prestados pelo PSU não estivessem isentos de IVA e o seu impacto nos preços praticados pelo PSU e nos seus custos”*.

Adicionalmente o ICP-ANACOM, refere como etapas de cálculo, os seguintes passos:

1. *Agregar os serviços que integram o SU em grupos de acordo com a sua elasticidade - preço;*
2. *Com base no SCA, calcular os lucros que os CTT obtiveram com o SU;*
3. *Aplicar a taxa de IVA em vigor aos serviços que integram o SU;*

4. *Calcular o impacto do aumento dos preços no tráfego, utilizando a elasticidade da procura;*
5. *Calcular as receitas do PSU com o tráfego obtido em 4;*
6. *Comparar o valor obtido em 5 com o benefício de redução de custos, (a redução de custos é igual à soma da redução dos custos variáveis com os benefícios de recuperar o IVA escondido)."*

Os CTT concordam com as etapas de cálculo propostas pelo ICP-ANACOM, com exceção da etapa 2 e da etapa 6, no que respeita à redução de custos, cujo conteúdo se nos afigura pouco claro.

Os CTT entendem por "redução dos custos" o montante de IVA não dedutível, apurado a partir da informação constante na contabilidade geral da Empresa.

No que à elasticidade preço da procura dos serviços postais diz respeito, os CTT entendem que a existirem outros estudos, devem igualmente ser tidos em consideração, devendo o valor a utilizar, resultar da ponderação das elasticidades dos vários estudos que se considerem relevantes para o efeito. Neste campo ainda, para clientes que deduzam IVA, o aumento de preços por introdução do mesmo, não deve ser considerado pois não tem efeito relevante.

### III.E 6ª ETAPA – LUCRO RAZOÁVEL

Sobre esta matéria, as orientações da Diretiva Postal referem que o cálculo deve também ter em conta o direito (do PSU) a obter um lucro razoável e os incentivos à rentabilidade, pelo que entendem os CTT que o custo de capital deve cobrir os investimentos necessários para prestar o SU.

No que respeita a esta etapa, o legislador reconhece o “(...) *O direito do prestador de serviço universal a obter um lucro razoável, representado pelo custo de capital relativo aos investimentos necessários à prestação do serviço universal, o qual deve refletir o risco incorrido ...*” (artigo 19º, n.º 3, alínea b) da Lei Postal)

Os CTT são igualmente da opinião que o custo de capital deve considerado no cálculo do CLSU. No caso de não ser incorporado nos custos evitáveis, deve ser calculado nesta etapa, evitando-se assim a dupla contabilização deste efeito.

#### **Preocupações de eficiência**

No que se refere às justificações referentes à não inclusão de ajustes adicionais no cálculo do CLSU por motivos de eficiência, os CTT não têm objeções a apresentar ao proposto pelo ICP-ANACOM.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal objeção que os CTT apresentam relativamente à metodologia proposta pelo ICP-ANACOM para determinação do CLSU prende-se com o fato da sua abordagem não respeitar de forma cabal o método *Commercial Approach*.

De facto, muito embora o ICP-ANACOM se proponha a adotar deste método, a realidade é que quando da construção do cenário contrafactual, nas suas várias etapas, o ICP-ANACOM prevê inúmeras vezes a imposição de obrigações e limitações (veja-se os comentários apresentados nas 3ª e 4ª etapas).

Note-se que a nível do cenário contrafactual, a elegibilidade de estabelecimentos postais que nunca teriam existido ou de zonas com frequência de distribuição reduzida, não pode basear-se em simples exercícios de comparação de receitas com custos, devendo também refletir outras variáveis de negócio. No que respeita à distribuição, importa também referir que a metodologia proposta pelo ICP-ANACOM não tem em consideração a preocupação de estabelecer zonas perfeitamente contínuas e homogêneas (uma lógica de cariz comercial), propondo uma metodologia que resultaria num país retalhado em zonas com diferentes níveis de distribuição (uma lógica de cariz operacional), contraditória com a metodologia "*Commercial Approach*" proposta como base do cálculo do CLSU.

No entender dos CTT a proposta do ICP-ANACOM não respeita integralmente os princípios subjacentes à construção de um cenário contrafactual. A ausência de uma aplicação integral da metodologia adotada, poderá implicar que os CTT vejam rejeitado um pedido de compensação pelo encargo excessivo que efetivamente suportaram com a prestação do SU.

Acresce ainda no cálculo da diferença entre os custos e receitas com OSU e sem OSU que, considerar todas as receitas como perdidas e só parte dos custos como evitáveis cria um enviesamento que, no limite, poderá reduzir o CLSU ameaçando a sustentabilidade do próprio SU no futuro.

O estudo realizado pelos CTT sobre o cálculo do CLSU, cujo documento se anexa, sintetiza as conclusões e cálculos relativos ao ano de 2011 (informação confidencial), apresenta a visão dos

CTT sobre este assunto utilizando a mesma metodologia "*Commercial Approach*", mas construindo o cenário do contrafactual numa lógica comercial sem obrigações de qualquer natureza, que sugerimos seja tido em conta pelo ICP-ANACOM.

Saliente-se, que o SU é em última instância uma responsabilidade do Estado, decorrente de um interesse público, devendo por esse motivo os seus custos ser objetiva e rigorosamente calculados e, se justificados, devidamente financiados.