ctt

Conselho de Administração

Exmos. Senhores
Membros do Conselho de Administração da
ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12
1099-017 Lisboa

31.MAI2019 051981

Assunto: **Auditoria ao sistema de contabilidade analítica dos CTT – exercício de 2016**

Exmos. Senhores,

Na sequência da pronúncia dos CTT – Correios de Portugal, S.A. ("CTT"), sobre a deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 15.02.2019, que aprovou o sentido provável de decisão relativo à auditoria dos resultados do sistema de contabilidade analítica dos CTT, junto se envia a respetiva versão não confidencial e a tradução do parecer da PricewaterhouseCoopers LLP, tal como se protestou juntar.

Nesta versão, foi suprimida a informação relativa a segredos de negócio, bem como informação relativa à vida interna da empresa. As passagens consideradas confidenciais estão identificadas como "**[Informação Confidencial]**", ao longo do texto da pronúncia dos CTT.

O parecer junto foi preparado apenas para a ANACOM e contém informação confidencial, razão pela qual deverá ser considerado como tal, na sua integralidade.

Com os nossos melhores cumprimentos,

GUY PACHECO
Administrador

Anexos: Versão Não Confidencial da Pronúncia dos CTT e tradução do parecer da PwC.

ANEXO

Pronúncia dos CTT

Sentido Provável de Decisão relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT - Correios de Portugal S.A.

5 abril de 2019

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

Índice

1. Introdução 3

2. A reformulação dos resultados do sistema de contabilidade analítica referentes aos anos 2016 e 2017 – Comentários às linhas de orientação enunciadas no SPD 4

2.1. Segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades 4

2.1.1. A causalidade dos custos como o princípio económico orientador da alocação de custos . 5

2.1.2. Proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas Lojas CTT como *driver* para imputação de determinados custos conjuntos 7

2.1.3. Proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros) 13

2.1.4. Proporção dos gastos com pessoal alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros) 13

2.1.5. Repartição de custos conjuntos de forma equitativa, na proporção 50% para o Banco CTT e 50% aos CTT 16

2.1.6. Implicações dos critérios de alocação propostos no SPD da ANACOM 17

2.2. Apuramento e alocação do valor de custo de capital 23

2.3. Alocação de gastos com publicidade e propaganda 23

2.4. Não exclusão de gastos financeiros 23

3. Comentários à reformulação dos resultados do SCA dos CTT, de 2016 em diante 32

4. Da necessidade de reformulação dos resultados do SCA referentes aos exercícios de 2016 e 2017 36

5. Do projeto de declaração de conformidade do SCA a emitir pela ANACOM, referente ao exercício de 2016 36

1. Introdução

Notificados da deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 15.02.2019, que aprovou o Sentido Provável de Decisão (SPD) decorrente da auditoria realizada aos resultados do Sistema de Contabilidade Analítica (SCA) dos CTT relativos ao exercício de 2016 bem como o projeto de declaração de conformidade do SCA a emitir pela ANACOM, recebida a 15.02.2019, vêm os CTT apresentar a sua pronúncia, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo.

No seu SPD, a ANACOM enuncia uma série de novas linhas de orientação para a alocação dos custos aos diferentes serviços prestados pela empresa. O SPD aponta ainda para a necessidade de reformulação dos resultados do sistema de contabilidade analítica da empresa relativa aos anos de 2016 e 2017, à luz das novas linhas de orientação nele enunciadas, no prazo de 20 dias, a contar da decisão final.

Faz ainda parte integrante do SPD o projeto de declaração sobre o sistema de contabilidade analítica dos CTT, referente ao ano de 2016, no qual se declara que os resultados do referido sistema não se encontram produzidos de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Com efeito, entende a ANACOM, que a reformulação dos resultados de 2016 e 2017, de acordo com as novas linhas de orientação, permitirá conformar o sistema com os princípios orientadores legalmente aplicáveis, em particular com o princípio da causalidade, não colocando em causa a emissão da declaração de conformidade dos mesmos exercícios de 2016 e 2017, relativamente ao qual a auditoria ainda se encontra em curso.

Em sentido contrário, entendem os CTT que os resultados apresentados e auditados para o ano de 2016, bem como os resultados apresentados para o ano de 2017 se encontram conformes aos princípios legais e regulamentarmente aplicáveis, tal como se detalhará em seguida. Com efeito, se os auditores externos não retiraram conclusão contrária relativamente ao ano de 2016, não se antevê razão pela qual a retirariam quanto ao ano de 2017.

Por outro lado, os CTT lamentam que a ANACOM não venha justificar as razões pelas quais a alocação de custos feita pelos CTT não é adequada, nem tão pouco apresentar qualquer explicação que permita justificar a utilização dos novos critérios, os quais, como se verá adiante, não são os que melhor servem o objetivo prosseguido pela lei.

Os aspetos que a ANACOM propõe considerar para a reformulação dos resultados do Sistema de Contabilidade Analítica de 2016 e 2017 abrangem questões de princípio e metodológicas que exigem análise especializada e detalhada, uma análise da literatura e da regulação, e pesquisa de precedentes em várias indústrias e geografias.

Assim, para melhor fundamentar a sua resposta, os CTT solicitaram à PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) um parecer no qual apreciasse o SPD da ANACOM revendo e avaliando a adequabilidade da metodologia e critérios propostos.

A PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) é uma entidade de referência ao nível internacional pelas suas comprovadas competências especializadas nas matérias em apreço, designadamente em temas de regulação e concorrência, e uma vasta experiência em questões de alocação de custos e conceção de modelos de contabilidade analítica.

O parecer da PwC que se anexa (ANEXO 1: *Cost Allocation Methodology Review- CTT cost allocation and ANACOM proposed approach*), e cuja tradução se protesta juntar com a brevidade possível, avalia a proposta da ANACOM à luz de: i) os princípios económicos relevantes na alocação dos custos entre os serviços e produtos do serviço universal e os que estão fora do âmbito da prestação universal, em particular aquando da introdução de novos serviços (postais e/ou não postais) que partilhem os recursos e a infraestrutura do operador postal; e ii) o propósito e as orientações relativas aos sistemas de contabilidade analítica regulados.

2. A reformulação dos resultados do sistema de contabilidade analítica referentes aos anos 2016 e 2017 – Comentários às linhas de orientação enunciadas no SPD

Apresentam-se seguidamente os comentários dos CTT às linhas de orientação enunciadas no SPD seguindo a ordem apresentada no mesmo.

2.1. Segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades

No SPD, a ANACOM afirma que *"a prestação de atividades comerciais não relacionadas com a atividade postal nas estações de correio ("Lojas CTT") implica uma adequada separação entre a atividade postal e as demais atividades, não devendo em circunstância alguma ser repercutidos gastos induzidos pela(s) atividade(s) não postais nos produtos e serviços postais, pelo que os recursos partilhados por estas atividades devem ser alocados de forma adequada a cada uma destas atividades em particular, respeitando o princípio da causalidade."*

A aplicação prática do princípio da causalidade é bem mais complexa, como adiante se demonstrará.

2.1.1. A causalidade dos custos como o princípio económico orientador da alocação de custos

Os operadores postais são empresas multisserviços: prestam diferentes categorias de serviços, tanto postais como não postais, numa única rede postal organizada. Estes serviços concorrem em diferentes mercados ou segmentos de mercado com serviços de outros operadores ou de potenciais entrantes no mercado.

A prestação de serviços postais isoladamente será necessariamente mais dispendiosa uma vez que se desperdiçam as sinergias decorrentes da prestação em simultâneo de vários serviços, pelo que os clientes dos serviços postais (incluindo os clientes do serviço postal universal (SU) beneficiam da prestação conjunta destes serviços. A prossecução desta produção integrada de serviços postais e não postais é, por conseguinte, desejável.

Alguns custos do sistema postal podem ser facilmente identificados e associados a determinados serviços ou a categorias de serviços e a estes imputados. No entanto, uma parte substancial dos custos não pode ser diretamente atribuída a uma categoria específica de serviços. Trata-se dos custos conjuntos (correspondentes a recursos que são partilhados por um conjunto de produtos, tais como o pessoal das estações de correio) e comuns (correspondentes à utilização de recursos comuns a todos os produtos, e.g. "overheads" relativos a todos os recursos necessários para apoiar e gerir os serviços postais, tais como os custos de estrutura e de gestão) - ver definições de custos na Figura 1 infra. A alocação destes custos aos diversos serviços, através de um *driver específico* de custo específico exige uma relação de causalidade clara e baseada em atividades. Uma abordagem apropriada para a alocação desses custos é, portanto, necessária.

O princípio fundamental na alocação dos custos conjuntos e comuns consagrado no artigo 16.º da Lei da Lei 17/2012, de 26 de Abril (de ora em diante, Lei Postal), em linha com o artigo 14.º da Diretiva dos Serviços Postais[1] (DSP) é a repartição dos custos de acordo com a causalidade dos mesmos. O princípio da causalidade dos custos é, à primeira vista, um princípio simples: os custos devem ser alocados de acordo com as atividades que os causaram. Na prática, isto significa que, para se alocarem custos, tem de se identificar a origem do gasto incorrido na produção de um determinado produto ou serviço. Este aspeto é igualmente sublinhado pelo Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais (ERGP, na sigla em inglês). A causalidade dos custos implica uma análise prévia, por exemplo, para determinar

[1] Diretiva 97/67/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, Diretiva dos Serviços postais ou DSP.

se a mera existência de uma estação de correio é causada pelos serviços postais ou pelos não postais.

Figura 1

Definições de custos

Artigo 14, Diretiva dos Serviços Postais *Identifica dois tipos de custos*	***ERGP guidelines & SCA dos CTT*** *Identificam três tipos de custos*
Custos diretos– devem ser imputados a um serviço os custos que lhe sejam diretamente atribuíveis	***Custos diretos***- Todos os recursos que são atribuíveis a um e apenas um tipo de serviço, tais como, publicidade ao correio em quantidade, envelopes e formulários específicos de determinados serviços/produtos; encargos terminais do correio internacional, etc.
Custos comuns– custos que não possam ser diretamente atribuídos a um serviço devem ser imputados da seguinte forma: (i) Sempre que possível, os custos comuns devem ser imputados com base na análise direta da origem dos próprios custos; (ii) Quando a análise direta não for possível, as categorias de custos comuns devem ser imputadas com base numa ligação indireta a outra categorias ou grupos de categorias de custos relativamente aos quais seja possível efetuar uma imputação ou atribuição direta; a ligação indireta deve basear-se em estruturas de custos comparáveis; (iii)Quando não for possível estabelecer medidas diretas ou indiretas de repartição de custos, a categoria de custos deve ser imputada com base numa chave de partição geral calculada em função da relação entre todas as despesas direta ou indiretamente imputadas ou atribuídas, por um lado, a cada um dos serviços reservados e, por outro, aos outros serviços	***Custos conjuntos*** – Todos os recursos que são partilhados por um grupo de produtos, tais como os custos com pessoal nas estações de correio, outros custos das estações de correio (rendas, depreciações, eletricidade, comunicações, etc.), marcos de correio. ***Custos comuns***- Também referidos como "*overheads*", respeitam aos recursos relativos ao apoio e gestão dos diversos serviços. Exemplos destes custos são os custos com pessoal inerente às funções de gestão (membros do Conselho de administração, diretor de marketing, diretor de recursos humanos, diretor financeiro, ...), custos com o edifício sede (rendas, depreciações, eletricidade, manutenção,...).

Fonte: Artigo 14º da Diretiva dos Serviços Postais, transposto pelo artigo 16.º da Lei Postal; ERGP (12) 28 Rev. 1 - Posição comum sobre as regras de imputação de custos.

O princípio da causalidade dos custos é uma base fundamental para uma imputação correta e economicamente relevante dos custos. As classificações acima referidas são aplicadas alternativamente em função do grau e clareza do nexo de causalidade. Assim:

- Se existe um nexo causal direto entre o custo e um único serviço, o custo será um custo direto;
- Se o custo está relacionado com múltiplos serviços e há um nexo causal direto e uma medida desse nexo, o custo é um custo comum com um *driver* direto de custo, previsto na alínea a), do n.º 2 do Artigo 16.º da Lei Postal;
- Se o custo está relacionado com múltiplos serviços e há uma ligação causal indireta e uma medida dessa ligação, o custo é um custo comum com um *driver* indireto de custos, ou seja, com base numa "ligação indireta" a categorias de custos que têm o seu próprio *driver* direto de custos como previsto na alínea b), do n.º 2 do Artigo 16.º da Lei Postal.

Para ilustrar o princípio da causalidade de custos na cadeia de valor da prestação de serviços postais, considere-se a prestação de serviços bancários e a área total das estações de correio - que estão no centro do caso em apreço. A mera utilização de uma dada área numa estação de correio para a prestação de serviços bancários não implica necessariamente uma causalidade de custos, em particular se a dimensão da área total das estações de correio for causada (determinada) por outros serviços, por exemplo, os serviços postais. Nesta circunstância, as questões relevantes a colocar são as seguintes:

- O operador postal teria menos área total de estações de correio se não prestasse serviços bancários? Se a resposta for não, então a dimensão da área das estações de correio não é causada pela prestação de serviços bancários. Por conseguinte, neste caso, a utilização de áreas dedicadas à prestação de serviços específicos como *driver* de custos não estaria em conformidade com o princípio da causalidade dos custos.
- O operador postal teria menos área total nas estações de correio se não prestasse serviços postais? Em caso afirmativo, a dimensão da área total das estações de correio é causada pelos serviços postais.

Estas questões podem parecer abstratas. Uma forma de as testar na prática é através da análise da evolução histórica da rede de estações de correio dos CTT, antes e depois da introdução do Banco CTT. Assim, constata-se que:

- Antes da introdução dos serviços bancários, terá sido apenas a consideração da oferta de serviços postais a determinar as características da rede de estações de correio: número de postos, localização, dimensão (metros quadrados de área útil);
- Após a introdução dos serviços bancários (ou seja, a partir de 2016), a conceção da rede de estações de correio manteve-se inalterada. Efetivamente, a área bruta das estações de correio com Banco CTT em 2018 totalizava, em 2015, antes da introdução do Banco CTT, de **[Informação Confidencial]** m^2 situando-se nos **[Informação Confidencial]** mil m^2 em 2018, ou seja, verificou-se uma variação imaterial de **[Informação Confidencial]**.

2.1.2. Proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas Lojas CTT como *driver* para imputação de determinados custos conjuntos

A utilização da área afeta a cada serviço (medida em metros quadrados) como *driver* direto para a alocação de custos conjuntos é contrária ao princípio fundamental da causalidade dos custos, bem como à prática regulamentar europeia vigente.

No SPD, a ANACOM critica o sistema de contabilidade analítica dos CTT e, em particular, a alocação de determinadas categorias de custos conjuntos e comuns das estações de correio, designadamente: a)

depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis imóveis; b) rendas de alugueres de bens tangíveis imóveis; c) conservação e reparação de bens tangíveis imóveis; d) seguros de bens tangíveis imóveis; e) condomínio; f) impostos e taxas (e.g. Imposto Municipal de Imóveis (IMI), taxa saneamento); g) limpeza e vigilância.

A ANACOM afirma, sem justificar, que é relevante segregar estes gastos entre a atividade postal e as demais e estabelecer uma regra específica para a alocação dos custos destas categorias (p. 3), a qual deve corresponder à área especificamente designada para a prestação de serviços específicos (postais, bancários e/ou outros), acrescida de uma parcela da área comum a ambas, traduzida pelo rácio das áreas específicas acima identificadas (p. 4).

Contudo, não se retira do SPD qualquer justificação para a alteração dos critérios desde sempre aplicados, nomeadamente a explicação das razões pelas quais os mesmos não são adequados, bem como das razões que sustentariam a introdução de novos critérios.

Para analisar os critérios propostos pela ANACOM, tomemos como ponto de partida a teoria económica geral, a qual estabelece que qualquer sistema de imputação de custos deve obedecer, entre outros, aos seguintes princípios fundamentais:

Causalidade dos custos: Os custos devem ser imputados de acordo com as atividades que os originam, ou seja, a alocação de custos deve ter por base a existência de um nexo de causalidade entre as atividades realizadas e os recursos consumidos na realização das mesmas;

Coerência: A imputação dos custos deve ser coerente com os objetivos do regulador (por exemplo, eficiência económica, justiça/considerações distributivas) e com os deveres legais (por exemplo, promover o interesse dos consumidores, garantir a prestação do serviço universal, etc.);

Viabilidade: O método de atribuição deve ser prático, concretizável dentro de um prazo razoável e possível de implementar usando os recursos disponíveis.

Para uma descrição mais detalhada dos princípios fundamentais que devem ser respeitados pelos sistemas de contabilidade de custos ver Parecer PwC (p. 6)

Sucede que o critério agora proposto pela ANACOM não obedece a nenhum dos três princípios acima referidos, como de seguida se argumenta.

Princípio 1 - Causalidade dos custos: A dimensão das estações de correio é causada pelos serviços postais e não pelos serviços bancários

A rede de estações de correio manteve-se substancialmente a mesma após a introdução do Banco CTT.

A ANACOM faz notar que o valor das rendas das estações de correio (e de outros custos conjuntos e comuns referidos no SPD da ANACOM) tendem a variar com os metros quadrados de espaço ocupado. No entanto, tal não implica que a dimensão das estações de correio tenha sido determinada (causada) pela atividade bancária. De facto, a atual rede de estações de correio dos CTT já existia antes do lançamento do Banco CTT e a introdução dos serviços bancários não conduziu a quaisquer alterações no dimensionamento das estações de correio. Este é um forte indício de que o *driver* de custos apontado pela ANACOM (metros quadrados) não está em conformidade com o princípio da causalidade.

Neste contexto, atente-se também ao Parecer da PwC (p.14), no qual se refere: "*A rede de retalho dos CTT constitui um requisito regulamentar para o cumprimento das obrigações inerentes ao serviço universal. A introdução do Banco CTT não originou uma expansão da rede de retalho nem a abertura ou fecho de lojas. Investiu-se na modernização das lojas onde se introduziu o Banco CTT, ou seja, na alteração do layout das lojas existentes, através da atribuição de um balcão dedicado e/ou da instalação de uma nova secretária/cadeira numa parte da loja para prestar os novos serviços bancários (custo incremental). Estes custos foram suportados apenas pelo banco. Assim, com base nos princípios da causalidade dos custos, os custos pré-existentes das lojas de retalho são causados por serviços e produtos e serviços dos CTT e não pelo Banco CTT.*" (tradução nossa)

Adicionalmente, verifica-se que a proposta da ANACOM não é suportada pelas diretrizes de alocação de custos do ERPG. O ERGP não menciona os metros quadrados como *driver* para a alocação de custos conjuntos e comuns.

Com efeito, não existe nenhuma menção à utilização dos metros quadrados como *driver* de custos, nem no ERGP (2015) *Common Cost Position on Cost Allocation Rules,* nem no ERGP (11) 16 Rev.1 *Report on common costs allocation.*

A única menção relativa à utilização dos metros quadrados como *driver* surge no ERGP (2018) *Report on the measurement and the allocation of delivery costs in the universal service postal network,* aquando da descrição da alocação dos custos de entrega da empresas Correos: "Os *cost drivers* utilizados na alocação indireta dos Centros de Custo para as Seções são principalmente horas de trabalho, mas também podem ser considerados outros *drivers*, tais como metros quadrados, número de computadores ou volumes de transporte".

No sistema de contabilidade analítica dos CTT, no âmbito do transporte, são utilizados os metros cúbicos[2] como *driver* da alocação de custos, mas em circunstâncias e por motivos bem diferentes dos da proposta da ANACOM relativamente à utilização dos metros quadrados como *driver* para a imputação dos custos das estações de correio.

No caso do transporte, os metros cúbicos são um fator de utilização da capacidade de transporte, uma vez que para cada serviço (correio não prioritário, correio prioritário, encomendas, EMS, ...) são aferidos os metros cúbicos ocupados pelos contentores em que os objetos são agregados e transportados. Por outras palavras, nesta situação, os metros cúbicos utilizados refletem a procura do serviço por parte do cliente (e, por conseguinte, também a utilização dos fatores de produção de transporte, ou seja, a atividade necessária para satisfazer essa procura), e não a capacidade de transporte *per se*.

Na alocação dos custos das estações de correio, os metros quadrados das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços não estão diretamente relacionados com uma atividade que sirva a procura efetiva por parte dos clientes. O que reflete a procura dos diferentes serviços, e logo os recursos das estações de correio que por estes são utilizados, é o número de clientes atendidos e o tempo de atendimento dos mesmos.

Como referido no Parecer PwC (p.6) "*o tempo despendido no atendimento das atividades bancárias e outras reflete o princípio da causalidade ao nível dos custos comuns da rede de lojas. [..]. O que determina os custos comuns da rede de retalho, tais como os custos de manutenções e reparações, é o número de clientes que visita as lojas para solicitar serviços, i.e. o tempo que os colaboradores dos CTT despendem com os clientes das diferentes atividades, incluindo produtos do serviço universal e não universal. Embora exista uma correlação entre o espaço físico e os custos, tal não implica a existência de causalidade.*" (tradução nossa)

Assim, tal como discutido na introdução, a força e a clareza do nexo de causalidade determina qual das situações definidas na Diretiva Serviços Postais da UE é aplicável.

Atualmente, os custos conjuntos das estações de correio acima mencionados são essencialmente imputados pelos CTT através de um *driver* indireto de custo, correspondendo à alínea b) do n.º 2 do artigo 16.º da Lei Postal. Tal reflete a ausência de um nexo de causalidade direto e comprovado entre a superfície dedicada à prestação de determinado serviço e os custos conjuntos acima referidos.

---

[2] O transporte rodoviário é valorizado tendo em conta, para além dos m^3 ocupados, os Km percorridos e o tipo de viatura (custo médio por Km).

A proposta da ANACOM parece estar implicitamente a assumir que existe um nexo de causalidade forte e claro entre a superfície dedicada à prestação de um determinado serviço e os custos conjuntos das estações de correio (ou pelo menos alguns desses custos). No entanto, a ANACOM não demonstra adequadamente este facto nem clarifica a sua linha de raciocínio. Por conseguinte, não existe uma justificação clara para introduzir esta alteração no sistema de contabilidade analítica dos CTT.

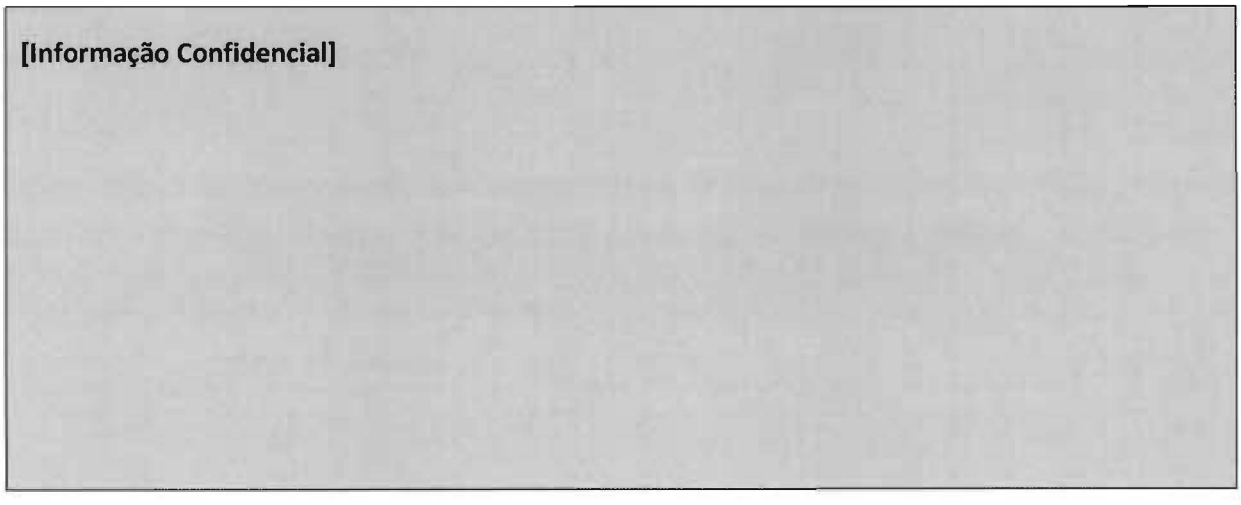
Princípio 2 - Coerência: Alterar o atual driver de custo para metros quadrados não é consistente com a abordagem de custeio que os CTT têm adotado desde 1998

Desde 1998, ano em que o sistema de contabilidade analítica dos CTT foi auditado e emitida declaração de conformidade pela ANACOM e implementado, os CTT têm vindo a alocar de forma consistente os custos conjuntos e comuns a todos os serviços prestados nas estações de correio (serviços postais, financeiros, de retalho e outros) com base na mesma regra de alocação de custos. Antes da introdução dos serviços bancários, já os CTT prestavam múltiplos outros serviços não postais nas estações de correio e imputavam os custos conjuntos e comuns das estações de correio a todos os serviços nestas prestados.

Como se pode constatar pela Figura 2, os CTT alocam cerca de **[Informação Confidencial]** dos custos conjuntos das estações de correio a serviços não postais, sendo cerca **[Informação Confidencial]** dos custos conjuntos alocados a serviços financeiros (os quais incluem, desde 2017, também os serviços bancários).

Figura 2

Repartição dos custos conjuntos das estações de correios 2013-2017



Faz-se notar que a ANACOM nunca identificou qualquer questão substancialmente relevante sobre a forma como os CTT procederam à alocação de custos efetuada ao nível das estações de correio antes de os CTT terem começado a oferecer serviços bancários em 2016. No SPD, a ANACOM não explica por que razão considera que a atual regra de imputação de custos utilizada pelos CTT deixou de ser adequada, nem efetua qualquer avaliação económica da mesma.

Princípio 3 - Viabilidade: A medição dos metros quadrados das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços é altamente falível, morosa e onerosa

Tal como a maioria dos operadores postais que possuem uma rede de estações de correio, os CTT oferecem uma vasta gama de serviços. Esta oferta é permanentemente adequada para fazer face à procura, podendo variar em função das tendências de consumo, da época do ano, mas também em função da realização de campanhas especificas. Por exemplo, como em qualquer loja de retalho, durante a época de Natal há um espaço maior dedicado a itens relacionados com essa época (por exemplo coleções filatélicas especificas) e com itens passíveis de constituírem presentes (livros, telecomunicações, merchandising diverso).

Para além dos desafios analíticos, uma imputação dos custos com base nos metros quadrados dedicados a cada serviço acarreta dificuldades práticas substanciais. Para aplicar esta regra de imputação, os CTT terão de monitorizar em todas as estações de correio, o espaço utilizado por cada serviço, por exemplo, numa base mensal. Este nível de micro gestão é altamente desproporcionado e oneroso em relação ao objetivo que se pretende atingir.

Em alternativa, os CTT seriam forçados a deixar de utilizar a flexibilidade do espaço das estações de correio, estabelecendo regras fixas para a forma como o espaço é utilizado. Esta alternativa irá, no entanto, diminuir substancialmente o valor que os CTT podem oferecer aos consumidores locais que visitam as estações de correio e, em última análise, a sustentabilidade da infraestrutura de retalho.

De acordo com o conhecimento disponível acerca da prática dos seus congéneres europeus, os CTT verificam que o principal *driver* aplicado pelos Prestadores do Serviço Universal (PSU) – que possuem nas suas estações de correio áreas dedicadas à prestação de serviços não postais – para alocar os custos conjuntos das estações de correio considerados pela ANACOM, categorias (a) - (g).é um *driver* indireto de custos baseado no tempo que os funcionários despendem na venda os diferentes tipos de serviços (e, em alguns casos, o volume de serviços vendidos).

2.1.3. Proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros)

A ANACOM propõe ainda que para os gastos relativos a:

a) depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis móveis;

b) rendas e alugueres de bens tangíveis móveis;

c) conservação e reparação de bens tangíveis móveis;

d) utilidades (e.g. água, eletricidade); e,

e) consumíveis (e.g. tinteiros e *toners*, papel, material de escritório diverso, etc.)

a alocação seja efetuada em função dos recursos efetivamente empregues em cada uma das referidas atividades (postal, bancária e/ou outras), se para tal existir informação de gestão passível de ser auditada sobre os referidos consumos. Caso contrário, deverá ser utilizada a proporção dos gastos com pessoal alocados a cada uma das atividades (postal, bancária e/ou outras) em cada um dos respetivos exercícios.

Em primeiro lugar, notar-se que:

1) **[Informação Confidencial]**;

2) A alocação com base na proporção dos gastos com pessoal imputados a cada uma das atividades (postal, bancária e/ou outras) equivale a realizar a alocação com base no tempo de atendimento, pois este é o driver utilizado para imputar os gastos com pessoal.

Como salientado no Parecer PwC (p. 16), esta proposta da ANACOM não é consistente com a abordagem utilizada pelos CTT desde 1998 para alocar os custos conjuntos das estações de correio. Adicionalmente, também revela falta de coerência, objetividade e transparência não ficando claro os motivos pelos quais um subconjunto dos custos das estações de correio pode ser alocado utilizando o driver tempo de atendimento, enquanto outro deve ser alocado utilizando o driver metros quadrados de área dedicada.

2.1.4. Proporção dos gastos com pessoal alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros)

No SPD, a ANACOM sustenta que "*quando o modelo de implementação da atividade não postal tenha inerente a utilização, em comum, de parte dos trabalhadores afetos às estações de correio é necessário*

garantir uma adequada repartição dos gastos com pessoal entre estas atividades (postal, bancária e/ou outras), por forma a garantir uma correta aplicação do princípio da causalidade.". Assim, indica que os gastos com pessoal devem ser alocados à atividade postal, bancária e/ou outras, em função do tempo despendido na respetiva prestação de serviços. Os CTT concordam com esta metodologia de alocação dos gastos de atividade, a qual tem sido seguida desde 1998.

Contudo, a ANACOM argumenta que, adicionalmente, também os gastos relativos à inatividade devem ser "*adequadamente segregados entre a atividade postal, bancária e/ou outas, devendo, em particular, e por forma a manter a coerência, a inatividade dos trabalhadores ser repartida entre a atividade postal, bancária e/ou outras na mesma proporção que os gastos com pessoal desses mesmos trabalhadores*". Os CTT ao longo dos anos têm vindo a manifestar junto da ANACOM a sua discordância relativamente à alocação dos gastos de inatividade a outros serviços que não os postais e reiteram, uma vez mais, a sua discordância, com base na argumentação que de seguida se apresenta.

Ao nível da rede de retalho, a inatividade corresponde ao tempo em que os trabalhadores das estações de correio não estão ocupados nem com a venda de serviços (por exemplo, porque não há clientes na loja nesse momento) nem com a realização de tarefas de *backoffice* ou de gestão da loja. O valor pago aos trabalhadores das estações de correio durante este tempo de inatividade é um custo para os CTT.

A ANACOM afirma no SPD que a inatividade dos trabalhadores deve ser repartida entre a atividade postal, bancária e/ou outras. No entanto, é evidente que a inatividade é causada pela natureza dos serviços retalhistas (a mesma ocorre no retalho de vestuário, supermercados e outros serviços retalhistas) e agravada pela diminuição da procura dos serviços postais.

A percentagem crescente do tempo de inatividade está associada à diminuição da procura de serviços postais (Figura 2).

Neste contexto, a introdução na rede de estações de correio dos serviços bancários (e de todos os serviços não postais), tem, *ceteris paribus*, um efeito de redução da inatividade.

Adicionalmente, os critérios regulamentares relativos à densidade da rede postal (i.e., objetivos de densidade dos estabelecimentos postais e de distância máxima de acessibilidade aos serviços postais) e à qualidade de serviço (i.e., definição de objetivos de tempo de espera no atendimento, traduzidos em percentagem de eventos inferior a 10 minutos e a 30 minutos) da mesma, traduzem-se na necessidade de manter um certo nível de potencial de trabalho, na rede de estações de correio, para a prestação de serviços no âmbito do SU e não de outro tipo de serviços.

Assim, embora a atividade tenha vindo a reduzir devido à diminuição da procura, o potencial de trabalho total nem sempre pode ser reduzido na mesma medida e com a mesma velocidade, pelo que a inatividade tem vindo a aumentar ao longo do tempo.

Figura 2

A diminuição da procura de serviços postais é acompanhada por aumento da inatividade

[Informação Confidencial]

Uma forma de reduzir o custo da inatividade consiste em diversificar as atividades comerciais desenvolvidas através nas estações de correio (ver exemplo ilustrativo). Deste modo, uma parte do tempo de inatividade dos trabalhadores das estações de correio pode ser dedicado à comercialização de outros serviços.

Exemplo ilustrativo: os consumidores postais beneficiam com a introdução dos serviços bancários

[Informação Confidencial]

De referir ainda a importância de analisar a causa da inatividade e se esta representa efetivamente um custo comum aos serviços postais e serviços bancários. De facto, sem a diversificação com a prestação de outros serviços, a inatividade na rede de estações de correio tenderia a aumentar.

Tal como referido no Parecer PwC (p.18): *"O tempo de inatividade não deve ser definido como um custo comum entre os CTT e o Banco CTT, uma vez que não é causado pelo Banco CTT. Esta abordagem está em consonância com a primeira disposição do artigo 16 da Lei Postal. Além disso, o Banco CTT está a contribuir para reduzir esta ineficiência, ou seja, está a contribuir para os custos fixos inerentes ao cumprimento do SU, tornando assim o SU mais sustentável. Esta circunstância está alinhada com os objetivos dos reguladores de assegurar a prestação eficiente de serviços universais. Assim, a alocação da inatividade apenas ao serviço postal universal cumpre tanto a Lei Postal como o objetivo da ANACOM de assegurar a prestação eficiente de serviços universais. Por último, os argumentos acima apresentados relativamente à alocação de custos de inatividade ao Banco CTT são consistentes com a argumentação dos CTT junto da ANACOM desde 2005 no que respeita à imputação de determinados custos exclusivamente a produtos e serviços com obrigações de serviço universal. Embora o debate não tenha sido resolvido, os CTT apresentam atualmente dois conjuntos de contas à ANACOM para refletir tanto os critérios aprovados pela ANACOM como a abordagem sugerida pelos CTT."* (tradução nossa)

2.1.5. Repartição de custos conjuntos de forma equitativa, na proporção 50% para o Banco CTT e 50% aos CTT

Propõe ainda a ANACOM que, na impossibilidade de se aferir:

1) o espaço utilizado por cada atividade;
2) o tempo despendido na prestação de diferentes serviços,

se repartam, respetivamente, os custos mencionados nas alíneas a) a g) do ponto 2.1.2 e os gastos com pessoal, de forma equitativa, ou seja, 50% para o Banco CTT e 50% para os CTT.

Esta alocação equitativa não está alinhada com os princípios de alocação de custos.

A repartição equitativa não reflete o princípio da causalidade. O que determina os custos das estações é o número de clientes que a elas afluem, e o tempo despendido no seu atendimento. Assim, uma repartição dos custos 50%-50% entre o Banco CTT e os CTT não reflete a procura dos serviços destas entidades e a origem dos seus custos.

Esta abordagem não é uma forma transparente e objetiva de repartir os custos comuns das estações de correio. Não é claro porque é que 50% dos custos conjuntos das estações de correio devam ser imputados ao Banco CTT. De facto, a rede de estações de correio, e as estações onde o Banco CTT, está presente, constituem um ponto de acesso não só a uma rede comercial bancária e postal. Na realidade, nas estações de correio é também disponibilizada uma vasta gama de produtos e serviços, para além dos serviços postais e bancários, pelo que estas constituiriam, adotando a perspetiva da ANACOM, um ponto de acesso não só a duas redes, mas a várias redes comerciais distintas (EMS, serviços financeiros, merchandising, etc.).

Adicionalmente, e designadamente, aquando da impossibilidade de usar o *driver* metros quadrados, não se compreende a razão pela qual a ANACOM sugere a partição equitativa e não a utilização do *driver* tempo de atendimento que sempre aceitou com adequado para a alocação dos custos conjuntos das estações de correio.

2.1.6. Implicações dos critérios de alocação propostos no SPD da ANACOM

As propostas de alocação de custos constantes do SPD da ANACOM constituem um desincentivo à diversificação, com impacto negativo na sustentabilidade do PSU, o que por si só deveria desaconselhar a sua adoção, ao arrepio do princípio da sustentabilidade do Serviços Universal, plasmado na Lei Postal e na legislação Europeia.

Senão vejamos:

A utilização eficiente das economias de gama cria valor

A diversificação da atividade do prestador do serviço universal é uma tendência em toda a Europa e no mundo, desejável por vários motivos.

Os operadores postais são empresas multisserviços que prestam diferentes tipos de serviços alavancando a capacidade da sua rede postal. Para além das correspondências e das encomendas, os operadores postais têm vindo a alargar a gama de serviços prestados a um conjunto diversificado de serviços não postais, sendo prática comum que vários serviços partilhem a rede postal.

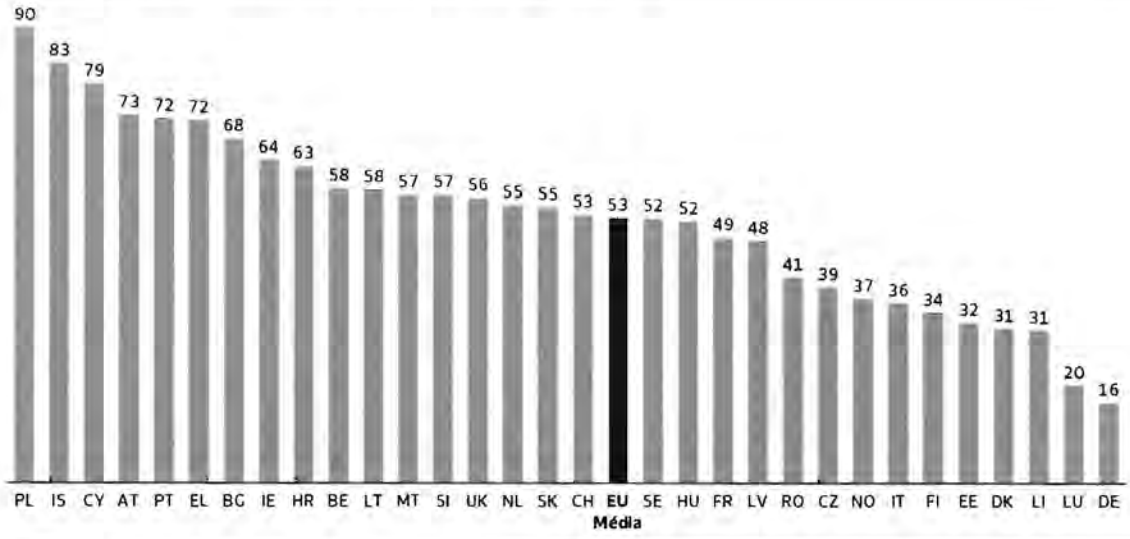
A Lei Postal, que espelha o normativo da União Europeia plasmado na Diretiva dos Serviços Postais reflete um mandato político para introdução da liberalização total do sector (supressão dos privilégios), permitindo em contrapartida que os operadores postais atuem o mais possível com uma orientação comercial para garantir a prestação sustentável do SU. Num mercado postal liberalizado, esses serviços prestados pelos operadores postais concorrem, em diferentes mercados ou segmentos de mercado,

com serviços de outras empresas (incluindo soluções digitais). A utilização da infraestrutura da rede postal para prestar múltiplos serviços (economias de gama) é a essência das sinergias geradas e o que promove uma a produção mais eficiente. Com efeito, todos os prestadores do SU na Europa diversificaram as suas receitas, deixando de depender em larga medida da correspondência postal. Embora uma parte significativa das receitas dos CTT (em 2016) tenha sido obtida fora do âmbito do correio, muitos outros operadores europeus já tinham diversificado os seus negócios em maior grau. Assim, não é estranhar que os CTT tenham procurado uma maior diversificação (por exemplo, através da introdução dos serviços bancários) nos últimos anos.

Figura 4

Diversificação das receitas dos PSU, 2016

Receitas do negócio postal em % das receitas totais do PSU



Fonte: Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector 2013-2016.

A Lei Postal em linha com a Diretiva Serviços Postais prevê ainda que os prestadores de serviços postais, para fazerem face à concorrência e às novas exigências dos consumidores e para assegurarem novas fontes de financiamento, possam diversificar as suas atividades. A Diretiva promove uma maior eficiência face aos novos desafios da concorrência. O aproveitamento das sinergias decorrentes da diversificação das ofertas de serviços é uma forma de utilizar a rede postal e os recursos de modo eficiente.

A prestação de serviços postais isoladamente será necessariamente mais dispendiosa uma vez que se desperdiçam as sinergias decorrentes da prestação em simultâneo de vários serviços, pelo que os clientes dos serviços postais (incluindo os clientes dos SU) beneficiam da prestação conjunta destes serviços. A prossecução desta produção integrada de serviços postais e não postais é, por conseguinte, desejável. Os sistemas de imputação de custos devem refletir este facto.

Os critérios de alocação de custos devem ser objetivos e consentâneos com a realidade económica, a fim de evitar distorções na formação de preços. Simultaneamente, deve ser assegurada a prestação do serviço universal. Obviamente, em quaisquer decisões de fixação de preços, os limites estabelecidos pelo direito da concorrência devem também ser respeitados - o que não é a questão nem a justificação apresentada para a atual proposta da ANACOM.

Alguns custos do sistema postal podem ser facilmente identificados e rastreados até serviços individuais ou categorias de serviços e, por conseguinte, atribuídos a esses serviços. No entanto, uma parte substancial dos custos não pode ser diretamente atribuída a uma categoria específica de serviços; trata-se de custos conjuntos ou comuns. Por conseguinte, é necessária uma abordagem adequada para a imputação desses custos. O artigo 15.º da Lei Postal, em linha com o artigo 14º da Directiva dos Serviços Postais estabelece que os princípios utilizados devem ser objetivamente justificáveis e aplicados de forma coerente. Os auditores externos podem verificar anualmente se os princípios de imputação de custos são aplicados de forma coerente em todas as atividades postais do prestador de SU. Ao fazê-lo, a análise dos auditores e quaisquer observações efetuadas devem refletir o princípio da causalidade dos custos, o qual norteia o custeio baseado nas atividades (ABC – Activity Based Costing).

A oferta de serviços bancários como forma de diversificação

A prestação de serviços bancários pode ser uma forma de criar valor adicional para os consumidores, sem acrescentar custos significativos à infraestrutura postal que é partilhada. Os consumidores em geral ganham valor pois passam a dispor de uma maior escolha no sector da banca de retalho. Os consumidores dos serviços postais, que anteriormente só podiam utilizar as estações de correio para os serviços postais, podem agora também usufruir dos serviços da banca de retalho. Assim, não só os recursos dos CTT são utilizados de forma mais eficiente, como também alguns consumidores poupam recursos, uma vez que na mesma deslocação podem usufruir dos serviços postais e bancários, poupando em tempo e custo de deslocação. Com o crescimento espectável do Banco CTT, os consumidores beneficiarão ainda mais à medida que o Banco CTT diversificar os seus serviços e melhorar a sua proposta de valor.

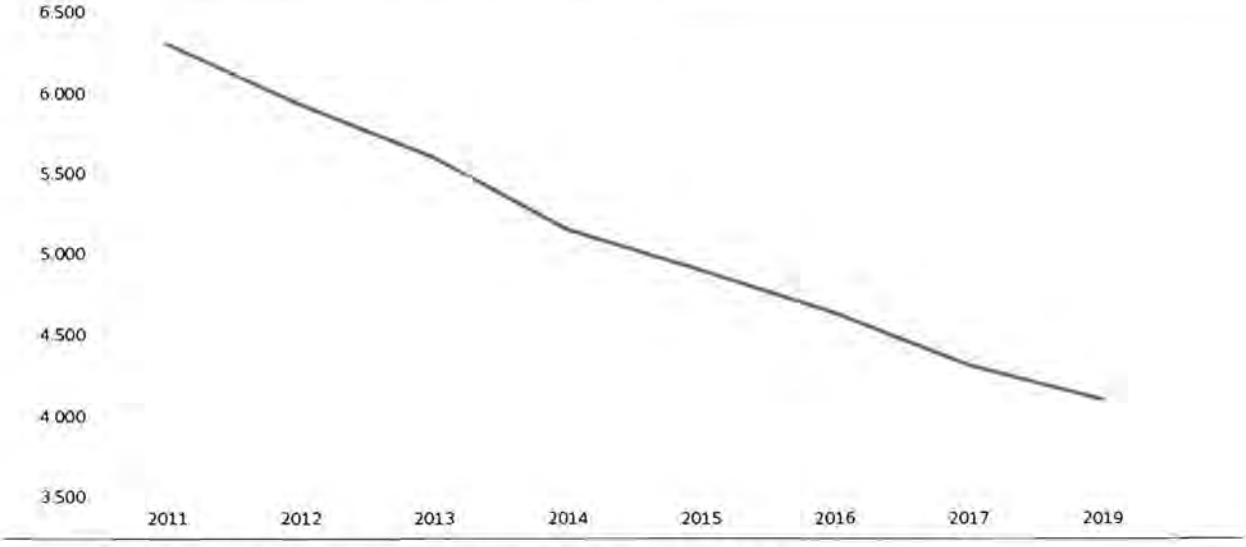
A presença do Banco CTT no setor da banca de retalho tem contribuído positivamente para o panorama competitivo do mercado nacional. O aumento da concorrência não só proporciona mais escolha aos consumidores, como também promove uma maior eficiência no sector bancário e pressiona os preços.

Desde 2011, o número de sucursais de bancos de retalho em Portugal diminuiu 35 por cento (Figura 5). Este decréscimo é uma indicação da dificuldade dos bancos em manter a sua rede de retalho. Com o lançamento do Banco CTT em 2016, os seus serviços ficaram disponíveis em 202 agências bancárias, o que posicionou o Banco CTT como o 8ª maior em termos de número de agências, as quais passaram a representar mais de 4 por cento do total de agências bancárias em Portugal. A infraestrutura de retalho do Banco CTT atingiu, assim, 28% da dimensão do atual maior *player* do setor, a Caixa Geral de Depósitos. Num momento em que se assiste a uma diminuição dos incentivos para o setor bancário manter uma infraestrutura de retalho, o feito da entrada no mercado do Banco CTT com esta escala em benefício dos utentes de serviços bancários não seria possível sem as sinergias na utilização da rede postal existente.

Figura 5

O número de sucursais de bancos de retalho em Portugal está a diminuir

Número de sucursais de bancos de retalho em Portugal



Fonte: Banco de Portugal, Associação Portuguesa de Bancos e CTT

A capacidade de entrada no mercado e a promoção da concorrência no setor bancário - ainda que fora do âmbito da ANACOM – são um fator de fundo relevante quando se consideram as potenciais consequências não intencionais das alterações propostas pela ANACOM à alocação de custos da rede de es-

tações de correio. O panorama competitivo no setor da banca de retalho em Portugal suscitou preocupações no passado e tem estado sob permanente escrutínio. Em 2015, antes do lançamento do Banco CTT, a Autoridade da Concorrência (AdC) adotou Nota de Ilicitude (comunicação de acusações) contra quinze instituições bancárias, por suspeita de prática concertada, na forma de intercâmbio de informações comerciais sensíveis, no que respeita à oferta de produtos de crédito na banca de retalho, designadamente crédito à habitação, crédito ao consumo e crédito a empresas. Nalguns casos, a prática foi considerada como tendo durado 11 anos e incidido sobre informações não públicas designadamente, intenções de alteração de spreads. Um intercâmbio de informações pode conduzir a uma prática anti concorrencial quando permite que as empresas tenham conhecimento das estratégias de mercado dos seus concorrentes e cheguem a um entendimento comum. Este resultado prejudica os consumidores, uma vez que estes não podem beneficiar dos ganhos de concorrência que de outra forma existiriam no mercado. O resultado final deste processo está ainda pendente de decisão. Em conclusão, esperam-se efeitos pró-concorrenciais da entrada no mercado português de um novo operador bancário de retalho, com uma escala significativa, **[Informação Confidencial]**. Esta é uma contribuição notável do Banco CTT ancorada fundamentalmente nas sinergias na utilização da infraestrutura postal existente.

Finalmente, saliente-se que a partilha da infraestrutura de retalho pode trazer benefícios para os consumidores bancários e ter um impacto positivo no mercado bancário, sem causar quaisquer danos ao consumidor postal - um consumidor que, de resto, utiliza cada vez menos as estações de correio devido, por exemplo, à digitalização e a mudança de hábitos de consumo. A procura da eficiência e de economias de gama é exatamente o que se espera que uma empresa orientada para o mercado e para o consumidor faça. Não há nada de nefasto em encontrar sinergias na infraestrutura partilhada, especialmente tendo em conta que foram os consumidores postais que, em primeiro lugar, começaram a comprar cada vez menos produtos postais, o que aumentou a oportunidade de diversificar a oferta na rede de retalho postal.

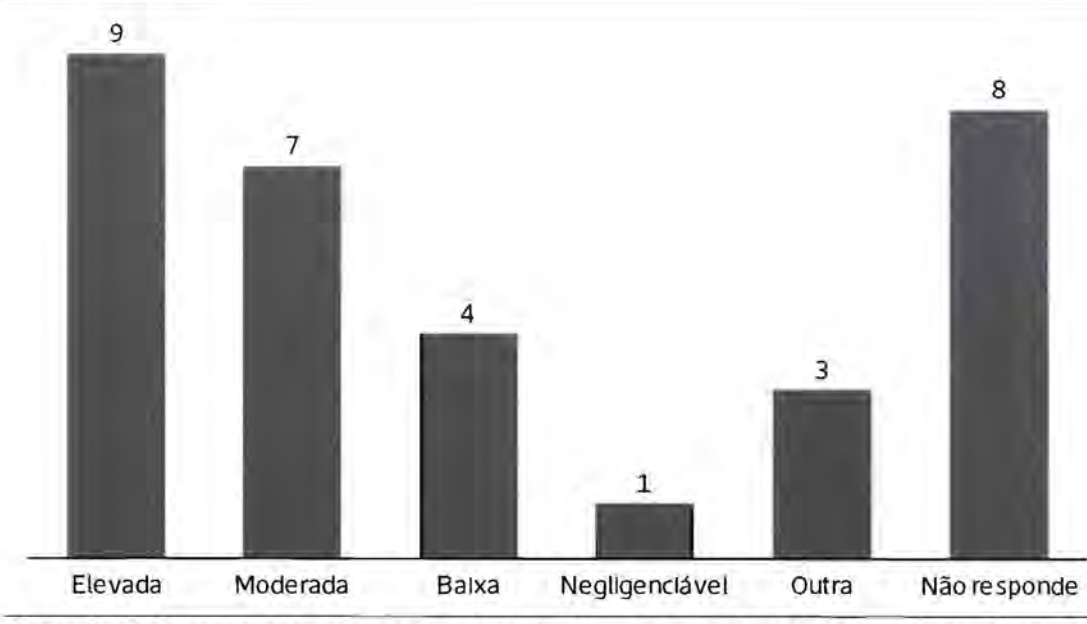
A ausência de diversificação representa uma ameaça adicional para a sustentabilidade do SU

Um estudo recente elaborado pela Copenhagen Economics para a Comissão Europeia conclui que a diminuição do volume da correspondência postal incita muitos operadores postais a prosseguirem economias de gama, através de estratégias de diversificação, de modo a garantirem a viabilidade económica das suas densas redes postais. Os serviços financeiros são identificados como um dos serviços adjacentes mais comuns. Com efeito, 25 em 30 prestadores SU afirmam prestar serviços financeiros. De 24 respostas, 16 prestadores SU afirmam que os serviços financeiros são de elevada ou moderadamente

elevada importância para a sustentabilidade futura da obrigação de prestação do serviço universal (Figura 6). Assim, o desincentivo à adequada utilização das economias de gama decorrentes da prestação de serviços financeiros pode prejudicar a sustentabilidade dos PSU no futuro.

Figura 6

Número de PSUs que identificam os serviços financeiros como relevantes para a sustentabilidade futura do SU



Nota: A tabela representa a importância atribuída a um serviço pelo PSU, independentemente da prestação desse serviço.

Fonte: Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector 2013-2016.

Num contexto de progressiva redução do tráfego postal, devido fundamentalmente à digitalização da economia e substituição eletrónica, a estratégica de diversificação das áreas de negócio, à semelhança dos seus congéneres ao nível internacional, assente em ganhos de eficiência operacional é absolutamente essencial para assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do serviço universal e, consequentemente das empresas encarregues da sua prestação.

2.2. Apuramento e alocação do valor de custo de capital

Caso a ANACOM venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados nos termos do i) da SPD, o que apenas por facilidade de raciocínio se admite, os CTT irão proceder ao recálculo do rácio capital alheio/capital próprio (*gearing*), para efeitos de realavancagem do beta do custo do capital, aplicando o capital próprio contabilístico dos CTT, em vez da sua capitalização bolsista, como é entendimento da ANACOM.

Desta alteração irão decorrer os seguintes impactos ao nível da taxa e do valor do custo de capital de 2016 e 2017:

[Informação Confidencial]

2.3. Alocação de gastos com publicidade e propaganda

Caso a ANACOM venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados nos termos do i) da SPD, o que apenas por facilidade de raciocínio se admite, para o ano de 2016, os CTT procederão à correção do valor afeto à publicidade institucional, passando a considerar nesta rubrica **[Informação Confidencial]**, em vez de **[Informação Confidencial]**. Assim, serão imputados mais **[Informação Confidencial]** através do critério de repartição relativo a esta rúbrica, o qual aloca os gastos com publicidade e propaganda em função dos rendimentos operacionais consolidados de cada empresa do Grupo e, na quota-parte dos CTT, SA, de acordo com a receita de cada produto.

Por contrapartida, serão deduzidos **[Informação Confidencial]** aos gastos comuns alocação através de chave última.

2.4. Não exclusão de gastos financeiros

Caso a ANACOM venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados nos termos do i) da SPD, o que apenas por facilidade de raciocínio se admite, atendendo a que os capitais alheios já se encontram

remunerados no SCA via Custo do Capital, proceder-se-á à exclusão dos montantes de juros com locação financeira de ativos tangíveis no recálculo do SCA de 2016 e 2017. Os montantes a excluir são de **[Informação Confidencial]** e **[Informação Confidencial]** em 2016 e 2017, respetivamente.

2.5. Política de gestão de edifícios

Caso a ANACOM venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados nos termos do i) da deliberação, o que apenas por facilidade de raciocínio se admite, no recálculo do SCA de 2016 e de 2017 e relativamente às mais-valias resultantes da alienação de imóveis posteriormente arrendados pelos CTT, proceder-se-á ao reconhecimento das mesmas como menos gasto nos mesmos centros orçamentais a que são alocados os gastos suportados com as rendas dos respetivos imóveis, conforme quadros abaixo:

[Informação Confidencial]

[Informação Confidencial]

[Informação Confidencial]

[Informação Confidencial]

2.6. Considerações relativas às diferenças de alocação de custos ao Banco CTT em 2016 e 2017

Aproveita-se para esclarecer as diferenças na alocação dos custos da rede de estações de correio ao Banco CTT efetuada em 2016 vs. 2017. Para melhor enquadramento da questão atente-se ao cronograma abaixo de implementação do Banco CTT.

Cronograma de implementação do Banco CTT

- 2015
    - Lançamento do Banco CTT em novembro de 2015 em regime de *soft opening* na sede do Banco CTT e apenas para os colaboradores CTT.
- 2016
    - Abertura ao público em geral no dia 18 de março de 2016 em 52 balcões (51 dos quais em Lojas CTT e na Loja Sede no Parque das Nações).
    - No *ramp-up* do Banco CTT, ao longo de 2016, foram abertos mais 150 balcões (**[Informação Confidencial]**), atingindo no final do ano 202 balcões (201 em estações de correio e a Loja Sede no Parque das Nações).
- 2017
    - Os serviços do Banco CTT passaram a estar disponíveis em mais 6 estações de correio, totalizando 208 balcões (207 em estações de correio e a Loja Sede).

Tratamento dos custos diretos decorrentes da instalação do Banco CTT

Em 2016 e 2017, o sistema de contabilidade analítica identificou um conjunto de custos destinados exclusivamente a dotar as estações de correio para a prossecução da atividade bancária. Estes gastos, também, referidos como gastos incrementais incluem, por exemplo, formação de pessoal, trabalhos especializados, sistemas informáticos, vigilância, segurança, obras, mobiliário e equipamentos diversos.

Não existem diferenças conceptuais ou de alocação destes gastos entre 2016 e 2017. Contudo, dado o perfil temporal de implantação do Banco CTT, em 2016 registou-se um maior volume de gastos desta natureza face a 2017 (**[Informação Confidencial]** em 2016, **[Informação Confidencial]** em 2018).

Saliente-se que, atendendo ao princípio da causalidade nenhum destes gastos foi imputado a outros serviços que não os bancários. Contudo, alguns destes gastos traduziram-se em benefícios dos quais usufruíram todos os clientes das estações de correio e, desde logo, os clientes postais, que beneficiaram, entre outras, da melhoria dos meios físicos e técnicos das estações e das competências dos recursos humanos.

Do acima exposto resultam duas implicações:

1. A abordagem de alocação dos custos incrementais relativos à prestação dos serviços bancário (com impacto em 2016 e também para além desta data) é favorável aos clientes dos serviços postais.

2. Este tipo de custos de remodelação e instalação permite-nos testar na prática como a causalidade correta dos custos desafia a utilização dos metros quadrados como driver de alocação de custos.

Considere-se, por exemplo, a abertura do Banco CTT numa dada estação de correio. Devido aos requisitos necessários à operação bancária, tal motiva a instalação de um conjunto de câmaras de segurança na estação de correios:

- A instalação das câmaras de segurança é um requisito da atividade bancária, enquanto que para as atividades postais e outras desenvolvidas nas estações de correio é apenas um atributo desejável, embora não necessário;
- Em teoria, seria possível obter uma medida, para cada câmara de segurança, dos metros quadrados da área de atendimento de cada serviço (postal, não postal e bancário) cobertos pela vídeo vigilância;

- Assim, seria possível, na teoria e na prática, encontrar um rácio relativo aos metros quadrados cobertos por vídeo vigilância da área de atendimento de cada serviço e usá-lo como driver para alocar os custos de vídeo vigilância;
- Por comparação com a atual abordagem de alocação de custos, tal alocação traduzir-se-ia no aumento dos custos alocados aos serviços postais e outros e numa diminuição dos custos alocados aos serviços bancários;
- Este exemplo mostra o paradoxo da utilização dos metros quadrados num contexto em que a causa do próprio custo da câmara de segurança é determinada apenas por um tipo de serviço, ou seja, a banca, para o qual são necessárias câmaras de segurança (mesmo que outros serviços também destas beneficiem em certa medida);
- O mesmo racional aplica-se, com um sentido inverso de alocação de custos, às categorias de custos (a) a (g) referidas no ponto 2.1.2 das estações de correio. Neste caso, são apenas os serviços postais que causam estes custos, como tal não é coerente com o princípio da causalidade a escolha do driver metros quadrados que conduz à alocação de custos a serviços que não estão na sua origem.

Tratamento dos gastos com o pessoal conjuntos

Em 2016 e 2017, os gastos com o pessoal das estações de correio foram suportados pelo Banco CTT de acordo com o *driver* tempo de atendimento despendido com os serviços bancários nas estações de correio.

O valor dos gastos com pessoal referentes à atividade bancária, dado o regime de pluralidade de empregadores, foi refletido diretamente na contabilidade geral dos CTT como "menos gasto" em contas específicas ("632311101 - remunerações do pessoal (pluriemprego)" e 637121104 - custos sociais - plano de saúde (pluriemprego)) e como gastos pelo Banco CTT na rubrica de gastos com o pessoal.

Uma vez que, na contabilidade geral, o valor de gastos com o pessoal registado nas estações de correio já está expurgado da atividade bancária, o sistema de contabilidade analítica imputou (em 2016 e 2017) o gasto remanescente às restantes atividades das estações de correio.

Note-se que, ambas as imputações (a refletida na contabilidade geral, no caso dos serviços bancários, e a realizada pelo sistema de contabilidade analítica, para os restantes serviços das estações de correio) são realizadas com base no tempo de atendimento dos diferentes serviços.

Tratamento dos custos conjuntos das estações de correio, excluindo gastos com o pessoal

Em 2016, uma vez que os serviços bancários só passaram a estar disponíveis ao público a partir de 18 de março e de forma progressiva, o que se traduziu numa diminuta ocupação da rede de estações de correio, o sistema de contabilidade analítica não foi orientado para a afetação dos custos conjuntos, que não os gastos com o pessoal, à atividade do Banco CTT.

Tratou-se de uma situação temporária e transitória e devida às características específicas do ano de *roll-out* do Banco CTT. Em 2017 e anos seguintes, estes custos foram alocados aos serviços bancários, nos mesmos moldes em que são alocados a todos os restantes serviços prestados nas estações de correio, através do driver tempo de atendimento.

A não alocação em 2016 dos custos conjuntos das estações de correio, excluindo gastos com o pessoal, ao Banco CTT não prejudicou o consumidor postal:

- Em 2016, os gastos incrementais exclusivamente imputados ao Banco CTT, ascenderam a **[Informação Confidencial]**, dos quais **[Informação Confidencial]** correspondem a gastos com formação dos colaboradores das estações de correio e **[Informação Confidencial]** são relativos a despesas com a remodelação e segurança das instalações. Assim, **[Informação Confidencial]** (**[Informação Confidencial]** do total dos gastos incrementais), exclusivamente suportados pelo Banco CTT, beneficiaram todos os clientes das estações de correio, incluindo os postais.
- Atendendo a que historicamente cerca de **[Informação Confidencial]** dos custos conjuntos das estações de correio são alocados ao serviço universal, isto significa que a valorização do benefício introduzido na rede de estações de correio com o lançamento dos serviços bancários foi, em 2016, de **[Informação Confidencial]**.
- Aplicando ao ano de 2016 os critérios vigentes de alocação dos custos conjuntos das estações de correio, o valor destes alocável ao Banco CTT totalizaria **[Informação Confidencial]**. Deste valor, apenas **[Informação Confidencial]** (**[Informação Confidencial]**) correspondem à parte alocada ao serviço universal.
- Assim, o balanço é claramente favorável ao serviço universal, quando se compara o valor dos gastos incrementais exclusivamente suportado pelo Banco CTT que beneficiou os clientes do serviço universal (**[Informação Confidencial]**), com o valor dos gastos conjuntos das estações de correio que foi alocado ao serviço universal e não ao Banco CTT (**[Informação Confidencial]**).

- Comprova-se, assim, que não existiu uma sobrevalorização dos gastos alocados à atividade postal, por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária.

2.7. Considerações finais quanto à separação de custos entre a atividade postal e demais atividades

Como demonstrado através das evidências e argumentos apresentados, da abordagem de alocação de custos adotada pelos CTT, não resulta qualquer prejuízo para os consumidores postais do esforço de diversificação dos CTT (designadamente, do lançamento do Banco CTT).

Continua a ser uma verdade inconveniente que os consumidores acorram cada vez menos às estações de correio para adquirir serviços postais. Mas estamos perante um facto que se traduz em desafios acrescidos na utilização eficiente e plena dos recursos afetos à rede de retalho, devido, por exemplo, ao aumento da inatividade dos colaboradores das estações de correio resultante da diminuição da afluência às mesmas. Esses custos de inatividade que historicamente têm sobrecarregado os serviços postais têm de ser recuperados.

De facto, o lançamento do Banco CTT, ao permitir uma maior utilização da infraestrutura existente da rede de estações de correio e do seu pessoal, beneficiou o consumidor bancário e teve um impacto positivo no mercado bancário, sem prejuízo para o consumidor postal. Com efeito, o consumidor postal tem beneficiado da dissipação de parte do custo de inatividade do pessoal, agora substituído pelo tempo ativo na venda de serviços bancários. Esta circunstância conduziu a que agora sejam alocados a outros serviços que não os postais:

- Custos com pessoal, proporcionalmente ao tempo despendido no atendimento da procura efetiva desses serviços; e
- Todos os outros custos das estações de correio que atualmente são distribuídas por um conjunto mais vasto de serviços, incluindo os bancários, proporcionalmente ao tempo despendido pelo pessoal na sua venda.

Este é o efeito da exploração das eficiências e economias de gama por parte dos CTT - precisamente o que seria de esperar de uma empresa orientada para o mercado e para o consumidor. Daqui resulta uma situação vantajosa para todas as partes:

- Benefícios para os consumidores postais;
- Benefícios para os consumidores bancários;

- Benefícios para os decisores políticos decorrentes de uma maior sustentabilidade e de um business case mais sólido para a rede de retalho, a qual é vista como importante para as comunidades locais.

Considerando que a ANACOM salientou na sua decisão de 10 de janeiro de 2019 sobre a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, um conjunto de consequências (negativas do ponto de vista da ANACOM) associadas à substituição da utilização de estações de correio pela utilização de postos de correio.

Atendendo adicionalmente a que a regulamentação definida pela ANACOM sobre a fórmula de variação máxima de preços (*price cap*) pressupõe a partilha de eficiência de custos, traduzida pela redução do retorno financeiro dos CTT em **[Informação Confidencial]**, por cada euro hipoteticamente poupado.

É, pois, surpreendente que a proposta do presente SPD contradiga os dois parágrafos anteriores, na medida em que reduz os incentivos à preservação das estações de correio, em detrimento dos postos de correio, incentivando, em contrapartida a retirada (ou a não expansão) dos serviços bancários nas estações de correio.

Assumindo ainda, do ponto de vista político e social, a relevância da existência de uma vasta rede de estações de correio, bem como de concorrência e inovação na banca de retalho, as propostas de reformulação da alocação de custos da ANACOM poderão resultar em consequências nefastas não intencionais que aconselham a sua reconsideração.

3. Comentários à reformulação dos resultados do SCA dos CTT, de 2016 em diante

Face aos argumentos e evidências apresentadas na presente pronúncia e relativamente a cada um dos pontos do SPD, concluem os CTT:

i) <u>*Segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades*</u>

As propostas de alocação de custos constantes do SPD da ANACOM constituem um desincentivo a diversificação, com impacto negativo na sustentabilidade do PSU, o que por si só deveria desaconselhar a sua adoção, ao arrepio do princípio da sustentabilidade do Serviços Universal, plasmado na Lei Postal e na legislação Europeia.

Num contexto de progressiva redução do tráfego postal, devido fundamentalmente à digitalização da economia e substituição eletrónica, a estratégica de diversificação das áreas de negócio, à semelhança dos seus congéneres ao nível internacional, assente em ganhos de eficiência operacional é absolutamente essencial para assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do serviço universal e, consequentemente das empresas encarregues da sua prestação.

1) *Proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas lojas CTT*

Atendendo ao princípio fundamental da causalidade dos custos, à consistência e viabilidade, bem como à prática regulamentar vigente, entendem os CTT que a proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas Lojas CTT não é um critério de alocação de custos adequado e, por conseguinte, não deve ser utilizada como *driver* para imputação de custos, e designadamente dos seguintes:

a. depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis imóveis;
b. rendas de alugueres de bens tangíveis imóveis;
c. conservação e reparação de bens tangíveis imóveis;
d. seguros de bens tangíveis imóveis;
e. condomínio;
f. impostos e taxas (e.g. Imposto Municipal de Imóveis (IMI), taxa saneamento);
g. limpeza e vigilância.

Com efeito, tal como acima exposto, a dimensão das estações de correio é causada pelos serviços postais e não pelos serviços bancários.

A rede de retalho dos CTT constitui um requisito regulamentar para o cumprimento das obrigações inerentes ao serviço universal e as lojas em que são também prestados serviços bancários existiriam, em qualquer caso, com a sua dimensão atual. Por outro lado, a introdução do Banco CTT não originou uma expansão da rede de retalho nem a abertura ou fecho de lojas.

Embora exista uma correlação entre o espaço físico e os custos, tal não implica a existência de causalidade, para este efeito.

Por conseguinte, deve continuar a ser utilizado o *driver* tempo de atendimento, por ser o mais adequado à imputação dos custos conjuntos *supra* referido, uma vez que os metros quadrados das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços não estão diretamente relacionados com uma atividade que sirva a

procura efetiva por parte dos clientes. O que reflete a procura dos diferentes serviços e, consequentemente, os recursos das estações de correio que por estes são utilizados, é o número de clientes atendidos e o tempo de atendimento dos mesmos.

Adicionalmente, a proposta da ANACOM para a utilização da proporção da área afeta (m^2) a cada atividade não é suportada pelas diretrizes de alocação de custos ERPG.

Para além disso, a al. e) do artigo 16º da Lei Postal defende um tratamento coerente dos custos comuns, com a aplicação dos mesmos *drivers* de custo aos serviços universais e não universais. A utilização do *driver* proporção da área afeta (m^2) a cada atividade não permite este tratamento coerente, uma vez que não é passível de ser utilizado para os serviços que não têm uma área dedicada. Para estes teria de continuar a ser utilizado o atual *driver* tempo de atendimento.

A todas as reservas acima expressas acresce ainda que, a imputação dos custos com base nos metros quadrados dedicados a cada serviço acarreta dificuldades práticas substanciais, pois os CTT terão de monitorizar numa base regular em todas as estações de correio, o espaço utilizado por cada serviço, o que representa um esforço de micro gestão altamente desproporcionado e oneroso em relação ao objetivo que se pretende atingir.

2) Proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros)

[Informação Confidencial] o consumo dos recursos relativos a:

a. a) depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis móveis;
b. b) rendas e alugueres de bens tangíveis móveis;
c. c) conservação e reparação de bens tangíveis móveis;
d. d) utilidades (e.g. água, eletricidade);
e. e) consumíveis (e.g. tinteiros e *toners*, papel, material de escritório diverso, etc.)

mas também por questões de coerência, objetividade e transparência, os CTT alocarão estes gastos a todas os serviços da sua rede de retalho, em função do *driver* tempo de atendimento (que, como se explicou, corresponde à alternativa dada pela ANACOM para a alocação destes gastos).

3) Proporção dos gastos com pessoal alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros)

Atendendo ao princípio da causalidade dos custos, a inatividade não deveria ser alocada ao Banco CTT.

Os CTT ao longo dos anos têm vindo a manifestar junto da ANACOM a sua discordância relativamente à alocação dos gastos de inatividade da rede de retalho a outros serviços que não os postais e reiteram, uma vez mais, a sua discordância.

A inatividade é causada pela natureza dos serviços retalhistas e agravada pela diminuição da procura dos serviços postais. A percentagem crescente do tempo de inatividade está associada à diminuição da procura de serviços postais. Neste contexto, a estratégia de diversificar as atividades comerciais desenvolvidas através nas estações de correio por via da introdução dos serviços bancários (e de todos os serviços não postais) tem, *ceteris paribus*, um efeito de redução da inatividade.

O Banco CTT foi lançado com uma estratégia explícita de aproveitamento do tempo de inatividade para a prestação de serviços bancários. Assim, o Banco CTT está a contribuir para reduzir esta ineficiência, ou seja, está a contribuir para a redução dos custos fixos inerentes ao cumprimento do SU, tornando assim o SU mais sustentável. Esta circunstância está alinhada com os objetivos dos reguladores de assegurar a prestação eficiente do serviço universal. Deste modo, a alocação da inatividade apenas ao serviço postal universal cumpre tanto a Lei Postal como o objetivo da ANACOM de assegurar a prestação eficiente do serviço universal.

ii) *Apuramento e alocação do valor de custo de capital, alocação dos gastos com publicidade e propaganda, não exclusão de gastos financeiros, política de gestão de edifícios – pontos ii) a v) do SPD*

Caso a ANACOM venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados nos termos do i) do SPD, o que apenas por facilidade de raciocínio se admite, sem conceder, os CTT procederão ao recalculo do SCA de 2016 e 2017 as correções e/ou reformulações indicadas pela ANACOM no SPD em apreço, conforme descrito nos pontos 2.2 a 2.5 da presente pronúncia.

4. Da necessidade de reformulação dos resultados do SCA referentes aos exercícios de 2016 e 2017

No caso de ANACOM manter o entendimento de que, de modo a não colocar em causa a declaração de conformidade dos resultados do sistema de contabilidade analítica referentes aos anos de 2016 e 2017, a reformulação dos resultados do sistema de contabilidade analítica deve ainda ter em conta a proporção da área afeta a cada atividade nas lojas CTT e a proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancário e/ou outros), tal como definidos nos referido nos pontos i), 1) a 3) do SPD, o prazo de 20 dias aí indicado será manifestamente insuficiente, porquanto:

a) A nova fórmula de alocação em função da proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancário e/ou outros) nos pontos i), 2) e 3) do SPD requer que os CTT procedam novamente ao cálculo, de acordo com os novos critérios e respetivas validações para ambos os exercícios, os quais requerem um período mínimo de 40 dias úteis;
b) Acomodar a proporção da área afeta a cada atividade nas lojas CTT no sistema de contabilidade analítica implica uma alteração metodológica de fundo modificando completamente o paradigma de cálculo imputação de custos ao nível das estações de correio e, consequentemente medição das áreas, garantido a documentação de suporte, detalhada e justificada, passível de auditoria das áreas, a qual requer, por sua vez a alocação de recursos específicos para o efeito, que não existem neste momento (e considerando que a proporção indicada pela ANACOM é, a todos títulos desadequada ao cumprimento do princípio da causalidade); tal reformulação requer um período mínimo de 80 dias.

Face ao exposto, caso a ANACOM mantenha o entendimento no sentido da reformulação dos resultados do sistema de contabilidade analítica referentes aos exercícios de 2016 e 2017, vêm os CTT requerer a prorrogação do prazo de 20 dias úteis concedido por um período não inferior a 60 dias úteis, a acrescer ao termo do prazo inicialmente fixado.

5. Do projeto de declaração de conformidade do SCA a emitir pela ANACOM, referente ao exercício de 2016

Admite a ANACOM declarar que os resultados do sistema de contabilidade analítica dos CTT referentes ao exercício de 2016 não se encontram produzidos de acordo com as disposições legais e regularmente aplicáveis.

E fá-lo essencialmente com referência base na reserva dos auditores externos, identificada no ponto 6. do projeto de declaração da ANACOM.

Com efeito, os aspetos referidos no ponto 7. do mesmo projeto são identificados como imateriais, sendo que, tal como acima se refere, os CTT se disponibilizariam para acomodar as indicações aí referidas, nos termos melhor detalhados acima (Pontos 2.2 a 2.5 da presente pronúncia),

Assim, centremo-nos na reserva referida no ponto 6. Projeto de declaração da ANACOM:

Dizem os auditores no ponto 9 da sua Declaração de Conformidade[3]: *"De acordo com a informação que nos foi disponibilizada não nos é possível estimar em que medida os resultados da atividade postal poderão estar subvalorizados, decorrentes de uma sobrevalorização dos gastos alocados à área postal por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária, não permitindo concluir sobre a exatidão dos montantes reportados pelos CTT relativamente ao Banco CTT."* Assim, em nenhum momento concluem os auditores que não existe uma adequada separação das atividades – postal e bancária, pelo que a conclusão da ANACOM é claramente infundada. Dizem apenas que não foi possível estimar. A reserva efetuada pelos auditores é uma reserva "por limitação", sem expressar desacordo.

E infundada é também a presunção de que o impacto da análise da informação que viesse a ser obtida seria relevante, o que aliás não corresponde à realidade, como acima se demonstrou.

Tal como se demonstrou também que o método seguido, traduz uma legítima interpretação do princípio da causalidade, que reflete corretamente a utilização dos serviços prestados, no universo da atividade dos CTT.

Reitere-se que a informação solicitada não está disponível e que a recolha da mesma faria a empresa incorrer em custos manifestamente desproporcionais ao fim que se pretende prosseguir, como decorre do racional económico da atividade da empresa e da manifesta ausência de impactos relevantes, facilmente explicados pela teoria económica e pela realidade própria da empresa, bem como do início da implementação de uma atividade, cuja representatividade é ainda manifestamente pouco significativa, no conjunto de serviços disponibilizados pelo empresa.

---

[3] Grant Thornton, "Declaração de Conformidade sobre os Resultados do Sistema de Contabilidade Analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A. Exercício de 2016", junto ao processo.

E ainda que assim não se entendesse, o que apenas se admite por facilidade de exposição do raciocínio, sem conceder, sempre poderiam os CTT retificar eventuais inconformidades que os auditores pudessem ter identificado, o que não aconteceu.

Em conclusão, vêm os CTT manifestar a sua discordância com o projeto de declaração relativo ao exercício de 2016.

Análise da metodologia de imputação de custos

Imputação de custos dos CTT e método proposto pela ANACOM

Abril de 2019
Relatório Final

Estritamente privado e confidencial

pwc

Conteúdos

1. Introdução

2. Antecedentes e contexto ____ 2

3. Visão geral dos princípios de imputação de custos ____ 6

4. Análise das alterações propostas pela ANACOM para a contabilidade de custos dos CTT de 2016 e 2017 ____ 10

4.1. Principais considerações sobre a imputação de tempo "inativo": O Banco CTT foi criado como um serviço adicional para os CTT, com o objetivo de alavancar a capacidade disponível dos CTT, tanto em termos de funcionários, como de infraestrutura (ponto "b" da Tabela 1) ____ 11

4.2. Principais considerações sobre a imputação de custos da loja: O espaço físico para imputar os custos comuns das lojas não é um indutor de custos adequado e não reflete os princípios de imputação de custos (pontos "c" e "d" da Tabela 1) ____ 13

5. Conclusão: resumo das principais considerações ____ 19

6. Apêndice 1 ____ 21

7. Referências bibliográficas ____ 23

1. Introdução

Contexto

Os CTT Correios de Portugal S.A. (CTT) estão obrigados a apresentar as contas regulamentares à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), a autoridade reguladora de Portugal para o setor das comunicações. O Sistema de Contabilidade Analitica dos CTT tem sido auditado desde 1998. As contas regulamentares fornecem informação que a ANACOM usa para monitorizar e supervisionar os preços regulados para os serviços sujeitos a Obrigações de Serviço Universal (OSU).

Em 2015, os CTT introduziram novos serviços bancários de retalho, os quais são disponibilizados a partir das suas estações de correio, cooperando com espaço e funcionários, no sentido de oferecer valor acrescentado aos clientes, por oposição aos bancos tradicionais. Em junho de 2017, os CTT apresentaram o seu primeiro conjunto de contas à ANACOM, o qual incluía os custos imputados a estes novos serviços bancários. A ANACOM contestou a metodologia dos CTT e recomendou um método diferente de imputar custos entre os seus serviços. Nos anos anteriores, a ANACOM não tinha levantado quaisquer questões aos CTT em relação à sua metodologia de imputação de custos.

Caderno de Encargos

A PricewaterhouseCoopers LLP (PwC) foi encarregada pelos CTT, no dia 4 de março de 2019, de analisar e avaliar a adequada metodologia de imputação de custos das estações de correio aplicável a estas circunstâncias. O relatório inclui as seguintes considerações:

- princípios económicos relevantes para a imputação de custos postais entre serviços e produtos OSU e aqueles que estão fora do âmbito da prestação universal, em especial quando novos serviços são introduzidos nos setores postais e outros; e
- o propósito e as orientações para as contas regulamentares. O nosso método, âmbito e limitações encontram-se expostos no Apêndice 1.

Estrutura do Relatório

Os restantes elementos do nosso relatório estão organizados em quatro capítulos, da seguinte forma:

- o capítulo 2 apresenta uma visão geral dos antecedentes e contexto;
- o capítulo 3 apresenta um resumo do propósito das contas regulamentares e os princípios de imputação de custos entre produtos e serviços dos CTT sujeitos a Obrigações de Serviço Universal (OSU) e entre produtos e serviços fora do âmbito das obrigações de serviço universal (não-OSU);
- o capítulo 4 descreve como as propostas da ANACOM poderão não refletir o propósito das contas regulamentares e os princípios de imputação de custos; e
- o capítulo 5 conclui, resumindo as principais considerações sobre o método proposto pela ANACOM para a imputação de custos de inatividade e custos comuns das lojas.

2. Antecedentes e contexto

Antecedentes

Os CTT são o operador nacional de serviços postais de Portugal com uma ampla rede de mais de 500 estações de correio, das quais os CTT são os proprietários, e outras 1.700 agências postais exploradas por terceiros que oferecem acesso a serviços postais em todo o território nacional. Os CTT gerem um leque de negócios, mas o principal é o seu negócio postal que responde por mais de 70% da receita total dos CTT. Como prestador de serviço universal designado, os CTT estão sujeitos a disposições regulamentares relacionadas com preços, qualidade dos serviços e outros parâmetros de desempenho.

A ANACOM é o principal responsável por assegurar a implementação do estabelecido pela Lei Postal (Lei n.º 17/2012, de 26 de abril). A Lei Postal transpõe a Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia para a legislação portuguesa. Tal inclui o quadro e condições regulamentares para a prestação de serviços postais, os princípios tarifários e os das OSU, a fixação de regras comuns para a transparência das contas dos prestadores de serviços universais (PSU), assim como assegurar a conformidade com as normas técnicas e as aplicáveis aos serviços (Diretiva 2008/6/CE, Lei Postal de 2012). Os CTT estão também sujeitos à legislação da concorrência, em especial à relacionada com o abuso de posição dominante.

Nos termos da legislação aplicável, os CTT estão obrigados a prestar os serviços que fazem parte das OSU, de acordo com as normas especificadas, dentro de Portugal, de forma a dar resposta às necessidades dos utilizadores. De acordo com a Lei Postal, se o custo líquido das OSU representar um encargo financeiro não razoável para o prestador (ou seja, os CTT), este deve ser compensado através de um fundo de compensação.

Embora, o objetivo principal da Lei Postal seja a prestação de um serviço postal universal sustentável e eficiente, ela também regula a prestação de outros serviços (postais e outros) que não fazem parte das OSU. Por exemplo, quando um prestador de serviços postais introduz novos serviços que utilizam operações do prestador relacionadas com as OSU, possivelmente contribui para a sustentabilidade e eficiência da OSU. A Lei Postal fornece orientações sobre as características, âmbito e qualidade das obrigações OSU do prestador de serviço universal (PSU), nomeadamente os CTT (artigos 11º, 12º e 13º respetivamente). A seguir, apresentamos as orientações constantes no artigo 11º sobre as características das OSU com implicações para a cobertura da rede postal retalhista dos CTT e para os funcionários que prestam esses serviços.

O artigo 11º da Lei Postal diz que:

1. A prestação do serviço universal deve assegurar o cumprimento das seguintes necessidades:
    a) A prestação do serviço postal a preços acessíveis a todos os utilizadores;
    b) A satisfação de padrões adequados de qualidade, nomeadamente no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso, regularidade e fiabilidade do serviço;
    c) A prestação do serviço em condições de igualdade e não-discriminação;
    d) A continuidade da prestação do serviço, exceto em casos de força maior;
    e) A evolução na prestação do serviço em função do ambiente técnico, económico e social e das necessidades dos utilizadores;
    f) O cumprimento de obrigações inerentes à prestação do serviço universal que resultem de vinculação internacional do Estado português.
2. Os prestadores de serviço universal devem publicitar de forma adequada e fornecer regularmente aos utilizadores e aos prestadores de serviços postais informações precisas e atualizadas sobre as características do serviço universal oferecido, designadamente sobre as condições gerais de acesso e utilização do serviço, preços e níveis de qualidade.

As orientações expostas acima referem-se principalmente às operações de entrega dos CTT e para garantir a prestação do serviço em todo o país. Em 2017, a ANACOM publicou a sua decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços. Esta decisão estabelece os requisitos que os CTT, como concessionária do serviço postal universal, devem cumprir, no que se refere à densidade de estabelecimentos postais e seu horário de funcionamento. Conforme indicado na Tabela 1 e Secção IV da decisão da ANACOM:[1]

- A nível nacional, a concessionária do serviço postal universal deve garantir que o número médio de habitantes por estabelecimento postal é inferior ou igual a 4.600 habitantes. A nível nacional, a concessionária deverá garantir um estabelecimento postal, dentro de uma distância máxima de 6.000 metros desde o local de residência, a 95% da população. Ao nível das áreas urbanas, as quais incluem as áreas predominantemente urbana e mediamente urbana, a concessionária deverá garantir um estabelecimento postal, dentro de uma distância máxima de 4.000 metros desde o local de residência, a 95% da população.

[1] Tabela 1 em ANACOM (2017), Decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços.

- Em cada município, pelo menos um estabelecimento postal deve prestar a gama completa de serviços concessionados, operando: a) em 99% dos casos, todos os dias úteis, durante um período diário mínimo de 6 horas; e b) nos casos restantes, todos os dias úteis, durante um período diário mínimo de 3 horas.
- Em virtude da existência de estabelecimentos postais a funcionar com horário reduzido em algumas localidades, as quais não podem operar numa localidade alternativa, será admitido o funcionamento de estabelecimentos postais com horário reduzido. Os estabelecimentos postais considerados a funcionar com horário reduzido devem ser os que estão abertos ao público durante pelo menos de 5 dias úteis ou 15 horas por semana, excluindo aqueles que estão abertos ao público durante pelo menos 5 dias de calendário e 20 horas por semana ou mais. A este respeito, é aplicável o seguinte: a) a nível nacional, o número de estabelecimentos postais a funcionar com horário reduzido não deve exceder 1,5% do total dos estabelecimentos postais; b) em cada município, o número de estabelecimentos postais a funcionar com horário reduzido não deve exceder 20% dos estabelecimentos postais de cada município ou um estabelecimento postal no caso de municípios com menos do que cinco estabelecimentos.

Os objetivos da Lei Postal não se focam apenas em assegurar a prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal. Conforme exposto no ponto 1 do artigo 2º, a lei tem como objetivos:

- definir as condições de prestação de serviços postais em plena concorrência;
- assegurar a prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal; e
- estabelecer os direitos e interesses dos utilizadores, em especial dos consumidores.

A Lei Postal estabelece que, a fim de alcançar os objetivos acima referidos, os seguintes princípios (entre outros) devem ser observados (ponto 2 do artigo 2º):

- assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e a qualidade da prestação do serviço universal;
- assegurar a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do serviço universal; e
- assegurar a proteção dos utilizadores no seu relacionamento com os prestadores de serviços postais, designadamente no tratamento e resolução de reclamações.

No Capítulo 4, avaliamos como o método proposto pela ANACOM para a imputação de custos poderia afetar os seus objetivos de proteger os direitos dos utilizadores e consumidores e de assegurar uma oferta economicamente eficiente e sustentável de produtos e serviços incluídos no âmbito do serviço universal.

Tal como outros prestadores de serviços postais, os CTT estão expostos a um declínio estrutural no volume de correspondências, devido à substituição eletrónica, distribuindo 50% menos itens do que em 2001, quando o tráfego postal estava no seu auge. Na sequência da liberalização do mercado na década de 90 e da privatização dos CTT em 2014, os CTT expandiram a sua atividade para outros serviços e negócios adjacentes para além dos abrangidos pelas OSU, os quais beneficiam da sua rede e ativos OSU. Os reguladores reconhecem os desafios que os operadores postais enfrentam pelo facto de estes terem de suportar os custos da prestação do serviço universal. Um estudo encomendado pela ANACOM e realizado em parceria com o *Institute for Marketing Research* resumiu as formas como os operadores postais podem responder à queda da procura. Uma forma de os operadores responderem a este desafio é através da diversificação das suas atividades. Citando o sumário executivo do referido estudo (ponto 12): "Como resposta ao cenário de redução da procura, os operadores postais estão a implementar ações em quatro áreas: Diversificação das atividades, *Pricing* [fixação de preços], Perfil do modelo operacional e do Nível de serviço. Em termos de diversificação das atividades, os operadores são diferenciados de acordo com o âmbito das suas atividades, as quais podem ser sucessivamente ampliadas de forma a incluírem encomendas (por exemplo, a Royal Mail), serviços de logística (por exemplo, a Deutsche Post) e serviços financeiros (por exemplo, a Poste Italiane). As alterações na fixação dos preços, autorizadas e supervisionadas pelas entidades reguladoras, constituem a primeira tipologia de ações operacionais executadas pelos operadores. Embora gerando benefícios de curto prazo, estas ações revelam uma forte propensão para a destruição de valor de médio prazo, uma vez que induzem à utilização de canais de comunicação alternativos, em especial quando se trata de correspondência postal. A fim de melhorar a eficiência operacional, os operadores postais têm adotado sistematicamente soluções tecnológicas destinadas a minimizar os custos e/ou criar novos produtos e serviços. Apercebendo-se de que as medidas relacionadas com o preço e a eficiência postal têm um impacto que é delimitado no tempo, os operadores postais têm vindo a apostar no perfil dos serviços prestados."[2]

Atualmente, os CTT oferecem quatro categorias de serviços nas suas estações de correio, três das quais estão fora do âmbito da prestação do serviço universal: serviços postais OSU, serviços postais não-OSU (por exemplo, distribuição de correspondências e encomendas), outros serviços não-OSU tais como *merchandising* (por exemplo, venda de livros) e, em algumas lojas, serviços e produtos do Banco CTT.

[2] ANACOM (2017b), *The Needs of consumers of postal service* [As necessidades dos consumidores de serviços postais], em parceria com o IMR, julho de 2017.

Em 2015, uma das principais iniciativas que os CTT empreenderam para diversificar os seus negócios foi o lançamento de um novo banco, o Banco CTT. Os CTT procuraram alavancar a infraestrutura de retalho e a rede de funcionários dos CTT (que enfrentavam um aumento da capacidade disponível na sequência do declínio do volume de correio) e aumentar a eficiência dos serviços postais. Em 2018, o Banco CTT tinha 212 lojas no total (duas lojas Banco CTT separadas e 210 agências dentro das lojas CTT. Como subsidiária separada, o Banco CTT paga aos CTT pela utilização do espaço, funcionários e quaisquer outros recursos necessários à execução das operações do banco. Mais especificamente, o Banco CTT e os CTT celebraram, em condições equitativas (*arms-length*), dois contratos separados relacionados com a utilização de funcionários dos CTT e custos relacionados com o espaço físico das lojas:

- para o primeiro (custos com pessoal), o Banco CTT paga aos CTT pelo tempo que os funcionários dos CTT gastam diretamente com os clientes para fornecer produtos e serviços bancários e
- para o último (custos com recursos de retalho), o Banco CTT e os CTT firmaram um acordo que estabelece as condições segundo as quais o Banco CTT pode partilhar os recursos da infraestrutura dos CTT (lojas). Este acordo estabelece que os CTT irão faturar os custos comuns das lojas ao Banco CTT com base numa fórmula de contribuição.

Para quaisquer custos adicionais relacionados apenas com os novos serviços bancários (ou seja, custos de lançamento do Banco CTT dentro das lojas CTT, como por exemplo com sistemas de vigilância de segurança), o Banco CTT suporta os respetivos custos. Analisamos a estratégia dos CTT para o lançamento do Banco CTT quando examinarmos o método de imputação de custos comuns usado na contabilidade analítica, em mais detalhe no Capítulo 4.

Em junho de 2017, os CTT apresentaram, pela primeira vez, a sua contabilidade analítica à ANACOM, a qual incluía custos postais imputados aos novos serviços bancários. A ANACOM contestou a metodologia dos CTT e propôs uma abordagem alternativa à imputação de custos das estações de correio entre serviços.

Na restante parte deste capítulo, descrevemos o método de contabilidade analítica dos CTT e resumimos o papel da ANACOM na análise às contas regulamentares.

Visão geral dos requisitos da Legislação Postal no que se refere a imputação de custos

Nos termos da Lei Postal, os CTT devem estabelecer e manter um sistema de contabilidade analítica que permita a separação de contas entre cada um dos serviços e produtos que fazem parte das OSU. O sistema de contabilidade analítica deve permitir que os custos comuns, que não podem ser diretamente atribuíveis a um serviço ou produto, sejam imputados com base no artigo 16º da Lei Postal ou então no artigo 14º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia que determina as regras contabilísticas para efeitos regulamentares (que devem ser diferenciadas da contabilidade analítica interna e financeira) para os prestadores do serviço universal.

O artigo 14º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia faz uma distinção entre dois tipos de custos[3]:

- "Custos diretos", custos que podem ser diretamente atribuídos a um determinado serviço ou produto (artigo 14º, parágrafo 3a).
- "Custos comuns", custos que não podem ser diretamente atribuídos a um serviço ou produto particular (artigo 14º, parágrafo 3b).

O artigo 16º da Lei Postal portuguesa estipula que, para além dos custos que podem ser diretamente atribuídos a um produto ou serviço (ponto 1), o sistema de contabilidade analítica deve permitir que os custos comuns sejam imputados da seguinte forma (ponto 2):

a) sempre que possível, os custos comuns devem ser imputados com base na análise direta da origem dos próprios custos;

b) quando a análise direta não for possível, as categorias de custos comuns devem ser imputadas com base numa ligação indireta a outra categoria ou grupo de categorias de custos relativamente aos quais seja possível efetuar uma imputação ou atribuição direta;

c) a ligação indireta referida na alínea anterior deve basear-se em estruturas de custos comparáveis;

[3] Comissão Europeia (2008), Diretiva Postal Europeia 97/67/CE alterada pela Diretiva 2002/39/CE e 2008/6/CE.

d) quando não for possível estabelecer medidas diretas ou indiretas de repartição dos custos, a categoria de custos deve ser imputada com base numa chave de repartição geral, calculada em função da relação entre todas as despesas direta ou indiretamente imputadas ou atribuídas, por um lado, a cada um dos serviços que compõem o serviço universal e, por outro, aos outros serviços; e

e) os custos comuns necessários para prestar os serviços que compõem o serviço universal e os outros serviços devem ser corretamente imputados, devendo ser aplicados os mesmos *drivers* de custos (*cost drivers*) a ambos os serviços.

Em vez de prescrever regras detalhadas e vinculativas para a contabilidade de custos, a Lei Postal indica princípios gerais e permite a flexibilidade na forma como os reguladores e os operadores postais nacionais aplicam estes princípios. Os princípios estabelecidos no artigo 16º da Lei Postal suportam o método de contabilidade de custos dos CTT e estarão na base dos nossos argumentos no capítulo 4. Os CTT preparam contas separadas empregando um sistema de contabilidade analítica baseado num modelo de custeio baseado na atividade (ABC). O modelo constitui a base do entendimento dos CTT sobre o custo de oferecer a gama de produtos e serviços dentro do âmbito da prestação do serviço universal e fora do âmbito do serviço universal. Os resultados do modelo são usados para comunicar a elaboração das demonstrações financeiras regulamentares, que a ANACOM tem de examinar. A seguir, descrevemos o enquadramento da contabilidade de custos dos CTT e a base para o seu sistema de contabilidade analítica (SCA), o qual é analisado e aprovado pela ANACOM. De acordo com as orientações do artigo 16º da Lei Postal, os CTT imputam custos comuns a produtos e serviços, da seguinte forma:

- primeiro, imputam os custos diretos, ou seja, os custos que podem ser atribuídos diretamente a serviços ou atividades;
- depois, imputam os custos conjuntos (definidos como os custos que são incorridos na prestação de mais de um serviço ou atividade) com base no *driver* de custos, usando o princípio da causalidade do custo. Por exemplo, os custos salariais com funcionários que prestam diversos serviços e produtos são imputados com base nos registos do tempo diretamente despendido com estes produtos e serviços. Isto coincide com o disposto nas alíneas a) e b) do artigo 16º.
- os restantes custos comuns (por exemplo, custos gerais) são imputados em função dos custos previamente imputados (ou seja, custos diretos e conjuntos). Isto coincide com o disposto na alínea d) no artigo 16º da Lei Postal.

Analisamos os princípios de imputação de custos que são partilhados entre as atividades e serviços, em mais detalhe, no próximo capítulo.

3. Visão geral dos princípios de imputação de custos

Custos comuns para os prestadores de serviços postais

Num contexto de maior liberalização do setor postal e de diminuição do volume de vendas da correspondência postal, os operadores de serviços postais procuram cada vez mais diversificar as suas operações empresariais de forma a expandirem serviços fora do âmbito do serviço universal, incluindo serviços postais não-OSU e outros produtos e serviços, tais como *merchandising*. Os CTT, tal como muitos outros prestadores de serviços postais, operam com diversos produtos e serviços que vão desde áreas de negócio dentro do âmbito das OSU, como por exemplo a entrega de cartas, a linha de serviços fora do âmbito da OSU, incluindo serviços postais (por exemplo, encomendas) e outros serviços de *merchandising* (por exemplo, a venda de bilhetes de lotaria) (CTT, 2018). Muitos destes serviços partilham elementos da rede de lojas dos CTT e, portanto, partilham também elementos dos custos dessas redes e lojas. Enquanto alguns custos são facilmente identificados e atribuídos a um produto ou área de negócio específicos, outros não, sobretudo os custos comuns ou conjuntos em diversas áreas de negócio.

Um dos desafios mais difíceis que os reguladores e operadores enfrentam prende-se com a escolha da metodologia mais adequada para a imputação de custos comuns, de forma a que esteja em conformidade com todos os princípios de imputação de custos relevantes e com as regras apresentadas no artigo 14.º da Diretiva Postal (e artigo 16º da Lei Postal). Este desafio assume maior importância quando são tidos em conta os custos que são partilhados entre os serviços no âmbito do serviço universal e os serviços fora do âmbito desta prestação, nomeadamente os serviços e produtos postais e outros, uma vez que o nível de custo imputado a estes serviços tem implicações no cálculo dos custos líquidos da prestação das obrigações de serviço universal e na avaliação do regulador do preço adequado dos serviços OSU. Conforme mencionado acima, existem disposições em países europeus que permitem aos prestadores do serviço universal recuperar o custo líquido de serviços e produtos universais se constituir um encargo financeiro não razoável.

Os sistemas de contabilidade analítica consideram, muitas vezes, os custos conjuntos e comuns como áreas distintas, por vezes agrupados em conjunto como custos indiretos. Os CTT definem custos conjuntos como os custos que são suportados em conjunto pelos serviços e produtos, mas para os quais um *driver* de custos (por exemplo, tempo) pode ser identificado, enquanto que outros custos comuns referem-se a custos que suportam a prestação de mais do que um serviço e produto (por exemplo, despesas administrativas), mas para os quais nenhum *driver* de imputação pode ser diretamente identificado. Embora as ARNs [Autoridades Reguladoras Nacionais] e os prestadores de serviços postais de outros países possam adotar uma terminologia diferente, constatamos que o tratamento que estes fazem às contas regulamentares é o mesmo e têm de cumprir, no caso dos serviços postais, com o n.º 3 do artigo 14.º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia.

Para os objetivos do presente relatório e âmbito da análise, usamos o termo "custos comuns" para nos referirmos a quaisquer custos (conjuntos, indiretos, custos gerais) que coincidem com a definição do artigo 14º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia. Mais especificamente, custos comuns são custos que são necessários para fornecer mais do que um serviço ou produto e não podem ser diretamente atribuídos a um serviço ou produto em particular (por exemplo, os custos com as lojas, tais como renda, manutenção, depreciação, serviços, etc.). O artigo 14º estabelece as orientações para imputar estes custos, através da identificação de um *driver* de custos direto (por exemplo, para os custos tais como o tempo que os funcionários gastam a prestar ambos os serviços) ou em função dos custos previamente imputados (ou seja, custos diretos e conjuntos) (por exemplo, para os custos gerais, usando o rácio de custos diretos e conjuntos previamente imputados a estes serviços).

Princípios comuns de imputação entre os serviços universais e os serviços não universais

Conforme descrito no Capítulo 2, os CTT têm de apresentar à ANACOM o seu método de contabilidade de custos, para feitos de aprovação. A ANACOM analisa estas contas por várias razões, nomeadamente para cumprir com as regras estabelecidas na Lei Postal. Na sequência da liberalização do mercado postal e da privatização de prestadores nacionais do serviço universal em toda a Europa, Oxera (2005) analisou o artigo 14º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia e as metodologias de imputação de custos usadas no setor das telecomunicações para avaliar a sua aplicação no setor postal. Os autores identificaram um conjunto de princípios aplicáveis à correta imputação de custos dos serviços postais. Concordamos com estes princípios de imputação de custos no contexto dos custos postais comuns e aplicamo-los para o objetivo do nosso relatório. Resumimos os princípios a seguir e vamos testar as propostas da ANACOM contrastando-as com os mesmos no Capítulo 4.

- **Causalidade dos custos:** Os custos devem ser imputados de acordo com as atividades que os originaram. Isto para dizer que a imputação de custos deve basear-se num nexo de causalidade entre as atividades ocorridas e os recursos consumidos para levar a cabo essas atividades. Por exemplo, na situação em que um novo apartado é instalado numa estação de correio para suportar o serviço de apartados, os custos diretamente relacionados com o apartado (por exemplo, depreciação e amortização) devem ser diretamente imputados ao serviço de apartados.
- **Objetividade:** Os custos devem ser imputados numa base objetiva, sem beneficiar indevidamente a empresa regulada ou qualquer outra empresa. Por exemplo, este princípio seria violado no caso de um serviço

desrespeitar a legislação das subvenções cruzadas, devido a uma vantagem competitiva indevida criada por uma metodologia de imputação de custos que sub-representa os custos reais desse serviço.

- **Transparência:** O método de imputação de custos deve ser transparente. Por exemplo, deve ser possível identificar claramente como um driver de custos foi derivado e de que maneira esse driver de custos é calculado.
- **Coerência:** A imputação deve ser coerente com os objetivos do regulador (por exemplo, eficiência económica, equidade/ considerações distributivas) e com as obrigações legais (por exemplo, garantir a prestação do serviço universal). Tal inclui ter em consideração os incentivos que diferentes métodos de imputação de custos podem ter para os operadores postais diversificarem os seus serviços de forma a prestarem os serviços OSU o mais eficientemente possível, dada a sua natureza dispendiosa e procura em declínio, mas também até que ponto os operadores conseguem continuar a prestar os serviços universais de forma sustentável.
- Além disso, os métodos de imputação devem ser aplicados uniformemente de ano para ano e através de diferentes tipos de serviços ou produtos. Por exemplo, uma metodologia de imputação de custos que muda de ano para ano ou provoca distorções de mercado ao criar um incentivo para que um operador opere de forma ineficiente, violaria este princípio.
- **Viabilidade:** O método de imputação deve ser prático, realizável dentro de um prazo razoável e possível de atuar, utilizando os recursos disponíveis. Por exemplo, exigir um nível de detalhe tal nos relatórios que um PSU teria de gastar uma quantidade excessiva de tempo ou recursos na recolha de dados, em vez de permitir um nível de detalhe mais generalizado com base na recolha de uma amostra representativa de dados, provavelmente violaria este princípio.

No próximo capítulo, analisamos as alterações propostas pela ANACOM na imputação dos custos de "inatividade" (tempo de inatividade dos funcionários dos CTT que prestam serviços tanto dos CTT como do Banco CTT) e os custos partilhados das lojas pelo Banco CTT e avaliamos se estão alinhados com os princípios estabelecidos neste capítulo. Mais especificamente, vamo-nos focar no seguinte:

- Definir um contrafactual, ou seja, o que teria acontecido na ausência do Banco CTT (e as consequências para a causalidade dos custos, no caso do Banco CTT) e da utilização da rede de lojas e tempo inativo dos funcionários dos CTT; e
- O objetivo da ANACOM de garantir a prestação do serviço universal de uma forma economicamente eficiente e sustentável e proteger os direitos dos clientes.

Teoria económica e metodologias para a imputação de custos

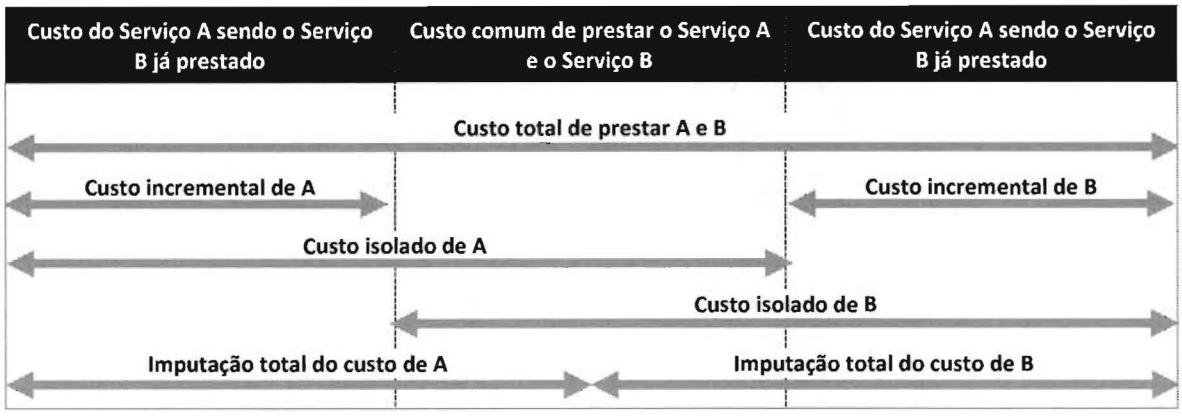
A teoria económica sugere que há um limite superior e um limite inferior de possíveis custos que poderiam ser imputados a um determinado serviço ou produto. Estes limites definem-se como:

- o limite inferior é identificado como o custo (incremental) de um serviço ou produto, ou seja, o custo acrescido relacionado com a adição do serviço ou produto;
- o limite superior é identificado como o custo *standalone*, ou seja, os custos incorridos por uma empresa fornecer apenas o produto ou serviço em questão;
- a diferença entre os dois está nos custos comuns que suportam ambos os serviços ou produtos, mas não são incrementais para nenhum deles.

A Frontier Economics (2013) realizou um estudo sobre os princípios usados para calcular os custos líquidos das obrigações de serviço universal e analisou os métodos alternativos para definir e imputar os custos. A Figura 1, retirada deste estudo, resume como os métodos alternativos utilizam os limites inferiores e superiores supra-identificados para imputar custos aos serviços, respeitando o artigo 14º da Terceira Diretiva Postal. Em relação aos CTT e aos serviços do âmbito da nossa análise, a figura pode ser teoricamente interpretada da seguinte forma:

- Assumindo que o serviço A corresponde aos serviços e produtos universais e o serviço B aos serviços do Banco CTT prestados dentro das lojas CTT, o custo *stand-alone* de prestar o serviço A é o custo de prestar os serviços e produtos universais na ausência de Banco CTT.
- O custo incremental dos serviços do Banco CTT (serviço B) é o custo de prestar os serviços bancários, dado que os serviços e produtos universais (serviço A) já são prestados.
- Além disso, o custo *stand-alone* dos serviços do Banco CTT (serviço B) é o custo total de prestar os serviços bancários independentemente dos serviços e produtos universais.
- Finalmente, existem custos que são comuns aos dois serviços e que se encontram entre o custo total de prestar ambos os serviços e os seus custos *stand-alone*. Estes custos comuns precisam ser imputados entre si de forma a garantir a recuperação total dos custos.

Figura 1: Custos adicionais e *stand-alone* de serviços prestados pelo mesmo operador



Fonte: Frontier Economics (2013)

A teoria económica dos custos incrementais e *stand-alone* de dois serviços acima descrita tem implicações no método de imputar custos comuns a serviços. Por exemplo, reconhecer só o custo incremental de um serviço implicaria que o serviço em questão não contribui para os custos comuns, enquanto que, inversamente, reconhecer um custo como igual aos custos *stand-alone* dos serviços significaria que todos os custos comuns são imputados a esse serviço, o qual, na realidade, poderá ter como objetivo apenas ser um serviço adicional. Uma vez que o setor postal se caracteriza pela partilha significativa de custos com uma extensa infraestrutura e rede de trabalho, os operadores de serviços postais costumam ter uma proporção muito elevada de custos comuns, o que resulta numa diferença significativa e material entre os custos incremental e os *stand-alone* para qualquer área de negócio. Tal aumenta tanto os desafios como a importância de assegurar que esses custos comuns são imputados de acordo com os princípios e objetivos do regulador, conforme acima apresentado, uma vez que é provável que a imputação tenha impacto sobre os incentivos dos operadores e as decisões regulamentares e, por conseguinte, sobre os resultados de mercado.

No caso dos CTT, sendo o prestador do serviço universal, os custos podem ser analisados e interpretados da seguinte forma:

- Partindo da premissa que o operador precisa de ter uma rede de lojas (lojas suficientes e horário de funcionamento em todas as regiões) que lhe permita satisfazer os requisitos do serviço universal, independentemente do volume de correio, esta "rede de lojas basilar" é um custo fixo e é necessária para o operador responder às necessidades dos utilizadores e cumprir com as obrigações legais. Estes custos fixos conjuntos devem ser imputados com base num alocador geral (por exemplo, usando o rácio dos custos diretos imputados), uma vez que não há qualquer relação de causa e efeito direta e identificável que permita a imputação direta.
- Apenas os custos adicionais incorridos para lançar e operar um novo produto ou serviço, mesmo que o mesmo seja suportado pela rede de lojas, são adicionais para o novo produto ou serviço. No caso do Banco CTT, tal inclui os custos com a formação dos funcionários para os novos serviços bancários e modernização das lojas para proporcionarem os serviços bancários. Os custos que já foram incorridos para satisfazer os requisitos do serviço universal não são custos adicionais do novo produto ou serviço.

A distinção é importante quando analisamos a imputação de custos ao Banco CTT:

- O Banco CTT foi concebido como um serviço adicional que poderia tirar proveito de uma rede de lojas existente. Não teria sido lançado como um negócio independente.
- O Banco CTT foi introduzido para alavancar a rede de lojas existente e o pessoal dos CTT, os quais são necessários para satisfazer as obrigações de serviço universal dos CTT.

Analisaremos este assunto em mais detalhe no Capítulo 4.

Exemplos de aplicação dos princípios de imputação de custos no setor postal

Estudo de caso: Decisão Comissão Europeia de 2001 sobre a Deutsche Post AG (DPAG)

Em 2001, a Comissão Europeia tomou uma decisão sobre os princípios de imputação de custos num caso envolvendo a Deutsche Post AG (DPAG). Este caso levantou a questão da subvenção cruzada e a aplicação de preços predatórios num

setor que mostra significativos efeitos de rede. Neste caso[4], a Comissão Europeia aplicou um critério de custos incrementais no setor postal. De acordo com a decisão, em que a DPAG mantém uma infraestrutura para cumprir com a sua missão de serviço público (OSU), deve ser feita uma distinção entre o custo de manutenção da capacidade e os custos adicionais específicos de execução de cada serviço.

Na sua conclusão, a Comissão conclui que as receitas globais da Deutsche Post no setor reservado (correspondência) excederam os seus custos *stand-alone*, enquanto que a receita proveniente do seu serviço de encomendas postais foi inferior ao custo incremental de prestar esse serviço específico. Depois de recolher as encomendas das vendas por catálogo, a DPAG usava a mesma infraestrutura para processar os serviços das vendas por catálogo e os serviços de encomendas postais prestados a empresas. A decisão dizia que *"a fim de determinar se os custos relativos aos serviços prestados no quadro dos serviços de encomendas postais prestados às empresas de vendas por catálogo estão cobertos, importa assim distinguir entre os custos relativos ao serviço prestado que resultam exclusivamente da prestação desse serviço dos custos fixos globais que não resultam exclusivamente destes serviços."*

Na decisão, a OSU é definida como a obrigação de servir como *carrier of last resort* [NT: literalmente, transportadora de último recurso], o que requer uma empresa com capacidade de reserva a fim de dar resposta aos picos de procura. Os custos decorrentes da obrigação de uma empresa servir como *carrier of last resort* são devidamente tratados como custos fixos comuns para a empresa. A decisão propôs distinguir custos de *manutenção da rede* e *de utilização da rede* de forma a identificar questões relacionadas com a concorrência. A decisão considerou que os custos incrementais do serviço X são os custos decorrentes do uso da própria rede. O custo incremental do serviço X inclui os custos variáveis do fornecimento do serviço (refletidos na utilização da rede) e quaisquer custos fixos que devam ser incorridos só para o produto X. Os custos incrementais não incluem os custos fixos comuns.

De acordo com a decisão da Deutsche Post:

"Na determinação da quota-parte de custos fixos comuns há que ter em conta que a DPAG, por força do seu mandato público, é obrigada a manter uma reserva de capacidade suficiente para cobrir a qualquer momento necessidades de pico na operação dos balcões dentro dos padrões de qualidade definidos por lei. Mesmo que a DPAG não oferecesse serviços de encomendas postais às empresas de vendas por catálogo continuaria obrigada, perante os clientes institucionais, a prestar serviços de encomendas postais e de catálogos ao balcão, garantindo a sua entrega dentro dos prazos estipulados. Tal resulta das OSU."

A Comissão Europeia concluiu que os preços dos serviços (não universais) da DPAG têm que cobrir apenas os custos incrementais incorridos em resultado da prestação desses serviços. Por conseguinte, à luz do artigo 14º, resulta que os custos fixos comuns (custo de manutenção da capacidade do serviço universal) não devem ser imputados a outros serviços diferentes dos serviços universais.

[4] Comissão Europeia (2001), "2001/354/CE: Decisão da Comissão, de 20 de Março de 2001, relativa a um processo de aplicação do artigo 82.°do Tratado CE" (Processo COMP/35.141 – Deutsche Post AG).

4. Análise das alterações propostas pela ANACOM para a contabilidade de custos dos CTT de 2016 e 2017

Resumo do método recomendado pela ANACOM para a contabilidade analítica dos CTT

A tabela abaixo resume a nossa interpretação de como é feita a imputação de custos na contabilidade analítica dos CTT em 2016 e 2017 e as alterações sugeridas pela ANACOM para a metodologia de imputação. Baseia-se no sentido provável de decisão (SPD) da ANACOM, publicado no dia 15 de fevereiro de 2019, e em discussões entre a PwC e os CTT. Na restante parte deste capítulo, analisamos as principais considerações sobre a proposta de imputação de custos comuns. Mais especificamente:

- O Capítulo 4.1 analisa as principais considerações sobre a imputação de custos de inatividade ao Banco CTT (ponto "b" da Tabela 1).
- O Capítulo 4.2 analisa as principais considerações sobre a imputação de custos comuns das lojas ao Banco CTT (ponto "c" da Tabela 1).

Tabela 1: Tipo de custos postais e resumo da imputação de custos segundo os CTT e a ANACOM

	Elementos de custo	Tipos de custos	Imputação ao Banco CTT no SCA (2016)	Imputação ao Banco CTT no SCA (2017)	Método proposto pela ANACOM
a	Tempo de atividade: tempo gasto pelos funcionários diretamente em serviços e produtos.	Funcionários dos CTT	Sim, com base no tempo gasto diretamente em atividades/ igual ao contrato com o Banco CTT	Sim, com base no tempo gasto diretamente em atividades/ igual ao contrato com o Banco CTT	Não abordado pela ANACOM
b	Tempo de inatividade: tempo em que os funcionários estão nas lojas, mas não é despendido diretamente com serviços e produtos	Funcionários dos CTT	Nenhum imputado	Nenhum imputado	Despesas relacionadas com o tempo de inatividade a serem imputadas, na mesma proporção que as despesas diretas com pessoal, a esses mesmos empregados, ou seja, dependendo do tempo gasto na prestação dos serviços.
c	Custos comuns da loja	Para os ativos fixos corpóreos: depreciação & amortização de ativos fixos corpóreos, locação, manutenção e reparação, e seguro de condomínio, impostos e encargos, limpeza e segurança.	Nenhum imputado	Sim, com base na proporção do tempo que os funcionários gastam diretamente com os serviços.	A ser imputado com base nos seguintes critérios: 1) de acordo com o espaço utilizado por cada um dos serviços, considerado o correspondente à área especificamente designada para prestar esse serviço, mais uma parte da área comum a ambos, na proporção das áreas especificas previamente identificadas, ou então, se tal não for possível, 2) os custos devem ser imputados de forma idêntica, ou seja, 50% para o Banco CTT e 50% para os CTT.
d	Custos comuns da loja	Para os bens móveis corpóreos: depreciação & amortização, rendas e locações, manutenção e reparação, serviços (por exemplo, água, eletricidade), consumíveis (por exemplo, tinta, papel, etc).	*Conforme em cima*	*Conforme em cima*	A serem imputados com base na informação do consumo real ou, se tal não estiver disponível, com base na proporção das despesas com o pessoal alocado a cada uma das atividades.

Fonte: Análise da PwC, com base em ANACOM (2019) e discussões com os CTT.

4.1 Principais considerações sobre a imputação de tempo de inatividade: O Banco CTT foi criado como um serviço adicional para os CTT, com o objetivo de alavancar a capacidade disponível dos CTT, tanto em termos de funcionários, como de infraestrutura (ponto "b" da Tabela 1)

Nesta seção, vamos estudar o elemento de custo identificado como ponto "b" da tabela acima, ou seja, o tempo "inativo" dos funcionários dos CTT nas lojas. Primeiro, descrevemos o contexto dos serviços dos CTT e do Banco CTT e analisamos a estratégia de lançamento do Banco CTT de forma a entender o que está a provocar os custos de inatividade dentro das lojas dos CTT. Depois, analisamos as propostas da ANACOM e dos CTT para a imputação dos custos de inatividade, de acordo com os princípios da causalidade dos custos e das diretrizes estabelecidas na Lei Postal.

Conforme descrito nos capítulos anteriores, os CTT são um prestador de serviço universal de serviços postais que tem de respeitar certos critérios como prestador de serviço universal em Portugal. Tal inclui os requisitos relativos à densidade dos estabelecimentos postais e os seus horários de funcionamento, conforme estabelecido no Capítulo 2. Como prestador de serviços e produtos universais, os CTT têm de apresentar à ANACOM a sua contabilidade analítica para efeitos de aprovação. Os requisitos para estas contas regulamentares foram descritos nos Capítulo 2 e 3. Em concreto, para o âmbito deste estudo, o artigo 15º da Lei Postal exige que os prestadores do serviço universal mantenham as contas separadas por cada um dos produtos e serviços que fazem parte do serviço universal e os que não fazem, e que tenham um sistema de contabilidade que funcione com base em princípios de contabilidade analítica coerentemente aplicados e objetivamente justificáveis.

4.1.1 Tempo de inatividade nas estações de correio

A rede postal dos CTT é composta por lojas que oferecem produtos e serviços OSU e não-OSU, além de outros serviços não-postais, tais como *merchandising*. Os CTT empregam pessoal nas suas lojas que tanto oferecem produtos e serviços OSU como não-OSU. Como prestador de serviços e produtos universais, os CTT têm de cumprir com um conjunto de requisitos relacionados com normas técnicas, de acesso e de qualidade destes produtos. Isto significa manter um grande número de estações dos correio que servem todo o país e empregar funcionários para prestar o serviço universal nas suas lojas aos clientes.

Devido à natureza dos produtos e serviços postais oferecidos nestas lojas (clientes a entrar e a sair durante o dia com as lojas a sofrer flutuações na procura, em resultado do horário de funcionamento exigido pela OSU), existem obrigatoriamente períodos de inatividade. O grande número de lojas e de funcionários empregados na sua rede, juntamente com os tempos de inatividade/ capacidade disponível, representa uma oportunidade para os CTT introduzirem novos serviços e produtos, os quais podem contribuir para uma utilização mais eficiente destes recursos e, portanto, contribuir para o objetivo dos reguladores de assegurarem uma prestação economicamente eficiente dos serviços universais. Estes novos serviços contribuem para alguns dos custos fixos com a OSU, como por exemplo o horário de funcionamento e, por conseguinte, as necessidades de pessoal, tornando assim a OSU mais sustentável. A seguir, explicamos como a estratégia dos CTT para lançar o Banco CTT teve por objetivo utilizar a sua rede de lojas e os funcionários que prestam os serviços postais com tempo de inatividade, os quais poderiam ser usados de forma mais eficiente no atendimento aos clientes nestas lojas, em outros serviços e produtos.

Em 2015, os CTT definiram a sua estratégia para lançar o Banco CTT dentro de lojas CTT, com base na sua rede de lojas e nos princípios da proximidade, simplicidade, transparência e relação custo-benefício. O objetivo era alavancar o espaço e os recursos humanos (ou seja, o tempo de inatividade dos funcionários nestas lojas). Mais especificamente, tal como apresentado, em 2015, no Dia dos Mercados de Capitais dos CTT, a premissa do banco baseava-se na:

- oportunidade de lançar uma operação bancária no mercado português, com foco em clientes mais conservadores de médio/ baixo rendimento;
- rede de lojas dos CTT, de elevada densidade e com capacidade disponível, possibilitando baixos custos marginais; e
- na competência e experiência dos CTT numa variedade de serviços financeiros.

Conforme indicado no Capítulo 2, o Banco CTT e os CTT celebraram um acordo que definiu a compensação do Banco CTT aos CTT. Mais especificamente, em relação ao tempo dos funcionários, o acordo diz que o Banco CTT iria contribuir para os custos com pessoal incorrido pelos CTT, com base no tempo que os funcionários das lojas CTT gastam diretamente com os serviços bancários. Um conjunto de novas atividades relacionadas com os serviços bancários foram definidas e, similarmente a outras atividades, o tempo despendido nas atividades é alvo de monitorização pelos CTT.

Conforme apresentado na Tabela 1 em cima, os CTT fizeram as seguintes imputações de custos, relativamente ao tempo de inatividade dos funcionários das lojas CTT com agências do Banco CTT:

- Em 2016 e 2017, os CTT não imputaram quaisquer custos relacionados com o tempo de inatividade (ou seja, o tempo que os funcionários dos CTT não passam diretamente com atividades postais ou outras) ao Banco CTT.

Estes custos foram imputados, como nos anos anteriores (com base nos critérios aprovados pela ANACOM), a todos os serviços e produtos postais (OSU e não-OSU), com base no tempo gasto diretamente em atividades.

- A ANACOM recomenda os CTT imputarem alguns dos custos resultantes do tempo de inatividade ao Banco CTT, usando o rácio de despesas diretas com pessoal a prestar serviços bancários em comparação com outros serviços.

4.1.2. Princípios de imputação de custos para a imputação de tempo de inatividade

Na restante parte da secção, analisamos o método proposto pela ANACOM para a imputação de custos relacionados com o tempo de inatividade ao Banco CTT e avaliar:

- O princípio da causalidade dos custos relacionado com o tempo de inatividade dos funcionários das lojas CTT com agências do Banco CTT:
- O princípio da coerência com os objetivos dos reguladores de se prestar o serviço universal de uma forma economicamente eficiente; e
- A estratégia dos CTT para lançar o Banco CTT como um serviço adicional.

Conforme referido no Capítulo 3, a ANACOM analisou o método de contabilidade analítica dos CTT para verificar a conformidade com as regras da Lei Postal. Conforme mencionado na Lei Postal, os custos comuns, ou seja, os custos que não podem ser diretamente atribuídos a um serviço em particular, devem ser imputados, em primeira instância, com base na análise direta da origem dos custos, ou seja, com base nos princípios da causalidade do custo. Em linha com esta orientação, e conforme indicado no relatório da ANACOM sobre as contas de 2016 dos CTT, qualquer imputação de custos deve seguir o princípio da **causalidade do custo**.

Começamos por tentar compreender o que está a provocar os tempos de inatividade e o que aconteceria se os CTT não tivessem lançado o Banco CTT. Conforme observado anteriormente, os CTT estão obrigados a manter uma densa rede de lojas e uma *pool* de funcionários para darem assistência nessas lojas, de forma a cumprirem com as exigências da OSU. No curto prazo, o período de tempo abrangido pelas contas regulamentares (ou seja, o ano anterior), a rede de lojas CTT é fixada para permitir que os CTT cumpram com a sua OSU. Por conseguinte, na ausência da introdução do Banco CTT, os funcionários nas lojas CTT permaneceriam empregados e, se mais nada acontecesse, os tempos de inatividade aumentariam, dada a diminuição no volume de correio. O Banco CTT não deu origem aos tempos de inatividade nas lojas. Em teoria, comparando com um cenário contrafactual sem os novos serviços bancários, o Banco CTT provavelmente reduz os tempos de inatividade dos funcionários dos CTT nas estações de correio. Portanto, com base nos princípios da causalidade dos custos, os custos com os tempos de inatividade (os quais, dada a natureza dos produtos OSU, são inevitáveis pois derivam de acontecimentos imprevisíveis, tais como flutuações na procura e queda nos volumes de correspondência) não deveriam ser imputados ao Banco CTT.

Além disso, a estratégia dos CTT para lançar o Banco CTT reforça ainda mais o argumento de que, se o Banco CTT não tivesse sido criado, os tempos de inatividade dos funcionários das lojas CTT permaneceriam inalterados, *ceteris paribus*. Conforme referido anteriormente, os CTT tinham como objetivo alavancar a sua rede de lojas e capacidade disponível, incluindo os tempos de inatividade dos funcionários, através da introdução de um novo serviço bancário. A estratégia para o lançamento do Banco CTT nunca foi a de que o Banco CTT fosse um serviço bancário independente. A base da estratégia não passou por contemplar diferentes formas de lançar um Banco (por exemplo, através da rede de lojas CTT ou de sucursais à parte), foi antes motivada pela necessidade de encontrar novas receitas que contrabalançassem o declínio evidente nos seus serviços postais e melhorar a sustentabilidade do serviço universal, contribuindo também para os inevitáveis custos da OSU. Isto é **coerente** com o objetivo dos reguladores de assegurar uma prestação economicamente eficiente dos serviços universais, proporcionando incentivos adequados. Conforme referido no Capítulo 2, os reguladores, incluindo a ANACOM, reconhecem os desafios que os operadores enfrentam no que toca aos custos de prestarem o serviço universal e sugerem várias maneiras de responder a estes desafios, incluindo diversificar as atividades, como por exemplo, através da introdução de serviços financeiros ou logísticos[5]. Além disso, a própria ANACOM é responsável pela metodologia de cálculo do custo líquido da OSU que considera uma compensação caso os CTT incorram num encargo financeiro não razoável; o custo líquido estimado tem em consideração todos os benefícios atribuídos aos CTT, o seu direito a ter proveitos e dar incentivos de forma a garantir uma prestação economicamente eficiente dos serviços e produtos abrangidos pela OSU.

A estratégia dos CTT para lançar o Banco CTT – conforme apresentado no Dia dos Mercados de Capitais, em 2015 – e os dados dos CTT indicam que:

- Não houve mais contratações de pessoas para trabalharem em exclusivo para o Banco CTT dentro das lojas CTT. É difícil recolher dados que justifiquem este argumento porque os CTT operam um modelo de *pool* de recursos onde os funcionários trabalham em várias lojas, dependendo da procura e da oferta nas zonas e períodos do ano.
- Os tempos de inatividade dos funcionários nas lojas CTT é utilizado para prestar serviços bancários aos clientes.

[5] Por exemplo, em ANACOM (2017b), *The Needs of consumers of postal service* [As necessidades dos consumidores de serviços postais], em parceria com o IMR, julho de 2017.

- Embora a estratégia original fosse abrir 600 lojas, até à data, o Banco CTT só abriu 200 e, neste momento, pretende permanecer neste nível, uma vez que constatou ser este o nível em que consegue ser economicamente justificável. Isto indica, mais uma vez, que a estratégia do Banco CTT de utilizar a rede de lojas e a sua capacidade disponível só o leva a expandir-se quando os custos marginais forem suficientemente baixos.

Além do mais, de acordo com o acordo entre os CTT e o Banco CTT, o Banco CTT paga aos CTT com base no tempo de atividade. Isto reflete-se diretamente na contabilidade analítica apresentada à ANACOM. Um método que exija aos CTT imputar os custos com o tempo de inatividade ao Banco CTT, criaria um incentivo negativo para a diversificação do portfólio, para a eficiência da rede de lojas e, em última análise, para a sustentabilidade da OSU. Se os CTT imputassem uma parte dos custos com o tempo de inatividade ao Banco CTT, isso seria um incentivo negativo para introduzir novos serviços que reduzissem as ineficiências, uma vez que os gastos seriam superiores aos proveitos. Além disso, durante as nossas reuniões com os CTT e o Banco CTT, em março de 2019, ficou claro para a direção que se esta abordagem à determinação dos custos viesse a ser utilizada e, por conseguinte, os custos com os tempos de inatividade imputados ao Banco CTT (e incluídos na fatura dos CTT ao Banco CTT como parte do seu acordo comercial para partilha de recursos), isso teria implicações no número de agências do Banco CTT nas lojas CTT. Uma alteração no critério de imputação do tempo de inatividade implicaria que um certo número de lojas, que atualmente se justificam existir, do ponto de vista económico, pois prestam serviços postais e financeiros (incluindo serviços bancários), já não se justificariam existir, do ponto de vista económico, se viessem apenas a prestar serviços postais. Isto significaria um aumento do tempo de inatividade dos funcionários dos CTT e, portanto, um aumento das ineficiências dos custos na prestação do serviço universal. Portanto, a abordagem sugerida pela ANACOM **não é coerente** com os seus objetivos de assegurar uma prestação economicamente eficiente e sustentável do serviço universal.

Observamos também que os argumentos acima expostos são coerentes com as declarações dos CTT à ANACOM, ao longo da última década ou mais, sobre o seu método de imputar os custos de inatividade aos produtos e serviços (OSU e não-OSU).

Tal como anteriormente referido, atualmente, os CTT imputam os custos de inatividade postal a todos os produtos e serviços (OSU e não-OSU) com base no tempo passado diretamente em atividades; tal baseia-se em critérios aprovados pela ANACOM ("Critério Geral"). Desde 2005, os CTT têm proposto métodos alternativos de imputar os custos de inatividade, com base nos mesmos princípios acima discutidos sobre a imputação dos custos de inatividade ao Banco CTT. Embora este debate nunca tenha sido resolvido com a ANACOM, apresentamos a seguir uma série de alterações sugeridas pelos CTT. Tal como anteriormente descrito, a abordagem da ANACOM para a imputação de custos de inatividade ao Banco CTT não se baseia nos princípios da causalidade do custo e não é coerente com os objetivos dos reguladores. Além disso, pode provavelmente significar a alteração do método de imputação que os CTT atualmente adotam para cumprir com o "Critério Geral" da ANACOM (imputar os custos de inatividade a todos os serviços e produtos, OSU e não-OSU), o que não reflete necessariamente o que está a causar esses custos.

No entanto, a partir de 2005, os CTT argumentaram que determinados custos deveriam ser imputados em exclusivo a produtos e serviços OSU, uma vez que foram estes que "originaram" a rede de lojas. Com base neste princípio, os CTT argumentaram que os custos de inatividade na sua rede operacional (estações de correio, distribuição, etc.), bem como o custo de gestão da rede, deveriam ser imputados em exclusivo aos produtos e serviços OSU. Os critérios refletindo esta forma de imputação foram apresentados à ANACOM, em 2005, num conjunto alternativo de contas regulamentares e apelidados de "Critério do Serviço Universal". Apesar de a ANACOM não ter apresentado qualquer *feedback* formal sobre esta revisão dos critérios propostos pelos CTT, de 2005 a 2011, os CTT apresentaram anualmente, à ANACOM, dois conjuntos de resultados do Sistema de Contabilidade Analítica: um com os critérios aprovados pela ANACOM (ou seja, imputando a inatividade a todos os produtos e serviços) e outro com a revisão dos critérios propostos pelos CTT (ou seja, imputando a inatividade apenas aos produtos e serviços que estão na sua origem). Em 2012, na sequência de negociações, os CTT propuseram um novo critério, o de imputar a inatividade causada pela rede apenas aos OSU, mas imputar o custo de gestão da rede a todos os serviços. Em 2015, os CTT propuseram um novo critério de imputação (chamado "Critério Base"), o qual sugeria imputar os custos de inatividade com base no seguinte: (i) as estações de correio foram divididas em dois grupos: nas estações de correio comerciais (rentáveis ou potencialmente rentáveis) e nas não-comerciais (não-rentáveis ou potencialmente não-rentáveis); e (ii) apenas o custo de inatividade das estações de correio não-comerciais foi proposto ser imputado em exclusivo aos OSU, com base no tempo gasto diretamente em atividades. A inatividade das estações de correio comerciais foi sugerida ser atribuída a todos os produtos e serviços (OSU e não-OSU). Apesar de a ANACOM não ter apresentado qualquer *feedback* formal sobre o "Critério Base", desde de 2016, os CTT continuaram a apresentar à ANACOM dois conjuntos de resultados do seu Sistema de Contabilidade Analítica: um com o "Critério Geral" (ou seja, os critérios aprovados pela ANACOM que imputavam os custos de inatividade a todos os produtos e serviços) e outro com o "Critério Base", seguindo os princípios anteriormente descritos.

4.2 Principais considerações sobre a imputação de custos da loja: O espaço físico para imputar custos comuns das lojas não é um *driver* de custos adequado e não reflete os princípios de imputação de custos (pontos "c" e "d" da Tabela 1)

Nesta secção, vamos analisar os métodos dos CTT e da ANACOM para a imputação dos custos relacionados com a infraestrutura (custos comuns das lojas). Vamos ter em consideração o seguinte: (i) o princípio da causalidade do custo em relação aos custos das lojas CTT; (ii) a escolha de um *driver* de custos – se é mais adequada a utilização de, por exemplo, "espaço" ou "tempo" – ou seja, de acordo com as diretrizes e princípios para a imputação de custos comuns descritos no Capítulo 3 e refletindo a utilização da infraestrutura por parte dos recursos.

4.2.1. Custos comuns das lojas entre os CTT e o Banco CTT

Conforme acima descrito, o Banco CTT foi lançado no final de 2015, primeiro em modo experimental e posteriormente de forma definitiva em 2016, para utilizar a capacidade disponível (em termos de tempo de inatividade dos trabalhadores, mas também de espaço físico da loja) e, consequentemente, permitir que os CTT se tornassem mais eficientes na utilização dos seus recursos. O Banco CTT opera com duas lojas que são agências separadas, ou seja, estas duas agências à parte só oferecem produtos e serviços do Banco CTT (cujos custos são atribuídos diretamente ao Banco), e 210 sucursais dentro de lojas CTT em todo o país. As lojas CTT com Banco CTT têm geralmente um ou dois balcões dedicados aos serviços bancários e uma mesa à parte onde os clientes podem abrir contas bancárias. Tal como já foi anteriormente referido, os funcionários dos CTT utilizam o seu tempo de inatividade (ou seja, tempo não passado a atender os clientes dos CTT) a prestar serviços bancários aos clientes.

Tal como referido na Tabela 1, os CTT fizeram as seguintes imputações de custos em relação a custos comuns das lojas:

- Durante o lançamento do Banco CTT, o banco investiu na formação dos funcionários dos CTT (que agora também oferecem serviços bancários nos seus tempos de inatividade) e na renovação das lojas (incluindo a imagem de marca, decoração e instalação de itens específicos para o Banco CTT, tal como equipamento específico de vigilância). Estes custos foram imputados apenas ao Banco CTT.
- Durante o ano de 2016, os custos das lojas CTT foram imputados apenas aos CTT, enquanto que, em 2017, os custos das lojas CTT foram imputados tanto aos CTT como ao Banco CTT, com base na metodologia anteriormente referida. A metodologia da contabilidade analítica dos CTT, conforme descrita em cima, utiliza um modelo baseado nas atividades realizadas em todos os seus serviços (ou seja, utilizando o rácio de tempo gasto em atividades dos CTT ou do Banco CTT).
- A ANACOM recomenda os CTT imputar os custos das lojas com base no rácio de espaço físico (metros quadrados) que o Banco CTT ocupa (ou seja, balcões dedicados e/ou espaço de escritório), comparando com o espaço dedicado aos serviços CTT OSU e não-OSU. A ANACOM propõe que, se os CTT não puderem imputar estes custos comuns com base no espaço, deverão imputar os custos de forma idêntica, ou seja, 50% ao Banco CTT e 50% aos CTT.
- A ANACOM recomenda ainda que, para um subconjunto de custos das lojas que não variam de acordo com o espaço físico, os CTT deverão imputar estes custos comuns das lojas, com base na proporção das despesas com os funcionários alocados a cada uma das atividades (despesas com o pessoal), em linha com o método que os CTT adotaram para 2017 e que têm vindo a utilizar em todos os seus serviços.

4.2.2. Princípios de alocação de custos para a imputação de custos comuns das lojas

Conforme descrito na secção acima, os CTT têm lojas CTT e funcionários em todo o território nacional. Estas lojas CTT e recursos humanos existem para oferecerem produtos e serviços postais e satisfazer os requisitos do serviço universal. Em resultado da variação da atividade durante o dia, diminuição no volume de correspondências e menor número de clientes a utilizar as lojas para acederem a serviços postais, os funcionários dos CTT têm períodos de inatividade, ou seja, tempo gasto no trabalho (por exemplo, em lojas CTT) que não é utilizado a oferecer aos clientes produtos e serviços postais universais e não-universais. Portanto, os CTT tornaram-se inevitavelmente menos eficientes em relação à utilização do espaço e do tempo. Procurou-se, por conseguinte, introduzir novos serviços e produtos no sentido de uma melhor utilização da rede e do tempo de inatividade dos seus funcionários. As lojas CTT são um requisito regulatório para cumprir com as obrigações de prestação do serviço universal. A introdução do Banco CTT não originou uma expansão das lojas ou a abertura/ encerramento de lojas. Ao invés, permitiu a modernização das lojas onde o Banco CTT foi introduzido, ou seja, alterou-se a disposição das lojas existentes, instalou-se um balcão dedicado e/ ou uma nova mesa/ cadeira numa parte da loja onde os serviços bancários seriam disponibilizados (um custo incremental). Estes custos foram incorridos apenas pelo banco. Portanto, com base nos princípios da causalidade do custo, os custos pré-existentes da loja são originados pelos produtos e serviços dos CTT, não pelo Banco CTT.

Por outro lado, a introdução de balcões e/ou mesas para a abertura de contas bancárias no Banco CTT dentro das lojas CTT é provável que contribua para alguns dos custos comuns da loja (por exemplo, manutenção), em resultado do aumento de clientes de serviços bancários que se dirigem às lojas CTT, ou seja, impulsionado pela procura dos serviços. Tal como já foi falado nos capítulos anteriores, a Lei Postal indica que o âmbito dos sistemas contabilísticos regulamentares abrange todas as atividades que são utilizadas na prestação da OSU, em especial quando essas atividades são partilhadas com os produtos/ serviços fora da OSU. A inclusão de produtos/ serviços não-OSU nas contas regulamentares, os quais partilham algumas atividades com a OSU, é necessária para que os princípios de custeio sejam

aplicados de forma coerente e evitar a subvenção cruzada entre a OSU e a não-USO. As lojas CTT são um exemplo de infraestrutura que normalmente é partilhada entre OSU e não-OSU. A fim de garantir uma imputação coerente dos custos, é necessário incluir os custos e receitas desses produtos nos sistemas contabilísticos regulamentares e aplicar, de forma coerente, as regras definidas pela ANACOM para a imputação dos custos.

Os CTT utilizam uma metodologia ABC para imputar custos comuns. Mais especificamente, os CTT usam o tempo como o *driver* de custos para imputar os custos comuns às OSU e não-OSU, ou seja, o rácio de tempo gasto pelos funcionários diretamente nas atividades que são monitorizadas. Embora o Banco CTT tenha balcões e/ou mesas dedicadas que refletem a aspeto de um banco normal, os serviços do Banco CTT não foram o driver do *quantum* do espaço de loja. Nem o espaço físico ocupado pelos balcões e mesas do Banco CTT leva aos custos comuns relacionados com a infraestrutura, tais como a renda ou custos com manutenção e reparação. Têm balcões porque essa foi a forma como as estações de correio foram criadas e zonas com mesas porque essa é a configuração habitual usada na abertura de contas bancárias. O tempo que os funcionários dos CTT passam a prestar serviços postais e bancários aos clientes é um *driver* de custos mais adequado para os custos relacionados com a infraestrutura, ou seja, reflete o número de pessoas que entram nas lojas para usar os serviços postais ou bancários.

O custeio baseado na atividade é uma metodologia generalizada de contabilidade de gestão que é aceite pelo Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais (ERGP), no seu relatório que analisou as orientações das ARNs europeias (ERGP, 2012). A Lei Postal estabelece também um tratamento coerente das regras de imputação de custos, sobretudo no que se refere aos serviços não universais que partilham as atividades e, por conseguinte, os custos com os serviços universais. Por outras palavras, isto significa que é precisa coerência na forma de imputar custos aos serviços universais e não universais. Os CTT têm aplicado uma metodologia do custeio baseada na atividade, utilizando o tempo gasto nas atividades como o principal *driver* de custos nos seus serviços, e têm relatado este facto à ANACOM. A ANACOM aprovou esta metodologia. A imputação de custos comuns com infraestrutura ou outros custos aos OSU e não-OSU tem sido discutida em toda a Europa. Por exemplo, a Royal Mail também utiliza a metodologia ABC (ver Manual ABC da Royal Mail). Em relação à imputação de custos, a Royal Mail refere: "*Os custos são imputados a cada canal de produto, imputando os custos comuns a todos os serviços, conforme determinado pela Ofcom, através das regras de custeio apresentadas nas Orientações para as Contas Regulamentares (RAG) e no Manual da Royal Mail para o Custeio Baseado na Atividade. No entanto, a Royal Mail considera que o custo combinado da rede deveria ser, em primeira instância, devidamente imputado aos produtos do serviço universal. Se fosse este o caso, de acordo com a atual estrutura de receitas, os serviços universais seriam significativamente mais deficitários e os produtos dos serviços não universais seriam rentáveis.*"[6]

Neste seguimento, consideramos que o tempo gasto em atividades – um indicador de procura – é um melhor *driver* de custos comuns relacionados com a infraestrutura (ou seja, os custos comuns da loja CTT) do que o espaço físico dedicado ao Banco CTT em comparação com os outros serviços postais.

Em primeiro lugar, o rácio entre o tempo gasto pelos funcionários dos CTT diretamente nos serviços bancários e o tempo gasto pelos funcionários dos CTT a prestar serviços postais e outros serviços é um melhor indicador dos recursos que estão a originar os custos de loja. As lojas e o seu espaço físico existem por causa dos serviços e produtos dos CTT e continuariam a existir na ausência do Banco CTT. O Banco CTT não provocou o aumento dos custos da loja e, por outro lado, onde o Banco CTT provocou uma modernização das lojas (por exemplo, reforçando a segurança através da instalação de equipamento de vigilância), os custos foram suportados pelo próprio Banco CTT. Ver a explicação anterior de como o Banco CTT está a utilizar o tempo de inatividade dos funcionários dos CTT. Além disso, os CTT têm a obrigatoriedade de disponibilizar lojas CTT abertas em todo o país e durante períodos específicos.

Os custos comuns das lojas CTT incluem, entre outros, renda, depreciação/ amortização, manutenção/ reparação, impostos, limpeza/ segurança. Estes custos são originados pela presença da loja CTT, independentes da configuração da mesma. Conforme já foi anteriormente apresentado, os CTT utilizam um modelo baseado em atividades e que utiliza o tempo gasto nestas para imputar os custos partilhados, em todos os seus serviços (tal como aconteceu com o Banco CTT em 2017). O facto de o Banco CTT ter um balcão dedicado não está a levar a mudanças nos custos comuns. O que está a impulsionar alguns dos custos partilhados da loja é, provavelmente, o aumento do número de clientes que vêm às lojas solicitar serviços bancários. Portanto, o tempo que os funcionários gastam a prestar serviços a esses clientes é um melhor indicador da contribuição do Banco CTT para os custos comuns da loja.

Em relação ao cumprimento dos princípios de imputação de custos descritos no Capítulo 3, o tempo, como *driver* de custos para os custos comuns da loja, reflete o princípio da causalidade dos custos e outros princípios melhor do que o espaço físico. Mais especificamente, conforme descrito na Tabela 2:

- O rácio de tempo gasto diretamente em serviços bancários e outras atividades reflete o princípio da causalidade do custo nos custos comuns da loja. Utilizar um método baseado no espaço sugere que, se CTT os não tivessem introduzido o serviço bancário, teriam menos espaço na loja. Não é o caso, uma vez que os CTT têm de deter lojas em todo o país para cumprirem com a OSU. Os custos comuns da loja (por exemplo, renda) não são originados pela concessão de espaço físico dedicado que o Banco CTT ocupa em cada loja. O que está a originar os custos comuns da loja, como por exemplo, os custos de manutenção e reparação, é o número de clientes que vem à loja solicitar serviços, ou seja, o tempo que os funcionários dos CTT

[6] Royal Mail (2018) e Royal Mail (2017).

gastam com os clientes em diversas atividades, incluindo serviços e produtos universais e não universais. Embora possa haver uma correlação entre espaço físico e custos, tal não significa que haja causalidade.

- A imputação de custos com base no espaço dedicado/ área nas lojas pode criar um incentivo negativo para a diversificação do *portfólio* eficiência da rede de lojas, se os CTT tiverem que imputar os custos a produtos e serviços fora do âmbito dos produtos e serviços universais, devido a espaço físico que os produtos e serviços não-universais ocupam nas lojas, o qual existe para cumprir com as exigências do serviço universal (por exemplo, densidade de lojas, horário de funcionamento, acesso). Se isto resultar em mais ineficiências para os operadores de serviços postais (ou seja, espaço físico que não é utilizado), pode reduzir o bem-estar do consumidor se a prestação do serviço universal se tornar mais dispendiosa para o governo. Isto **não é coerente** com o objetivo de garantir uma prestação economicamente eficiente dos produtos e serviços universais e proteger os direitos dos clientes.
- De acordo com o artigo 16º da Lei Postal, os custos comuns que são necessários à prestação dos serviços universais e não-universais devem ser devidamente imputados, aplicando os mesmos *drivers* de custos a ambas as categorias de serviços. Quando se tem duas opções diferentes de imputar o mesmo grupo de custos comuns (por exemplo, os custos comuns com a manutenção da loja) a diferentes serviços, tais como serviços do Banco CTT e outros serviços dos CTT (postais e não-postais) – usar o espaço físico dedicado para o primeiro e o rácio de tempo para o último – **não é coerente**. O ERGP (2012) destaca a exigência das ARNs de imputar o mesmo *driver* de custos (na maioria dos casos, o tempo) aos serviços tanto OSU como não-OSU.
- Imputar os custos comuns das lojas com base no espaço físico **não é viável**. Para os CTT, não é prático, por duas razões: em primeiro lugar, atualmente, têm um sistema com base no tempo em todos os serviços e implementar um novo sistema seria difícil e dispendioso e, em segundo lugar, a configuração das lojas é alterada regularmente, o que exigiria a monitorização regular das alterações realizadas nos espaços e juntar isto para efeitos relatório. Por exemplo, os gerentes das lojas podem alterar a localização/ disposição dos livros e outros *merchandisings* ou podem alterar a forma como o *back office* está organizado.
- Embora ambos possam ser transparentes, o atual sistema com base em tempo despendido foi devidamente aplicado e testado. Um sistema baseado em dois *drivers*, tempo e espaço, pode ser menos **transparente**, especialmente tendo em conta os constrangimentos de viabilidade acima descritos. Além disso, não encontrámos qualquer precedente para que outras ARNs e/ou operadores postais que usam este *driver* de custos, imputem os custos comuns da loja, tais como os listados pela ANACOM (por exemplo, renda), aos serviços postais e a um serviço incremental como o Banco CTT.

Tabela 2: Princípios de imputação de custos comuns para custos partilhados das lojas

Princípios de imputação de custos	Com base no tempo	Com base no espaço
Causalidade do custo	O tempo é um melhor indicador dos recursos que originam os custos comuns da loja; estes custos são motivados pelo número de clientes e, portanto, o tempo que os funcionários dos CTT passam com eles, em vez do balcão ou mesa presente na loja, é um melhor indicador do que está a provocar os custos comuns da loja.	Utilizar um método baseado no espaço sugere que, se CTT os não tivessem introduzido o serviço bancário, teriam menos espaço nas lojas. Não é o caso, uma vez que os CTT têm uma obrigatoriedade de densidade de rede de estabelecimentos postais a n para cumprirem com a OSU. O espaço dedicado aos serviços bancários (por exemplo, um balcão ou uma mesa) não reflete a procura pelos serviços, uma vez que esta é movida pelo número de clientes que entram na loja à procura dos serviços bancários e, por conseguinte, pelo tempo que os funcionários dos CTT passam com esses clientes.
Coerência	Coerente com os objetivos dos reguladores (por exemplo, eficiência de custos). Coerente com as diretrizes de imputar o mesmo tipo de custos comuns (por exemplo, custos comuns das lojas), utilizando o mesmo *driver* de custos em todos os serviços e produtos que partilham os recursos (serviços dos CTT e do Banco CTT oferecidos nas lojas).	A imputação de custos com base nas áreas dedicadas/ espaço pode desmotivar os operadores postais a utilizarem o espaço para aumentar a eficiência dos serviços/ produtos postais e, portanto, reduzir o custo da OSU para o governo e o público. Tendo duas opções diferentes para imputar o mesmo tipo de custos partilhados aos serviços prestados nas lojas (por exemplo, o tempo gasto em serviços postais e não postais dos CTT e espaço dedicado para imputar estes custos aos serviços bancários) não é coerente.
Viabilidade	Um sistema mais prático já instalado	Pode ser realizado, mas é menos prático, porque os CTT têm uma metodologia comprovada implementada para registar o tempo despendido na atividade, sendo um novo sistema de recolha de dados relativos ao espaço desnecessário e desproporcional.

Objetivo	ambos podem ser objetivamente aplicados	Pode ser transparente, mas é menos viável/ necessidade de um novo sistema pode aumentar a complexidade de monitorização, pelo menos nos anos iniciais.
Transparente	ambos podem ser transparentes	Pode ser transparente, mas é menos viável/ necessidade de um novo sistema pode aumentar a complexidade de monitorização, pelo menos nos anos iniciais.

Fonte: Análise da PwC

A ANACOM também propõe que, para um subconjunto de custos da loja (linha "d" na Tabela 1), os CTT imputem esses custos comuns com base na informação sobre o consumo real ou, se não estiver disponível, na proporção das despesas com os funcionários alocados a cada uma das atividades. Ao contrastarmos esta abordagem com os princípios de imputação de custos, constatamos que:

- Esta abordagem **não é coerente** com o método que os CTT usam (e que a ANACOM aprovou) para imputar os custos comuns das lojas aos outros produtos e serviços dos CTT. Não é clara a razão porque o tempo ou o espaço originam o subconjunto diferente de custos comuns da loja CTT. A sugestão da ANACOM pressupõe usar diferentes métodos de imputação dos custos comuns das lojas aos serviços de diferença (diferentes *drivers* para os produtos e serviços dos CTT e Banco CTT).
- Este método também **não é objetivo, nem transparente,** uma vez que não é claro porque é que um subconjunto de custos das lojas deve ser imputado usando o alocador geral com base no tempo direto, enquanto que outros devem ser imputados utilizando um indicador de espaço físico baseado no espaço dedicado ao Banco CTT.

Finalmente, também analisámos a proposta da ANACOM, segundo a qual, na ausência de uma imputação com base no espaço físico, os CTT deveriam imputar os custos comuns da loja, os quais a ANACOM considera que variam com o espaço, numa base igualitária, ou seja, 50% para o Banco CTT e 50% para os CTT. Uma imputação numa base 50:50, tal como os metros quadrados dedicados nas lojas, não se ajusta aos princípios de imputação de custos anteriormente descritos. Embora esta abordagem possa parecer viável, ela não reflete os outros princípios de imputação de custos.

- Imputar os custos comuns das lojas CTT, de forma igualitária, entre os CTT e o Banco CTT não reflete o princípio da **causalidade do custo** nestes custos. Embora as lojas CTT sejam um ponto de acesso de ambos os serviços, o que originam os custos é o número de clientes que acede ao estabelecimento – refletido no tempo que os funcionários passam com estes clientes. 50% para um serviço e 50% para o outro não reflete a procura por estes serviços e a origem dos custos.
- Esta abordagem **não é uma forma transparente e objetiva** de imputar os custos comuns das lojas. Não é claro porque é que 50% dos custos comuns das lojas devem ser imputados ao Banco CTT. O facto de o Banco CTT ser uma entidade legal separada não significa que lhe tenha de ser imputado metade dos custos das lojas CTT. Os CTT têm um conjunto de serviços, incluindo OSU e outros serviços e produtos fora do âmbito da OSU (por exemplo, as encomendas não-OSU), aos quais são imputados os custos comuns das lojas, com base no tempo passado diretamente com essas atividades.
- Finalmente, tal como já foi anteriormente referido sobre as diferentes abordagens propostas para um subconjunto de custos das lojas CTT, o método da ANACOM **não é coerente** com as orientações da Diretiva, a qual recomenda usar os mesmos *drivers* de custos para imputar o mesmo grupo de custos comuns às atividades.

Resumindo, embora seja difícil fornecer evidências quantitativas, os investimentos feitos, em 2016 e 2017, no lançamento do Banco CTT, provavelmente, também beneficiaram os CTT. Estes investimentos foram provocados pelo Banco CTT e, portanto, apenas atribuídos ao Banco CTT.

5. Conclusão: resumo das principais considerações

Em resumo, ao analisarmos uma metodologia para a imputação de custos que são comuns a mais do que uma atividade, tal como definido no artigo 14º da Terceira Diretiva da Comissão Europeia "custos que não possam ser diretamente atribuídos a um serviço ou produto", devemos considerar o seguinte:

- Rever as diretrizes estabelecidas nos artigos 15º e 16º da Lei Postal sobre a imputação de custos comuns;
- Identificar o *driver* dos elementos do custo em questão, ou seja, o que está a provocar os custos (primeiro ponto no artigo 16º); e
- Avaliar outros princípios de imputação de custos comuns, incluindo a coerência com o objetivo do regulador de assegurar uma prestação eficiente e sustentável do serviço universal.

Os CTT são o prestador de serviço universal em Portugal e devem obedecer a certas exigências relacionadas com a densidade da rede de estabelecimentos postais, oferta mínima de serviços e horários de funcionamento. Isto significa que, no curto prazo, os funcionários e as lojas que prestam o serviço universal são essencialmente fixos e inevitáveis. Devido à natureza dos serviços postais, existem necessariamente períodos de inatividade quer dos funcionários quer do espaço das lojas que não são utilizados na sua capacidade total (por exemplo, balcões que não têm clientes SU). No final de 2015, os CTT lançaram o Banco CTT num certo número de lojas CTT. O Banco CTT foi criado como uma entidade autónoma, com a intenção de utilizar a capacidade disponível da rede de lojas CTT e dos funcionários. Os serviços do Banco CTT são oferecidos dentro das lojas CTT (muitas vezes, num balcão à parte) pelos funcionários dos CTT, já existentes, os quais receberam formação para prestar os novos serviços bancários. O Banco CTT paga aos CTT pelo tempo que os funcionários dos CTT despendem diretamente com os serviços bancários, suportando também os custos incorridos exclusivamente por causa do banco (por exemplo, instalação de equipamento de vigilância), e faz uma contribuição para os custos comuns da loja, com base num acordo comercial, de forma a refletir os benefícios para o Banco CTT.

Em 2017, os CTT reportaram o SCA relativo ao ano de 2016, sendo este o primeiro exercício após a introdução do Banco CTT. A ANACOM propôs alterações à forma como os CTT imputaram dois conjuntos de custos: (i) os custos de inatividade e (ii) os custos comuns das lojas. A seguir, resumimos as principais considerações relativamente à imputação destes dois conjuntos de custos, apresentadas com maior detalhe no Capítulo 4.

Com base no princípio da causalidade do custo, os custos de inatividade não devem ser imputados ao Banco CTT

Ao determinarmos um método de imputar os custos de inatividade nas lojas ao Banco CTT, devemos analisar o que está a causar estes tempos de inatividade e se efetivamente é um custo comum, ou seja, um custo incorrido tanto para prestar os serviços dos CTT como os do Banco CTT. Na ausência do Banco CTT, os funcionários dos CTT iriam ter períodos de inatividade, na mesma proporção ou numa proporção ainda maior, dadas as exigências de uma vasta rede de estabelecimentos postais em todo o território nacional para cumprir com os requisitos do serviço universal, apesar da diminuição na procura de serviços postais. O Banco CTT foi introduzido com uma estratégia explícita de alavancar estes períodos de inatividade, passando os funcionários dos CTT a utilizar parte do seu tempo inativo na prestação de serviços bancários aos clientes; não foram contratados funcionários para trabalharem em exclusivo para o Banco CTT. O tempo de inatividade não deve ser definido como um custo comum entre os CTT e o Banco CTT, uma vez que não é causado pelo Banco CTT. Esta abordagem está em consonância com a primeira disposição do artigo 16º da Lei Postal. Além disso, o Banco CTT está a contribuir para reduzir esta ineficiência, ou seja, está a contribuir para os custos fixos inerentes ao cumprimento do SU, tornando assim o SU mais sustentável. Esta circunstância está alinhada com os objetivos dos reguladores de assegurar a prestação eficiente de serviços universais. Assim, a alocação da inatividade apenas aos CTT cumpre tanto a Lei Postal como o objetivo da ANACOM de assegurar a prestação eficiente de serviços universais. Por último, os argumentos acima apresentados relativamente à alocação de custos de inatividade ao Banco CTT são consistentes com a argumentação dos CTT junto da ANACOM desde 2005 no que respeita à imputação de determinados custos exclusivamente a produtos e serviços com obrigações de serviço universal. Embora o debate não tenha sido resolvido, os CTT apresentam atualmente dois conjuntos de contas à ANACOM para refletir tanto os critérios aprovados pela ANACOM, como a abordagem sugerida pelos CTT.

Com base nos princípios da causalidade do custo, coerência, transparência, objetividade e de viabilidade, os custos comuns das lojas devem ser imputados ao Banco CTT com base na rácio do tempo diretamente gasto em atividades, em vez de espaço físico

Da mesma forma, ao analisarmos o método de alocação dos custos comuns das lojas, devemos avaliar o que está a causar estes custos comuns das lojas e se os métodos sugeridos vão ao encontro das orientações da Lei Postal, do objetivo dos reguladores de assegurar a prestação eficiente do serviço universal e dos princípios para alocação de custos comuns. O Banco CTT foi introduzido nas lojas CTT, onde tanto são oferecidos os serviços universais como os não-universais; isto geralmente significa que o Banco CTT tem um balcão dedicado e um espaço atribuído na loja. O Banco CTT não levou à expansão das lojas, ou seja, na ausência do Banco CTT, os custos da loja (por exemplo, rendas e depreciações) teriam sido os mesmos, pelo menos no curto prazo, uma vez que os CTT precisam de cumprir cos requisitos relacionados com a prestação do serviço universal. O Banco CTT não beneficia da utilização das lojas e isto é refletido pelo número de clientes

que utilizam os serviços bancários. Concluímos que o tempo de atendimento é um melhor *driver* de custos para os custos comuns das lojas, pelas seguintes razões:

- Melhor indicador dos recursos que estão a originar os custos. As lojas existem por causa dos CTT e continuariam a existir na ausência do Banco CTT.
- Os custos comuns das lojas, tais como as rendas, depreciações, etc. são originados pela existência da loja CTT e não mudam com o *layout* da loja. O facto de o Banco CTT ter um balcão dedicado não está a impulsionar estes custos. O que está a impulsionar alguns destes é, provavelmente, o aumento no número de clientes que acorrem às lojas. Isto significa que, embora possa haver uma correlação entre espaço físico e os custos, tal não significa que haja causalidade.
- Finalmente, a alocação dos custos comuns das lojas ao Banco CTT (de lojas que teriam existido e incorrido nos custos em resultado do espaço, mesmo na ausência do Banco CTT), pode constituir um incentivo negativo à diversificação de *portfólio*, a qual contribui para o objetivo dos reguladores de assegurar a prestação eficiente do serviço universal.

Síntese

Resumindo, na determinação de um método para a alocação de custos que são partilhados pelos CTT e pelo Banco CTT, aplicámos os princípios de alocação de custos comuns nos serviços postais e as orientações do artigo 14º da Terceira Diretiva Postal da Comissão Europeia.

- Os custos de inatividade das lojas não são causados pelo Banco CTT e seriam incorridos mesmo se o Banco CTT não tivesse sido introduzido nestas lojas, dadas a obrigações inerentes à prestação do SU. Por conseguinte, com base no princípio da causalidade do custo e em conformidade com o artigo 14º, os custos de inatividade não devem ser imputados ao Banco CTT.
- Da mesma forma, o espaço físico nas lojas não é causado pelo Banco CTT, ou seja, as lojas CTT não teriam menos espaço na ausência dos serviços bancários. A imputação dos custos comuns das lojas com base no espaço dedicado pode constituir um incentivo negativo para os operadores postais utilizarem o espaço de modo a aumentar a eficiência dos serviços postais e, portanto, reduzir o custo do SU para o governo e o público. Além disso, este método é menos prático, uma vez que os CTT têm uma metodologia testada e implementada para registar o tempo, e um novo sistema de recolha de dados relativos ao espaço é desnecessário e desproporcional. Isto significa que a abordagem de alocação dos custos comuns das lojas com base no espaço não se baseia nos princípios da causalidade dos custos, não é coerente com objetivo dos reguladores de custo-eficiência e é menos viável.

6. Apêndice 1

A nossa abordagem e limitações

Âmbito e abordagem

Os CTT estão a preparar uma resposta à ANACOM, tendo solicitado à PwC uma avaliação – a partir de uma perspetiva com base em princípios – dos seguintes pontos:

- **Imputação do tempo de inatividade[7]:** Os CTT propuseram apenas imputar o tempo que os funcionários das lojas passam diretamente com os serviços bancários a esse serviço, devendo todos os outros períodos ser imputados aos serviços postais. A ANACOM, em vez disso, propõe imputar uma proporção do tempo de inatividade ao serviço bancário com base na proporção dos custos com pessoal imputados a cada atividade.
- **Custos comuns das lojas:** Ao contrário da imputação anterior dos CTT destes custos com base na atividade em tempo real (em linha com a sua abordagem igual para todos os seus serviços), a ANACOM propôs que os custos fossem imputados com base no espaço físico da loja.

A nossa abordagem para avaliar a metodologia adequada de imputação de custos, a aplicar às circunstâncias que os CTT identificaram anteriormente, envolveu as seguintes etapas:

- Primeiro, reunimo-nos com os CTT no sentido de compreender o seu método de contabilidade analítica e o método proposto pela ANACOM de imputação de custos, conforme descrito no seu sentido provável de decisão publicado no dia 15 de fevereiro de 2019.
- Em segundo lugar, revimos a literatura para entender:
  - O objetivo das metodologias regulamentares e de contabilidade analítica;
  - As orientações estabelecias pela Comissão Europeia e Agências Reguladoras Nacionais (ARNs);
  - Os princípios de imputação de custos entre serviços e produtos OSU e não-OSU; e
  - A metodologia usada pela ANACOM para avaliar o método de contabilidade de custos dos CTT para definir os custos OSU e avaliar a conformidade dos CTT para com os princípios de imputação de custos.
- Em terceiro lugar, usámos o nosso entendimento do objetivo da análise da ANACOM às contas dos CTT e a nossa perspetiva sobre os princípios de imputação de custos para avaliar as adequadas metodologias de imputação de custos ao Banco CTT.

Âmbito e limitações

O âmbito deste estudo limita-se à análise da literatura sobre os princípios de imputação de custos entre produtos e serviços OSU e não-OSU e do papel das ARNs, mais especificamente, do papel da ANACOM na análise ao método de contabilidade de custos dos CTT. Em resultado do âmbito deste estudo e da nossa metodologia com base em princípios, referimos que:

1. Não realizámos qualquer investigação inicial: em vez disso, apoiámo-nos na literatura, na Diretiva e na Lei Postal e em documentos publicados pela ANACOM e pelos CTT.
2. Não procurámos fazer uma análise financeira das contas e modelos da ANACOM ou dos CTT.
3. Não cobrimos todos os pontos de litígio abordados no relatório da ANACOM publicado no dia 15 de fevereiro de 2019. Este estudo abrange apenas os pontos (i).

A Terceira Diretiva e os requisitos da Lei Postal

Como prestador do serviço universal, os CTT estão sujeitos às disposições regulamentares no que se refere a preços, qualidade dos serviços e parâmetros de desempenho das OSU. A ANACOM é o principal responsável por assegurar a implementação do estabelecido na Lei Postal. A Lei Postal transpõe a Terceira Diretiva Postal para o ordenamento jurídico Português; esta fornece o enquadramento regulamentar para definir, entre outros elementos, as condições para a prestação dos serviços postais, a OSU e os princípios tarifários,

[7] Também apelidado no relatório de tempo "inativo"' ou "parado". Fixar as regras comuns para a transparência das contas dos prestadores de serviços universais (PSU), assim como, assegurar a conformidade com as normas técnicas e de serviços (Diretiva 2008/6/CE, Lei Postal de 2012). Os CTT estão também sujeitos à legislação da concorrência, em especial à relacionada com o abuso de posição dominante.

Nos termos da legislação aplicável, os CTT estão obrigados a prestar os serviços que fazem parte da OSU em níveis adequados, dentro de Portugal, de forma a dar resposta às necessidades dos utilizadores. De acordo com a Lei Postal, se o custo líquido da OSU representar um encargo financeiro não razoável para o prestador (ou seja, os CTT), este deve ser compensado através de um fundo de compensação. Embora, o objetivo principal da Lei Postal seja a prestação de um serviço postal universal sustentável e eficiente, ela também regula a prestação de outros serviços (postais e outros) que não fazem parte da OSU. Por exemplo, quando um prestador de serviços postais introduz novos serviços que utilizam operações do prestador relacionadas com a OSU, possivelmente contribui para a sustentabilidade e eficiência da OSU.

A seguir, apresentamos as orientações constantes no artigo 11º sobre as características da OSU com implicações para a cobertura da rede postal retalhista dos CTT e para os funcionários que prestam esses serviços. O artigo 11º da Lei Postal diz que:

4. A prestação do serviço universal deve assegurar o cumprimento das seguintes necessidades:

   g) A prestação do serviço postal a preços acessíveis a todos os utilizadores;

   h) A satisfação de padrões adequados de qualidade, nomeadamente no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso, regularidade e fiabilidade do serviço;

   i) A prestação do serviço em condições de igualdade e não-discriminação;

   j) A continuidade da prestação do serviço, exceto em casos de força maior;

   k) A evolução na prestação do serviço em função do ambiente técnico, económico e social e das necessidades dos utilizadores;

   l) O cumprimento de obrigações inerentes à prestação do serviço universal que resultem de vinculação internacional do Estado português.

Os prestadores de serviço universal devem publicitar de forma adequada e fornecer regularmente aos utilizadores e aos prestadores de serviços postais informações precisas e atualizadas sobre as características do serviço universal oferecido, designadamente sobre as condições gerais de acesso e utilização do serviço, preços e níveis de qualidade.

Metodologias utilizadas para imputar os custos comuns

Embora as Autoridades Reguladoras Nacionais (ARNs), em toda a Europa, usem métodos diferentes para imputar os custos, todas elas seguem uma lógica de acordo com o modelo ABC que reflete a orientação da diretiva (ERGP, 2012). O ERGP (2012) e o CERP (2013) analisaram as metodologias utilizadas por um conjunto de ARNs e salientaram alguns desafios de utilizar de modelos ABC na imputação de custos comuns nos serviços postais. Mais especificamente, observaram que, no setor postal de trabalho intensivo, os registos salariais precisam ser imputados a atividades e este facto pode constituir um desafio para os funcionários em posições que não podem ou só podem ser parcialmente atribuídas aos processos de produção postal (por exemplo, TI, finanças, gestão). A abordagem mais comum, também usada pelos CTT, é imputar tais custos comuns de acordo com a proporção dos custos diretos imputados a estes serviços. Os PSUs e as ARNs têm de tratar os custos comuns com cuidado, de forma a garantir que os originadores dos custos e as regras de imputação espelham a utilização real dos recursos pelos serviços e produtos.

7. Referências bibliográficas

Documentos ANACOM

ANACOM (2019), Auditoria ao sistema de contabilidade analítica dos CTT – ano financeiro de 2016, 19 de fevereiro de 2019.

ANACOM (2017), Decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e ofertas mínimas de serviços.

ANACOM (2017b), *The Needs of consumers of postal service* [As necessidades dos consumidores de serviços postais], em parceria com o IMR, julho de 2017.

ANACOM (2014), Decisão sobre a metodologia usada no cálculo dos custos líquidos do serviço universal (CLSU), 21 de março de 2014.

ANACOM (2013), Decreto-Lei 160/2013 (19 de novembro de 2013).

ANACOM (2012), Decreto-Lei 17/2012 (26 de abril de 2012).

Documentos CTT

CTT (2018), Resultados Consolidados de 9 meses de 2018.

CTT (2015), Dia dos Mercados de Capitais, Lisboa.

CTT (2013), Memorando de Oferta (3 de dezembro de 2013).

Grant Thornton (2018), Auditoria aos Resultados do Sistema de Contabilidade Analitica dos CTT – Correios de Portugal,

S.A. – 2016, 5 de novembro de 2018.

Fontes secundárias a partir da literatura

Buigues, P. (2006), *Competition policy versus sector-specific regulation in network industries – the EU experience* [A política da concorrência versus a regulamentação sectorial nas indústrias de rede – a experiência da UE], apresentado na 7ª sessão da UNCTAD do Grupo Intergovernamental de Especialistas em Legislação e Políticas da Concorrência, Genebra.

CERP (2009), *Recommendation on best Practices for Cost Accounting Rules III* [Recomendação sobre as melhores práticas para a regras de contabilização de custos III].

Copenhagen Economics (2012), *Pricing Behaviour of postal operators,* [Política de preços dos operadores postais], Relatório para a Direcção-Geral do Mercado Interno e dos Serviços (21 de dezembro de 2012).

Copenhagen Economics (2012), *Main Developments in the Postal Sector* [Principais desenvolvimentos no setor postal] 2013-2016.

Comissão Europeia (2008), Diretiva postal europeia 97/67/CE alterada pela Diretiva 2002/39/CE e 2008/6/CE.

Comissão Europeia (2001), "2001/354/CE: Decisão da Comissão, de 20 de março de 2001, relativa a um processo de aplicação do artigo 82° do Tratado CE" (Processo COMP/35.141 – Deutsche Post AG).

ERGP (2018), *Report on the measurement and the allocation of delivery costs in the universal service postal network* [Relatório sobre a avaliação e imputação dos custos de entrega na rede postal do serviço universal].

ERGP (2015), *Common Cost Position on Cost Allocation Rules* [Posição dos custos comuns nas regras de imputação de custos].

ERGP (2012), *Report on Common Cost Allocation* [Relatório sobre a imputação de custos comuns], ERGP (11) 16 Rev.1.

Frontier Economics (2013), *Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO* [Estudo dos princípios usados para calcular os custos líquidos da OSU postal], janeiro.

Oxera (2005), *One size fits all? Cost allocation in postal services* [Uma medida serve a todos? Imputação de custos nos serviços postais], agosto.

PostNL (2012), *Contribution to the draft ERGP Report on common cost allocation* [Contribuição para o projeto de relatório do ERGP sobre a imputação de custos comuns].

Royal Mail (2017), *Royal Mail's Response to Ofcom's March 2017 Consultation, Review of Regulatory Financial Reporting for Royal Mail* [Resposta do Royal Mail à consulta de março 2017 da Ofcom, Análise das informações financeiras regulamentares do Royal Mail]. Apresentado pelo Royal Mail, junho de 2017.

Royal Mail (2017), *ABC Costing Manual* [Manual do Custeio ABC].

Royal Mail (2018), *Royal Mail Regulatory Financial Statements* [Demonstrações financeiras regulamentares do Royal Mail] 2017-2018. Julho 2018.

WIK (2009), *The Role of Regulators in a More Competitive Postal Market* [O papel dos reguladores num mercado postal mais competitivo].

WIK (2013), *Main Developments in the Postal Sector* [Principais desenvolvimentos no setor postal] 2010-2013.

Este documento foi preparado apenas para os CTT Correios de Portugal, S.A. e unicamente para o efeito e nos termos acordados com os CTT Correios de Portugal, S.A., no nosso acordo datado de 4 de março de 2019. Não assumimos qualquer responsabilidade (inclusive por negligência) por qualquer outra pessoa relacionada com este documento e este não pode ser facultado a mais ninguém. Este documento é uma minuta elaborada apenas para efeitos de discussão e não deve ser tido como base de apoio; o seu conteúdo está sujeito a alterações ou a cancelamentos e os nossos resultados e conclusões finais serão apresentados no nosso documento final.

© 2019 PricewaterhouseCoopers LLP. Todos os direitos reservados. Neste documento, "PwC" refere-se à firma membro do mercado de valores do Reino Unido e às vezes pode-se referir-se à rede PwC. Cada firma-membro é uma entidade jurídica independente. Consulte a página www.pwc.com/structure para mais informações.