

**RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA A QUE FOI SUBMETIDO O SENTIDO
PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE A METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS CUSTOS
LÍQUIDOS DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL (CLSU)**

[Página deixada intencionalmente em branco]

Índice

1	Introdução.....	1
2	Apreciação na generalidade	3
3	Apreciação na especialidade	8
3.1	Compensação de componentes deficitárias através de componentes lucrativas	8
3.2	Possibilidade de considerar como CLSU o valor apurado no procedimento de designação de PSU.....	9
3.3	Definição do cenário contrafactual.....	11
3.4	Redução da densidade da rede de estabelecimentos postais	14
3.5	Redução da frequência de distribuição.....	16
3.6	Preços.....	17
3.7	Qualidade de serviço.....	19
4	Conclusão.....	21

[Página deixada intencionalmente em branco]

1 Introdução

Os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) são o prestador do serviço postal universal (PSU), em território nacional, até 31.12.2021¹.

Em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 19.º da Lei Postal², o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), por deliberação de 18.02.2014, aprovou a metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal (CLSU), metodologia esta aplicável somente num quadro em que o PSU considere que existem CLSU em resultado da prestação do SU.

Aquela decisão foi tomada no contexto em que o serviço postal universal (SU) era prestado pelos CTT, ao abrigo do contrato de concessão que vigora até 31.12.2021, pelo que teve em conta as circunstâncias concretas em que aquela prestação era assegurada.

Atendendo à cessação do atual contrato de concessão em 31.12.2021 e que a seleção do(s) futuro(s) PSU envolve, necessariamente, o recurso ao procedimento previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e, subseqüentemente, a celebração de contrato(s) de concessão, em conformidade com o previsto no n.º 6 do artigo 17.º da Lei Postal, a ANACOM entendeu ser necessário visitar esta metodologia.

Assim, por deliberação de 26.06.2020, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) sobre a metodologia de cálculo dos CLSU a utilizar pela(s) entidade(s) que venha(m) a assegurar o serviço postal universal após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor. De notar que nessa mesma data foram aprovados outros SPD que visam adequar e estabelecer, no âmbito das competências da ANACOM, as obrigações a cumprir pela(s) entidade(s) que deve(m) assegurar o SU após o fim da atual concessão.

Na mesma deliberação de 26.06.2020 foi decidido submeter o referido SPD ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 9.º da Lei Postal, tendo sido fixado o

¹ Em resultado da prorrogação do contrato de concessão do serviço postal universal, operada pelo artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.02.2020, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30.12.2020 (<https://dre.pt/web/quest/home/-/dre/152639821/details/maximized?serie=l&day=2020-12-30&date=2020-12-01>).

² Que estabelece que compete à ANACOM definir a metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço universal.

prazo de 20 dias úteis para o mesmo. Posteriormente, deferindo parcialmente o pedido que lhe foi apresentado pelos CTT, a ANACOM, por decisão de 23.07.2020, prorrogou, por um período adicional de 15 dias úteis, o prazo da consulta pública que, desta forma, decorreu até 18.08.2020.

A ANACOM publicitou a consulta pública na página de entrada do seu sítio da Internet e promoveu a sua divulgação junto de um leque diversificado de entidades, visando um conhecimento alargado da consulta e a possibilidade de maior participação por parte da sociedade.

No âmbito da consulta pública sobre o referido SPD, foram recebidos contributos das seguintes 13 entidades:

- Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, da Região Autónoma dos Açores;
- 4 autarquias:
 - Câmara Municipal de Faro;
 - Câmara Municipal de Odivelas;
 - Junta de Freguesia de Folques (Arganil);
 - Junta de Freguesia de São Bento (Porto de Mós);
- 2 prestadores de serviços postais:
 - CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT);
 - Premium Green Mail (PGM);

- cidadão Roberto Tavares;
- 5 organizações da sociedade civil:
 - Associação Portuguesa de Imprensa (API), Associação de Imprensa de Inspiração Cristã (AIIC) e Associação Portuguesa de Marketing Directo (AMD)³;
 - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
 - Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Correios e Telecomunicações (SNTCT).

Terminado o prazo da consulta, a ANACOM preparou o presente relatório que, para além da síntese dos contributos recebidos, integra o entendimento desta Autoridade sobre os mesmos.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet os contributos recebidos, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial. Atendendo ao carácter sintético do presente relatório, a sua leitura não dispensa a consulta integral dos mesmos.

2 Apreciação na generalidade

Contributos recebidos

De acordo com o referido nos contributos, a maioria dos respondentes pronuncia-se favoravelmente ao proposto no SPD, embora a DECO manifeste o seu total desacordo com a possibilidade de alterações aos níveis de qualidade de serviço, no âmbito das obrigações de SU, passarem a ser aceites para efeitos de cálculo do CLSU. Apenas os CTT consideram que a revisão proposta da metodologia de cálculo é mínima e insuficiente.

A Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, da Região Autónoma dos Açores, considera o SPD razoável, salientando, contudo, que considera de elevada complexidade a metodologia de cálculo do CLSU.

Das quatro autarquias que remeteram contributos, as câmaras municipais de Faro e de Odivelas informaram que nada têm a opor ao SPD e as juntas de freguesia de Folques e de São Bento informaram concordar com o mesmo.

³ Estas três associações apresentaram um contributo conjunto.

O SNTCT refere estar genericamente de acordo com o SPD, salientando ainda que deve ser verificada e respeitada uma efetiva separação da contabilidade entre os diversos serviços prestados pelo PSU simultaneamente com o SU, dando como exemplos a prestação, nas estações de correios, de serviços bancários e de outros serviços não incluídos no SU, e a distribuição de envios de correio expresso concomitantemente com a distribuição de envios que integram o SU.

Na mesma linha, o cidadão Roberto Tavares salienta que deve ficar esclarecida a forma como a entidade que seja PSU debita as despesas dos estabelecimentos onde seja efetuada também a prestação de outros serviços.

A API, a AIIC e a AMD referem em termos gerais a importância da salvaguarda da distribuição postal de jornais e publicações periódicas, da frequência da distribuição (e recolha), da sua distribuição independentemente da área geográfica em que se localizem e nos prazos consentâneos com a sua periodicidade, manifestando também preocupação com a eventual redução da densidade da rede de estabelecimentos postais. Estas associações tecem alguns comentários específicos sobre eventuais opções relativamente à oferta de serviços de jornais e publicações periódicas pelo(s) PSU num cenário contrafactual, sem obrigações de SU.

A DECO, como referido, manifesta o seu total desacordo com a possibilidade de alterações aos níveis de qualidade de serviço, no âmbito das obrigações de SU, passarem a ser aceites para efeitos de cálculo do CLSU.

Esta associação teme que a aceitação de alterações aos níveis de qualidade de serviço definidos, para efeitos de cálculo do CLSU, constitua uma cedência da ANACOM aos CTT, que antevê que venham a ser a empresa designada para prestar o SU após o fim da atual concessão. A este respeito, esta associação refere que, quando, por deliberação de 12.07.2018, a ANACOM fixou os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho a assegurar pela atual concessionária do SU para o triénio 2018-2020 (depois ratificada por deliberação da ANACOM de 17.01.2019), aumentando os níveis de exigência, os CTT reagiram fortemente, contestando esta decisão e requerendo a respetiva declaração de invalidade, por via de ação arbitral e administrativa, invocando o carácter desproporcional e desadequado da mesma. Acrescenta ainda que em comunicado de 18.10.2018, o atual PSU referiu também que «*caso não venha a ser declarada a invalidade*

da decisão da ANACOM (...) os CTT apresentam um pedido subsidiário de compensação (...)».

A DECO refere assim esperar que a ANACOM não se deixe influenciar pela pressão exercida pelos CTT e que regresse à forma original, prevista na sua decisão de 2014, segundo a qual alterações aos níveis de qualidade de serviço definidos não são aceites para efeitos de cálculo dos CLSU, por se considerar que os padrões de qualidade constituem característica intrínseca dos serviços oferecidos.

Dos dois prestadores de serviços postais que responderam à consulta, a PGM referiu não ter contributos adicionais para além dos já manifestados oportunamente em dezembro de 2019, aquando da consulta pública realizada pela ANACOM sobre a prestação do SU após o fim da atual concessão, na qual expressou que o valor que resultar do procedimento de designação do futuro PSU deve corresponder ao valor de CLSU a compensar, ou seja que a definição (atual) de CLSU deveria ser revista.

Os CTT apresentam vários contributos específicos, salientando que a revisão da metodologia de cálculo dos CLSU, face à metodologia atual, que foi definida em 2014 num enquadramento muito específico que, no seu entender, não se pode reproduzir para a futura concessão, é mínima e insuficiente para responder às principais preocupações na matéria, notando que não deixa de ser surpreendente que a ANACOM pretenda, na sua essência, manter o *status quo* regulatório relativamente inalterado, tendo em conta a posição preliminar apontada na consulta de 2019 sobre o SU, em que parecia admitir uma revisão mais profunda da matéria, nomeadamente no sentido de o valor que resultar do procedimento de designação do futuro PSU corresponder ao valor de CLSU a compensar.

Os CTT consideram também que o atual modelo de cálculo dos CLSU é complexo, concluindo que não admira, por isso, que existam países da União Europeia que o tenham abandonado e que procurem métodos alternativos, mais simples⁴, mais previsíveis e mais estáveis.

⁴ Os CTT apontam, neste âmbito, dois relatórios do Grupo de Reguladores Europeus de Serviços Postais (ERGP) – «ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services» (2019) e «ERGP Report – Developments in the postal sector and implications for regulation» –, que referem que a metodologia de cálculo dos CLSU (prevista no Anexo I da Diretiva Postal) deveria ser mais simples e que alguns dos países que calcularam os CLSU experienciaram dificuldades no cálculo.

Entendimento da ANACOM

Constata-se que a maior parte das entidades que responderam à consulta pública manifestam a sua concordância relativamente à iniciativa da ANACOM. Algumas entidades apontam críticas e sugerem alterações às abordagens metodológicas apresentadas, que serão objeto de apreciação na especialidade.

Relativamente aos comentários segundo os quais a metodologia de cálculo do CLSU é complexa e a revisão efetuada face metodologia atual é mínima, considera-se importante esclarecer que a ANACOM tem a preocupação de definir a metodologia de cálculo dos CLSU de acordo com critérios que considera objetivos, transparentes, proporcionais, razoáveis e, acima de tudo, que estejam em conformidade com os princípios e regras aplicáveis, que se encontram explicitamente descritos na Lei Postal, em particular no artigo 19.º, e que se encontram referidos no próprio SPD⁵. Estes princípios e regras, que decorrem da própria da Diretiva Postal, são também genericamente seguidos por outros reguladores, como aliás decorre dos contributos remetidos pelos CTT, nomeadamente na referência feita aos relatórios do ERGP.

Neste sentido, foi feita uma reflexão aprofundada sobre a matéria, embora não tenha resultado no estabelecimento de uma metodologia de cálculo significativamente diferente da que anteriormente vigorava, até porque o quadro legal mantém-se inalterado e o mesmo, conforme já referido assenta em princípios que constituem a base da configuração do modelo de cálculo dos CLSU.

De salientar ainda que, como melhor se explicará na análise na especialidade, as alterações implementadas resultam da reflexão efetuada e consideram, como não poderia deixar de ser, o enquadramento a que nos termos da lei em vigor obedece o apuramento dos CLSU, bem como as regras que globalmente regem cada uma das prestações que o integram e, como tal as que regem a fixação da qualidade de serviço, não sendo resultado de qualquer tipo de cedência a eventuais pressões. A este respeito, importa referir ainda que a atuação desta Autoridade se pauta por total independência, designadamente em relação a qualquer prestador de serviços postais. Ademais, conforme decorre dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, a ANACOM é

⁵ Note-se que a própria Lei Postal estabelece os princípios e as regras a serem seguidos pela ANACOM na definição da metodologia de cálculo do CLSU (vide o n.º 2 do artigo 19.º da Lei Postal).

orgânica, funcional e tecnicamente independente no exercício das suas funções e não se encontra sujeita a superintendência ou tutela governamental no âmbito desse exercício⁶, não podendo os membros do Governo dirigir recomendações ou emitir diretivas aos seus órgãos ou a qualquer trabalhador sobre a sua atividade reguladora, nem sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.

Quanto às referências à importância da salvaguarda da distribuição postal de jornais e publicações periódicas, da frequência da distribuição (e recolha), da sua distribuição independentemente da área geográfica em que se localizem e nos prazos consentâneos com a sua periodicidade, tratam-se de matérias que se encontram salvaguardadas e tratadas especificamente no SPD sobre os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados ao SU e no SPD sobre a distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio, remetendo-se para os mesmos e para os respetivos relatórios da consulta pública realizada, que contém a análise dos contributos recebidos e o entendimento desta Autoridade sobre os mesmos.

Quanto às referências à densidade dos pontos de acesso (nomeadamente, dos estabelecimentos postais), trata-se igualmente de matéria que não é objeto do presente procedimento, não sendo também objeto de qualquer um dos restantes SPD que foram submetidos a consulta pública, pois a lei não confere à ANACOM a competência para a definição dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, obrigações cuja densificação se mantém, assim, na esfera de competências do concedente do serviço público de correios. Sem prejuízo, a ANACOM adotará as ações necessárias e relevantes no âmbito das competências que lhe sejam conferidas, para assegurar a adequada densidade dos pontos de acesso no quadro do(s) futuro(s) contrato(s) de concessão do serviço postal universal.

Relativamente aos comentários a respeito de uma correta separação contabilística entre os serviços que integram o SU e outros serviços prestados pelo(s) PSU, salienta-se que, conforme referido no SPD (página 2), como primeira fonte para apuramento dos CLSU deverão ser utilizados os registos contabilísticos e respetivos dados do sistema de contabilidade analítica, o qual, de acordo com o estipulado no artigo 15.º da Lei Postal,

⁶ Sem prejuízo da coadjuvação ao Governo no domínio das comunicações, nos termos dos estatutos e da lei, bem como da definição de orientações pelo Governo quando a ANACOM atue em representação do Estado e da sujeição a aprovação prévia dos atos previstos nos estatutos.

deve permitir a separação de contas entre cada um dos serviços e produtos que integram o SU e os que o não integram e basear-se nos princípios da contabilidade analítica, coerentemente aplicados e objetivamente justificáveis.

Competindo à ANACOM aprovar o(s) sistema(s) de contabilidade analítica utilizado(s) pelo(s) PSU e assegurar que a correta aplicação do(s) mesmo(s) seja fiscalizada por uma entidade competente, independente dos prestadores de SU, a ANACOM promove auditorias ao(s) referido(s) sistema(s) e aos respetivos resultados anuais, determinando, sempre que aplicável, nomeadamente em caso de deteção de erros ou de incorreta ou deficiente aplicação dos princípios e regras aplicáveis, alterações ao(s) mesmo(s) de modo a que aqueles sejam corrigidos. É exemplo a decisão da ANACOM de 18.07.2019, através da qual esta Autoridade determinou que o atual PSU (CTT) procedesse a uma correta separação dos gastos afetos à atividade postal e à atividade bancária na rede comercial (estações de correio).

As posições manifestadas no sentido de que o valor que resultar do procedimento de designação do futuro PSU deve corresponder ao valor de CLSU a compensar, serão analisadas na especialidade, em ponto específico deste relatório.

3 Apreciação na especialidade

3.1 Compensação de componentes deficitárias através de componentes lucrativas

Contributos recebidos

Roberto Tavares considera que os serviços lucrativos e o serviço filatélico (que seja concessionado ao PSU) devem compensar os serviços deficitários.

Entendimento da ANACOM

Um dos princípios gerais da metodologia de cálculo dos CLSU (como referido na página 5 do SPD) é o de que aquele custo resulta da soma das componentes deficitárias. Ou seja, no caso de alguma componente apresentar uma margem positiva, esse valor não deve ser utilizado para compensar as eventuais margens negativas apuradas noutra(s) componente(s). Esta abordagem respeita a lógica subjacente ao apuramento do CLSU, em que só se deve tomar em conta os custos dos serviços que não seriam prestados por uma entidade que não tivesse obrigações de SU, considerando-se que uma componente que

apresente margens positivas seria, em princípio, prestada igualmente por um operador regido exclusivamente por critérios comerciais.

No entanto, conforme também referido no SPD (páginas 31 e 33), no cálculo do CLSU devem ser tidos em conta os benefícios, materiais e não materiais, que revertam para o(s) respetivo(s) PSU, incluindo-se nestes benefícios os decorrentes de direitos exclusivos concedidos ao(s) PSU, sejam ou não decorrentes das obrigações de SU.

Assim, a margem positiva de componentes de serviços que integram as obrigações de SU não deve ser utilizada para compensar a margem deficitária de outras componentes, exceto se se tratar de serviços cuja prestação seja atribuída em exclusivo ao(s) PSU.

3.2 Possibilidade de considerar como CLSU o valor apurado no procedimento de designação de PSU

Contributos recebidos

Os CTT consideram surpreendente que a ANACOM pretenda, na sua essência, manter o *status quo* regulatório relativamente inalterado, tendo em conta a posição preliminar apontada na consulta de 2019 sobre o SU, em que parecia admitir uma revisão mais profunda da matéria.

Para os CTT, a existência de um procedimento de designação que, obrigatoriamente, tem de assegurar os princípios da transparência, da não discriminação e da proporcionalidade, e que deve seguir um procedimento de seleção concorrencial, garante, por si só, a indicação de um valor de CLSU adequado e eficiente, pelo que se deveria admitir a possibilidade de recorrer ao valor apontado no âmbito do mecanismo de designação para determinação do valor final dos CLSU.

Uma solução intermédia, no entender desta empresa, poderia passar por considerar o valor apurado no procedimento de designação do PSU como um “CLSU” preliminar, com a concretização a dar-se *a posteriori*, de acordo com a metodologia aprovada pela ANACOM, desde que existisse alguma vinculatividade entre esse valor preliminar e o valor final a apurar pela ANACOM.

Esta solução teria, segundo os CTT, a «*virtualidade*» de dar mais segurança e certeza jurídica neste ponto a potenciais interessados no futuro processo de designação do PSU.

Entendimento da ANACOM

Sem prejuízo do entendimento da ANACOM referido no ponto 2, a respeito das alterações efetuadas na metodologia de cálculo dos CLSU, para o qual se remete, salienta-se que na consulta pública de 26.11.2019⁷ a ANACOM identificou possíveis opções, de entre outras, para cálculo dos CLSU, e questionou sobre qual a solução que os destinatários da mesma consideravam mais adequada para efeitos de determinação do valor de CLSU.

Reproduz-se nesta sede o avançado na consulta: *«Caso se venha a decidir pela designação de PSU, importará definir se se pretende que o valor que resultar do procedimento de designação (seja por ajuste direto ou concurso, por exemplo) constitui o valor de CLSU (como sucede no caso das comunicações eletrónicas) ou se porventura tal constituirá, nomeadamente, um teto máximo ou um valor preliminar, sendo o valor final de CLSU apurado a posteriori. [...] No caso específico de adoção de um procedimento de designação através de concurso, duas possíveis opções são:*

- a) Atendendo ao princípio de “play or pay” em que o valor de CLSU que resultar do(s) concurso(s) já decorre de um procedimento adequado e eficiente, o qual obrigatoriamente respeita os princípios de transparência, não discriminação e proporcionalidade, este poderá ser considerado como valor final a ser objeto de financiamento. De notar que a nível do SU das Comunicações Eletrónicas foi esta a opção tomada.*
- b) Consideração do valor que resultar do(s) concurso(s) como valor preliminar de CLSU, sendo o mesmo ultimado pela verificação do seu cálculo a realizar pela ANACOM (o que pode incluir a realização de uma auditoria a realizar pela ANACOM ou por entidade independente por si aprovada). Tal implicaria a adoção de decisão da ANACOM definindo a metodologia de cálculo dos CLSU a aplicar (ou eventual confirmação da aplicação da atual metodologia)».*

A ANACOM questionou também se os destinatários da consulta consideravam que, no âmbito da futura designação de PSU, deveria haver uma revisão da atual decisão de CLSU.

⁷ Consulta pública sobre a prestação do SU após o fim da atual concessão.

No termo da consulta realizada, o relatório elaborado pela ANACOM concluía que: «A ANACOM entende que a definição dos conceitos de CLSU e de EFNR⁸ deve ser avaliada em mais pormenor, designadamente tendo em conta o que especificamente venha a ser fixado relativamente aos critérios de adjudicação, uma vez que são aspectos que estão relacionados e que influenciarão o resultado do(s) procedimento(s) de designação».

Refira-se ainda que as duas opções acima mencionadas foram equacionadas em tese, no contexto da auscultação do mercado, para conhecer a opinião dos respondentes.

Note-se também que, nos termos da legislação atualmente em vigor, o recurso à designação de um PSU nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal não é, só por si, fator determinante da existência de CLSU. Com efeito, tal como atualmente se encontra redigida a Lei Postal, esta determina (no seu artigo 19.º) que a ANACOM defina a metodologia de cálculo dos CLSU e que o apuramento da existência de CLSU siga o procedimento previsto no seu artigo 18.º.

Tendo em conta o exposto, no final do presente processo de consulta pública sobre o SPD em apreço, o que importa fazer é definir a metodologia de cálculo dos CLSU nos termos do que fixa a Lei Postal, ficando o seu financiamento dependente da existência de um EFNR, sendo ainda de assinalar que a menos que a Lei Postal seja alterada, não existe disposição legal que preveja a possibilidade de o valor que for apurado no procedimento de designação corresponder, sem mais, ao valor dos CLSU a ressarcir.

3.3 Definição do cenário contrafactual

Contributos recebidos

Os CTT referem que foi retirada a referência explícita à aplicação da metodologia CA (*Commercial Approach*), o que, no seu entender, visa permitir à ANACOM utilizar uma metodologia própria, que contém várias limitações de âmbito no cenário contrafactual, não sendo, pois, na verdade, uma abordagem comercial, situação que, ainda segundo os CTT, já se verifica na metodologia atualmente em vigor onde, apesar de se referir que tem origem ou segue uma metodologia CA, na prática, essa metodologia não é aplicada, dado

⁸ Encargo Financeiro Não Razoável.

o elevado número de limitações de âmbito existentes no cenário contrafactual definido pela ANACOM.

Ainda sobre este aspecto, os CTT mencionam que na construção do cenário contrafactual, nas suas várias etapas, a ANACOM impõe obrigações e limitações que conduzem a uma menor diferença entre os custos dos dois cenários (com obrigações de SU e sem obrigações de SU), tendo como resultado uma forte subavaliação do CLSU.

Em suma, os CTT consideram que a metodologia de cálculo do CLSU apresentada continua a ser bastante limitativa, na medida em que impõe um cenário contrafactual que reflete apenas parcialmente as obrigações da prestação do SU a que o(s) futuro(s) prestador(es) ficará(ão) vinculados.

A API, a AIIC e a AMD salientam que deverá ser tida em especial atenção a importância e características dos jornais e publicações periódicas, no âmbito da avaliação da razoabilidade, ou não razoabilidade, do cenário contrafactual.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota que a metodologia de cálculo dos CLSU, constante do SPD em análise, não contém referência à metodologia CA. Tal como também não contém referências a outras metodologias, que, tal como a metodologia CA, são referidas e descritas na metodologia de cálculo dos CLSU aprovada em 2014. Recorda-se que aquela foi a primeira vez que a ANACOM definiu a metodologia de cálculo dos CLSU, tendo na altura feito uma breve descrição de possíveis metodologias de cálculo dos CLSU.

Contudo, como é fácil verificar, a metodologia de cálculo constante do SPD em apreço segue os mesmos passos da metodologia CA descrita na decisão de 2014 e, como os próprios CTT reconhecem nos comentários ao presente SPD, a revisão da metodologia de cálculo dos CLSU (face à aprovada em 2014) é mínima.

Assim, a metodologia constante do SPD, tal como a aprovada em 2014, tem em conta a metodologia CA.

Tal não impede que a metodologia contenha limitações de âmbito ao cenário contrafactual, conforme de seguida se clarifica.

Com efeito, de acordo com a metodologia constante do SPD, após a identificação das obrigações de SU, segue-se a definição do cenário contrafactual, cenário este que utiliza como base a situação de prestação do serviço sem aplicação de obrigações de SU.

Para definir o cenário contrafactual é necessário, em primeiro lugar, identificar as obrigações de SU que efetivamente constituem uma limitação da estratégia comercial do PSU, havendo seguidamente que avaliar a razoabilidade das alterações que, face à situação atual (com obrigações de SU), caracterizam o cenário contrafactual.

Neste contexto, importa sublinhar que as “obrigações e limitações” que, segundo os CTT, são introduzidas pela ANACOM na definição do cenário contrafactual, conduzindo a uma menor diferença entre os custos dos dois cenários (com obrigações e sem obrigações de SU), se relacionam com:

- a) O critério da razoabilidade do cenário contrafactual face à situação do prestador operando com as obrigações de SU. Este critério é introduzido na metodologia com vista a identificar, em primeiro lugar, as obrigações passíveis de constituir uma limitação para o PSU (isto é, de lhe impor custos), uma vez que a existência de obrigações, por si só, não implica que o PSU esteja perante limitações efetivas à sua estratégia comercial (ou seja, carece de demonstração que, na ausência de determinada obrigação, o prestador alterasse a sua estratégia comercial). Depois, com vista a verificar se o cenário contrafactual – isto é, aquilo que seria a “alteração” da estratégia comercial da oferta do prestador – é razoável do ponto de vista de um prestador de serviço que operasse sem obrigações de SU. Note-se que as variáveis a considerar na construção dos cenários, assim como a variação das mesmas, devem ser plausíveis, credíveis e viáveis.
- b) Os princípios e regras definidos no n.º 4 e no n.º 5 do artigo 19.º da Lei Postal, segundo os quais o cálculo dos CLSU se baseia nos custos imputáveis:
 - aos elementos do SU necessariamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais, podendo incluir, nomeadamente, a oferta de serviços postais em toda uma área geográfica específica, incluindo preços únicos nessa área geográfica, e a oferta de determinados serviços gratuitos a cegos e amblíopes;

- aos utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que, atendendo ao custo da oferta do serviço especificado, às receitas geradas e aos eventuais preços uniformes a nível geográfico impostos pela ANACOM, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais. Estão incluídos nesta categoria os utilizadores ou grupos de utilizadores que não seriam servidos por uma empresa que não tivesse a obrigação de prestar o SU.
- c) A definição de limiares a partir dos quais as alterações na oferta são estruturais, traduzindo-se numa alteração tão significativa da oferta cujo impacto na procura não seria possível avaliar, por poder ser disruptivo e se traduzir na oferta de um serviço distinto.
- d) O critério de eficiência. De acordo com n.º 3, alínea c) do artigo 19.º da Lei Postal, no cálculo dos CLSU devem ser tidos em conta os incentivos adequados a que o PSU cumpra as obrigações de SU de forma economicamente eficiente. Ou seja, custos ineficientes que se verifiquem na situação real não devem ser considerados para efeitos de cálculo dos CLSU, pois o PSU não deverá ser ressarcido por eventuais custos de ineficiência.

Pelo exposto, o alegado objetivo da introdução de “obrigações e limitações” no cenário contratual não visa, assim, subavaliar os CLSU, nem impor um cenário contrafactual que reflète apenas parcialmente as obrigações da prestação do SU a que o(s) futuro(s) prestador(es) ficarão vinculados.

De referir ainda que, na avaliação da razoabilidade do cenário contrafactual, a ANACOM terá em conta todos os factores relevantes, incluindo, como referido pela API, AIIC e AMD, os associados a jornais e publicações periódicas.

3.4 Redução da densidade da rede de estabelecimentos postais

Contributos recebidos

No entender dos CTT, a consideração no cálculo dos CLSU, não dos custos evitáveis do encerramento de cada Loja CTT, mas do encerramento de um estabelecimento de terceiros subcontratados, contradiz a última decisão da ANACOM de 10.01.2019 sobre os objetivos de densidade da rede postal e ofertas mínimas de serviços, que impôs exigentes

condições de prestação de serviço, tendo os CTT decidido, desde essa data, reabrir várias estações de correios (“lojas CTT”) em sedes de concelhos.

Entendimento da ANACOM

Sobre o referido pelos CTT, importa notar, em primeiro lugar, que:

- a) A decisão, de 10.01.2019, a que os CTT se referem, consiste na decisão através da qual a ANACOM veio determinar àquela empresa a apresentação de uma proposta que complementasse os objetivos de densidade da rede postal e de objetivos de ofertas mínimas de serviços que se encontravam em vigor, tendo como quadro de referência, entre outros, que, em cada concelho, o estabelecimento postal que deve prestar a totalidade dos serviços concessionados (e funciona em 99% dos concelhos do país todos os dias úteis durante um período mínimo diário de 6 horas e, no restante 1% dos concelhos, todos os dias úteis durante um período mínimo diário de 3 horas) seja:
 - (i) uma estação de correios; ou
 - (ii) um posto de correios com características equivalentes, mediante a verificação de um conjunto de requisitos relativos à forma de prestação de serviços concessionados.
- b) A metodologia de cálculo dos CLSU, constante do SPD, não contradiz a decisão de 10.01.2014, atendendo a que, no apuramento da variável «redução da densidade de estabelecimentos postais»⁹, é explicitamente referido que é tida em consideração a existência de obrigações quanto à densidade da rede de estabelecimentos postais, incluindo quanto ao tipo de estabelecimento postal. Ou seja, quaisquer obrigações neste âmbito, que vigorem no âmbito do(s) futuro(s) contrato(s) de concessão, serão tidas em consideração.

Em segundo lugar, os CTT estarão a referir-se aos ajustamentos associados a preocupações de eficiência, previstos na metodologia de cálculo dos CLSU (mais precisamente na página 15 do mesmo), de acordo com os quais, na ausência de obrigações quanto ao tipo de estabelecimentos postais, se adota o pressuposto de que os custos de

⁹ Ponto 3.3.1 do SPD.

estabelecimentos de terceiros subcontratados são menores do que os custos incorridos pelo PSU com estabelecimentos próprios, pelo que, salvo fundamentação em contrário apresentada pelo PSU, e aceite pela ANACOM, os estabelecimentos postais próprios do PSU a encerrar no cenário contrafactual são tratados no cenário de base como se de estabelecimentos de terceiros subcontratados se tratassem, considerando-se assim no cálculo dos CLSU, não os custos evitáveis do encerramento de cada estabelecimento do PSU em causa, mas do encerramento de um estabelecimento de terceiros subcontratados.

Ora, como consta da metodologia de cálculo dos CLSU, pode a ANACOM aceitar que aquele pressuposto não seja considerado, desde que devidamente fundamentado pelo(s) PSU. Nesta situação, para efeitos de cálculo dos CLSU já não se consideraria, como custos de um estabelecimento postal próprio do PSU (a encerrar no cenário contrafactual), os custos de um estabelecimento de terceiros, sendo sim considerados os custos do estabelecimento postal do PSU a encerrar.

Face ao exposto, os comentários dos CTT não são de molde a alterar o SPD.

3.5 Redução da frequência de distribuição

Contributos recebidos

Relativamente ao que os CTT classificam como “restrições” ao nível da frequência de distribuição (e recolha), este prestador de serviços postais refere que:

- a) *«(...) a classificação de municípios de baixa densidade não é totalmente clara (...), pelo que, em benefício da certeza e segurança jurídicas, entendem que os contornos do conceito de “municípios de baixa densidade” devem resultar claros da decisão que venha a ser tomada; e*
- b) *«(...) este novo critério [municípios de baixa densidade] é tão ou mais restritivo quanto o anterior¹⁰, na medida em que mantém as restrições de alteração de frequência de distribuição (e recolha) em grande parte do território nacional.».*

¹⁰ Os CTT referem-se à atual metodologia de cálculo dos CLSU, que considera que (salvo exceções) uma menor frequência de distribuição (recolha) não é aceitável no cenário contrafactual para as cidades de Lisboa e Porto e para as respetivas coroas urbanas, para as capitais de distrito de Portugal Continental e para as localidades do país com população residente igual ou superior a 20 mil habitantes.

Entendimento da ANACOM

Por forma a assegurar certeza e segurança jurídicas, consideram-se como «municípios de baixa densidade» os municípios do Continente identificados pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, designada CIC Portugal 2020, por deliberação de 26 de março de 2015¹¹, alterada em 1 de julho de 2015¹² e em 12 de setembro de 2018¹³.

O SPD será alterado de modo a clarificar este ponto.

No que respeita aos comentários de que a utilização do critério dos «municípios de baixa densidade» é tão ou mais restritivo quanto o anterior, na medida em que mantém restrições de alteração de frequência de distribuição (recolha) em grande parte do território nacional, remete-se para os comentários acima efetuados (no ponto 3.3.) em relação à consideração de limitações de âmbito ao cenário contrafactual.

Adicionalmente salienta-se que, neste caso concreto, o SPD prevê que «*[U]ma menor frequência de distribuição (recolha) não é, à partida, justificável para os municípios que não sejam de baixa densidade, ...*». Ou seja, à partida não se considera razoável que, no cenário contrafactual, o PSU deixe de efetuar uma distribuição (e recolha), todos os dias úteis, nas zonas que não sejam de baixa densidade, as quais abrangem parte das regiões do litoral de Portugal, onde reside grande parte da população portuguesa e onde se localizam muitas das empresas.

3.6 Preços

Contributos recebidos

No que diz respeito às obrigações de formação de preços, os CTT consideram positivo a consideração, para efeitos de CLSU, da limitação na variação máxima para o preço do correio não prioritário nacional até 20g. Contudo, no seu entender esta consideração reflete

¹¹ <http://centro.portugal2020.pt/index.php/orientacoes-nacionais/deliberacao-da-cic-portugal-2020-classificacao-de-municipios-de-baixa-densidade-para-aplicacao-de-medidas-de-diferenciacao-positiva-dos-territorios/download>.

¹² <http://centro.portugal2020.pt/index.php/orientacoes-nacionais/deliberacao-n-55-2015-da-cic-portugal-2020-alteracao-da-deliberacao-relativa-a-classificacao-de-territorios-de-baixa-densidade-para-aplicacao-de-medidas-de-diferenciacao-positiva-dos-territorios/download>.

¹³ <http://centro.portugal2020.pt/index.php/orientacoes-nacionais/deliberacao-n-20-2018-da-cic-portugal-2020-retificacao-da-lista-de-classificacao-de-territorios-de-baixa-densidade-para-aplicacao-de-medidas-de-diferenciacao-positiva-dos-territorios/download>.

apenas parcialmente as fortes limitações atualmente impostas aos CTT na regra de formação de preços, acrescentado, a este respeito, que os preços em Portugal estão significativamente (mais de 30%) abaixo da média europeia (considerando a paridade do poder de compra), conforme se pode constatar num relatório publicado pela Deutsche Post para 2020¹⁴.

Entendimento da ANACOM

Tal como mencionado no SPD, no cálculo dos CLSU não são à partida consideradas alterações à estrutura de preços dos serviços que integram o SU, pois essas alterações constituiriam alterações estruturais à oferta do(s) PSU, tornando impossível aferir o seu impacto na procura e nas (respostas) dos concorrentes, o que significa que no cenário contrafactual apresentado pelo(s) PSU não devem ser consideradas alterações a esse nível.

Uma alteração da estrutura de preços constitui uma alteração fundamental da oferta de determinado serviço, pelo que muito provavelmente fica de fora do alcance das estratégias comerciais que o(s) PSU consideraria(m) praticável e rentável. É também provável que uma estratégia de alteração estrutural dos preços conduza a uma rutura com o consumidor, introduzindo custos adicionais muito elevados ao(s) PSU.

Assim, os preços dos serviços postais que integram o SU não são à partida considerados variáveis de cenário. Apenas excepcionalmente, e para serviços cujas margens apresentem valores negativos, poderão ser consideradas alterações de preços, devidamente fundamentadas, e no limite até à situação que elimine a margem negativa em causa (considerando também uma margem razoável de remuneração), desde que essas margens negativas decorram comprovadamente de condições associadas à aplicação do princípio da acessibilidade dos preços – como é o caso, por exemplo, de situações de imposição de variações máximas de preços para determinada oferta específica (como a referida pelos CTT na sua pronúncia), destinada a utilizadores específicos, por motivos de acessibilidade.

Relativamente às referências dos CTT a que os preços em Portugal estão 30% abaixo da média europeia (considerando paridades de poder de compra), citando um estudo da Deutsche Post, importa salientar que os CTT baseiam a sua afirmação com base, apenas, na comparação dos preços dos envios de correio prioritário nacional com peso até 20gr,

¹⁴ <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2020/dp-letter-prices-in-europe-2020.pdf>.

ou seja, do correio azul nacional até 20gr, daí extrapolando para uma conclusão genérica para a globalidade dos preços, sem que sejam consideradas as restantes prestações (como por exemplo os envios de correio normal e de correio azul até 2kg, ou outros serviços que igualmente integram o SU). Por exemplo, de acordo com dados constantes do “*ERGP Report on postal core indicators for monitoring the european postal market*”, relativo a 2019¹⁵, é de relevar que existem também prestações para as quais os preços em Portugal (praticados pelo atual PSU) se situam acima da média da UE, como por exemplo o preço de uma encomenda (nacional e internacional) até 2kg (8% e 44% acima para o serviço nacional e internacional, respetivamente)¹⁶.

É ainda de salientar que, de acordo com o estudo da Deutsche Post referido pelos CTT, se se considerar o número de minutos de trabalho necessários para auferir o equivalente ao preço da correspondência considerado (preço de um envio de correio azul nacional de 20 gr), Portugal situa-se em linha com a média europeia, sendo em Portugal necessários 4 minutos e 30 segundos, quando a média europeia é de 4 minutos e 32 segundos.

3.7 Qualidade de serviço

Contributos recebidos

A DECO manifesta o seu total desacordo com a possibilidade de alterações aos níveis de qualidade de serviço, no âmbito das obrigações de SU, passarem a ser aceites para efeitos de cálculo do CLSU.

Refere ainda ser incompreensível que a ANACOM use o mesmo argumento, o de que «os *padrões de qualidade constituem característica intrínseca dos serviços oferecidos*», para fundamentar decisões opostas: em 2014, com base neste argumento, a ANACOM decidiu que alterações aos níveis de qualidade de serviço definidos «*não poderão ser aceites para efeitos do cálculo do CLSU*»; agora entendeu precisamente o contrário e decidiu que as referidas alterações «*poderão ser consideradas desde que devidamente fundamentadas pelo(s) PSU(s)*».

¹⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44305/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

¹⁶ Note-se, inclusive, que os valores utilizados no relatório referido do ERGP não têm em consideração paridades de poder de compra, pelo que os desvios verificados no caso dos envios de encomendas seriam expectavelmente superiores aos indicados, caso as mesmas fossem tidas em consideração.

A DECO menciona ainda que espera que a ANACOM regresse à forma original, prevista na sua decisão de 2014, segundo a qual alterações aos níveis de qualidade de serviço definidos não são aceites para efeitos de cálculo dos CLSU, por se considerar que os padrões de qualidade constituem característica intrínseca dos serviços oferecidos.

A API, a AIIC e a AMD referem que, do ponto de vista do sector que representam, estas alterações na qualidade de serviço não podem ser consideradas se entre a fundamentação não estiver, «*mandatoriamente*», a garantia de que as publicações periódicas (JPP) são distribuídas nos endereços dos destinatários, independentemente da área geográfica em que se localizem, e nos prazos consequentes com a sua periodicidade (D+1 ou D+3).

Os CTT consideram positiva a alteração que prevê a consideração, para efeitos de CLSU, do agravamento de obrigações de qualidade de serviço. Contudo, no seu entender esta correção na metodologia atual seria mais relevante caso a ANACOM não tivesse inteira discricionariedade sobre a decisão final da sua consideração ou não para efeitos de CLSU. Sugerem assim os CTT que a ANACOM proponha uma solução mais enquadrada, e com maior vinculatividade neste âmbito. Adicionalmente, os CTT referem que, considerando os objetivos de desempenho definidos atualmente para os Indicadores de Qualidade de Serviço (IQS), muito dificilmente estes poderão sofrer qualquer agravamento e, consequentemente, serem refletidos no CLSU, pelo que a abertura manifestada no SPD pode não ter qualquer adesão à realidade.

Entendimento da ANACOM

A designação de um prestador como PSU implica que este se compromete à prestação do SU de acordo com uma especificação pré-fixada que contempla exigências em matéria de qualidade de serviço.

De notar ainda que o CLSU consiste na diferença entre o custo líquido em que incorre(m) o(s) PSU, operando com as obrigações de SU, e o custo líquido do(s) mesmo(s) prestador(es), operando sem essas obrigações, sendo deste modo no cálculo dos CLSU considerados os encargos incorridos (e receitas obtidas) pelo PSU com a prestação do SU, por contraposição aos encargos incorridos (e receitas perdidas) sem essas obrigações.

Este cálculo exige uma comparação com a situação contrafactual, ou seja, a identificação dos serviços que o(s) PSU escolheria(m) deixar de prestar, ou que prestaria com outras condições, designadamente de qualidade, na ausência de obrigações associadas ao SU.

Assim, com a alteração preconizada no SPD, passa a ser possível considerar, no cálculo dos CLSU, alterações que o PSU efetuará nos níveis de qualidade de serviço, quando operando sem as obrigações de SU, face à situação em que opera com as obrigações de SU, desde que devidamente fundamentadas pelo(s) PSU. Contudo, note-se, ainda assim sujeitas a aprovação pela ANACOM. Não se trata de uma aceitação, vinculativa, de quaisquer alterações nos níveis de qualidade de serviço no cenário contrafactual que sejam apresentadas pelo(s) PSU, mantendo assim os padrões de qualidade de serviço a sua natureza de «característica intrínseca dos serviços oferecidos». Na avaliação a efetuar pela ANACOM, será tida em consideração a razoabilidade do cenário contrafactual apresentado pelo(s) PSU, conforme referido acima no ponto 3.3, para o qual se remete.

A possibilidade de ter em consideração alterações nos níveis de qualidade de serviço visa que a metodologia de cálculo dos CLSU possa ter em consideração os níveis de qualidade de serviço que, em cada momento, caracterizem as obrigações de SU que sejam impostas, o que a metodologia fixada em 2014, num contexto próprio distinto do que vigorará após o fim da atual concessão, não permite.

4 Conclusão

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta e da análise e entendimento sobre os mesmos expostos nos capítulos anteriores, a ANACOM considera que as alterações a introduzir na decisão final relativa à metodologia de cálculo dos CLSU, para além das que decorrem de modificações de natureza meramente editorial e de referências ao procedimento de consulta pública, se cingem ao ponto 3.3.2, especificando que os «municípios de baixa densidade» correspondem aos municípios do Continente identificados pela Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria, designada CIC Portugal 2020, por deliberação de 26 de março de 2015, alterada em 1 de julho de 2015 e em 12 de setembro de 2018.