ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO

DO PROCEDIMENTO DE AUDIÊNCIA PRÉVIA

DOS INTERESSADOS

SOBRE O

SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO

relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A.

- VERSÃO PÚBLICA -

ANACOM

2019

Relatório do procedimento de audiência prévia dos interessados sobre o sentido provável de decisão relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A.

Índice

1. Enquadramento.....1

2. Atuação decorrente da auditoria ao SCA (exercício de 2016) 3

2.1. Comentários gerais 3

2.2. Segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades 6

2.2.1. A causalidade dos custos como o princípio económico orientador da alocação de custos 7

2.2.2. Proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas lojas CTT como *driver* para imputação de determinados custos conjuntos 15

2.2.3. Proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros) 33

2.2.4. Proporção dos gastos com pessoal alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outros) 35

2.2.5. Repartição de custos conjuntos de forma equitativa, na proporção 50% para o Banco CTT e 50% aos CTT 39

2.2.6. Implicações dos critérios de alocação propostos no SPD da ANACOM 42

2.2.7. Considerações relativas às diferenças de alocação de custos ao Banco CTT em 2016 e 2017 48

2.2.8. Considerações finais quanto à separação de custos entre a atividade postal e demais atividades 56

2.3. Reformulação dos resultados do SCA - pontos ii) a v) do SPD 66

2.4. Prazo para reformulação dos resultados (exercícios de 2016 e 2017) 67

3. Declaração de conformidade.....68

3.1. Repartição de gastos entre a atividade postal e bancária ao nível das estações de correio (ponto 6 do projeto de Declaração da ANACOM sobre o SCA dos CTT) 69

3.2. Situações imateriais identificadas (ponto 7 do projeto de Declaração da ANACOM sobre o SCA dos CTT) 73

4. Conclusão e proposta de atuação.....75

Relatório do procedimento de audiência prévia dos interessados sobre o sentido provável de decisão relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A.

- VERSÃO PÚBLICA -

Relatório do procedimento de audiência prévia dos interessados sobre o sentido provável de decisão relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A.

1. Enquadramento

No âmbito da legislação aplicável, os CTT – Correios de Portugal, S.A. (adiante também designados como CTT), enquanto prestador do serviço postal universal (PSU), encontram-se obrigados a dispor de um sistema de contabilidade analítica (SCA) que permita a separação de contas entre cada um dos serviços e produtos que integram o Serviço Universal (SU) e os que não o integram, de forma a possibilitar, nomeadamente, o cálculo do custo líquido do serviço universal (CLSU), bem como permitir a separação entre os custos associados às diversas operações básicas integrantes dos serviços postais (aceitação, tratamento, transporte e distribuição)[1], tendo como base os princípios da contabilidade analítica, coerentemente aplicados e objetivamente justificáveis.

A Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), enquanto Autoridade Reguladora Nacional (ARN) tem como competências[2]: (i) aprovar o SCA apresentado pelo PSU; (ii) assegurar que a sua correta aplicação é fiscalizada por uma entidade competente e independente do PSU; e, (iii) publicar anualmente uma declaração de conformidade do SCA do PSU e dos resultados obtidos.

Neste contexto, o Conselho de Administração da ANACOM, através da deliberação de 10.08.2017, adjudicou à empresa Grant Thornton & Associados, SROC, Lda. (Grant Thornton) a realização da auditoria aos resultados do SCA dos CTT para os exercícios do biénio 2016-2017.

---

[1] Artigo 15.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril na sua redação em vigor (Lei Postal), e n.º 1 da Base XIII das Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro e republicada em anexo do Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro.

[2] N.º 4 do artigo 16.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril na sua redação em vigor.

Atendendo ao relatório final da referida auditoria aos resultados de 2016 do SCA dos CTT, emitido pela Grant Thornton, bem como aos comentários dos CTT referentes a uma versão preliminar do referido relatório, a ANACOM deliberou em 15.02.2019, aprovar: (i) o "*Projeto de Declaração de conformidade sobre o sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A., referente ao exercício de 2016*"; e, (ii) o "*Sentido provável de decisão relativo à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A.*" (SPD), tendo nessa mesma data aprovado conceder, aos CTT, um prazo de 20 dias úteis, para que, ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), se pronunciassem, se assim o entenderem.

Os CTT, através da carta n.º 050921, de 28.02.2019, solicitaram a esta Autoridade a prorrogação do prazo de 20 dias úteis para se pronunciar sobre o referido SPD em sede de procedimento de audiência prévia dos interessados, tendo a ANACOM, por deliberação de 01.03.2019, aprovado a prorrogação do prazo inicial em 15 dias úteis.

Os CTT remeteram, dentro do prazo, a carta n.º 51453, de 05.04.2019, com os comentários que entenderam relevantes.

O presente relatório do procedimento de audiência prévia dos interessados abarca: (i) o SPD relativo à auditoria aos resultados de 2016 do SCA dos CTT, o qual inclui o projeto de Declaração de conformidade sobre o referido SCA bem como a atuação decorrente tendo em conta as conclusões da auditoria realizada[3]; (ii) o resumo da resposta recebida dos CTT em sede de audiência prévia (cujo caráter sintético não dispensa a sua consulta integral); e, (iii) a análise da pronúncia dos CTT e a fundamentação da decisão final da ANACOM.

[3] Notificação aos CTT através do ofício ANACOM-S003444/2019, de 15.02.2019.

Por conseguinte, apresentam-se de seguida os comentários remetidos pelos CTT a esta Autoridade, em sede de audiência prévia, a sua análise e o entendimento final da ANACOM.

O presente relatório faz parte integrante da decisão final da ANACOM relativa à auditoria aos resultados de 2016 do sistema de contabilidade analítica dos CTT – Correios de Portugal, S.A..

2. Atuação decorrente da auditoria ao SCA (exercício de 2016)

2.1. Comentários gerais

Comentários dos CTT

Segundo os CTT, o SPD da ANACOM, (i) enuncia uma série de novas linhas de orientação para a alocação dos custos aos diferentes serviços prestados pela empresa e, (ii) à luz dessas novas linhas de orientação, aponta para a necessidade de reformulação dos resultados do seu SCA (exercícios de 2016 e 2017), no prazo de 20 dias, a contar da decisão final, salientando que o referido SPD inclui o projeto de declaração da ANACOM sobre o seu SCA (exercício de 2016), o qual declara que os resultados por este produzidos não se encontram de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

A este respeito, é entendimento dos CTT que os resultados apresentados e auditados para o ano de 2016 (bem como os apresentados para o ano de 2017) se encontram conformes aos princípios legais e regulamentarmente aplicáveis, considerando ser seu entendimento que os auditores externos não retiraram conclusão contrária relativamente ao ano de 2016, não antevendo razão pela qual a retirariam quanto ao ano de 2017.

Adicionalmente, e quanto aos aspectos que a ANACOM propõe que sejam reformulados nos resultados do SCA, entendem que estes abrangem questões de princípio e metodológicas que exigem uma análise especializada e detalhada, uma análise da literatura e da regulação, e pesquisa de precedentes em várias indústrias e geografias, lamentando que a ANACOM não tenha justificado as razões pelas quais considera que a alocação de custos efetuada não é adequada, nem tão pouco tenha apresentado qualquer explicação que permita justificar a utilização dos novos critérios, os quais, consideram não ser os que melhor servem o objetivo prosseguido pela lei.

Assim, no sentido de melhor fundamentar a sua resposta, os CTT solicitaram à PricewaterhouseCoopers LLP (PwC)[4] um parecer (anexado à sua pronúncia e doravante designado "Parecer da PwC") que apreciasse o SPD da ANACOM, revendo e avaliando a adequabilidade da metodologia e critérios propostos, à luz: (i) dos princípios económicos relevantes na alocação dos custos entre os serviços e produtos do SU e os que estão fora do âmbito da prestação do SU, 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) do propósito e das orientações relativas aos SCA regulados.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM esclarece que, contrariamente ao afirmado pelos CTT, o seu SPD não propõe "*uma série de novas linhas de orientação para a alocação dos custos aos diferentes serviços prestados pela empresa*", nem, em momento algum, propõe alterar os critérios de alocação dos gastos aos produtos que têm vindo a ser utilizados ao longo

[4] Entidade que os CTT referem ser uma referência ao nível internacional pelas suas comprovadas competências especializadas nas matérias em apreço, designadamente em temas de regulação e concorrência, e ter uma vasta experiência em questões de alocação de custos e conceção de modelos de contabilidade analítica.

dos anos (ainda que tenham evoluído com vista a melhor refletir, em cada momento, a realidade operacional dos CTT), mas tão somente incide sobre o que considera ser a adequada, e necessária, repartição de gastos entre atividades e/ou entidades jurídicas distintas (postal, bancária e/ou outras), sempre que estas atividades sejam entendidas como relevantes no âmbito da atividade dos CTT.

O lançamento do Banco CTT, em 2016, não constitui a introdução de um novo serviço (e/ou conjunto de serviços), mas sim de um novo negócio, prestado por uma entidade jurídica diferente que não os CTT, S.A.. Os CTT reconhecem que este negócio é suportado e alicerçado na rede de estações de correio dos CTT, S.A., facto este que se considera requerer uma adequada partilha de recursos entre entidades jurídicas (CTT, S.A. e Banco CTT, S.A.), em particular por serem entidades relacionadas. Conforme elaborado ao longo do presente documento, a ANACOM entendeu – e continua a entender – que o SCA preparado pelos CTT referente ao exercício auditado (2016) não reflete uma adequada partilha dos recursos consumidos e/ou utilizados pelas entidades em causa.

Quanto ao entendimento dos CTT de que os auditores, no âmbito da auditoria aos resultados de 2016 do seu SCA, não retiraram conclusão contrária a que os referidos resultados estejam conforme os princípios legais e regulamentares aplicáveis, recorda-se que a Declaração de conformidade, emitida pelos auditores sobre os resultados de 2016, possui uma reserva explícita por não ter sido prestada informação suficiente que lhes permitisse concluir sobre a sobrevalorização dos gastos alocados à atividade postal por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária.

Importa salientar que a emissão de uma opinião com reservas, por um auditor independente, é sempre uma opinião qualificada, que traduz um desacordo dos auditores, sendo seu entendimento que desta resultará um efeito material sobre a

informação financeira auditada, ou que, e em situações nas quais não tenha sido possível obter prova de auditoria suficiente que permita quantificar o efeito em causa, se assume que este seja material, resultando assim numa "limitação de âmbito".

Por conseguinte, uma limitação de âmbito não deixa assim de ser uma reserva por desacordo, apenas se caraterizando por não ter sido possível ao auditor, com base na prova de auditoria obtida, quantificar o efeito material que lhe está subjacente (ver entendimento da ANACOM no ponto 3.1. do presente relatório).

Aliás, confrontados os auditores com o entendimento expresso pelos CTT, estes referem explicitamente que: *"Se o facto fosse irrelevante não seria necessário a colocação da reserva".*

Neste sentido, em virtude da reserva constante da Declaração de conformidade, emitida pelos auditores relativamente aos resultados de 2016, por entenderem que a situação identificada é material, e atendendo a que, em 2017, este efeito tenderá a ser mais relevante, dado que a sua ocorrência se verifica de forma constante desde o início do exercício (contrariamente a 2016, ano em que ocorreu um lançamento faseado do Banco CTT, com início em março), e de um maior número de incidências, a ANACOM não poderia deixar de considerar que esta situação, percecionada pelos auditores como material em 2016, fosse também ela material em 2017, não obstante a auditoria a este exercício ainda não se encontrar concluída.

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

Comentários dos CTT

Os CTT referem que a ANACOM, no seu SPD, 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 deforma adequada a cada uma destas atividades em particular, respeitando o princípio da causalidade", considerando que a aplicação prática do princípio da causalidade é bem mais complexa, como se propõem demonstrar na sua pronúncia.

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

Os CTT afirmam que os operadores postais, sendo empresas multisserviços, caraterizam-se pela prestação de diferentes categorias de serviços (postais e não postais), numa única rede postal organizada, os quais concorrem em diferentes mercados, ou segmentos de mercado, com serviços de outros operadores ou de potenciais entrantes no mercado.

A este respeito entendem que a prestação de serviços postais de forma isolada será necessariamente mais dispendiosa por desperdiçar sinergias decorrentes da prestação em simultâneo de vários serviços, a qual beneficia os clientes dos serviços postais (incluindo os clientes do SU), pelo que entendem ser desejável a prossecução desta produção integrada de serviços postais e não postais.

Prosseguem os CTT afirmando que, não obstante alguns custos do sistema postal poderem ser facilmente identificados e associados a determinados serviços e/ou categorias de serviços e, consequentemente, a estes imputados, tal não se verifica para uma parte substancial dos mesmos. Exemplo destes são os custos conjuntos (recursos partilhados por um conjunto de produtos, e.g. pessoal das estações de correio) e os custos comuns (utilização comum de recursos por todos os produtos, e.g., "*overheads*" relativos a recursos necessários para apoiar/gerir os serviços postais, como os custos de estrutura

e de gestão), pelo que a sua alocação aos diversos serviços, através de um *driver específico* de custo específico, exige uma relação de causalidade clara e baseada em atividades, o que requer uma abordagem apropriada.

Neste contexto, enunciando o princípio fundamental na alocação dos custos conjuntos e comuns consagrado no artigo 16.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (de ora em diante, Lei Postal), em linha com o artigo 14.º da Diretiva dos Serviços Postais[5] (DSP), entendem que a repartição dos custos de acordo com o princípio da causalidade é, à primeira vista, um princípio simples, devendo ser alocados de acordo com as atividades que os causaram, sendo necessário identificar a origem do gasto incorrido na produção de um determinado produto ou serviço.

Referem que este aspecto é sublinhado pelo Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais (ERGP), concluindo que a causalidade dos custos implica uma análise prévia, por exemplo, para determinar se a mera existência de uma estação de correio é causada pelos serviços postais ou pelos não postais.

Por conseguinte, os CTT afirmam que o princípio da causalidade dos custos é uma base fundamental para uma imputação correta e economicamente relevante dos custos e que:

a) Existindo um nexo causal direto a um único serviço, trata-se de um custo direto;

b) Existindo uma relação com múltiplos serviços e um nexo causal direto e uma correspondente medida, trata-se de um custo comum com um *driver* direto de custo (alínea a), do n.º 2 do artigo 16.º da Lei Postal); e,

[5] 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 à melhoria da qualidade de serviço, Diretiva dos Serviços Postais ou DSP.

c) Estando relacionado com múltiplos serviços e havendo uma ligação causal indireta e uma correspondente medida, trata-se de um custo comum com um *driver* indireto de custos, ou seja, com base numa "ligação indireta" a categorias de custos com o seu próprio *driver* direto de custos (alínea b), do n.º 2 do artigo 16.º da Lei Postal).

A fim de ilustrar o princípio da causalidade de custos na cadeia de valor da prestação de serviços postais, e considerando a prestação de serviços bancários e a área total das estações de correio (no centro do caso em apreço), os CTT referem que 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 área total das estações de correio for causada (determinada) por outros serviços (e.g. os serviços postais).

Nesta circunstância, entendem relevante questionar se a área total de estações de correio seria menor se não prestasse: (i) serviços bancários e, (ii) serviços postais.

A este respeito, se a resposta for negativa para a prestação de serviços bancários, consideram que a dimensão das estações de correio não é causada pela prestação deste serviço, pelo que consideram que a utilização como *driver* de custos, de áreas dedicadas à prestação de serviços específicos não estaria em conformidade com o princípio da causalidade dos custos. Adicionalmente, e se em resultado da não prestação de serviços postais resultasse uma diminuição da área das estações de correio esta seria causada pelos serviços postais.

Entendem os CTT que, embora estas questões possam parecer abstratas, podem ser testadas com base na análise da evolução histórica da sua rede de estações de correio, antes e depois da introdução do Banco CTT, concluindo que terá sido a oferta de serviços postais a determinar as características da rede de estações de correio (número de postos, localização, dimensão – m^2 de área útil), atendendo a que esta se manteve inalterada após

a introdução dos serviços bancários (ou seja, a partir de 2016), tendo mesmo se verificado uma redução imaterial da área ocupada.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM reconhece que os operadores postais prestam uma multiplicidade de serviços (postais e não postais) numa única rede de retalho organizada (estações de correio), da qual resultam sinergias que permitem diminuir o seu eventual subaproveitamento e/ou permitir a sua otimização, minimizando os efeitos da sua menor ocupação em resultado da diminuição da procura de serviços postais.

O entendimento expresso no SPD da ANACOM não visa impedir a diversificação de serviços prestados nas estações de correio dos CTT, em particular a prestação de serviços bancários, nem obsta que os CTT prossigam o objetivo de otimização das suas estações de correio, contribuindo assim de forma positiva para a sustentabilidade do serviço postal, e em particular do SU. O referido SPD incide apenas sobre a segregação dos gastos das estações de correio entre atividades/áreas de negócio prestadas por entidades jurídicas diferentes: Banco CTT, S.A. (atividade bancária), CTT, S.A. (atividade postal) e/ou outras, que utilizem a mesma infraestrutura (estações de correio), não propondo novos critérios de alocação dos gastos aos produtos e serviços prestados.

A este respeito, e para efeitos da presente decisão da ANACOM, importa clarificar que a atividade postal, *lato sensu*, deve ser entendida como a universalidade de serviços postais e não postais, prestados pelos CTT, S.A. nas estações de correios, previamente ao lançamento do Banco CTT, a qual incorpora não só os tradicionais serviços postais, bem como todos os restantes serviços que, ao longo dos últimos anos, têm vindo a ser

prestados pelos CTT, S.A. numa lógica de diversificação e otimização das estações de correio (e.g. *merchandising*, serviços financeiros, pagamentos de serviços, etc.).

A reformulação dos resultados do SCA constante do SPD visa apenas estabelecer uma adequada partilha de gastos entre atividades/áreas de negócio desenvolvidos por entidades jurídicas diferentes, facilmente se inferindo que do mesmo não resultam novos critérios de alocação de gastos aos produtos postais e/ou não postais dos CTT, S.A., pelo que não só se mantém inalterados os critérios que vêm sendo utilizados, ao longo dos últimos anos, no SCA dos CTT, como também não estabelece critérios de alocação aos produtos do Banco CTT, S.A., o que nunca poderia acontecer atendendo a que esta atividade se encontra fora do seu âmbito de regulação.

Por conseguinte, o entendimento expresso no SPD da ANACOM resulta, apenas e só, numa determinação do montante dos gastos a considerar no SCA dos CTT, S.A., tendo em consideração a necessária segregação de gastos, entre entidades jurídicas distintas, que resultem da partilha em comum da mesma infraestrutura (estações de correio).

A ANACOM reconhece também que a implementação de balcões do Banco CTT nas estações de correio resulta em sinergias através da otimização de uma rede potencialmente subaproveitada. No entanto, não pode esta Autoridade aceitar que tais sinergias sejam alocadas desproporcionadamente à atividade bancária, resultado da atual repartição de gastos baseada numa metodologia incremental, metodologia esta que, insiste-se, não é a metodologia utilizada no SCA.

Neste contexto, importa salientar que a prestação de uma qualquer atividade económica (bancária ou outra) que viesse a ser desenvolvida, em modos semelhantes ao atual Banco CTT, por uma entidade jurídica diferente, e não relacionada com os CTT, ou por exemplo, se uma hipotética operação de alienação do Banco CTT ocorresse, dificilmente essa entidade beneficiaria de condições tão favoráveis como as que os CTT S.A.

concederam ao Banco CTT, traduzidas pela atual repartição de gastos e consequente faturação.

Entende a ANACOM que ambas as atividades (postal e bancária) não só podem, como devem beneficiar das sinergias resultantes da implementação do Banco CTT, através de uma partilha adequada dos gastos das estações de correio entre os CTT, S.A. e o Banco CTT, S.A..

Por conseguinte, a partilha de gastos proposta pela ANACOM não só não é impeditiva da partilha de sinergias entre a atividade postal (CTT, S.A.) e a atividade bancária (Banco CTT, S.A.), e/ou outras atividades, traduzidas ao nível da atividade postal na otimização das estações de correio, e consequentemente na diminuição dos gastos a esta alocados (CTT, S.A.), como permitirá também ao nível da atividade bancária (e/ou outra atividade), uma maior eficiência (i) do espaço utilizado resultante de um melhor ajustamento às suas necessidades ao não depender das áreas disponíveis para aquisição e/ou arrendamento e do subaproveitamento daí resultante, uma vez que nem sempre é possível encontrar um espaço à exata medida do necessário e, (ii) minimizar o efeito da inatividade inerente a qualquer atividade de retalho.

Atendendo a que na generalidade das atividades económicas certas tipologias de gastos (e.g. rendas e alugueres, amortizações, limpeza, etc.) tendem a variar em função dos m^2 utilizados, entende a ANACOM que a partilha destes mesmos gastos pela utilização em comum da mesma infraestrutura (estações de correio), entre os CTT,S.A., e o Banco CTT, S.A., ou qualquer outra entidade jurídica distinta, e sempre que exista uma área dedicada para a prestação das referidas atividades, deverá ser efetuada em função da área ocupada por cada uma destas entidades jurídicas distintas na prestação dos respetivos serviços.

Por outro lado, existindo determinadas tipologias de gastos que tendem a variar em função da atividade (e.g. gastos com pessoal, tinteiros e *toners*, papel, material de escritório diverso, água, eletricidade, etc.), entende a ANACOM que, neste caso concreto, esta repartição deve ser afetada a cada uma das entidades jurídicas distintas (CTT, Banco CTT e/ou outra) em função da atividade, tendo para tal identificado que os gastos com o pessoal poderiam constituir uma aproximação razoável.

No entanto, não obstante a proposta da ANACOM para a partilha destes gastos entre estas entidades jurídicas distintas respeitar apenas à determinação global destes gastos a considerar no SCA dos CTT, tal não obsta que, na ausência de um critério mais apropriado, a alocação destes gastos aos produtos e/ou serviços no âmbito do SCA dos CTT, S.A. continue a ser efetuada tendo por base o tempo despendido na sua prestação, refletindo deste modo o consumo dos mesmos na prestação de cada um dos serviços.

Quanto ao argumento dos CTT de que a dimensão das estações de correio não é causada pela prestação de serviços bancários, na medida em que a introdução do Banco CTT não veio alterar a conceção da rede (que se manteve inalterada), alegando assim não existir uma causalidade entre a área utilizada e os serviços prestados, pelo que considera inadequada a utilização da área como *driver* de custos, importa salientar que:

1) Num modelo *fully distributed costs* (FDC), o princípio da causalidade dos gastos é independente da ordem cronológica pela qual os serviços são criados, estando tão somente relacionado com o consumo de recursos pelos serviços, pelo que devem ser partilhados pelos diversos serviços na medida em que estes os consomem e/ou utilizam. Este racional é mencionado pelos próprios CTT (tendo por base o parecer da PwC) quando a respeito da causalidade dos gastos afirmam que: "*os custos devem ser imputados de acordo com as atividades que os originaram, 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".

Não fosse assim e os gastos relacionados com a capacidade instalada não seriam alocados a qualquer novo produto e/ou negócio que viesse a ser prestado nas estações de correio, desde que desta prestação não resultasse um aumento de capacidade, ou seja, da área das estações de correio.

Acresce ainda que são os próprios CTT a admitir um tratamento diferenciado no caso do Banco CTT ao referirem que: "*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*", o que demonstra que os mesmos gastos que os CTT agora contestam que sejam imputados ao Banco CTT (e/ou outras atividades), alegando que da implementação do banco não resultou um aumento da área associada à rede de estações de correio, têm vindo a ser alocados a todos os serviços não postais, independentemente se, e em consequência da sua prestação, tenha verificado, ou não, um aumento da área da rede de estações de correios dos CTT, à semelhança do que é defendido no entendimento expresso no SPD da ANACOM.

Ademais, e como já atrás foi referido, é inegável que a prestação de serviços bancários com base numa rede de retalho, que não assente exclusivamente numa plataforma eletrónica, tem inerente a existência de gastos que não dependem da atividade prestada, mas sim da capacidade instalada (espaço utilizado), pelo que, e tendo em consideração a metodologia atualmente utilizada no SCA, não se afigura razoável que não sejam repartidos entre os CTT, S.A e o Banco CTT, S.A., e/ou outra entidade jurídica distinta que partilhe esta infraestrutura para a prestação dos

seus serviços, como decorre da metodologia atualmente utilizada. Nesta lógica, a ANACOM entende que a partilha de gastos de áreas e/ou serviços partilhados por diferentes atividades económicas deve ser realizada tendo em consideração as atividades que beneficiam dessas áreas e/ou serviços, sendo por essa via responsáveis pelo consumo e utilização subjacente e que, em última instância, possibilita o referido benefício.

2) A respeito da afirmação dos CTT de que o lançamento do Banco CTT não implicou alterações ao nível da dimensão da rede de estações de correio (número de postos, localização, dimensão – m^2), não está demonstrado que o seu não lançamento não viesse a resultar, à semelhança do que vem ocorrendo nos últimos anos, num processo de ajustamento da rede de estabelecimentos postais com vista a responder à diminuição da procura de serviços postais, ajustamento esse que frequentemente se tem traduzido no encerramento de estações de correio, e/ou pela sua substituição por postos de correio, e que também poderá passar pela substituição por estações de menor dimensão m^2 (e consequentemente com menos gastos associados), garantindo sempre o cumprimento das obrigações a que se encontram sujeitos no âmbito da atividade postal.

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

Os CTT entendem que a utilização da área afeta a cada serviço (medida em m^2) como *driver* direto para alocar custos conjuntos é contrária ao princípio fundamental da causalidade dos custos, bem como à prática regulamentar europeia vigente.

Entendem os CTT que o SPD da ANACOM afirma, sem justificar, ser relevante a segregação de determinadas categorias de custos conjuntos e comuns das estações de correios, entre diferentes atividades (postal, bancária e/ou outras), definindo uma regra

para a sua alocação tendo por base a área designada para a prestação desses serviços, acrescida de uma parcela da área comum a ambas, traduzida pelo rácio das áreas específicas acima identificadas, aplicável designadamente às seguintes categorias de custos: 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); e, g) limpeza e vigilância.

No entanto, consideram que no SPD não se retira qualquer justificação para alterar os critérios desde sempre aplicados, nomeadamente a explicação das razões pelas quais não são considerados adequados e que sustentam a introdução de novos critérios.

Para analisar os critérios propostos pela ANACOM, os CTT tomam 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[6]:

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

(ii) Coerência: a sua imputação deve ser coerente com os objetivos do regulador (por exemplo, eficiência económica, justiça/considerações distributivas) e com os deveres legais (por exemplo, promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores, garantir a prestação do SU, etc.); e,

[6] Para uma descrição mais detalhada dos princípios fundamentais que devem ser respeitados pelos sistemas de contabilidade de custos os CTT remetem para o Parecer da PwC (p. 6).

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

O critério proposto, segundo os CTT, não obedece a nenhum dos três princípios acima referidos.

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

A respeito da causalidade dos custos, os CTT entendem que a dimensão das estações de correio é causada pelos serviços postais e não pelos serviços bancários, alegando que a rede de estações se manteve substancialmente a mesma após a introdução do banco.

Os CTT salientam que a ANACOM faz notar que o valor das rendas das estações de correio (e outros custos conjuntos e comuns referidos no seu SPD) tendem a variar com os m^2 de espaço ocupado. No entanto alegam que tal não implica que a dimensão das estações de correio tenha sido determinada (causada) pela atividade bancária, atendendo a que a atual rede de estações já existia antes do lançamento do banco, e não sofreu alterações no seu dimensionamento com a introdução dos serviços bancários, entendendo assim que tal resulta num forte indício de que o *driver* de custos apontado pela ANACOM (m^2) não está em conformidade com o princípio da causalidade.

Neste contexto, remetem também para o 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."

Adicionalmente, consideram que a proposta da ANACOM não é suportada pelas diretrizes de alocação de custos do ERPG, que não mencionam os m^2 como *driver* para a alocação de custos conjuntos e comuns, salientando não existir nenhuma menção à sua utilização nem no documento "*ERGP (2015) Common Cost Position on Cost Allocation Rules*", nem no documento "*ERGP (11) 16 Rev. 1 Report on common costs allocation*", surgindo apenas no documento *"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 empresa Correos[7].

Salientam ainda que, no seu SCA, no âmbito do transporte são utilizados os metros cúbicos[8] como driver da alocação de custos, mas em circunstâncias e por motivos bem diferentes dos da proposta da ANACOM relativamente à utilização dos m^2 como *driver* para a imputação dos custos das estações de correio, argumentando que no transporte os metros cúbicos são um fator de utilização da capacidade de transporte, uma vez que ao serem aferidos para cada serviço, refletem a sua procura por parte do cliente e, por conseguinte, a utilização dos fatores de produção do transporte, ou seja, a atividade necessária para satisfazer essa procura, e não a capacidade de transporte *per se.*

Neste contexto é seu entendimento que a procura dos diferentes serviços, e logo os recursos das estações de correio que por estes são utilizados, é refletido pelo número de clientes atendidos e o seu tempo de atendimento e não pelas áreas dedicadas à prestação

[7] "*Os cost drivers utilizados na alocação indireta dos Centros de Custo para as Secções são principalmente horas de trabalho, mas também podem ser considerados outros drivers, tais como metros quadrados, número de computadores ou volumes de transporte*".

[8] 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).

dos diferentes serviços (m^2), remetendo também para o Parecer da PwC[9], concluindo assim os CTT, que a força e a clareza do nexo de causalidade determina qual das situações definidas na Diretiva dos Serviços Postais é aplicável.

A este respeito acrescentam os CTT que, atualmente, os custos conjuntos das estações de correio são essencialmente imputados através de um *driver* indireto de custo, correspondendo à alínea b) do n.º 2 do artigo 16.º da Lei Postal, refletindo, a seu ver, 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, o que consideram estar implicitamente assumido na proposta da ANACOM sem que, no entanto, tenha sido demonstrado adequadamente nem clarificada a linha de raciocínio seguida.

Por conseguinte, argumentam que não existe uma justificação clara para introduzir esta alteração no SCA dos CTT.

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

Os CTT mencionam que, desde 1998 (ano de implementação do seu SCA e em que foi auditado e emitida declaração de conformidade pela ANACOM), 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, argumentando que antes da introdução dos serviços

[9] "*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*."

bancários, já os CTT prestavam múltiplos outros serviços não postais nas estações de correio e a todos estes imputavam os referidos custos conjuntos e comuns.

Referem a este respeito que os custos conjuntos das estações de correio, entre 2013 e 2017, têm sido alocados em cerca de **[Inicio de informação confidencial – IIC] [Fim de informação confidencial – FIC]** a serviços não postais e em cerca de **[IIC] [FIC]** a serviços financeiros, os quais, desde 2017, incluem também os serviços bancários, salientando que a ANACOM nunca identificou qualquer questão substancialmente relevante sobre a forma de alocação de custos ao nível das estações de correio antes de os CTT terem começado a oferecer serviços bancários em 2016, bem como também não explica a ANACOM, por que razão considera que a atual regra de imputação de custos utilizada pelos CTT deixou de ser adequada e não efetua qualquer avaliação económica da mesma.

Princípio 3 – Viabilidade: A medição dos m² das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços é altamente falível, morosa e onerosa

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

Argumentam a este respeito que, para além dos desafios analíticos, uma imputação dos custos com base nos m² dedicados a cada serviço traduz-se em dificuldades práticas substanciais, como seja a monitorização, em todas as estações de correio, por exemplo,

numa base mensal, do espaço utilizado por cada serviço, considerando assim que este nível de micro gestão é altamente desproporcionado e oneroso em relação ao objetivo que se pretende atingir.

Os CTT consideram que, em alternativa, seriam forçados a estabelecer regras fixas para a forma de utilização do espaço das estações de correio, diminuindo assim a flexibilidade da sua utilização e consequentemente o valor oferecido aos consumidores que visitam as estações de correio e, em última análise, a sustentabilidade da infraestrutura de retalho. Afirmam ainda que, e de acordo com o conhecimento disponível acerca da prática dos seus congéneres europeus prestadores do SU (PSU), que possuem nas suas estações de correio áreas dedicadas à prestação de serviços não postais, o principal *driver* aplicado 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 dos diferentes tipos de serviços (e, em alguns casos, o volume de serviços vendidos).

Entendimento da ANACOM

Os CTT alegam que o SPD da ANACOM critica os critérios utilizados na alocação de determinadas categorias de gastos conjuntos e comuns das estações de correio (e.g. depreciações e amortizações e respetivo custo de capital, rendas e alugueres, conservação e reparação, impostos e taxas, etc.), associadas aos bens tangíveis móveis e imóveis utilizados de forma partilhada quer pela atividade postal (CTT, S.A.) que pelas atividades desenvolvidas por outras entidades jurídicas distintas (e.g. Banco CTT, S.A., e/ou outras), não se retirando do referido SPD qualquer justificação para a alteração dos critérios desde sempre aplicados, nomeadamente, a explicação das razões pelas quais a ANACOM não os considera adequados e as que sustentam a introdução de novos critérios.

Conforme referido anteriormente, o entendimento expresso no SPD da ANACOM incide apenas sobre a repartição global dos gastos das estações de correio entre entidades jurídicas distintas tendo em conta a utilização em conjunto da mesma infraestrutura (estações de correio) para o desenvolvimento das suas atividades, não alterando os critérios de alocação dos gastos aos diferentes serviços prestados, donde se infere que do mesmo não resultam novos critérios de alocação de gastos aos produtos postais e não postais dos CTT, S.A..

Atendendo à análise efetuada pelos CTT à luz dos princípios (i) da causalidade, (ii) da coerência, e (iii) da viabilidade, importa salientar:

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

Num modelo *fully distributed costs*, conforme referido anteriormente, o princípio da causalidade dos gastos é independente da ordem cronológica pela qual os serviços são criados (considerados), mas tão somente está relacionado com os recursos consumidos e/ou utilizados na sua prestação, pelo que esses mesmos recursos devem ser partilhados pelos diversos serviços na medida em que estes os consomem. Aliás, este entendimento é também partilhado pelo consultor dos CTT na página 6 do seu parecer.

A auditoria realizada, aos resultados de 2016 do SCA dos CTT, concluiu que estes não se encontravam em conformidade, atendendo ao facto de diversas tipologias de gastos relativos às estações de correio (e.g. depreciações e amortizações e respetivo custo de capital, rendas e alugueres, conservação e reparação, impostos e taxas, etc.) não estarem a ser partilhadas pela totalidade dos serviços (postais e não postais) nestas prestados, em particular os serviços bancários, com a agravante de estes serem prestados por uma entidade jurídica distinta relacionada com os CTT, S.A..

A necessidade de garantir que o SCA dos CTT apenas reflete os gastos inerentes à atividade dos CTT, S.A., sendo excluídos quaisquer outros que estejam associados à partilha de recursos com outras entidades jurídicas distintas (e.g. CTT Expresso, Postcontacto, etc.) ainda que relacionadas com os CTT, é um princípio basilar que desde o início deve estar refletido no referido SCA.

A implementação do Banco CTT, com a consequente ocupação de área ao nível da rede de estações de correio, veio tornar material garantir a adequada partilha de recursos entre entidades jurídicas distintas que em comum utilizam a mesma infraestrutura no desenvolvimento das suas atividades.

A respeito da causalidade, os CTT fazendo alusão ao Parecer da PwC, onde é referido (pág.14) que: "*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 das lojas*", importa salientar que a obrigação regulamentar da prestação do SU não tem impedido o ajustamento da sua rede, como se tem verificado nos últimos anos.

Neste sentido, não é possível afirmar que a implementação do banco não resultou no alargamento da rede de retalho do operador postal pelo simples facto de que não existe o cenário contra factual, ou seja, caso o banco não tivesse sido implementado, não é evidente que tal não viesse a resultar numa redução da rede de estações de correio, nomeadamente, através do fecho de estações, da sua substituição por estações de menor dimensão (e consequente redução dos gastos que lhe estão inerentes) e/ou substituição por postos de correio.

Importa ainda salientar que o princípio da causalidade não pode ser analisado de forma isolada da metodologia atualmente utilizada no SCA (*fully distributed costs*), segundo a

qual os recursos devem ser partilhados por todos os serviços que os consumiram. Neste contexto, insiste-se uma vez mais que a hipotética utilização de uma metodologia incremental não só, não é coerente com a metodologia atualmente utilizada no SCA dos CTT, como seria ainda necessário identificar a ordem pela qual os serviços deveriam ser considerados, no sentido de determinar o incremento relevante, não sendo evidente que essa ordem correspondesse à ordem cronológica da criação dos diferentes serviços.

Adicionalmente, os CTT alegam que a proposta da ANACOM não é suportada pelas diretrizes do ERGP, ao não existir nos seus documentos (com exceção do documento *"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 empresa Correos[10]), qualquer menção quanto à utilização dos m^2 como *driver* para a alocação de gastos conjuntos e comuns.

A este respeito, atente-se nos documentos "*CERP (2009) Recommendations on Best Practices for Cost Accounting Rules III*", "*ERGP (2018) Report on the measurement and the allocation of delivery costs in the universal service postal network"* e *"Royal Mail (2017) ABC Costing Manual",* todos eles fontes de informação utilizados no parecer da PwC que serviu de suporte à pronúncia dos CTT, nos quais é mencionada a utilização dos m^2, entre outros *drivers*, para a partilha de gastos essencialmente relacionados com a utilização de instalações. Em particular o manual de custeio ABC da *Royal Mail*[11] refere que para qualquer unidade da empresa, e no que respeita à alocação dos gastos relacionados com as diferentes localizações ("*accommodation cost types*") são utilizados

[10] "Os *cost drivers* utilizados na alocação indireta dos Centros de Custo para as Secções são principalmente horas de trabalho, mas também podem ser considerados outros drivers, tais como metros quadrados, número de computadores ou volumes de transporte".

[11] *Royal Mail (2017) ABC Costing Manual.*

os m^2 como *driver*, dando mesmo o exemplo de uma localização na qual o gasto é repartido por três departamentos diferentes em função da respetiva área ocupada.

Demonstra-se assim que a proposta da ANACOM não só não vai ao arrepio das diretrizes europeias, como afirmam os CTT, como vai ainda ao encontro das diretrizes do *European Comitte for Postal Regulation* (CERP), do *European Group for Postal Services* (ERGP), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da legislação fiscal em vigor no que respeita a preços de transferência. A este propósito, é particularmente relevante o tratamento preconizado para o tratamento de transações entre entidades relacionadas, que estabelece que das relações entre entidades jurídicas distintas relacionadas não deverá resultar um tratamento privilegiado e vantajoso, devendo esta relação assentar nas condições normais de mercado praticadas entre entidades não relacionadas (*arm's length principle*)[12].

A própria pronúncia dos CTT é incoerente, quando por um lado, e baseando-se numa metodologia incremental alega não haver lugar à alocação de gastos ao Banco CTT, por considerarem que da sua implementação não resultou um aumento da área da rede de estações de correio e, por outro lado, entendendo que "*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.",* constata-se que tal racional não se verificou na partilha de gastos das estações de correio entre entidades jurídicas distintas.

Neste contexto, importa questionar como seria a imputação (e consequente faturação) do espaço utilizado, e dos recursos consumidos e/ou utilizados, num cenário em que a prestação de uma qualquer atividade económica (bancária e/ou outra) viesse a ser

[12] *CERP (2009) Recommendations on Best Practices for Cost Accounting Rules III*", *ERGP (2015) Common Position on Cost Allocation Rules.*

desenvolvida, em modos similares ao atual Banco CTT, por uma entidade jurídica diferente e não relacionada ou pertença do grupo CTT. Crê-se que dificilmente essa entidade conseguiria obter o mesmo tratamento privilegiado e vantajoso na obtenção dos recursos pretendidos e prestados pelos CTT ao Banco CTT, refletidos no estabelecimento de um preço incremental.

A este respeito, é um facto inegável que a prestação de uma atividade bancária e/ou outra, assente num modelo de retalho, que não exclusivamente a prestação de serviços através de plataforma eletrónica, requer a existência de uma rede de balcões e consequentemente suporta todo um conjunto de gastos que não dependem da respetiva atividade bancária e/ou outra (e.g. depreciações e amortizações, custo de capital, rendas e alugueres, impostos e taxas, conservação e reparação, seguros, limpeza, vigilância, gastos de condomínio, etc.) mas sim dos ativos tangíveis, móveis e imóveis que constituem a rede implementada, e que são por si utilizados.

Considere-se um exemplo extremo em que uma rede de retalho, não obstante estar instalada e completamente operacional, não tivesse registado qualquer atividade. A aplicação de um critério de alocação em função da atividade resultaria numa ausência de gastos alocados a essa mesma atividade, o que dificilmente poderia refletir a natureza do negócio em questão.

A metodologia incremental utilizada pelos CTT na alocação, ao Banco CTT, dos gastos associados à utilização das estações de correio conduz assim a que apenas lhe sejam imputados os gastos incrementais incorridos, os quais são pelos CTT classificados como "*um conjunto de custos destinados exclusivamente a dotar as estações de correio para a prossecução da atividade bancária*". Neste sentido, facilmente se constata que a utilização de uma metodologia incremental tem como resultado uma não imputação ao Banco CTT de um conjunto de gastos que seriam incorridos por qualquer rede bancária

comparável, traduzindo-se num tratamento privilegiado e vantajoso atribuído ao Banco CTT, o qual dificilmente seria concedido a qualquer outra entidade jurídica distinta não pertencente ao Grupo CTT.

Acresce ainda, e tal como referido anteriormente, que a prestação de serviços bancários através de uma rede de retalho tem inerente a disponibilidade de uma capacidade instalada, e como tal todo um conjunto de gastos que são incorridos independentemente dos serviços que venham a ser prestados, ou seja da sua atividade. Não obstante os CTT considerarem não existir uma causalidade que justifique a partilha destes gastos com o Banco CTT, S.A., alegando que da implementação do banco não resultou um aumento da rede de estações de correio, e como anteriormente foi mencionado, não está provado que, e caso o referido banco não tivesse sido implementado, não ocorreriam ajustamentos na rede de estações de correio que se viessem a traduzir numa diminuição da mesma (em estações de correio ou na área por estas ocupada) e/ou substituição por postos de correio, com a consequente redução ao nível dos gastos que lhe estão inerentes.

A proposta da ANACOM visa assim garantir uma adequada partilha dos gastos das estações de correios entre entidades jurídicas distintas e relacionadas em moldes similares ao que tenderia a verificar-se entre entidades não relacionadas, distinguindo para as diferentes categorias de gastos a sua partilha em função da área (m^2) ou da atividade (gastos com pessoal) consoante o fator que tenderá a influenciar na variação da ocorrência de cada uma das categorias de gasto. A ANACOM considera que a sua proposta está em linha com as melhores práticas e, face à solução apresentada pelos CTT, tem maior aderência com a realidade dos negócios em questão.

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

A proposta da ANACOM, conforme foi anteriormente referido, não vem alterar os critérios que vêm sendo utilizados no SCA, para alocação aos produtos e serviços dos gastos relativos às estações de correio, nem tão pouco vem definir a utilização de critérios diferenciados na sua alocação aos produtos do SU e do serviço não universal (SNU) dos CTT, cumprindo assim o disposto na Lei Postal, a qual estabelece a adoção de critérios semelhantes na alocação a ambos os serviços (SU e SNU). A proposta da ANACOM incide, apenas e só, na partilha dos gastos com as estações de correio entre entidades jurídicas distintas, ou seja, ao nível da determinação do montante global de gastos que deverá ser considerado para efeitos do SCA dos CTT, S.A.

Argumentam os CTT que antes da prestação de serviços bancários eram já prestados, nas estações de correio, múltiplos outros serviços não postais e que a todos estes eram imputados os referidos gastos conjuntos e comuns.

Atente-se ainda que são os próprios CTT que referem na sua pronúncia que: *"(…) o SCA 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"*. Adicionalmente, a respeito do tratamento dos gastos conjuntos das estações de correio, excluindo os gastos com pessoal, afirmam que: "*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 de pessoal."*

Constata-se assim que são os próprios CTT, no âmbito da sua pronúncia, a identificar a contradição existente nos resultados de 2016 do seu SCA, que tem por base uma

metodologia *fully distributed costs* quando, por um lado, ao aplicarem uma metodologia incremental reconhecem que o referido SCA não foi orientado para alocar ao Banco CTT os gastos conjuntos e comuns que não os gastos com pessoal e, por outro lado, afirmam que antes mesmo da implementação do banco prestavam uma diversidade de produtos não postais aos quais eram imputados os gastos conjuntos e comuns das estações de correio, sendo certo que nem todos eles terão significado um aumento da rede de estações de correio.

Idêntica conclusão se pode também retirar da observação do gráfico constante da pronúncia dos CTT relativo à repartição dos gastos conjuntos das estações de correios no período entre 2013 e 2017 (figura 2 – página 11) quando não se verifica, a partir de 2016, um aumento da proporção de gastos alocados aos produtos financeiros e Banco CTT, o que seria previsível que tivesse acontecido com a implementação do banco e o consequente aumento de consumo de recursos em simultâneo com a tendência de redução da importância relativa dos serviços postais que se verifica.

Adicionalmente, não obstante os CTT referirem que a ocupação da rede de estações de correio pelo banco foi diminuta, em 2016, não se percebe porque razão o SCA não teve este aspecto em consideração *ab initio*, atendendo a que, desde logo, era previsível que tal não se verificaria nos exercícios subsequentes. Acresce ainda que, em face da auditoria realizada aos resultados de 2015 do referido SCA, a ANACOM prontamente sinalizou que deveria ser efetuada uma adequada partilha de recursos entre ambas as atividades, no caso em particular entre a atividade postal e a atividade bancária, devendo ser instituídos procedimentos e/ou metodologias que permitissem tal partilha.

O entendimento expresso no SPD da ANACOM tem como objetivo corrigir uma incorreta partilha de gastos entre entidades jurídicas distintas pela utilização em comum da mesma infraestrutura, em termos conceptuais, tendo em consideração um SCA assente

numa metodologia *fully distributed costs*, como também do facto de esta incorreção tender a avolumar-se nos exercícios seguintes (*ceteris paribus*), razão pela qual o entendimento expresso no referido SPD estabelece a reformulação dos resultados do SCA já remetidos a esta Autoridade, ou seja, de 2016 e de 2017.

Princípio 3 – Viabilidade: A medição dos m² das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços é altamente falível, morosa e onerosa

A respeito da viabilidade da implementação da proposta expressa no entendimento do SPD da ANACOM quanto à partilha de gastos das estações de correio, em função da área ocupada (m^2) pelas diferentes atividades e/ou entidades jurídicas, alegando os CTT a este respeito a existência de dificuldades práticas substanciais que se prendem com a monitorização mensal do espaço ocupado por cada serviço (o que no seu entendimento seria desproporcionado e oneroso face ao objetivo que se pretende atingir), entende esta Autoridade prestar o esclarecimento a seguir descrito.

As áreas ocupadas pelo Banco CTT, e ou outras entidades jurídicas distintas, nas estações de correio tendem a ser relativamente fixas, à semelhança do que acontece com parte das áreas afetas à prestação de outros serviços prestados pelos CTT, S.A., sejam estes postais e/ou não postais.

Concedendo a ANACOM que uma eventual variação nas áreas ocupadas ao longo do ano, que segundo os CTT resultará de um efeito sazonal, poderá inviabilizar uma medição permanentemente atualizada, entende-se, contudo, que este efeito não tenderá a ser de tal forma relevante que impossibilite uma repartição efetuada numa base anual, devendo ser instituídos procedimentos que possibilitem a sua atualização regular.

Neste sentido, à semelhança de outros *drivers* utilizados na repartição de gastos no SCA (e.g. tempos padrão no atendimento, unidades equivalentes de correspondência (UEC),

sondagens de tráfego nos transportes), nada obsta que a repartição das áreas afetas, uma vez apurada, seja utilizada numa base anual, devendo, no entanto, ser instituídos procedimentos regulares de atualização, nomeadamente, através da realização de um novo estudo, a cada dois anos, ou a atualização da informação existente, sempre que se venha a verificar uma alteração relevante, como por exemplo a abertura de novos espaços destinados a outras entidades jurídicas distintas, refletindo, tanto quanto possível, a realidade operacional das estações de correio.

Entende assim a ANACOM que não será desproporcionado obter as áreas das estações de correio ocupadas na prestação de serviços por outras entidades jurídicas, até porque, aquando da adaptação e/ou remodelação das estações de correio terá sido necessário proceder ao planeamento do seu *layout* e às áreas afetas a cada entidade jurídica (atividade), supondo-se que parte significativa desta informação terá já sido trabalhada e esteja fácil e imediatamente disponível.

Por último, importa salientar que a proposta da ANACOM não pretende ser desproporcionada e onerosa no que respeita aos objetivos que se pretende atingir ao nível da regulação da atividade postal. Neste sentido, e em particular no que respeita à partilha de gastos nas estações de correio em função da área ocupada (m^2) por cada uma das entidades jurídicas distintas, esclarece-se que esta partilha deve ter por base:

1) A área efetiva ocupada pelos CTT, S.A. (*front-office* e *back-office*) para a prestação dos seus serviços postais e não postais, a qual deve incluir: (i) a área correspondente aos balcões para a prestação do serviço; (ii) a área utilizada pelo operador (incluindo áreas de apoio); (iii) a área de permanência do cliente que deve corresponder a 1,5 m^2, por balcão, a qual se entende ser razoável para um atendimento adequado, salvaguardando a confidencialidade a este inerente; e, (iv) a área das zonas de exposição;

2) A área efetiva ocupada por cada uma das entidades jurídicas distintas (*front-office* e *back-office*) na prestação das suas respetivas atividades, a qual deve incluir: (i) a área específica para a prestação da respetiva atividade; (ii) a área correspondente aos balcões dedicados (caso existam) para prestação do serviço; (iii) a área utilizada pelo operador (incluindo áreas de apoio); (iv) a área de permanência do cliente que deve corresponder a 1,5 m^2, por balcão dedicado, a qual se entende ser razoável para um atendimento adequado, salvaguardando a confidencialidade a este inerente; e, (v) a área das zonas de exposição utilizadas especificamente pelas entidades jurídicas distintas na prestação das atividades respetivas;

3) A área remanescente da estação de correios que não tenha sido contabilizada nos pontos anteriores (incluindo balcões de atendimento misto), deve ser distribuída pelas diferentes entidades jurídicas distintas que desenvolvem a sua atividade na respetiva estação de correios, em proporção das áreas que anteriormente lhe foram alocadas;

4) A informação obtida relativamente às áreas mencionadas nos pontos anteriores deverá resultar de medição efetuada às estações de correio nas quais sejam prestados serviços por qualquer outra entidade jurídica distinta que não os CTT, S.A., devendo esta informação ser passível de ser auditada em momento posterior, no sentido de esta Autoridade a validar, caso assim o entenda; e,

5) A repartição de gastos em função da área ocupada (m^2) relativamente às estações de correio onde são prestados serviços por mais de uma entidade jurídica distinta, e para as quais não tenha sido possível concretizar a sua medição de forma tempestiva, no sentido de apresentação dos resultados

reformulados de 2016 e 2017, será efetuada de forma equitativa entre as diferentes entidades jurídicas que operam na respetiva estação de correio.

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

Os CTT referem que a ANACOM propõe que os gastos relacionados com bens tangíveis móveis (depreciações e amortizações e respetivo custo de capital, rendas e alugueres, conservação e reparação, utilidades e consumíveis) sejam alocados 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, ou alternativamente, em função da proporção dos gastos com pessoal alocados a cada uma referidas atividades, em cada um dos respetivos exercícios.

A este respeito, fazem notar que não existe informação de gestão passível de ser auditada sobre os consumos de cada uma das atividades dos recursos acima referidos, e que 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.

Adicionalmente, e remetendo para o Parecer da PwC (p. 16), o qual salienta que a proposta da ANACOM não é consistente com a abordagem que vem sendo utilizada desde 1998 na alocação dos custos conjuntos das estações de correio, consideram os CTT que a proposta da ANACOM 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* m^2 de área dedicada.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM esclarece uma vez mais que o entendimento expresso no seu SPD não vem alterar os critérios de alocação de gastos aos produtos e serviços que vêm sendo utilizados no SCA, incidindo apenas, e só, na partilha de gastos entre entidades jurídicas distintas resultante da utilização conjunta das mesmas infraestruturas (e.g. estações de correio), para o desenvolvimento das suas respetivas atividades, razão pela qual considera não existir qualquer inconsistência com a metodologia que vem sendo seguida desde 1998, contrariamente ao que se verifica atualmente no seu SCA com a alocação de gastos ao Banco CTT, em resultado de uma metodologia incremental, atendendo a que o referido SCA assenta numa metodologia *fully distributed costs*.

Neste sentido, e tendo em consideração os comentários dos CTT quanto à não existência de informação de gestão, passível de ser auditada, a ANACOM entende que os gastos relacionados com bens móveis (depreciações e amortizações e respetivo custo de capital, rendas e alugueres, conservação e reparação, utilidades e consumíveis) podem ser alocados em função do tempo de atendimento, sendo também entendimento desta Autoridade de que este pode ser considerado como uma *proxy* razoável no sentido de refletir o consumo destes recursos em cada uma das atividades, sem prejuízo de, relativamente a estes gastos, os CTT procederem a uma adequada análise prévia sobre qual o *driver* que mais se adequa à sua correta repartição, caso seja aplicável, devendo manter toda a informação necessária que permita em momento posterior auditar os critérios de repartição utilizados, quer no que respeita aos valores alocados, quer no que respeita aos racionais utilizados e respetivas justificações.

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

Os CTT referem que a ANACOM, no seu SPD, 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*", indicando 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, metodologia com a qual concordam e que têm seguido desde 1998.

Contudo, referem que a ANACOM argumenta que, adicionalmente, também os gastos relativos à inatividade devem ser "*adequadamente segregados entre a atividade postal, bancária e/ou outras, devendo, em particular, e por forma a manter a coerência, a inatividade dos trabalhadores deve ser repartida entre a atividade postal, bancária e/ou outras na mesma proporção que os gastos com pessoal desses mesmos trabalhadores*", reiterando a sua discordância, que ao longo dos anos, têm vindo a manifestar junto da ANACOM quanto à alocação dos gastos de inatividade a outros serviços que não os postais.

Os CTT esclarecem que, 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 (e.g. por não haver clientes nesse momento) nem com a realização de tarefas de *backoffice* ou de gestão, sendo um custo para os CTT o valor pago aos trabalhadores referente a este tempo de inatividade.

Não obstante a ANACOM afirmar no SPD que a inatividade dos trabalhadores deve ser repartida entre a atividade postal, bancária e/ou outras, os CTT consideram evidente que

a inatividade é causada pela natureza dos serviços retalhistas (à semelhança de outras atividades de retalho), e que é agravada pela diminuição da procura dos serviços postais e está associada a uma percentagem crescente da inatividade ao longo do tempo. Entendem assim os CTT que a introdução de serviços bancários (e de todos os serviços não postais) na rede de estações tem, *ceteris paribus*, um efeito de redução da inatividade.

Consideram ainda que, 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 sua qualidade de serviço (i.e., definição de objetivos de tempo de espera no atendimento), traduzem-se na necessidade de manter, na rede de estações de correio, um certo nível de potencial de trabalho para a prestação de serviços no âmbito do SU e não de outro tipo de serviços.

Assim, defendem os CTT que uma forma de reduzir o custo da inatividade consiste em diversificar as atividades comerciais desenvolvidas nas estações de correio uma vez que o potencial de trabalho total nem sempre pode ser reduzido na mesma medida da diminuição da atividade como consequência de uma menor procura, considerando assim que parte do tempo de inatividade dos trabalhadores das estações de correio pode ser dedicado à comercialização de outros serviços.

Consideram assim importante analisar a causa da inatividade e se efetivamente representa um custo comum aos serviços postais e serviços bancários, argumentando que sem a diversificação com a prestação de outros serviços, a inatividade na rede de estações de correio tenderia a aumentar, remetendo a este respeito para o Parecer da 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.º 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 do 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."

Entendimento da ANACOM

Conforme já mencionado, a ANACOM reconhece que a implementação do Banco CTT nas estações de correio resulta na criação de sinergias, as quais devem não só ser aproveitadas pela atividade bancária, como deverão também beneficiar os próprios CTT, S.A., na medida em que, e conforme mencionado pelos CTT, tendo em conta o potencial subaproveitamento da rede de estações de correio, resultante de uma diminuição da procura, deverá ser prosseguido o objetivo de diversificação dos serviços prestados, otimizando assim a rede e contribuindo para a sustentabilidade do serviço postal, em particular do SU.

Não obstante, é necessário ter em consideração que o SCA dos CTT tem como base uma metodologia *fully distributed costs*, razão pela qual o gasto inerente à inatividade das estações de correio deve ser repartido pela totalidade dos serviços nestas prestados. Assim não fosse, e os gastos com a inatividade não seriam alocados à atividade bancária e/ou outras, mas apenas exclusivamente à atividade postal (CTT, S.A.), resultando assim na aplicação de um racional incremental, o que como referido

anteriormente, não seria coerente com um SCA baseado numa metodologia *fully distributed costs* e da qual resulta que a totalidade dos recursos utilizados na prestação de um conjunto de serviços deve ser repartida por todos esses serviços.

Os serviços bancários de retalho cuja prestação assente numa rede de balcões, à semelhança de qualquer outro serviço retalhista, está sujeito à inatividade, a qual é traduzida pelos tempos "mortos", resultante da disponibilidade de recursos humanos que se encontrem inativos entre o atendimento de clientes.

À semelhança do que tem vindo a ser o entendimento da ANACOM, não pode esta Autoridade aceitar que sinergias relativas a gastos com inatividade, resultantes da partilha das estações de correio por entidades jurídicas distintas para a prestação das suas atividades, não sejam partilhadas por estas mesmas entidades, sendo este gasto da inatividade imputado exclusivamente à atividade dos CTT, S.A. penalizando apenas os gastos (e consequentemente os preços) dos serviços regulados, como se constata no caso do Banco CTT, em resultado de uma metodologia incremental, a qual não é coerente com a metodologia que norteia a preparação de resultados do SCA dos CTT.

A proposta da ANACOM relativamente à partilha dos gastos de inatividade em função dos gastos com pessoal dos respetivos trabalhadores implica que sejam imputados à atividade bancária e/ou outra, os gastos de inatividade dos trabalhadores que a estas estejam exclusivamente afetos, e nos casos em que os trabalhadores estejam afetos a uma ou mais atividades, a correspondente inatividade seja repartida entre estas na proporção dos gastos com pessoal a estas alocados.

Importa a este respeito salientar que se assim não fosse tal resultaria numa alocação da mesma tipologia de gastos com critérios diferenciados para diferentes serviços, situação esta que não estaria conforme a Lei Postal, a qual estabelece que devem ser aplicados os mesmos fatores de custo a ambos os serviços (alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º), numa

referência aos produtos e/ou serviços incluídos no SU e não incluídos no SU (artigo 15.º n.º 1).

Adicionalmente, importa ainda salientar que, não obstante os gastos relativos à inatividade serem partilhados pela totalidade das atividades e/ou entidades jurídicas distintas que partilham as estações de correio para a prestação dos seus respetivos serviços, tal não obsta a que a atividade bancária e/ou outras não venham a beneficiar das sinergias verificadas, na medida em que os gastos com inatividade que lhe serão alocados tenderão a ser inferiores ao que teriam de suportar comparativamente com o cenário em que tivesse que desenvolver uma rede de balcões *per se*.

A ANACOM entende assim manter o entendimento expresso no seu SPD de que os gastos relativos à inatividade dos trabalhadores devem ser adequadamente partilhados entre a atividade postal (CTT, S.A.), a atividade bancária (Banco CTT, S.A.) e/ou outras entidades jurídicas, na mesma proporção que os gastos com pessoal desses mesmos trabalhadores.

Adicionalmente, e no que respeita a este critério de repartição, deverão os CTT garantir a existência de documentação de suporte adequada e devidamente detalhada que possibilite a auditoria em momento posterior dos montantes alocados a cada uma das referidas entidades (CTT, S.A., Banco CTT, S.A. e/ou outra).

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

No que respeita à repartição equitativa, ou seja, 50% para o Banco CTT e 50% para os CTT, dos custos mencionados nas alíneas a) a g) do ponto 2.1.2 da sua resposta e dos gastos com pessoal, na impossibilidade de se aferir: (i) o espaço utilizado por cada atividade e (ii) o tempo despendido na prestação de diferentes serviços, os CTT entendem

que esta alocação equitativa não está alinhada com os princípios de alocação de custos por não refletir o princípio da causalidade, sendo seu entendimento que o que determina os custos das estações é o número de clientes que a elas afluem e o tempo despendido com o seu atendimento, e que uma repartição de custos 50%-50% entre o Banco CTT e os CTT não traduz a procura dos serviços destas entidades e a origem dos seus custos.

Entendem os CTT que esta abordagem não é uma forma transparente e objetiva de repartir os custos comuns das estações de correio, na medida em que não é claro o motivo pelo qual 50% dos custos conjuntos das estações de correio devam ser imputados ao Banco CTT, salientando a este respeito que a rede de estações de correio (e estações onde o Banco CTT está presente) constitui um ponto de acesso não apenas a uma rede comercial bancária e postal, mas a várias redes comerciais distintas onde é disponibilizada uma vasta gama de produtos e serviços para além dos serviços postais e bancários (e.g. *Express Mail Service* (EMS), serviços financeiros, merchandising, etc.).

Adicionalmente, e designadamente, aquando da impossibilidade de usar o *driver* m^2, os CTT afirmam não compreender 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.

Entendimento da ANACOM

A proposta da ANACOM de partilha equitativa relativamente aos gastos mencionados nas alíneas a) a g) do ponto 2.1.2 da pronúncia dos CTT, bem como dos gastos com pessoal, resultante da impossibilidade de se aferir: (i) o espaço utilizado por cada atividade e (ii) o tempo despendido na prestação de diferentes serviços, não pode nem deve ser entendida como uma proposta de partilha de gastos que tenha como objetivo primeiro refletir o princípio da causalidade.

Atente-se que o entendimento expresso no SPD da ANACOM não privilegia a adoção de uma repartição equitativa em detrimento de outro critério de alocação, antes pelo contrário, referido que tal repartição apenas e só deverá ser utilizada na impossibilidade prática de aplicação dos critérios propostos, nomeadamente na falta de informação de gestão que possibilite a aplicação de tais critérios.

Constata-se assim que a proposta de repartição equitativa é somente uma alternativa supletiva e de último recurso que tem por objetivo primeiro possibilitar implementar a reformulação dos resultados do SCA, ultrapassando temporariamente as potenciais dificuldades práticas alegadas pelos CTT, se aplicável, deixando esta alternativa de ser utilizada logo que as referidas dificuldades de aplicação dos critérios propostos se encontrem ultrapassadas.

É ainda entendimento da ANACOM que a aplicação desta repartição equitativa não distorceria significativamente os resultados do SCA atendendo a que a sua aplicação supletiva incide sobre um montante de gastos que se estima não ser demasiado expressivo, na medida em que seria aplicada apenas parcialmente sobre uma realidade que os próprios CTT não consideram relevante quando sugerem que "(…) *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*".

Por outro lado, reitera-se que a ANACOM entende que o consumo de recursos não é apenas consequência do volume de atividade comercial num cenário em que existem recursos físicos e humanos disponíveis e reservados para esse efeito, mesmo que hipoteticamente não se registe atividade alguma.

Neste sentido, considera a ANACOM que sempre que os critérios propostos para partilha de gastos entre entidades jurídicas distintas, sejam estes em função da área ocupada ou dos gastos com pessoal, não possam ser aplicados, nomeadamente por ausência de informação que possibilite a sua aplicação, a referida partilha deverá ser efetuada de forma equitativa entre as diferentes entidades jurídicas que prestam os seus serviços partilhando a mesma infraestrutura.

Não obstante no SPD a repartição equitativa ter privilegiado a relação CTT, S.A. e Banco CTT, S.A., o mesmo racional deverá ser utilizado sempre que outras entidades jurídicas partilhem esta infraestrutura (estações de correio), pelo que a proporção a aplicar deve resultar do número de entidades que partilham a infraestrutura.

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

Entendem os CTT que as propostas de alocação de custos constantes do SPD da ANACOM constituem um desincentivo à diversificação impactando de forma negativa na sustentabilidade do PSU, o que por si só deveria desaconselhar a sua adoção tendo em consideração o princípio da sustentabilidade do SU, plasmado na Lei Postal e na legislação Europeia.

A este respeito salientam que os operadores postais, como empresas multisserviços que são, prestam uma diversidade de serviços alavancando a capacidade da sua rede postal (para além das correspondências e encomendas) alargando a gama de serviços prestados a um conjunto de serviços não postais.

Salientam os CTT que o normativo da União Europeia, plasmado na Diretiva dos serviços postais, e transposto pela Lei Postal, visa introduzir a liberalização total do sector através da supressão de privilégios e permitindo em contrapartida que os operadores postais

adotem uma orientação mais comercial como forma de garantir a prestação sustentável do SU.

Mencionam a este respeito que, num mercado liberalizado, os serviços prestados pelos operadores postais concorrem em diferentes mercados ou segmentos de mercado, com serviços de outras empresas (incluindo soluções digitais), pelo que a utilização da infraestrutura da rede postal para a prestação de múltiplos serviços (economias de gama) é essencial na geração de sinergias e promove uma produção mais eficiente, assinalando que se trata de uma tendência que vem sendo seguida por todos os prestados do SU na Europa como forma de diversificarem as suas receitas e deixarem de depender, em larga medida, da correspondência postal. Neste contexto, entendem os CTT não ser de estranhar terem procurado uma maior diversificação (e.g. introdução de serviços bancários) nos últimos anos.

Segundo os CTT, a Lei Postal, em linha com a Diretiva dos Serviços Postais, prevê ainda que os prestadores de serviços postais, para fazerem face à concorrência e às novas exigências dos consumidores e assegurarem novas fontes de financiamento, possam diversificar as suas atividades, sinalizando que a Diretiva promove uma maior eficiência face aos novos desafios da concorrência. Neste contexto, é seu entendimento que 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, argumentando que a prestação de serviços postais isoladamente, ao desperdiçar as referidas sinergias, será necessariamente mais dispendiosa, pelo que os clientes dos serviços postais (incluindo do SU) beneficiam da prestação conjunta destes serviços.

Por conseguinte, consideram desejável a prossecução desta produção integrada de serviços postais e não postais devendo tal ser refletido pelos sistemas de imputação de custos para o que os critérios de alocação de custos devem ser objetivos e consentâneos com a realidade económica para, simultaneamente, evitar distorções na formação de

preços e assegurar a prestação do SU, que deverão sempre respeitar os limites estabelecidos pelo direito da concorrência, sendo seu entendimento que este último não é a questão nem a justificação apresentada para a atual proposta da ANACOM.

Prosseguem os CTT referindo que, embora alguns custos do sistema postal possam ser facilmente identificados e rastreados até serviços individuais ou categorias de serviços e diretamente atribuídos a esses serviços, consideram existir, no entanto, uma parte substancial dos custos, que se tratando de custos conjuntos e comuns a vários serviços, será necessária uma abordagem adequada para a sua imputação.

Segundo os CTT, o artigo 15.º da Lei Postal, em linha com o artigo 14.º da Diretiva dos Serviços Postais, estabelece que os princípios utilizados devem ser objetivamente justificáveis e aplicados de forma coerente, e que tal pode ser verificado anualmente pelos auditores externos em todas as atividades postais do prestador de SU e que, da sua análise, quaisquer observações efetuadas devem refletir o princípio da causalidade dos custos, o qual norteia o custeio baseado nas atividades (ABC - *Activity Based Costing*).

No entender dos CTT, 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. Argumentam ainda que os consumidores que anteriormente só podiam utilizar as estações de correio para os serviços postais, podem agora também usufruir dos serviços da banca de retalho. Consideram assim que não só os seus recursos são utilizados de forma mais eficiente, como também alguns consumidores poupam recursos, ao usufruir de serviços postais e bancários numa única deslocação e que com o crescimento expectável do Banco CTT este benefício será maior à medida que o Banco CTT diversificar os seus serviços e melhorar a sua proposta de valor.

Neste sentido, os CTT afirmam que a presença do Banco CTT, no sector da banca de retalho, tem contribuído positivamente para o panorama competitivo do mercado nacional,

proporcionando uma maior escolha aos consumidores e promovendo uma maior eficiência no sector bancário e pressionando os preços.

Os CTT apresentam ainda argumentos relacionados com a capacidade de entrada no mercado e com a promoção da concorrência no sector bancário as quais, ainda que fora do âmbito da ANACOM, entendem ser 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 estações de correio, concluindo que se esperam efeitos pós-concorrenciais da entrada no mercado português de um novo operador bancário de retalho, com uma escala significativa, numa altura em que, nas palavras dos CTT, a banca de retalho está estagnada senão em declínio, considerando notável a contribuição do Banco CTT ancorada fundamentalmente nas sinergias na utilização da infraestrutura postal existente.

Finalmente, salientam que a partilha da infraestrutura de retalho pode ter um impacto positivo no sector bancário, trazendo benefícios aos seus consumidores, sem que tal cause quaisquer danos ao consumidor postal, o qual, segundo os CTT, utiliza cada vez menos as estações de correio devido, por exemplo, à digitalização e à mudança de hábitos de consumo. Argumentam a este propósito que a procura da eficiência e de economias de gama é exatamente o que se espera de uma empresa orientada para o mercado e para o consumidor, concluindo não haver nada de nefasto em encontrar sinergias ao nível da infraestrutura partilhada, especialmente tendo em conta que a diminuição do consumo de serviços postais aumentou a oportunidade de diversificar a oferta na rede de retalho postal.

A este respeito os CTT identificam um estudo recente elaborado pela *Copenhagen Economics,* para a Comissão Europeia, que conclui que a diminuição do volume da correspondência postal incita muitos operadores postais a prosseguirem economias de gama, através de estratégias de diversificação, para garantia da viabilidade económica

das suas densas redes postais, sendo os serviços financeiros identificados como um dos serviços adjacentes mais comuns[13].

Entendem assim os CTT que, o desincentivo à adequada utilização das economias de gama decorrentes da prestação de serviços financeiros pode prejudicar a sustentabilidade dos PSU no futuro, pelo que, a fim de assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do SU e, consequentemente, das empresas encarregues da sua prestação, consideram essencial prosseguir uma estratégia de diversificação das áreas de negócio, à semelhança dos seus congéneres a nível internacional, tendo em conta o contexto de progressiva redução do tráfego postal, devido fundamentalmente à digitalização da economia e substituição eletrónica.

Entendimento da ANACOM

Conforme referido anteriormente, a ANACOM reconhece que os CTT, como empresa que prestam uma multiplicidade de serviços (postais e não postais) através de uma única rede de retalho (estações de correio) devem procurar a obtenção de sinergias através da diversificação dos serviços prestados, como o objetivo de otimizar a rede de estações de correio, minimizando os potenciais efeitos resultantes de uma diminuição da procura de serviços postais (e consequentemente da sua menor ocupação) contribuindo de forma positiva para a sustentabilidade do serviço postal.

Neste contexto, reconhece que a implementação do Banco CTT resulta na obtenção de sinergias que visam prosseguir os objetivos acima enumerados, não existindo na

[13] Em que 25 em 30 prestadores do SU afirmam prestar serviços financeiros. De 24 respostas, 16 prestadores do SU afirmam que os serviços financeiros são de elevada ou moderadamente elevada importância para a sustentabilidade futura da obrigação de prestação do SU (*Copenhagen Economics (2018) Main Developments in the Postal Sector 2013-2016*).

proposta desta Autoridade qualquer oposição à referida diversificação e consequente obtenção de sinergias.

Importa, no entanto, salientar a incoerência nos argumentos dos CTT quando, por um lado, alegam qua a implementação do Banco CTT nas estações de correio vem, através da diversificação de serviços prestados, permitir a obtenção de sinergias e que destas beneficiará a sustentabilidade da atividade postal e, por outro lado, defendem que a partilha de gastos pela utilização da rede seja efetuada com base numa metodologia incremental, da qual resulta numa desproporcionalidade entre a sinergia alocada ao Banco CTT e aos CTT,S.A, com claro prejuízo para este último e consequentemente para a sustentabilidade do serviço postal.

A proposta da ANACOM resulta na incorporação dessas sinergias, quer nos gastos dos serviços postais, quer nos gastos dos restantes serviços (como os bancários) prestados pelos CTT. Por conseguinte, os CTT ao não alocarem os gastos de forma correta, penalizam os gastos dos serviços postais por contrapartida de uma diminuição dos gastos dos serviços bancários por si prestados, impactando de forma significativa os gastos alocados a estas duas áreas de negócio.

Assim, e como referido anteriormente, não pode esta Autoridade aceitar que da atual partilha de gastos, e em consequência da aplicação de uma metodologia incremental contrária à metodologia *fully distributed costs*, que está na base do SCA, resulte um financiamento indireto da atividade do Banco CTT, S.A. por parte dos CTT, S.A., sem prejuízo para a relevância do Banco CTT no sector bancário.

Acresce ainda que, e como anteriormente referido, a metodologia incremental defendida pelos CTT não cumpre também com a Lei Postal, em particular com a alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º, a qual estabelece que devem ser devem ser aplicados os mesmos fatores

de custo a ambos os serviços, numa referência aos produtos e/ou serviços incluídos no SU e não incluídos no SU (artigo 15.º n.º 1).

Em concreto, e no que respeita à proposta de partilha de gastos expressa no SPD, esta não só vai ao encontro da metodologia utilizada no SCA e do estabelecido na Lei Postal (anteriormente mencionado), como pretende também garantir a partilha de gastos pela utilização em comum da mesma infraestrutura, entre entidades jurídicas distintas e relacionadas, tendo por base a aplicação de normais condições de mercado ("*arm's length principle*"), o que não obsta a que o serviço postal beneficie das sinergias decorrentes de diversificação de serviços oferecidos em resultado da implementação do Banco CTT, muito pelo contrário.

Por conseguinte, na medida em que tenderá a existir um maior equilíbrio na alocação das sinergias a ambas as atividades (postal e bancária) em resultado da proposta da ANACOM, não pode assim ser assacada a esta Autoridade que desta proposta venha a resultar um prejuízo para a atividade dos CTT, S.A., por não beneficiar das referidas sinergias, com também não pode ser alegado que a atividade bancária não venha a beneficiar de sinergias comparativamente a um cenário em que tivesse de desenvolver uma rede de balcões do banco *per se*, onde os gastos incorridos seriam tendencialmente mais elevados.

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

Os CTT esclarecem que as diferenças na alocação dos custos da rede de estações de correio ao Banco CTT efetuada em 2016 face a 2017, devem ser vistas à luz do cronograma da implementação do Banco CTT, o qual revela:

(i) a abertura da sede do Banco CTT (novembro de 2015), em regime de *soft opening* e apenas para os colaboradores dos CTT;

(ii) abertura ao público em geral, iniciada em março de 2016, com 52 balcões e continuando gradualmente a abertura de novos, terminando em dezembro de 2016, com um total de 202 balcões; e,

(iii) abertura de mais 6 balcões, em 2017, passando o Banco CTT a estar disponível num total de 208 balcões.

Tratamento dos custos diretos decorrentes da instalação do Banco CTT

Segundo os CTT, em 2016 e 2017, o SCA 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 existindo diferenças conceptuais ou de alocação destes gastos entre 2016 e 2017.

A este respeito salientam que, atendendo ao princípio da causalidade, estes gastos apenas foram imputados a serviços bancários, apesar de alguns se traduzirem em benefícios de que usufruíram todos os clientes das estações de correio, incluindo os clientes de serviços postais, ao beneficiarem da melhoria dos meios físicos e técnicos das estações e das competências dos recursos humanos.

Segundo os CTT, não só a abordagem da alocação dos custos incrementais relativos à prestação dos serviços bancários é favorável aos clientes dos serviços postais, como entendem que também permite testar como a causalidade correta dos custos desafia a utilização dos m^2 como *driver* de alocação de custos.

Neste sentido, exemplificam que a abertura do Banco CTT numa determinada estação de correio, e em função dos requisitos necessários à operação bancária, motiva a instalação

de um conjunto de câmaras de segurança na estação de correios, atributo este que, não obstante desejável na atividade postal, não é necessário.

Segundo os CTT, seria possível obter um rácio (por cada câmara) dos m^2 da área de atendimento de cada serviço (postal, não postal e bancário) cobertos pela vídeo vigilância, passível de ser utilizado como *driver* para alocar os custos de vídeo vigilância. Por conseguinte, e 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, por contrapartida da diminuição dos custos alocados aos serviços bancários, o que consideram exemplificar o paradoxo da utilização dos m^2 num contexto em que a causa do custo da câmara é determinada apenas por um tipo de serviço (atividade bancária), mesmo que outros serviços venham a beneficiar desta.

Por conseguinte, consideram que o mesmo racional se aplica, com um sentido inverso de alocação de custos, às categorias de custos (a) a (g) das estações de correio referidas no ponto 2.1.2. da sua pronúncia, entendendo que, neste caso, são apenas os serviços postais que causam os referidos custos, pelo que não consideram coerente com o princípio da causalidade a escolha do *driver* m^2 por conduzir à alocação de custos a serviços que não estão na sua origem.

Tratamento dos gastos com pessoal conjuntos

Os CTT referem que, em 2016 e 2017, os gastos com o pessoal das estações de correio foram suportados pelo Banco CTT tendo por base o *driver* tempo de atendimento despendido com os serviços bancários, significando isto que, no SCA, o valor dos gastos com pessoal referentes à atividade bancária está segregado ao ser considerado como "*menos gasto*" e alocado ao produto Banco CTT, sendo os restantes gastos com pessoal alocados às restantes atividades das estações de correio, fazendo notar que ambas as imputações têm por base o tempo de atendimento dos diferentes serviços.

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

Atendendo a que, em 2016, os serviços bancários só passaram a estar disponíveis ao público a partir de 18 de março e de forma progressiva, consideram os CTT ter existido uma diminuta ocupação da rede de estações de correio, pelo que o SCA não foi orientado para a afetação dos custos conjuntos, que não os gastos com o pessoal relacionados com a atividade do Banco CTT.

A este respeito, os CTT afirmam ter-se tratado de uma situação temporária e transitória, em função da especificidade do ano de *rollout* do Banco CTT, e que, 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.

No entanto, entendem que, em 2016, a alocação efetuada não prejudicou o consumidor postal, na medida em que: (i) os gastos incrementais alocados ao Banco CTT (cerca de **[IIC]** **[FIC]** de euros) incluem um montante de cerca de **[IIC]** **[FIC]** de euros (**[IIC]** **[FIC]** relativos a formação de colaboradores e **[IIC]** **[FIC]** relativos a despesas de remodelação e segurança das instalações) que beneficiaram todos os clientes das estações; e, (ii) os custos conjuntos das estações

de correio que historicamente são alocados ao SU correspondem a **[IIC] [FIC]**, que corresponderiam assim a cerca de **[IIC] [FIC]** de euros.

Argumentam assim os CTT que, aplicando ao ano de 2016 os critérios vigentes de alocação dos custos conjuntos das estações de correio, o valor que destes seria alocado ao Banco CTT totalizaria cerca de **[IIC] [FIC]** de euros, sendo que apenas **[IIC] [FIC]** de euros **[IIC] [FIC]** corresponderiam à parte alocada ao SU, o que resulta num balanço claramente favorável ao SU, quando se compara o valor dos gastos incrementais exclusivamente suportados pelo Banco CTT e que beneficiou os clientes do SU (**[IIC] [FIC]** euros), com o valor dos gastos conjuntos das estações de correio que foi alocado ao SU e não ao Banco CTT **[IIC] [FIC]**, entendendo por isso não ter existido uma sobrevalorização dos gastos alocados à atividade postal, por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária.

Entendimento da ANACOM

A proposta expressa no entendimento do SPD tem como objetivo garantir que da utilização em comum da mesma estrutura (estações de correio) por entidades jurídicas distintas resulta uma adequada partilha de gastos entre estas, a qual tenha não só em consideração as normais condições de mercado ("*arm's length principle*") como também seja coerente com a metodologia que norteia a elaboração de resultados do SCA dos CTT, S.A (*fully distributed costs*) e esteja conforme a Lei Postal ao assegurar uma igualdade de tratamento entre os serviços que integram o SU e os que não integram o SU.

Por conseguinte, da proposta da ANACOM não obsta que investimentos que tenham sido realizados na sequência da implementação do Banco CTT, possam também vir a

ser alocados aos CTT, S.A. nas situações em que a atividade postal possa vir a beneficiar desses mesmos investimentos.

A este respeito os CTT enumeram uma diversidade de gastos relacionados com a melhoria dos meios físicos e técnicos das estações de correio e das competências dos recursos humanos, que tendo sido incorridos no seguimento da implementação do banco terão também beneficiado a atividade postal, nomeadamente, e entre outros, formação de pessoal, trabalhos especializados, sistemas informáticos, vigilância, segurança, obras, mobiliário e equipamentos diversos.

À semelhança de qualquer outro gasto considerado no SCA dos CTT, em primeira análise deverá ser avaliado se o recurso em causa é consumido apenas e só por um único serviço, em concreto e no caso particular em apreço, por uma única atividade (postal, bancária e/ou outra), significando neste caso por uma única entidade jurídica, situação em que deve ser diretamente alocado a essa mesma entidade/atividade, ou se pelo contrário, esse mesmo recurso é de utilização partilhada, caso em que deverá ser devidamente repartida pelas várias entidades/atividades, que o consomem, ou que dele beneficiam.

Atente-se assim no exemplo de algumas tipologias de gastos mencionadas pelos CTT, como por exemplo, a formação, os sistemas informáticos, o investimento em mobiliário e em equipamentos diversos. Nas situações em que estes gastos estejam diretamente relacionados com a atividade bancária, estes devem ser considerados como diretamente relacionada com o Banco CTT, pelo que a sua alocação deverá ser efetuada diretamente a esta entidade/atividade.

Paralelamente existem tipologias de gastos, que pela sua natureza, a sua alocação direta a uma entidade/atividade pode não ser possível, na medida em que estes gastos beneficiam várias entidades/atividades, como por exemplo, a vigilância, a segurança, os

trabalhos especializados, etc., pelo que estes gastos devem ser repartidos pelas entidades/atividades que delas beneficiem, devendo para tal ser utilizada a área ocupada por cada uma delas sempre que o referido gasto tenda a variar em função desta, ou com base nos gastos com pessoal se tal representar uma *proxy* razoável ao consumo desses mesmos recursos, ou com base num outro *driver* que se entenda ser mais adequado.

Por conseguinte, deverão os CTT proceder a uma adequada análise prévia sobre quais as entidades/atividades que deles beneficiam e/ou consomem, bem como qual o *driver* que mais se adequa à sua correta repartição, devendo manter toda a informação necessária que permita em momento posterior auditar os critérios de repartição utilizados, quer no que respeita aos valores alocados, quer no que respeita aos racionais utilizados e respetivas justificações.

Relativamente aos gastos com pessoal conjuntos, não obstante os CTT referirem que o valor dos gastos com pessoal referentes à atividade bancária encontra-se segregado na medida em que foi considerado como "menos gasto" no SCA e alocado diretamente ao produto "Banco CTT", importa salientar, conforme anteriormente mencionado no ponto 2.2.4 do presente relatório, que também no que respeita aos gastos com pessoal foi utilizada uma metodologia incremental, tendo em consideração que a inatividade dos recursos humanos comuns a ambas as atividades foi exclusivamente alocada aos CTT, S.A., daqui resultando um tratamento diferenciado para a mesma tipologia de gastos.

Por último, e quanto ao argumento dos CTT de que, tendo em consideração as caraterísticas do ano de *roll-out* do Banco CTT, o SCA não foi orientado para a afetação ao banco dos gastos conjuntos, que não os gastos de pessoal, e que tal foi uma situação temporária e transitória, importa salientar que o SPD da ANACOM, e no que respeita aos resultados de 2017 do SCA dos CTT, visa garantir que a sua preparação é coerente

com o entendimento neste expresso, por esta Autoridade, quanto à reformulação dos resultados de 2016. Neste sentido, devem os CTT proceder às alterações necessárias, que eventualmente ainda não estejam refletidas nos resultados produzidos relativamente ao exercício de 2017, no sentido de salvaguardar a coerência entre exercícios. Adicionalmente, não só a existência de uma reserva no relatório de auditoria como a própria intensidade da contestação dos CTT à proposta da ANACOM é indiciadora da materialidade da situação em causa.

Acresce ainda que, não obstante as caraterísticas do ano de *roll-out* em 2016, resultado da abertura faseada de balcões do banco, no final do exercício o Banco CTT estava já presente em cerca de um terço das estações de correio da sua rede, número esse que não se veio a alterar significativamente, razão pela qual não se percebe porque é que não houve, *ab initio,* a necessária preocupação em garantir uma adequada partilha de gastos entre entidades/atividades, desde logo porque este efeito seria significativamente superior nos exercícios seguintes.

Neste sentido, e conforme referido anteriormente, a ANACOM entende manter o entendimento expresso no seu SPD de que os gastos relativos à inatividade dos trabalhadores devem ser adequadamente partilhados entre a atividade postal (CTT, S.A.), a atividade bancária (Banco CTT, S.A.) e/ou outras entidades jurídicas, na mesma proporção que os gastos com pessoal desses mesmos trabalhadores.

Adicionalmente, e no que respeita a este critério de repartição, deverão os CTT garantir a existência de documentação de suporte adequada e devidamente detalhada que possibilite a auditoria em momento posterior dos montantes alocados a cada uma das referidas entidades (CTT, S.A., Banco CTT, S.A. e/ou outra).

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

Os CTT entendem que 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 SU, 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, referem que continua a ser uma verdade inconveniente que os consumidores acorram cada vez menos às estações de correio para adquirir serviços postais, o que se traduz em desafios acrescidos quanto a uma utilização eficiente e plena dos recursos afetos à rede de retalho, em consequência do aumento da inatividade dos colaboradores das estações de correio, que historicamente vêm sobrecarregando os serviços postais e que, segundo os CTT, esses custos com a inatividade têm de ser recuperados.

Neste contexto, consideram que a sua estratégia 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 SU e, consequentemente, das empresas encarregues da sua prestação.

Adicionalmente, entendem ter demonstrado, através das evidências e argumentos apresentados, que da abordagem de alocação de custos adotada no seu SCA, designadamente, do lançamento do Banco CTT, não resulta qualquer prejuízo para os consumidores postais proveniente do seu esforço de diversificação, e que o lançamento do Banco CTT, ao permitir uma maior utilização da infraestrutura existente da rede de estações de correio e do seu pessoal, não só beneficiou o consumidor bancário e teve um

impacto positivo no mercado bancário, como não teve prejuízo para o consumidor postal que tem beneficiado da dissipação de parte do custo da inatividade do pessoal, agora substituído pelo tempo ativo na venda de serviços bancários.

Referem os CTT que esta circunstância conduziu a que agora sejam alocados a outros serviços que não os postais, proporcionalmente ao tempo despendido na prestação desses serviços, incluindo os serviços bancários: (i) custos com pessoal; e, (ii) os restantes custos das estações de correio.

Entendem por isso os CTT que o efeito da exploração das eficiências e economias de gama (o que se espera de uma empresa orientada para o mercado e para o consumidor) resulta numa situação vantajosa para todas as partes, beneficiando consumidores postais, consumidores bancários e mais 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.

Neste sentido, tendo em consideração o referido anteriormente e as anteriores decisões da ANACOM[14], os CTT entendem que a proposta do presente SPD é contraditória, 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.

Consideram ainda que, 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, pode ser colocada em causa pelas propostas de reformulação da alocação de

[14] Decisão de 10.01.2019 sobre a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços e regulamentação da ANACOM sobre a fórmula de variação máxima de preços, que pressupõe a partilha de eficiência de custos.

custos da ANACOM, que poderão resultar em consequências nefastas não intencionais que aconselham a sua reconsideração.

Assim, e quanto à segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades, concluem os CTT:

Proporção da área afeta (m2) a cada atividade nas lojas CTT

Os CTT defendem que, atendendo ao princípio fundamental da causalidade dos custos, à consistência e viabilidade, bem como à prática regulamentar vigente, a proporção da área afeta (m^2) a cada atividade nas Lojas CTT não deve ser utilizada como *driver* para imputação de custos designadamente: (i) das depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis imóveis; (ii) das rendas de alugueres de bens tangíveis imóveis; (iii) da conservação e reparação de bens tangíveis imóveis; (iv) dos seguros de bens tangíveis imóveis; (v) do condomínio; (vi) dos impostos e taxas (e.g., Imposto Municipal de imóveis (IMI), taxa saneamento); e, (vii) da limpeza e vigilância.

A este respeito argumentam que a dimensão das estações de correio é causada pelos serviços postais e não pelos serviços bancários, e entendendo que constituindo a rede de retalho um requisito regulamentar para o cumprimento das obrigações inerentes ao SU, e sendo os serviços bancários prestados em lojas anteriormente existentes e com a dimensão atual, defendem que a introdução do Banco CTT não originou uma expansão da rede de retalho nem a abertura ou fecho de lojas.

Não obstante reconhecerem a existência de uma correlação entre o espaço físico e os custos entendem que tal não implica a existência de causalidade argumentando que os m^2 das áreas dedicadas à prestação dos diferentes serviços não estão diretamente relacionados com uma atividade que sirva a procura efetiva por parte dos clientes, razão pela qual entendem que, para este efeito, o *driver* tempo de atendimento é o mais adequado para a imputação dos custos supra referidos, na medida em que o número de

clientes e o tempo despendido no seu atendimento reflete a procura dos diversos serviços e, consequentemente, os recursos das estações de correio que por estes são utilizados.

Adicionalmente, consideram os CTT que a proposta da ANACOM quanto à utilização da proporção da área (m^2) afeta a cada atividade não é suportada pelas diretrizes do ERGP para alocação de custos, bem como o facto de que a Lei Postal (alínea e) do artigo 16.º) defende um tratamento coerente dos custos comuns, com a aplicação dos mesmos *drivers* de custo aos serviços universais e não universais. Neste sentido, consideram que a utilização do *driver* proporção da área (m^2) afeta a cada atividade não permite este tratamento coerente por não ser passível de ser utilizado para os serviços que não têm uma área dedicada, para os quais, segundo os CTT, teria de continuar a ser utilizado o atual *driver* tempo de atendimento.

A todas as reservas acima expressas acrescentam ainda os CTT que a imputação dos custos com base nos m^2 dedicados a cada serviço acarreta dificuldades práticas substanciais, implicando uma monitorização regular, em todas as estações de correio, do espaço utilizado por cada serviço, representando um esforço de micro gestão altamente desproporcionado e oneroso em relação ao objetivo que se pretende atingir.

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

Os CTT referem que por não disporem de informação de gestão que permita determinar o consumo dos recursos relativos a: (i) depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis móveis; (ii) rendas e alugueres de bens tangíveis móveis; (iii) conservação e reparação de bens tangíveis móveis; (iv) utilidades (e.g., água, eletricidade); e, (v) consumíveis (e.g., tinteiros e *toners*, papel, material de escritório diverso, etc.), mas também por questões de coerência, objetividade e transparência, alocarão estes gastos a todos os serviços da sua rede de retalho, em função do *driver*

tempo de atendimento, o que entendem corresponder à alternativa dada pela ANACOM para a alocação destes gastos.

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

Atendendo ao princípio da causalidade dos custos, entendem os CTT que a inatividade não deveria ser alocada ao Banco CTT, referindo que ao longo dos anos têm manifestado 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 reiterando desta forma, uma vez mais, a sua discordância. Entendem assim que a inatividade é causada pela natureza dos serviços retalhistas e agravada pela diminuição da procura dos serviços postais, argumentando que 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.

Adicionalmente, referem a este propósito que o Banco CTT foi lançado com uma estratégia explícita de aproveitamento do tempo de inatividade para a prestação de serviços bancários, defendendo que o Banco CTT contribui para a redução desta ineficiência, ou seja, para a redução dos custos fixos inerentes ao cumprimento do SU, aumentando a sustentabilidade do SU, o que consideram estar alinhado com os objetivos dos reguladores de assegurar a prestação eficiente do SU. Por conseguinte, entendem que a alocação da inatividade apenas ao SU cumpre tanto a Lei Postal como o objetivo da ANACOM de assegurar a prestação eficiente do SU.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM insiste uma vez mais que a sua proposta não invalida a diversificação de serviços prestados nas estações de correio, em particular de serviços bancários, com o objetivo de aproveitar sinergias de uma rede de retalho potencialmente subaproveitada,

e com isso contribuir para a sustentabilidade da atividade postal e, em particular, do serviço universal.

A própria proposta da ANACOM para a partilha de gastos das estações de correio entre entidades jurídicas distintas que nela operem para desenvolver as respetivas atividades caminha no sentido de uma partilha de sinergias equitativa entre as diferentes atividades em função dos recursos consumidos e/ou utilizados por cada, tendendo a aumentar as sinergias a alocar à atividade postal face à abordagem seguida pelos CTT, daí resultando uma melhoria da sustentabilidade do serviço postal, pelo que dificilmente os CTT podem vir alegar que o entendimento expresso no SPD desta Autoridade constitui um desincentivo à diversificação.

Contudo, não pode esta Autoridade deixar de se opor a que as mais valias e sinergias resultantes da diversificação da rede de retalho postal beneficiem desproporcionalmente a atividade bancária, resultando num financiamento implícito da atividade bancária por parte da atividade postal, em particular do SU.

Adicionalmente, e quanto ao argumento alegado pelos CTT de que o lançamento do Banco CTT e a abordagem seguida no seu SCA relativa à partilha de gastos entre os CTT, S.A. e o Banco CTT, S.A., conduziu a que agora sejam alocados a outros serviços que não os postais (incluindo os serviços bancários), proporcionalmente ao tempo despendido na prestação desses serviços, (i) os gastos com pessoal e, (ii) os restantes gastos das estações de correio, importa salientar que esta afirmação é incoerente com os comentários dos próprios CTT, ao longo da sua resposta.

Atente-se para tal que os CTT afirmam que a alocação dos gastos ao banco foi efetuada com base numa metodologia incremental, alegando para tal não ter sido o banco a dar origem à abertura das estações de correio e como tal não lhe terem sido alocadas uma

diversidade de tipologias de gastos, contrariamente ao entendimento da ANACOM expresso no seu SPD.

Proporção da área afeta (m2) a cada atividade nas lojas CTT

Conforme referido anteriormente, o entendimento expresso no SPD da ANACOM visa garantir uma adequada partilha dos gastos das estações de correio pelas várias entidades jurídicas distintas que utilizam em comum a rede de retalho dos CTT, S.A. para o desenvolvimento das referidas atividades, não alterando, por si, os critérios que têm vindo a ser utilizados na sua alocação aos diferentes serviços nestas prestados.

Neste sentido, a proposta desta Autoridade, contrariamente ao alegado pelos CTT, não contraria a Lei Postal, em particular a alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º, a qual defende um tratamento coerente, uma vez que depois de repartidos os gastos pelas diferentes entidades jurídicas (CTT, S.A., Banco CTT, S.A. e/ou outras), são alocados aos serviços com base nos critérios que têm vindo a ser utilizados, não resultando daí a incoerência alegada pelos CTT.

Acresce ainda dizer que a metodologia utilizada pelos CTT na alocação destes gastos ao Banco CTT, assente numa metodologia incremental, conduz essa sim, e para idênticas tipologias de gastos, a um tratamento diferenciado na sua alocação aos serviços que integram o SU e os que não o integram, contrariamente ao estabelecido na Lei Postal, e acima referido, como também a metodologia utilizada é incoerente com a metodologia de gastos totalmente distribuídos (*fully distributed costs*) que está na base do SCA.

Por último, e quanto às dificuldades práticas, alegadas pelos CTT, na partilha de gastos com base nos m^2, importa salientar que, e em particular no que respeita à implementação dos balcões, esta tende a resultar numa alteração significativa do *layout* da estação de

correios, daí resultando alguma estabilidade e previsibilidade do novo *layout*. Atendendo à clarificação acima efetuada no ponto 2.2.2 deste relatório (ver análise ao Princípio 3), entende esta Autoridade que não existe a necessidade da sua monitorização constante, podendo as áreas apuradas serem utilizadas numa base anual, sem prejuízo da sua atualização da informação existente sempre que ocorra uma alteração relevante (e.g. abertura, alteração e/ou encerramento de balcões do Banco CTT), devendo em todo o caso serem instituídos procedimentos regulares de atualização (e.g. a cada dois anos), por forma a refletir, tanto quanto possível, a realidade operacional da rede de estações de correio.

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

Atendendo a que os CTT alegam não dispor de informação de gestão que permita apurar o consumo das diversas entidades jurídicas distintas que partilham as estações de correio relativamente a: (i) depreciações e amortizações, e respetivo custo de capital, de bens tangíveis móveis; (ii) rendas e alugueres de bens tangíveis móveis; (iii) conservação e reparação de bens tangíveis móveis; (iv) utilidades (e.g., água, eletricidade); e, (v) consumíveis (e.g., tinteiros e *toners*, papel, material de escritório diverso, etc.), e conforme já referido, entende a ANACOM que estas tipologias de gastos, sempre que beneficiem várias entidades/atividades, devem ser repartidas pelas entidades/atividades que delas beneficiam, com base nos gastos com pessoal se tal representar uma *proxy* razoável ao consumo desses mesmos recursos, ou com base num outro *driver* que se entenda ser mais adequado.

Por conseguinte, deverão os CTT proceder a uma adequada análise prévia sobre quais as entidades e/ou atividades que deles beneficiam e/ou consomem, bem como qual o *driver* que mais se adequa à sua correta repartição, devendo manter toda a informação necessária que permita em momento posterior auditar os critérios de repartição utilizados, quer no que respeita aos valores alocados, quer no que respeita aos racionais utilizados e respetivas justificações.

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

A atividade bancária, como atividade de retalho, à semelhança da postal, tem inerente uma componente de inatividade, correspondente aos tempos inativos, entre atendimento de clientes, dos recursos humanos disponíveis.

Conforme anteriormente referido no ponto 2.2.4 deste relatório, o reconhecimento dos CTT de que o Banco CTT foi lançado com uma estratégia explícita de aproveitamento do tempo de inatividade para a prestação de serviços bancários (pág. 35), traduziu-se na alocação em exclusivo aos CTT, S.A. da inatividade das estações de correios, não tendo sido imputada qualquer inatividade ao Banco CTT,S.A., resultado da aplicação de uma metodologia incremental, a qual uma vez mais se insiste não é coerente com a metodologia *fully distributed costs* a qual está na base dos resultados do SCA dos CTT, S.A..

Acresce ainda que a alocação da inatividade exclusivamente aos CTT, S.A., decorrente da metodologia incremental, resultou num tratamento diferenciado, para a mesma tipologia de gastos, entre os produtos que integram o SU e os que não o integram, não permitindo uma igualdade de tratamento entre ambos os serviços conforme estabelecido na alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei Postal, sendo ainda de salientar a incoerência existente com a defesa, por parte dos CTT, deste mesmo argumento ao contestar a proposta da ANACOM quanto à repartição de gastos em função da área ocupada (m^2).

Por conseguinte, a ANACOM mantém o seu entendimento que a inatividade de trabalhadores que desempenhem funções para várias entidades jurídicas distintas deve ser alocada a essas mesmas entidades uma vez que partilham a mesma infraestrutura (estações de correio) para a prestação dos seus serviços, tendo como base os respetivos gastos com pessoal, em acréscimo à inatividade resultante dos trabalhadores exclusivamente a elas dedicados.

2.3. Reformulação dos resultados do SCA - pontos ii) a v) do SPD

Comentários dos CTT

No que respeita às situações imateriais referidas no ponto 7. do projeto de Declaração da ANACOM sobre o seu SCA, nomeadamente:

1) Apuramento e alocação do valor do custo de capital;
2) Alocação de gastos com publicidade e propaganda;
3) Não exclusão de gastos financeiros; e,
4) Política de gestão de edifícios,

os CTT, conforme descrito nos pontos 2.2 a 2.5 da sua pronúncia, disponibilizam-se para acomodar as indicações aí referidas a esse respeito.

Entendimento da ANACOM

No decorrer da auditoria realizada aos resultados de 2016 do SCA dos CTT foi identificado um conjunto de situações que, não obstante a sua imaterialidade, eram passiveis de regularização (pontos ii) a v) do SPD da ANACOM), relativamente às quais os CTT referiram disponibilizarem-se para acomodar as indicações a estas respeitantes.

Por conseguinte, e tendo em consideração a decisão da ANACOM de reformulação dos resultados do SCA dos CTT, relativamente aos exercícios de 2016 e 2017, entende esta Autoridade que os referidos pontos ii) a v) do referido SPD, devem também ser corrigidos tendo como base as indicações a estas respeitantes e constantes da decisão aprovada pela ANACOM.

2.4. Prazo para reformulação dos resultados (exercícios de 2016 e 2017)

Comentários dos CTT

Os CTT referem que, caso a ANACOM mantenha o entendimento de que os resultados do seu SCA, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, devem ser reformulados tendo em consideração 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 definido nos pontos i), 1) a 3) do SPD, o prazo de 20 dias úteis aí indicado será manifestamente insuficiente.

A este respeito, os CTT referem que a nova fórmula de alocação em função da proporção dos gastos alocados a cada atividade (postal, bancária e/ou outras), conforme mencionado nos pontos 2 e 3, obrigam ao reprocessamento de cálculos, de acordo com os novos critérios e respetivas validações para ambos os exercícios, o que requer um período mínimo de 40 dias úteis.

Adicionalmente, referem os CTT que, acomodar no SCA a proporção da área afeta a cada atividade nas lojas CTT, implica uma alteração metodológica de fundo, modificando completamente o paradigma de cálculo e de imputação de custos ao nível das estações de correio e, consequentemente, a medição das áreas. Neste sentido, garantir a documentação de suporte, detalhada e justificada, passível de auditoria dessas áreas, requer, segundo a empresa, a alocação de recursos específicos para o efeito, que afirmam não existir no imediato (e considerando que a proporção indicada pela ANACOM é, a todos os títulos, desadequada ao cumprimento do princípio da causalidade), considerando que tal reformulação requer um período mínimo de 80 dias.

Por conseguinte, e caso a ANACOM mantenha o entendimento no sentido da reformulação dos resultados do SCA referentes aos exercícios de 2016 e 2017, os CTT requerem 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.

Entendimento da ANACOM

Atentos os comentários dos CTT, em particular a necessidade de efetuar alterações de fundo no sentido de modificar o paradigma de cálculo da alocação de gastos ao nível das estações de correio, bem como proceder às medições necessárias, por forma a acomodar no SCA a alocação proposta pela ANACOM, para determinadas tipologias de gastos, em função da área ocupada, entende esta Autoridade prolongar em 20 dias úteis a reformulação dos resultados de 2016 do seu SCA, concedendo assim um prazo total de 40 dias úteis para o seu envio por parte dos CTT.

Relativamente à reformulação dos resultados de 2017 do SCA, a ANACOM entende conceder um prazo adicional de mais 20 dias úteis, dispondo assim os CTT de um prazo total de 60 dias úteis para submeterem a esta Autoridade os resultados reformulados relativos ao exercício de 2017.

3. Declaração de conformidade

A ANACOM remeteu aos CTT um projeto de Declaração de conformidade, a qual em função das conclusões da auditoria realizada aos resultados de 2016 do SCA dos CTT, considera que os referidos resultados não se encontram produzidos de acordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis.

Os CTT remeteram a carta n.º 51453, de 05.04.2019, com os comentários ao projeto de Declaração de conformidade.

Apresentam-se de seguida os comentários remetidos, pelos CTT, a esta Autoridade, bem como a sua análise e o entendimento final da ANACOM.

3.1. Repartição de gastos entre a atividade postal e bancária ao nível das estações de correio (ponto 6 do projeto de Declaração da ANACOM sobre o SCA dos CTT)

Comentários dos CTT

Os CTT referem que a ANACOM admite declarar que os resultados de 2016 do seu SCA não se encontram produzidos de acordo com as disposições legais e regularmente aplicáveis, tendo por base a reserva dos auditores externos, identificada no ponto 6. do projeto de declaração desta Autoridade.

Referem ainda os CTT que, os aspectos mencionados no ponto 7. do projeto de Declaração da ANACOM sobre o seu SCA são identificados como imateriais, disponibilizando-se para acomodar as indicações aí referidas, nos termos melhor detalhados nos pontos 2.2 a 2.5 da sua pronúncia.

Assim, e quanto ao projeto de Declaração de conformidade sobre os resultados de 2016 do seu SCA, centram-se na reserva referida no ponto 6. do mesmo projeto, concluindo que, e tendo por base a reserva[15] constante da Declaração de conformidade emitida pelos

[15] "*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.*"

auditores[16], em nenhum momento estes concluem não existir uma adequada separação das atividades (postal e bancária), dizendo apenas que não foi possível estimar.

Por conseguinte, é entendimento dos CTT que a conclusão da ANACOM é claramente infundada, na medida em que os auditores expressam uma reserva "por limitação", sem expressar desacordo. Adicionalmente, consideram ainda infundada a presunção de que o impacto da análise da informação que viesse a ser obtida seria relevante, considerando não só terem demonstrado que tal não corresponde à realidade, como o método seguido traduz uma legítima interpretação do princípio da causalidade, refletindo corretamente a utilização dos serviços prestados, no universo da atividade dos CTT.

Adicionalmente, reiteram o facto de a informação solicitada não estar disponível e que a sua recolha resultaria em custos manifestamente desproporcionais ao fim pretendido, como decorre do racional económico da atividade da empresa e da manifesta ausência de impactos relevantes, subjacentes ao facto de considerarem o início da atividade em causa (atividade bancária) ser manifestamente pouco significativa, no conjunto de serviços disponibilizados pela empresa.

Por fim, e ainda que assim não se entendesse, os CTT, sem conceder, e admitindo por facilidade de exposição de raciocínio, referem que poderiam retificar eventuais inconformidades que os auditores pudessem ter identificado, o que não aconteceu.

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

Entendimento da ANACOM

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

A respeito da alegação dos CTT de que a Declaração de conformidade emitida pelos auditores, no âmbito da auditoria aos resultados de 2016 do seu SCA, não conclui pela não existência de uma adequada segregação das atividades postal e bancária, dizendo apenas que não foi possível estimar, importa salientar que a referida reserva menciona que *"(…) 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"*. Neste sentido, a afirmação dos CTT não é correta.

Não obstante a primeira parte da reserva ("*(…) não nos é possível estimar em que medida os resultados da atividade postal poderão estar subvalorizados")* se referir de facto a uma impossibilidade de estimar o impacto, esta incapacidade deve ser entendida como referência à reserva por desacordo dos auditores, reserva essa que se encontra expressa logo de seguida nesse mesmo parágrafo ("*(…) decorrentes de uma sobrevalorização dos gastos alocados à área postal por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária (…)"*).

A este respeito importa salientar que quando o auditor emite uma opinião com reservas, está-se perante uma opinião qualificada, a qual resulta de um desacordo dos auditores, sendo seu entendimento que desta resultará um efeito material sobre a informação financeira auditada, ou que, e em situações nas quais não tenha sido possível obter prova de auditoria suficiente para quantificar o efeito em causa, se assume que este seja material, resultando assim numa "limitação de âmbito".

Por conseguinte, uma limitação de âmbito não deixa de ser uma reserva por desacordo, apenas se caraterizando pela impossibilidade do auditor, com base na prova de auditoria

obtida, quantificar o efeito material que lhe está subjacente, caso contrário, se não fosse entendido como material por parte do auditor, este não expressava qualquer reserva.

Atente-se pois na norma internacional de auditoria "*International Standard on Auditing 705 (revised) Modifications to the opinion in the independent auditor's report*" – ISA 705 (Revised), emitida pelo International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), a qual refere que o auditor deve modificar a sua opinião (na alínea b) do ponto 6) quando "*não for capaz de obter prova de auditoria suficiente e apropriada para concluir que as demonstrações financeiras como um todo estão isentas de distorção material*"[17], devendo expressar uma opinião com reservas quando "*não for capaz de obter prova suficiente e apropriada para basear a sua opinião, mas concluir que os possíveis efeitos sobre as demonstrações financeiras das distorções por detetar, se existirem, podem ser materiais mas não profundos.*" (na alínea b) do ponto 7).[18]

Por conseguinte, a emissão de uma opinião com reservas por parte do auditor é sempre uma opinião qualificada, resultante do desacordo que entendem ter um efeito material sobre a informação financeira auditada, neste caso em concreto, os resultados de 2016 do SCA dos CTT. No entanto, apesar do desacordo expresso pelos auditores a prova de auditoria obtida não permitiu quantificar o efeito da reserva expressa, resultando assim numa reserva por limitação de âmbito.

Adicionalmente e quanto à afirmação dos CTT de que a informação solicitada, com vista à reformulação dos resultados do SCA, de acordo com o entendimento expresso no SPD

[17] "*The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence to conclude that the financial statements as a whole are free from material misstatement.*"

[18] *"The auditor is unable to obtain sufficient appropriate audit evidence on which to base the opinion, but the auditor concludes that the possible effects on the financial statements of undetected misstatements, if any, could be material but not pervasive."*

da ANACOM, não se encontra disponível e da sua obtenção resultar um encargo manifestamente desproporcionado ao fim pretendido, esta Autoridade não concorda com tal argumento, na medida em que: (i) não se pretende a sua monitorização mensal, como referido pelos CTT, considerando-se razoável a sua obtenção numa base anual e a existência de procedimentos que garantam a sua regular atualização (ver análise ao Princípio 3 constante do ponto 2.2.2. do presente relatório); e, (ii) as alterações de *layout* das estações de correio resultantes da implementação, quer do banco, quer de outra atividade, não só tendem a ser relativamente estáveis ao longo do tempo, como da necessidade de planeamento da mesma espera-se que parte desta informação, senão toda, já exista nos CTT.

3.2. Situações imateriais identificadas (ponto 7 do projeto de Declaração da ANACOM sobre o SCA dos CTT)

Comentários dos CTT

No que respeita às situações imateriais referidas no ponto 7. do projeto de Declaração da ANACOM sobre o seu SCA, os CTT disponibilizam-se para acomodar as indicações aí referidas a esse respeito, caso se venha a confirmar a necessidade de reformular os resultados do SCA relativamente aos exercícios de 2016 e 2017.

Entendimento da ANACOM

Tendo em consideração a decisão da ANACOM de que os resultados do SCA dos CTT, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, devem ser reformulados, e atendendo aos comentários recebidos dos CTT sobre as situações imateriais identificadas na auditoria aos resultados de 2016 do referido SCA, entende esta Autoridade que os resultados reformulados devem acomodar a decisão da ANACOM sobre:

1) Apuramento e alocação do valor de custo de capital;
2) Alocação de gastos com publicidade e propaganda;
3) Não exclusão de gastos financeiros; e,
4) Política de gestão de edifícios.

4. Conclusão e proposta de atuação

Analisados os comentários remetidos pelos CTT a esta Autoridade, relativamente ao SPD quanto: (i) ao Projeto de Declaração de conformidade (exercício de 2016); e (ii), à atuação decorrente da auditoria ao SCA dos CTT – exercício de 2016, e tendo em consideração os argumentos expostos no presente relatório, a ANACOM, na sequência do procedimento realizado de audiência prévia dos interessados, salienta:

1) A declaração de conformidade emitida pelos auditores, no âmbito da auditoria realizada aos resultados de 2016 do SCA dos CTT inclui uma reserva relativa à impossibilidade dos auditores de concluir quanto à sobrevalorização dos gastos alocados à área postal por contrapartida de uma subvalorização dos gastos associados à atividade bancária por não ter sido disponibilizada informação que permitisse quantificar o impacto daí resultante.

   Importa a este respeito salientar que a impossibilidade de quantificar o efeito em causa (limitação de âmbito) não invalida a reserva dos auditores, por desacordo, quanto ao critério utilizado pelos CTT, que segundo o seu entendimento resulta numa subvalorização dos gastos associados à atividade bancária, por contrapartida de uma sobrevalorização dos gastos alocados à atividade postal.

2) Atendendo a que a referida reserva tem origem numa situação com início em março de 2016, e cujo efeito foi sendo crescente ao longo do exercício em virtude da abertura faseada dos balcões do Banco CTT, a ANACOM não poderia deixar de considerar que, em 2017, o efeito de tal situação seria também ele material em resultado de uma maior dimensão desde o início do exercício.

3) Contrariamente ao alegado pelos CTT, o entendimento expresso no SPD da ANACOM não vem propor novas linhas de orientação para a alocação dos gastos

aos produtos e serviços dos CTT, S.A. (incluídos no SU e não incluídos no SU), mas tão somente estabelecer uma metodologia para a partilha de gastos entre entidades jurídicas distintas (CTT, S.A., Banco CTT, S.A. e/ou outras) que utilizem a mesma infraestrutura (estações de correio) no desenvolvimento das respetivas atividades, visando garantir que desta partilha não resulta um tratamento privilegiado comparativamente ao que ocorreria entre empresas não relacionadas.

Por conseguinte, importa esclarecer que a reformulação proposta pela ANACOM não vem, por si, alterar os critérios de alocação dos gastos aos serviços postais e/ou não postais, mas sim definir o montante global de gastos das estações de correio que devem ser alocados aos produtos da atividade postal (CTT, S.A.) garantindo uma adequada partilha entre as várias entidades jurídicas distintas que utilizam a mesma infraestrutura, assegurando que tal repartição é efetuada de acordo com as normais condições de mercado sempre que se tratem de entidades relacionadas.

4) A partilha de gastos das estações de correio proposta pela ANACOM, não só não impede que a atividade postal (CTT, S.A.) beneficie das sinergias resultantes da implementação do Banco CTT, como tenderá a aumentar esse mesmo benefício, corrigindo a distorção resultante da desproporcionalidade de alocação dos referidos gastos entre as várias entidades jurídicas distintas, resultado da aplicação de uma metodologia incremental, sendo esta incoerente com a metodologia que serve de base ao SCA, ou seja, a metodologia de gastos totalmente distribuídos (*fully distributed costs)*.

Neste contexto, a alegação de que a reformulação dos resultados expressa no SPD da ANACOM resulta, por um lado, num desincentivo à diversificação de serviços prestados nas estações de correio com impacto negativo na sustentabilidade do

PSU e, por outro lado, num incentivo à retirada (ou a não expansão) dos serviços bancários nas estações de correio, não pode ser considerada correta.

Atente-se a este respeito que a reformulação proposta pela ANACOM vem diminuir a assimetria existente na alocação das sinergias entre a atividade postal e bancária, resultante da desproporcionalidade induzida pela aplicação de uma metodologia incremental, traduzindo-se numa diminuição dos gastos alocados à atividade postal e consequentemente contribuindo positivamente para uma melhor sustentabilidade do SU. Adicionalmente, não vem a referida reformulação obstar ao reconhecimento de sinergias na atividade bancária, comparativamente aos gastos que seriam incorridos pelo banco no desenvolvimento *per se* de uma rede de retalho própria, cenário no qual os referidos gastos seriam tendencialmente mais elevados.

5) A aplicação pelos CTT de uma metodologia incremental na partilha dos gastos das estações de correio entre as várias entidades jurídicas distintas, pela utilização em comum da mesma infraestrutura no desenvolvimento dos respetivos serviços, não é coerente com um SCA que tem por base uma metodologia de gastos totalmente distribuídos (*fully distributed costs*) e da qual resulta que os gastos são totalmente distribuídos pela globalidade dos serviços nesta prestados em função dos recursos consumidos e/ou utilizados na respetiva prestação dos mesmos.

   Atente-se no facto de que a partilha dos gastos entre os CTT, S.A e o Banco CTT, S.A., tendo por base uma metodologia incremental, não só é incoerente com a metodologia que até então vinha a ser utilizada e que são os próprios CTT a reconhecer quando afirmam que: "*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 também não cumpre com o determinado na Lei Postal, a qual estabelece que: *"Os custos comuns necessários para prestar os*

serviços que compõem o serviço universal e os outros serviços devem ser corretamente atribuídos, devendo ser aplicados os mesmos fatores de custo a ambos os serviços.”.

6) Sem prejuízo do acima mencionado sobre a incoerência da utilização, pelos CTT, de uma metodologia incremental num SCA em que os resultados são produzidos com base numa metodologia de gastos totalmente distribuídos, e quanto à contestação dos CTT sobre a utilização da área ocupada (m^2) para a partilha de determinadas tipologias de gastos (e.g. depreciações e amortizações, custo de capital, rendas e alugueres, etc.), defendendo que a sua partilha seja efetuada tendo por base a atividade de cada um dos serviços, utilizando como *driver* o tempo de atendimento, importa salientar que:

   (i) A respeito da alegação dos CTT de que o lançamento do banco não implicou alterações ao nível da dimensão da rede de estações de correio (número de postos, localização, dimensão – m^2), não está demonstrado que caso o banco não tivesse sido implementado tal não viesse a resultar, à semelhança do que vem ocorrendo nos últimos anos, num processo de adequação da rede de estabelecimentos postais em resposta à diminuição da procura de serviços postais, a qual pode passar pela substituição de estações de menor dimensão m^2 (e consequentemente com menos gastos associados), pelo encerramento de estações de correio, e/ou pela sua substituição por postos de correio.

   (ii) Conforme referido anteriormente, os CTT reconhecem que anteriormente à implementação do banco era prestada uma multiplicidade de serviços não postais, sendo os gastos conjuntos e comuns imputados a todos os serviços prestados. Atendendo assim que de entre estes, existirão necessariamente serviços de cuja implementação não tenha resultado uma variação na rede

de estações de correio, não se percebe porque contestam os CTT que, e com base neste argumento, tal partilha de gastos não seja efetuada ao Banco CTT, contrariamente ao que alegam que vinha sendo efetuado.

(iii) A alocação das referidas categorias de gastos em função da atividade (tempo de atendimento), numa hipótese meramente académica, levaria a que se um operador que tivesse uma determinada capacidade instalada (estações de correios), prestasse apenas um serviço particular, e para o qual não tivesse registado qualquer atividade, as referidas categorias de gasto não seriam a este alocadas, na medida em que não existe qualquer atividade, o que não implica necessariamente que os gastos não tivessem sido incorridos com vista à sua prestação.

7) Relativamente aos gastos relacionados com a inatividade dos trabalhadores das estações de correio, a metodologia incremental utilizada pelos CTT no seu SCA traduz-se na sua total alocação à atividade postal (CTT, S.A.) daqui resultando que, não só ao Banco CTT não lhe foi alocada qualquer inatividade relativa aos trabalhadores que desempenharam funções para várias entidades jurídicas distintas, inerente a qualquer atividade de retalho, como também se verificou a existência de um tratamento diferenciado entre produtos que integram o SU e produtos que o não integram, contrariamente ao estabelecido na Lei Postal (alínea e) do n.º 1 do artigo 16.º);

8) A metodologia proposta pela ANACOM para uma partilha equitativa dos gastos entre a atividade postal (50%) e bancária (50%), não pode, nem deve, ser entendida como uma metodologia principal a utilizar pelos CTT no seu SCA, mas apenas de utilização supletiva e de último recurso, por forma a suprir temporariamente os eventuais constrangimentos alegados pelos CTT quanto à reformulação dos resultados de 2016 e 2017 do SCA dos CTT resultantes da indisponibilidade da

informação necessária à sua aplicação, deixando esta utilização supletiva de ser aplicada logo que os CTT apresentem os seus resultados em conformidade com os princípios e normais em vigor, expressos no entendimento da ANACOM na presente Decisão.

Por conseguinte, e em virtude dos argumentos apresentados pela ANACOM ao longo do presente relatório, entende esta Autoridade manter a necessidade de reformulação dos resultados de 2016 e 2017 do SCA dos CTT em linha com o entendimento expresso no seu SPD, o qual, em virtude dos comentários recebidos dos CTT, decidiu adequar nos seguintes termos:

(i) Para efeitos da partilha de gastos entre as várias entidades jurídicas distintas que utilizam a mesma infraestrutura (estações de correio), das categorias que segundo o entendimento da ANACOM devem ter por base a área ocupada (m^2), esclarece-se que esta Autoridade considera não existir a necessidade da sua monitorização constante ao longo do ano, tendo em conta a estabilidade inerente à alteração de *layout* das estações de correio, em particular, entre entidades jurídicas distintas. Por conseguinte, o apuramento das respetivas áreas pode ter uma base anual, sem prejuízo da sua atualização sempre que ocorra uma alteração relevante (e.g. abertura, alteração e/ou encerramento de balcões do Banco CTT), devendo ser instituídos procedimentos regulares de atualização (e.g. a cada dois anos) por forma a refletir, tanto quanto possível, a realidade operacional das suas estações de correio.

Neste contexto, e quanto às áreas a alocar às várias entidades jurídicas distintas, esclarece-se que o seu apuramento deve ter em consideração os seguintes aspectos:

(a) A área efetiva ocupada pelos CTT, S.A. (*front-office* e *back-office*) para a prestação dos seus serviços postais e não postais, a qual deve incluir: (i) a área correspondente aos balcões para prestação do serviço; (ii) a área utilizada pelo operador (incluindo áreas de apoio); (iii) a área de permanência do cliente que deve corresponder a 1,5 m^2, por balcão, a qual se entende ser razoável para um atendimento adequado, salvaguardando a confidencialidade a este inerente; e, (iv) a área das zonas de exposição;

(b) A área efetiva ocupada por cada uma das entidades jurídicas distintas (*front-office* e *back-office*) na prestação das suas respetivas atividades, a qual deve incluir: (i) a área específica para a prestação da respetiva atividade; (ii) a área correspondente aos balcões dedicados (caso existam) para prestação do serviço; (iii) a área utilizada pelo operador (incluindo áreas de apoio); (iv) a área de permanência do cliente que deve corresponder a 1,5 m^2, por balcão dedicado, a qual se entende ser razoável para um atendimento adequado, salvaguardando a confidencialidade a este inerente; e, (v) a área das zonas de exposição utilizadas especificamente pelas entidades jurídicas distintas na prestação das atividades respetivas.

(c) A área remanescente da estação de correios que não tenha sido contabilizada nos pontos anteriores (incluindo balcões de atendimento misto), deve ser distribuída pelas diferentes entidades jurídicas distintas que desenvolvem a sua atividade na respetiva estação de correios, em proporção das áreas que anteriormente lhe foram alocadas.

(d) A informação obtida relativamente às áreas mencionadas nos pontos anteriores deverá resultar de medição efetuada às estações de correio nas quais sejam prestados serviços por qualquer outra entidade jurídica distinta que não os CTT, S.A., devendo esta informação ser passível de ser auditada

em momento posterior, no sentido de esta Autoridade a validar, caso assim o entenda.

(e) A repartição de gastos em função da área ocupada (m^2) relativamente às estações de correio onde são prestados serviços por mais de uma entidade jurídica distinta, e para as quais não tenha sido possível concretizar a sua medição de forma tempestiva, no sentido de apresentação dos resultados reformulados de 2016 e 2017, será efetuada de forma equitativa entre as diferentes entidades jurídicas que operam na respetiva estação de correio.

(ii) No que respeita ao prazo concedido por esta Autoridade para a reformulação dos resultados do SCA dos CTT, relativamente aos exercícios de 2016 e 2017, e atentos os comentários dos CTT quanto à necessidade de um alargamento do prazo, a ANACOM entende:

(a) prolongar em 20 dias úteis o prazo inicialmente concedido para a reformulação dos resultados de 2016 do seu SCA, estipulando assim um prazo total de 40 dias úteis para o seu envio por parte dos CTT.

(b) Relativamente aos resultados de 2017 do SCA dos CTT, conceder um prazo adicional de mais 20 dias úteis, dispondo assim os CTT de um prazo total de 60 dias úteis para a sua submissão a esta Autoridade.

Anexo I: Lista de acrónimos e abreviaturas

ABC	*Activity based costing*
ARN	Autoridade reguladora nacional
CLSU	Custo líquido do serviço universal
CPA	Código do procedimento administrativo
DSP	Diretiva dos Serviços Postais
EMS	*Express Mail Service*
FDC	*Fully distributed costs*
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
PSU	Prestador do serviço universal postal
SCA	Sistema de contabilidade analítica
SPD	Sentido provável de decisão
SNU	Serviço não universal
SU	Serviço universal
UEC	Unidades Equivalentes de Correspondência

Anexo II: Lista de operadores

CTT	CTT – Correios de Portugal, S. A.

Anexo III: Lista de outras entidades/organizações

ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
Banco CTT	Banco CTT, S.A.
CERP	*European Committee for Postal Regulation*
ERGP	Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços Postais
Grant Thornton	Grant Thornton & Associados, SROC, Lda.
IAASB	*International Auditing and Assurance Standards Board*
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PwC	PricewaterhouseCoopers LLP