Relatório da audiência prévia e da consulta pública aos SPD sobre a metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal e sobre o conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal

ÍNDICE

1. Enquadramento 3
2. Metodologia de cálculo do custo líquido do serviço postal universal 4
   2.1 Comentários recebidos – apreciação geral....4
   2.2 1ª Etapa – Identificação das obrigações de serviço universal....8
   2.3 2ª Etapa – Definição do cenário contrafactual 9
   2.4 3ªe 4ª Etapas – Cálculo da diferença entre os custos e receitas com OSU e sem OSU 11
      2.4.1 Redução da densidade da rede de estabelecimentos postais (EP) 12
      2.4.2 Redução da frequência de distribuição (ou recolha) ou eventual eliminação da distribuição (ou recolha) em zonas geográficas não rentáveis 23
      2.4.3 Redução da rede de marcos de correio 28
      2.4.4 Eliminação da prestação de determinado serviço 29
      2.4.5 Envio para cegos e amblíopes....29
      2.4.6 Utilizadores ou grupos de utilizadores que não seriam servidos por um operador que não tivesse a obrigação de prestar o SU 30
      2.4.7 Preços e Qualidade de Serviço 31
   2.5 5ª Etapa – Benefícios intangíveis e de mercado....34
      2.5.1 Direitos exclusivos concedidos ao PSU 35
      2.5.2 Taxas de acesso à atividade de prestador de serviços postais....36
      2.5.3 Outros benefícios que decorram das Bases da concessão....37
      2.5.4 Reputação empresarial e reforço da marca 37
      2.5.5 Ubiquidade 39
      2.5.6 Efeitos de ciclo de vida 39
      2.5.7 Exploração de uma base de dados de clientes....39
      2.5.8 Publicidade 40
      2.5.9 Poder de negociação....41
      2.5.10 Acesso privilegiado ao mercado da filatelia 41
      2.5.11 Procedimentos alfandegários 42
      2.5.12 Juros recebidos decorrentes de pré-pagos....42
      2.5.13 Apartados 42
      2.5.14 Isenção de IVA 43
   2.6 6ª etapa - Lucro razoável....44
3. Conceito de encargo financeiro não razoável....45
   3.1 Comentários recebidos – apreciação geral....45
   3.2 Critério da quota de mercado do PSU em termos de receitas 51
   3.3 Critério do peso dos CLSU face às receitas do serviço universal 56
   3.4 Critério da relação entre CLSU e custos de implementação e gestão do fundo de compensação....60
4. Conclusão 62

1. Enquadramento

Por deliberações de 05.07.2013, o Conselho de Administração do ICP-ANACOM aprovou o Sentido Provável de Decisão (SPD) sobre a metodologia de cálculo dos Custos Líquidos do Serviço Universal (CLSU) de serviços postais[1] e o SPD sobre o conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço universal no âmbito dos serviços postais[2], e decidiu submetê-los a audiência prévia dos interessados, nos termos dos artigos 100º e 101º do Código do Procedimento Administrativo, e a procedimento de consulta pública, nos termos previstos no artigo 9º da Lei n.º 17/2012 de 26 de abril (Lei Postal).

Foram recebidos no prazo estabelecido comentários das seguintes entidades:

- AMD - Associação Portuguesa de Marketing Direto, Relacional e Interactivo;
- APImprensa - Associação Portuguesa de Imprensa;
- CTT - Correios de Portugal S.A.;
- DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor;
- Notícias Direct – Distribuição ao Domicílio, Lda.

O ICP-ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial devidamente identificada como tal.

O presente relatório contém referência a todas as respostas recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao caráter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

A estrutura deste relatório corresponde de forma genérica à estrutura dos SPD que foram submetidos aos procedimentos de audiência prévia dos interessados e de consulta pública. Em cada um dos capítulos do presente relatório é apresentado um resumo das

[1] http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1167448.

[2] http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1167427.

respostas recebidas. No final de cada capítulo é apresentado o entendimento desta Autoridade relativamente à matéria que nele é tratada. No final do relatório é apresentado o conjunto de alterações a introduzir nos SPD à luz dos referidos entendimentos desta Autoridade.

O presente relatório constitui parte integrante das decisões finais relativas a “Metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço universal (CLSU) de serviços postais” e “Conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço universal no âmbito dos serviços postais".

2. Metodologia de cálculo do custo líquido do serviço postal universal

2.1 *Comentários recebidos – apreciação geral*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem que a metodologia proposta pelo ICP-ANACOM – designada “Commercial Approach” – é a mais adequada para cálculo dos CLSU. Salientam ainda que esta metodologia é a única que tem em conta os ajustamentos de eficiência do prestador de serviço universal (PSU), bem como os efeitos da procura.

Esta metodologia exige a construção de um cenário hipotético (contrafactual) em que o PSU opera num contexto sem obrigações de serviço universal (OSU).

Especificamente em relação ao cenário contrafactual, os CTT salientam, por um lado, que este tem subjacente uma operação em que nunca houve OSU não se destinando este cenário a avaliar a situação do PSU depois de se extinguirem as OSU. Os CTT, ao longo do documento, e para cada variável objeto de análise, voltam a referir este aspeto.

Por outro lado, os CTT criticam o que consideram ser a introdução pelo ICP-ANACOM, na metodologia de cálculo do CLSU, de limitações na definição do contrafactual. Consideram os CTT que o cenário contrafactual não deve conter quaisquer limitações regulatórias, estando o único racional característico deste cenário relacionado com a lógica de negócio (cariz comercial), a dinâmica concorrencial e a prestação do serviço aos seus clientes de forma mais rentável, o qual será definido pelo próprio operador.

APImprensa e AMD

A AMD e a APImprensa sublinham a referência, constante do SPD, a que a metodologia de cálculo dos CLSU a utilizar a partir de 2020 – metodologia de cálculo dos CLSU a ser aplicada no âmbito da eventual designação do(s) futuro(s) prestador(es) de serviço universal, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17º da Lei Postal – não terá necessariamente de seguir uma metodologia semelhante à aprovada em anexo ao SPD, a qual se aplica ao cálculo dos CLSU prestado pelos CTT, enquanto PSU, ao abrigo do n.º 1 do artigo 57º da Lei Postal.

Estas entidades relevam que a visão estritamente comercial deste método analítico, adequado a situações de mercado como a que se pode considerar existir hoje em Portugal, não corresponderá, no seu entender, à que certamente se verificará em 2020 quando a atual concessão chegar ao fim.

Sugerem, por isso, uma formulação mais clara desta "recomendação" no corpo do SPD, para que, no seu entender, não se recorra a estudos feitos no âmbito desta decisão para sustentar eventuais projetos de alteração à legislação postal ou às condições de prestação do serviço universal em Portugal quando em 2020, no término do atual contrato de concessão do serviço universal, for lançado um novo concurso. Neste âmbito, estas entidades relevam, nomeadamente, a importância da cobertura (distribuição) em todo o país e manifestam preocupações com a eventual diminuição da frequência de distribuição em algumas regiões.

A APImprensa e a AMD efetuam, por outro lado, comentários relacionados com o cálculo do CLSU ser baseado nos custos imputáveis aos utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que, atendendo ao custo da oferta do serviço especificado, às receitas geradas e aos eventuais preços uniformes a nível geográfico impostos pelo ICP-ANACOM, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais.

Estas duas entidades solicitam ao ICP-ANACOM, no âmbito do n.º 2 do artigo 10º da Lei Postal, iniciativas junto do Governo com vista à definição da densidade dos pontos de acesso e que a mesma corresponda às necessidades dos utilizadores.

A APImprensa sugere ainda ao ICP-ANACOM que, em futuras decisões de natureza especialmente técnica, tome a iniciativa de esclarecer os *stakeholders* de uma forma mais ativa sobre o enquadramento e objetivos dos respetivos projetos de decisão.

Entendimento ICP-ANACOM

Face aos comentários recebidos, o ICP-ANACOM entende ser de manter, em termos gerais, a metodologia proposta.

No que respeita ao tema da definição do cenário contrafactual, o ICP-ANACOM não partilha do entendimento dos CTT em relação ao desenho de cenário contrafactual e avaliação do mesmo para efeitos de comparação com a situação atual e cálculo dos CLSU.

Por um lado, e de acordo com as teorias de construção de cenários[3], estes são construídos a partir da situação atual (e não a partir de um outro cenário hipotético, em que nada existe), pois o cenário é uma situação que possa apresentar-se como resultado de uma ação (estratégica da empresa, por exemplo) ou por uma dinâmica evolutiva no tempo. Pelo que as variáveis a considerar na construção dos cenários, assim como a variação das mesmas devem ser plausíveis, credíveis e viáveis.

Ou seja, a estratégia comercial a apresentar pelos CTT para efeitos de definição do cenário contratual deve ser plausível, face à atual situação dos CTT e às opções estratégicas que têm sido tomadas e que se refletem nos vários indicadores económico-financeiros da empresa. Pode mesmo argumentar-se que as hipóteses de atuação estratégica dos CTT não são independentes de os CTT serem o PSU.

Por outro lado, e tomando em consideração várias referências bibliográficas relativamente à implementação da metodologia "Commercial Approach", nomeadamente o estudo da Frontier Economics para a Comissão Europeia[4] e o Estudo da Copenhagen Economics para a FICORA[5], é bem claro que o cenário contrafactual se constrói a partir

[3] Veja-se Michel Godet, por exemplo, em "From Anticipation to Action. A Handbook of Strategic Prospective", 1993, e em "Manuel de prospective stratégique", 3e édition, Dunod, 2007.

[4] http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf.

[5] http://www.ficora.fi/attachments/englantiav/657t4ohrE/Final_Report_190112.pdf.

da situação atual da empresa, através da alteração de estratégias comerciais que se espera que se traduzam numa redução das obrigações existentes previstas na Lei Postal.

De acordo com este último estudo (na sua página 30), “the comercial approach is based in net avoided cost method as a starting point but takes a wider perspective to better reflect the commercial realities of a postal operator charged with USO.” Na sua página 32 refere que “In the first step the objective is to determine what changes in the service level the universal service provider would perform if the USO disappeared (i.e. in the counterfactual scenario). When the operator’s business strategies in the counterfactual are specified, the objective of step two and three, respectively, is to consider the cost savings and the revenue losses stemming from the new strategy. Since the focus is on the differences in the levels of service between the counterfactual and the status quo, cost savings and revenue effects are incremental, i.e. their starting point is the cost and revenue levels in the status quo”.

As referências dos CTT à introdução, pelo ICP-ANACOM, de limitações na definição do contrafactual serão comentadas a seguir, na análise dos comentários recebidos à segunda etapa da metodologia de cálculo dos CLSU - “definição do cenário contrafactual”.

Relativamente aos ajustamentos de eficiência referidos pelos CTT, importa ter presente que no cálculo dos CLSU apenas devem ser considerados os custos líquidos para o prestador de serviços, operando com as OSU de serviço universal, e os CLSU do mesmo prestador operando sem essas obrigações. Ajustamentos associados à implementação de medidas de eficiência não são considerados, pois neste caso estar-se-iam a considerar como CLSU outros custos que não decorrem das OSU, mas sim de um processo de ajustamento do prestador, para prestar os serviços (com ou sem OSU) de forma mais eficiente.

No que respeita aos comentários da APImprensa e da AMD sobre a metodologia de cálculo dos CLSU a partir de 2020, o ICP-ANACOM releva que, conforme decorre da página 4 do texto do SPD e da página 1 da metodologia de cálculo dos CLSU (em anexo ao SPD), o presente procedimento visa definir a metodologia de cálculo dos CLSU prestado pelos CTT, enquanto PSU, ao abrigo do n.º 1 do artigo 57º da Lei Postal. A metodologia de cálculo dos CLSU a ser aplicada ao(s) futuro(s) prestador(es) de serviço

universal [designado (s) nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 17º da Lei Postal] não tem necessariamente de ser semelhante, sendo definida em momento próprio.

Sobre as referências efetuadas a futuros projetos de alteração à legislação postal, ou às condições de prestação do serviço universal em Portugal quando, em 2020, no término do atual contrato de concessão do serviço universal, for lançado um novo concurso, salienta-se que estas duas matérias se integram na área de competências da Assembleia da República e do Governo, não relevando para efeitos da presente metodologia de cálculo dos CLSU.

Os comentários relacionados com o cálculo dos CLSU baseado nos custos imputáveis aos utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que, atendendo ao custo da oferta do serviço especificado, às receitas geradas e aos eventuais preços uniformes a nível geográfico impostos pelo ICP-ANACOM, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais, serão apreciados nos subcapítulos seguintes.

A definição da densidade dos pontos de acesso não é objeto do presente procedimento. Sem prejuízo, o ICP-ANACOM tomará as ações necessárias e relevantes que lhe sejam incumbidas, no quadro das bases da concessão do serviço postal universal.

O ICP-ANACOM toma em devida conta a sugestão da APImprensa visando um melhor esclarecimento de futuros projetos de decisão que contemplem aspetos tecnicamente complexos, sem prejuízo de sempre procurar que os SPD, tal como os presentes, contenham toda a informação necessária e possível que permita uma adequada compreensão e que em nada afete a discussão dos temas submetidos a consulta.

2.2 *1ª Etapa – Identificação das obrigações de serviço universal*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT concordam com a descrição das OSU apresentada pelo ICP-ANACOM, que decorre do enquadramento legal aplicável ao sector postal.

Entendimento ICP-ANACOM

Face aos comentários recebidos, o ICP-ANACOM entende ser de manter o seu entendimento relativamente a este aspeto.

2.3 *2ª Etapa – Definição do cenário contrafactual*

Respostas recebidas

CTT

Segundo os CTT, a razoabilidade na definição do critério contrafactual não deve confundir-se, nem servir de pretexto para a introdução de novas limitações em substituição de OSU.

Os CTT reafirmam que, de acordo com a metodologia "Commercial Approach", a construção do cenário contrafactual tem subjacente que nenhum operador postal teria as obrigações associadas à prestação do serviço universal, não existindo portanto nenhum PSU a operar no mercado. A inexistência de OSU constitui o pressuposto determinante na definição do cenário contrafactual. Os "limites" propostos pelo ICP-ANACOM consubstanciam um cenário contrafactual com manutenção de obrigações, o que na opinião dos CTT não é aceitável.

Entendimento ICP-ANACOM

Após a identificação das OSU, a segunda etapa da metodologia de cálculo dos CLSU corresponde à definição do cenário contrafactual.

Para este efeito, é necessário em primeiro lugar identificar as OSU que efetivamente constituem uma limitação para o PSU, havendo seguidamente que avaliar a razoabilidade das alterações que, face à situação atual, caracterizam o cenário contrafactual.

Neste contexto, importa sublinhar que as alegadas "limitações" que, segundo os CTT, são introduzidas pelo ICP-ANACOM na definição do cenário contrafactual, se prendem com:

- o critério da razoabilidade do cenário contrafactual face à situação do prestador operando com as OSU. Este critério é introduzido na metodologia, primeiramente, e como já referido, com vista a identificar as obrigações passíveis de constituir uma limitação para o PSU (isto é, de lhe impor custos), uma vez que a existência de

obrigações, por si só, não implica que o PSU esteja perante limitações efetivas à sua estratégia comercial (ou seja, está por demonstrar que na ausência de determinada obrigação, o prestador alterasse a sua estratégia comercial). Depois, com vista a verificar se a "proposta de alteração" da estratégia comercial de oferta do prestador é razoável do ponto de vista de um prestador de serviço que operasse sem OSU. Este aspeto justifica que na abordagem metodológica que tem sido proposta por alguns autores se faça uma comparação com a oferta atual dos operadores concorrentes no mercado nacional e, dependendo das obrigações, também com a oferta dos PSU e de outros operadores de outros países. Veja-se, a este propósito, a metodologia de cálculo proposta pela Copenhagen Economics para a Ficora, página 35[6], e o relatório do grupo de trabalho do ERGP sobre este tema[7].

- os princípios e regras definidos no n.º 4 e no n.º 5 do artigo 19º da Lei Postal, segundo os quais o cálculo dos CLSU se baseia nos custos imputáveis:

  - aos elementos do serviço universal necessariamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais, podendo incluir, nomeadamente, a oferta de serviços postais em toda uma área geográfica específica, incluindo preços únicos nessa área geográfica, e a oferta de determinados serviços gratuitos a cegos e amblíopes;

  - aos utilizadores finais ou grupos de utilizadores finais específicos que, atendendo ao custo da oferta do serviço especificado, às receitas geradas e aos eventuais preços uniformes a nível geográfico impostos pelo ICP-ANACOM, só podem ser servidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadram nas práticas comerciais normais. Estão incluídos nesta categoria os utilizadores ou grupos de utilizadores que não seriam servidos por uma empresa que não tivesse a obrigação de prestar o serviço universal;

- a definição de limiares a partir dos quais as alterações na oferta são estruturais, por se traduzirem em alterações às qualidades ou características intrínsecas aos serviços, pelo que a sua alteração se traduziria numa alteração tão significativa da

[6] http://www.ficora.fi/attachments/englantiav/657t4ohrE/Final_Report_190112.pdf.

[7] Nas suas páginas 20 e 21 - http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf.

oferta cujo impacto na procura não seria possível avaliar, por poder ser disruptivo e se traduzir na oferta de um serviço distinto.

Note-se, a este propósito, que também é este o entendimento do Regulador postal irlandês - a ComReg – que divulgou a 25 de julho de 2013 a sua decisão sobre a metodologia a adotar no âmbito do cálculo dos CLSU[8] (ver adicionalmente relatório da Frontier Economics para a ComReg relativo a recomendações sobre a forma como os custos líquidos devem ser submetidos pelo PSU à entidade reguladora[9]).

- o critério de eficiência. Com efeito, de acordo com n.º 3, alínea c) do artigo 19º da Lei Postal, no cálculo do custo líquido devem ser tidos em conta os incentivos adequados a que o PSU cumpra as OSU de forma economicamente eficiente. Ou seja, custos ineficientes que se verifiquem na situação real não devem ser considerados para efeitos de cálculo dos CLSU, pois o PSU não deverá ser ressarcido por eventuais custos de ineficiência – veja-se, a este propósito, o referido relatório do grupo de trabalho do ERGP e a referida Decisão da ComReg sobre a metodologia de cálculo dos CLSU.

2.4 *3ª e 4ª Etapas – Cálculo da diferença entre os custos e receitas com OSU e sem OSU*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT concordam que no cálculo do CLSU se deverá proceder à determinação de:

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

[8] Ver página 19 do documento em http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1369.pdf.

[9] http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1369a.pdf.

Entendimento ICP-ANACOM

Face aos comentários recebidos, o ICP-ANACOM entende que é de manter a sua proposta relativamente a este aspeto.

2.4.1 Redução da densidade da rede de estabelecimentos postais (EP)

2.4.1.1 Definição da rede de EP no cenário contrafactual

Respostas recebidas

CTT

Relativamente ao primeiro passo da metodologia de definição do cenário contrafactual, referente à identificação da primeira listagem do universo de estabelecimentos postais a encerrar, os CTT começam por salientar que o ICP-ANACOM se propõe iniciar a estimativa dos CLSU analisando para cada estabelecimento postal (EP) a diferença entre os custos de prestar o serviço universal e as receitas perdidas por deixar de prestar o serviço universal, identificando assim o universo potencial de EP a encerrar como aquele em que os custos evitáveis são superiores às receitas perdidas no que toca à oferta no âmbito do serviço universal.

Os CTT, salientando que o cálculo dos custos evitáveis e das receitas perdidas deve ter por base um cenário hipotético onde nenhum operador postal teria as obrigações associadas à prestação do serviço universal, pelo que o que importa avaliar é a situação sem OSU, referem não poder aceitar o entendimento do ICP-ANACOM em que no desenho da sua rede no cenário contrafactual entrariam em conta de forma restritiva com a margem do serviço universal, conservando EP unicamente porque a prestação do serviço universal é rentável (mesmo que no computo geral a sua margem fosse negativa). Os CTT consideram que este entendimento do ICP-ANACOM introduz uma limitação que distorce o conceito de cenário contrafactual.

Entendem os CTT que o indicador de rendibilidade a utilizar deve estar associado aos custos e receitas do EP no seu conjunto, incorporando receitas menos custos de todos os produtos e serviços transacionados em cada EP de forma global, de forma a definir-se uma rede contrafactual razoável, ou seja, uma rede rentável no seu conjunto. Consideram assim os CTT que o primeiro passo, para identificação da listagem dos EP a encerrar, é completamente desnecessário.

Adicionalmente referem os CTT que a listagem de EP potencialmente a encerrar é influenciada pelo critério de alocação de custos entre serviço universal e outros produtos e serviços, salientando que o critério de alocação de custos reconhecido no sistema de contabilidade analítica pelo ICP-ANACOM não tem em consideração variáveis de negócio (comercial) para efeitos de alocação de custos a produtos.

Embora os CTT discordem da metodologia proposta para definição da 1ª listagem de EP potencialmente a encerrar, aceitam que o critério subjacente ao segundo passo - definição da 2ª listagem de EP a encerrar - seja um critério económico válido e correto para caraterizar os pontos de oferta da rede de EP. Contudo, no entender dos CTT, a decisão sobre a rede que existiria num cenário sem OSU deve ter por base, cumulativamente, outras variáveis de negócio, sendo a variável geográfica (expressa em áreas de influência) comummente utilizada como variável de excelência para ponderar os resultados da vertente rendibilidade.

Assim, os CTT consideram que os critérios definidos pelo ICP-ANACOM para obtenção da 2ª listagem são pouco consistentes, carecendo da introdução de um critério de racionalização com cariz geográfico, que ponderasse a sobreposição de áreas de influência entre EP.

A inclusão de um critério geográfico tem, na opinião dos CTT, importância acrescida, dado que a expansão da sua rede de EP, apesar de baseada em critérios económicos, sempre tomou em consideração outros critérios, de cariz mais social e mesmo de serviço público. Segundo os CTT, a metodologia proposta pelo ICP-ANACOM, atendendo apenas à rendibilidade e não incorporando preocupações de racionalização de pontos de oferta (EP), ignora preocupações críticas para um operador sem OSU.

No âmbito do terceiro passo, identificação da terceira listagem do universo de EP a encerrar, os CTT concordam genericamente com o SPD. Contudo, no quadro de inexistência de obrigações quanto à densidade e tipo de EP, não fica claro para os CTT que tipo de fundamentação detalhada deve o PSU apresentar para suportar as razões do encerramento dos EP, sugerindo que o ICP-ANACOM identifique a fundamentação pretendida, para além daquela que decorre da seleção dos EP, e os critérios aplicáveis a que se deve obedecer.

No quarto passo o ICP-ANACOM, visando introduzir ajustamentos associados a preocupações de eficiência, propõe considerar no cálculo dos CLSU os custos evitáveis do encerramento de um posto em detrimento dos custos de encerramento de estações, o que, segundo os CTT, entra em contradição com os princípios subjacentes à metodologia *Commercial Approach*, uma vez que um EP que os CTT nunca teriam tido implica forçosamente uma poupança dos custos associados a esse EP e não a outra qualquer estrutura que eventualmente seria opção, cujos proveitos e custos introduziriam uma nova variável de estimação teórica sujeita a diferentes entendimentos. Este aspecto aumenta, no entender dos CTT, o já elevado grau de complexidade da análise, obrigando a recalcular todos os passos anteriormente desenvolvidos, podendo em última instância inviabilizar a sua aplicação ficando o cálculo do CLSU comprometido.

Face ao exposto os CTT propõem o método que apresentam num documento, com carácter confidencial, que anexam aos seus comentários, o qual sumariza as conclusões de um estudo realizado sobre a forma de cálculo dos CLSU, aplicado ao ano de 2011.

Entendimento ICP-ANACOM

Considera o ICP-ANACOM, e na sequência do que já foi previamente referido, que para efeitos de cálculo dos CLSU deverão ser tidos em conta os custos em que o PSU incorre que decorrem de obrigações associadas à prestação do SU.

Em matéria de rede de EP, deverão ser consideradas as OSU a que o PSU está sujeito em termos de rede que se traduzem em custos que o PSU poderia evitar com uma alteração da sua estratégia comercial (por exemplo, com a redução do horário de um EP ou o seu encerramento).

Considerar-se a rendibilidade associada aos custos e receitas do EP no seu conjunto, incorporando receitas menos custos de todos os produtos e serviços transacionados em cada EP de forma global, como sugerido pelos CTT, põe em causa o princípio acima enunciado. De facto, nesta situação poderia estar a considerar-se como decorrente da OSU a manutenção de um EP que, sendo rentável relativamente à prestação de serviços no âmbito do serviço universal, seria no entanto “não rentável” por via da prestação de outros serviços que não integram o serviço universal, ou seja, poderia no limite compensar-se o PSU por custos que não decorrem das OSU.

Nada impede que o PSU altere a sua estratégia comercial, a qualquer momento, reduzindo a densidade da sua rede postal. O que não é possível é considerar para efeitos de cálculo dos CLSU e de eventual compensação dos mesmos uma decisão de alteração da rede que tem como objetivo o aumento da rendibilidade global dos CTT que não resulte comprovadamente de custos que decorram exclusivamente de OSU impostas ao PSU.

Sobre as referências dos CTT a que a listagem dos EP potencialmente a encerrar, pela aplicação da metodologia constante no SPD, é influenciada pelo critério de alocação de custos entre serviço universal e outros produtos e serviços que não integram o serviço universal, o ICP-ANACOM salienta que o critério de alocação deverá ser o que se encontrar, para cada ano de referência, aceite pelo ICP-ANACOM e refletido no sistema de contabilidade analítica dos CTT, o que, indo de encontro a uma outra preocupação dos CTT, também simplifica o processo de cálculo dos CLSU, para além de introduzir maior previsibilidade.

Relativamente à introdução de um segundo critério, de cariz geográfico, para obtenção da 2ª listagem de EP potencialmente a encerrar, que ponderasse a sobreposição de áreas de influência entre EP, reitera-se que o cálculo dos CLSU deve refletir, apenas, a diferença entre o custo líquido do prestador, operando com OSU, com o custo líquido do prestador operando sem OSU; ou seja, o valor dos CLSU deve apenas ser referente à eliminação das OSU.

Não se aceita a introdução de um critério de cariz geográfico, como áreas de influência, pois se um EP existir no cenário com OSU sem que decorra da OSU, então não deve ser considerado para efeitos de cálculo dos CLSU. Se existe apenas devido à OSU, então a metodologia já descreve como pode ser considerado no cálculo dos CLSU.

Importa ainda referir que no documento que os CTT anexam aos seus comentários, é efetuada referência a um critério de *overlap* geográfico que no entanto não se encontra em momento algum definido e devidamente explicitado, não permitindo, assim, a sua consideração.

No âmbito do terceiro passo - identificação da terceira listagem do universo de estabelecimentos postais a encerrar -, no quadro de inexistência de obrigações quanto à densidade e tipo de EP não fica claro para os CTT que tipo de fundamentação detalhada

deve o PSU apresentar para suportar as razões do encerramento dos EP, sendo sugerido que o ICP-ANACOM identifique a fundamentação pretendida, para além daquela que decorre da seleção dos EP, e os critérios aplicáveis a que se deve obedecer.

Neste âmbito, clarifica-se que:

- para além da fundamentação que decorre da seleção dos EP, descrita no SPD, caberá aos CTT apresentar fundamentação adicional que justifique a aceitação do encerramento de outros EP, não sendo, obviamente, possível ao ICP-ANACOM antecipar as mesmas;

- os critérios a respeitar encontram-se definidos na segunda etapa da metodologia de cálculo do CLSU, referente à definição do cenário contrafactual (ver páginas 9 a 11 do SPD, e que de uma forma geral se encontram refletidos na página 14 do documento metodológico remetido pelos CTT, em anexo aos seus comentários).

Relativamente ao comentário dos CTT em relação aos ajustamentos associados a preocupações de eficiência, em que na metodologia de cálculo dos CLSU se propõe considerar (balizado pelas OSU existentes) os custos evitáveis do encerramento de um posto de correio em detrimento dos custos de encerramento de estações de correio, esclarece-se que este ajustamento no cálculo dos CLSU visa que se considere apenas a diferença entre o que é permitido numa situação com OSU face a uma situação sem OSU, desta forma não se incorporando no cálculo dos CLSU custos que não decorrem necessariamente das OSU[10].

Importa notar que a metodologia permite que, em casos devidamente fundamentados pelos CTT e aceites pelo ICP-ANACOM, não se aplique esta metodologia (isto é, não se considere que estações de correio sejam consideradas como se de postos de correio se tratasse).

2.4.1.2 Custos evitáveis

Respostas recebidas

[10] Note-se que esta é uma abordagem referida no estudo da Copenhagen Economics para a FICORA (páginas 106 e 107).

CTT

Já no que diz respeito aos custos evitáveis que terminam no momento em que o EP é encerrado, entendem os CTT que o ICP-ANACOM, na metodologia de cálculo dos CLSU, não abrange a totalidade dos custos com os recursos humanos afetos àquele EP, mas apenas a parte dos custos do tempo dos recursos humanos dedicados a operações de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição, receção e entrega. Entendem os CTT que os custos evitáveis relacionados com recursos humanos, decorrentes da não existência no modelo contrafactual de um determinado EP, seriam o custo total da conta de custos com pessoal alocado a esse EP, independentemente das horas dedicadas às diferentes atividades, aos diferentes produtos e serviços e no limite ao tempo de inatividade.

Com efeito, os CTT alegam que no entender do ICP-ANACOM, na opção de encerrar um EP, a poupança dos custos de operações de atendimento é realizado assumindo o aproveitamento do recurso noutro EP. De forma diversa, no entender dos CTT o custo evitável de nunca ter existido (no contrafactual) um EP corresponde à totalidade dos custos do EP.

Ainda no que toca aos custos evitáveis, os CTT solicitam uma clarificação por parte do ICP-ANACOM. No entender dos CTT, de acordo com a metodologia de cálculo dos CLSU, a receita perdida com o encerramento de um EP inclui a faturação de todos os produtos e serviços transacionados no EP, enquanto o custo evitável apenas considera o custo de atendimento e outras atividades relacionadas com expedição e entrega de produtos que integram o serviço universal. Esta dicotomia de critérios, com vista a minorar os custos evitáveis e a maximizar as receitas perdidas, parece querer minimizar os CLSU de forma artificial.

Relativamente aos custos comuns, os CTT consideram que o ICP-ANACOM deverá explicitar detalhadamente o teor das “situações específicas“ que podem permitir que (a título de exceção) os custos comuns sejam incluídos na metodologia de cálculo dos CLSU.

Adicionalmente, na opinião dos CTT os custos comuns devem ser considerados para cálculo dos CLSU, na medida em que o contrafactual tem menor “peso” na cadeia produtiva (menos EP, menos recursos humanos, etc.), sendo de considerar que não irá

necessitar de estrutura de suporte de igual dimensão. Em síntese, os CTT consideram que não existe qualquer razoabilidade em considerar que o operador postal no contrafactual, sem OSU, seja menos eficiente que o PSU, ou seja tenha custos comuns com peso superior na sua estrutura de custos.

No que respeita à inatividade, os CTT referem que decorre da natureza da atividade dos CTT e de dois fatores intrínsecos ao negócio postal - a concentração da procura e a alocação aos EP do fator de produção trabalho -, pelo que, sendo também impossível ajustar integralmente a alocação de recursos à procura, a inatividade deve ser tida em conta no cálculo dos custos evitáveis associados ao EP.

De igual modo, entendem os CTT que a inatividade deve ser considerada no âmbito do cálculo dos custos acrescidos nos restantes EP, permitindo, no contrafactual, "amortecer" as necessidades acrescidas de recursos e meios na rede de EP que existiria.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM rejeita liminarmente as alegações dos CTT de que a metodologia apresentada visa minorar os custos evitáveis e maximizar as receitas perdidas, de forma a minimizar os CLSU de forma artificial.

Com efeito, os custos evitáveis com o encerramento de determinado EP não consideram apenas o custo de atendimento e de outras atividades relacionadas com expedição e entrega de produtos que integram o serviço universal. Como consta da metodologia (ver páginas 17 e 18 do SPD), os custos evitáveis compreendem os custos evitáveis dos EP e os custos evitáveis dos serviços prestados nos EP, compreendendo não só os custos com as operações de atendimento, mas também outros custos, como por exemplo: "custos com formação dos trabalhadores afetos ao atendimento no estabelecimento postal", "custos com imóveis onde se localizam os estabelecimentos postais, como por exemplo: custos com rendas, custos de manutenção, gastos com eletricidade (para iluminação e ar condicionado) e água", "outros custos incorridos nos estabelecimentos postais" e "outros custos incorridos com os serviços prestados nos estabelecimentos postais, que deixem de ser incorridos com o seu encerramento/descontinuação".

Acresce que a lista dos custos evitáveis, constante do SPD, não é exaustiva, sendo exemplificativa.

Como é possível verificar do acima exposto e da metodologia constante do SPD, os custos evitáveis não são, também, apenas referentes a produtos que integram o serviço universal prestados no EP.

Especificamente no que respeita ao referido pelos CTT quanto aos custos com recursos humanos, importa salientar que, conforme consta da metodologia, apenas se consideram como custos evitáveis os custos que sejam evitáveis (terminem) no momento em que o EP seja encerrado. Assim, sem prejuízo de os recursos humanos dos CTT poderem estar afetos a um determinado EP, o que é considerado para efeitos de cálculo do CLSU associado a um EP que, no contrafactual, se encontraria encerrado, são os custos desses recursos humanos efetivamente evitáveis com o encerramento do EP, não devendo ser considerados custos desses recursos humanos que não terminem com o encerramento do EP (por exemplo, porque parte desses recursos humanos seriam transferidos para outro EP ou porque parte dos custos desses recursos humanos diga respeito a atividades não relacionadas exclusivamente com o referido EP, e que se manteriam mesmo sem a existência do EP).

No que diz respeito aos custos comuns, reitera-se que, por princípio, os custos a considerar no cálculo do CLSU não devem incluir os custos comuns, pois estes não dependem de uma atividade ou serviço em particular. Tal como já decorre da metodologia constante do SPD, o ICP-ANACOM poderá aceitar que em situações específicas, devidamente fundamentadas pelos CTT, os custos comuns possam ser considerados no cálculo do CLSU.

Sem prejuízo de caber aos CTT apresentar a fundamentação que justifique as situações específicas em que os custos comuns possam ser considerados no cálculo do CLSU, a qual será sempre objeto de análise específica e caso a caso por parte desta Autoridade para efeitos da sua aceitação ou indeferimento, as referidas situações específicas deverão estar relacionadas com situações em que algumas funções que geram custos comuns seriam influenciadas com o encerramento de EP.

Em qualquer caso, e mais uma vez sem prejuízo da análise pelo ICP-ANACOM de cada situação em particular que seja fundamentadamente apresentada pelo PSU, importa ter em consideração que, à partida: (i) não é de esperar que o peso relativo dos custos comuns seja inferior sem OSU, uma vez que os custos comuns justificam-se pela atividade a nível global do operador, isto é, são custos em que o operador continuaria a

incorrer se um certo serviço ou atividade fosse abandonado; (ii) o levantamento dos custos comuns deve ser baseado numa avaliação operacional direta dos custos associados à menor atividade e na maior ou menor rigidez dos custos; (iii) são os custos reais dos serviços e atividades que devem ser o ponto de partida para o cálculo.

Relativamente à inatividade, o ICP-ANACOM menciona na metodologia de cálculo dos CLSU:

- relativamente aos custos evitáveis, "…nos custos de operações de atendimento apenas se consideram os custos proporcionais ao tempo efetivo de atendimento, não se considerando assim os custos proporcionais aos períodos de inatividade";

- no que respeita aos custos acrescidos, "o aumento da capacidade das operações de atendimento obtém-se adicionando à capacidade utilizada dos estabelecimentos postais que permanecem ativos, isto é, à capacidade de atendimento excluída da inatividade, da capacidade adicional (sem inatividade) que seria redirecionada dos estabelecimentos postais que seriam encerrados/descontinuados".

Face aos argumentos apresentados pelos CTT relativos à natureza da atividade postal, o ICP-ANACOM reconhece que os custos de inatividade do EP a encerrar poderão ser considerados para efeitos de cálculo do CLSU, uma vez que o EP deixa de existir.

De igual modo, o ICP-ANACOM aceita que a inatividade seja considerada no âmbito do apuramento dos custos acrescidos.

A metodologia constante do SPD será alterada de modo a refletir este entendimento quanto à consideração da inatividade no cálculo dos CLSU associados à redução da densidade da rede de EP.

2.4.1.3 Receitas perdidas

Respostas recebidas

CTT

Os CTT concordam com a metodologia, no sentido de considerar como receitas perdidas as receitas associadas a todos os produtos e serviços transacionados no EP.

Segundo os CTT, existem dois grandes passos metodológicos para o cálculo dos CLSU referentes à redução da densidade de EP, os quais são extensíveis à redução da frequência de distribuição. O primeiro é referente à definição do desenho da rede de EP no cenário contrafactual. O segundo diz respeito ao cálculo dos CLSU propriamente dito.

Os CTT consideram que a metodologia constante do SPD promove uma avaliação incorreta e incoerente da margem por EP, isto é promove uma avaliação incorreta dos EP que não existiriam no cenário contrafactual, dado que, no entendimento dos CTT, decorre da metodologia do SPD que se compara a receita total (faturada) de cada EP com (apenas) o custo específico de cada EP. Desta forma, não é levado em linha de conta que parte da receita faturada no EP existe para suportar os custos das restantes operações da cadeia produtiva, e não só os custos específicos do EP.

Para os CTT existem duas formas de realizar o exercício de análise da rendibilidade para suportar a definição da rede do cenário contrafactual:

- imputar todas as receitas perdidas e custos evitáveis (todos os custos da cadeia produtiva – atendimento, tratamento, transporte e distribuição) aos EP; ou
- considerar como custos evitáveis os específicos do EP e como receita a fração da receita que represente a remuneração do canal de venda (EP).

Os CTT referem que a primeira forma é uma tarefa complexa e de difícil execução, afigurando-se a segunda opção como a mais correta e equilibrada.

Entendimento ICP-ANACOM

Clarifica-se que, contrariamente ao referido pelos CTT, na identificação da listagem de EP a encerrar (no cenário contrafactual) os custos evitáveis a considerar não são (apenas) os específicos do EP, verificando-se coerência entre as receitas e os custos a considerar.

Como já antes referido, os custos evitáveis compreendem os custos evitáveis dos EP e os custos evitáveis dos serviços postais prestados nos EP.

Quando, por exemplo, se pretende identificar a “primeira listagem” do universo de EP a encerrar, de acordo com o SPD identificam-se as estações de correio e os postos de

correio para os quais a diferença entre os custos evitáveis de prestar o SU e as receitas perdidas por deixar de prestar o SU é positiva (página 14 do SPD). Assim, devem considerar-se os custos evitáveis no EP de se prestar o SU, bem como os correspondentes custos evitáveis na restante cadeia produtiva (tratamento, transporte e distribuição).

E o mesmo racional se aplica para efeitos de determinar a "segunda listagem", neste caso considerando-se também os restantes serviços que não integram o serviço universal (ver página 14).

De forma a clarificar este aspeto e evitar dúvidas futuras, o ICP-ANACOM procederá a alterações no texto da metodologia sobre os custos evitáveis, especificando (no texto do final página 18 do SPD) que os outros custos incorridos com os serviços prestados nos EP incluem outros custos de aceitação, tratamento, transporte e distribuição que deixem de ser incorridos com o encerramento/descontinuação do EP.

Sem prejuízo do exposto, a metodologia permite que, no caso de o PSU demonstrar fundamentadamente que não dispõe da informação detalhada que permita determinar os custos evitáveis seguindo a metodologia descrita, esta Autoridade aceitará o recurso a abordagens alternativas desde que não ponham em causa o objetivo final do exercício. Qualquer abordagem alternativa a propor pelo PSU deverá, no entanto, ser objetiva e sujeita a auditoria. O ICP-ANACOM entende que este princípio se deve aplicar não só ao cálculo dos custos evitáveis como também ao cálculo das receitas perdidas, pelo que clarificará também este aspeto na metodologia,

Já no que diz respeito ao cálculo dos CLSU propriamente ditos, no que à forma de apuramento das receitas diz respeito clarifica-se que o ICP-ANACOM entende ser o volume de faturação dos EP (encerrados no cenário contrafactual), que resulta da transação de todos os produtos e serviços / serviços, e economicamente remunera toda a cadeia produtiva, que deve ser considerado no cálculo dos CLSU.

A consideração dos custos evitáveis totais e das receitas perdidas totais nos termos presentes na metodologia constante do SPD evidencia, assim, existir coerência no cálculo do CLSU.

2.4.2 Redução da frequência de distribuição (ou recolha) ou eventual eliminação da distribuição (ou recolha) em zonas geográficas não rentáveis

2.4.2.1 Definição do cenário contrafactual

Respostas recebidas

CTT

O ICP-ANACOM propôs na metodologia apresentada definir o apuramento dos CLSU associados à eventual eliminação da distribuição ou à redução da frequência de distribuição em determinadas zonas geográficas, sendo estas definidas ao nível do código postal de 4 dígitos (CP4).

Os CTT discordam da utilização dos CP4.

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

Referem ainda os CTT que os sistemas de contabilidade geral e analítica dos CTT não têm desagregação que permita a disponibilização de informação, quer de receitas, quer de custos, por CP4. Sendo o nível mais elementar para registo dos custos, no que respeita à distribuição, o CDP e o CAD.

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

Adicionalmente, os CTT discordam da utilização única e exclusiva da margem de rendibilidade como critério para definir a rede de distribuição no cenário contrafactual (rede que resultaria das opções de redução da frequência de distribuição ou eventual eliminação da distribuição), defendendo que a oferta no contrafactual tem que ser clara,

percetível e alicerçada em grandes zonas reconhecidas pelo cliente final, assente numa lógica comercial, e não operacional como parece ser o proposto na metodologia.

Ainda segundo os CTT, o critério da rendibilidade, expresso na diferença entre custos evitáveis e receitas perdidas, está relacionado com a quantificação do impacto económico que advém da redução de frequência ou eliminação da distribuição, e menos com a definição da rede de distribuição no cenário contrafactual.

Segundo os CTT, a metodologia constante do SPD resultaria num país retalhado em zonas com e sem distribuição ou de distribuição reduzida.

Desta forma, os CTT defendem que qualquer cenário de eliminação da distribuição ou de redução da sua frequência teria que ser definido tendo a preocupação de pressupor a sua aplicação a zonas perfeitamente contíguas e homogéneas, evitando o "retalhar" do país em pequenas zonas com condições de oferta diferentes e sem um racional percetível pelo cliente final. Neste contexto, entendem que a opção mais equilibrada a considerar será a das zonas, tal como definidas no seu tarifário em 2013, com ligeiras adaptações.

Em termos concretos, os CTT referem que, não havendo obrigações de SU:

- manter-se-ia a distribuição nos destinos das cidades de Lisboa e Porto, respetivas coroas urbanas e nas capitais de distrito de Portugal Continental (zonas denominadas pelos CTT de "Zona A");

- reduzir-se-ia a sua frequência nos restantes destinos, ou mesmo deixaria de se fazer distribuição nestas zonas (zonas denominadas pelos CTT de "Zona B"),

propondo os CTT o método apresentado no documento em anexo aos seus comentários, que segundo este prestador evidencia a lógica comercial acima referida.

Entendimento ICP-ANACOM

Face à informação e aos argumentos apresentados pelos CTT, referentes à complexidade ou mesmo impossibilidade na obtenção de informação a nível dos CP4 e à necessidade de evitar o "retalhar" do país em pequenas zonas com ofertas diferentes e

sem um racional percetível pelo cliente do PSU, o ICP-ANACOM entende alterar o SPD no sentido de:

- não se considerarem as zonas CP4 para efeitos de determinação, no cenário contrafactual, das áreas geográficas com redução da frequência da distribuição (recolha) ou descontinuação da mesma;

- não se considerar como razoável, logo não sendo aceite no cenário contrafactual, que destinos como Lisboa e Porto e respetivas coroas urbanas, capitais de distrito em Portugal Continental e localidades do país com população residente igual ou superior a 20 mil habitantes, não tenham no contrafactual uma frequência de distribuição (recolha) diária (nos dias úteis).

Adicionalmente, importa clarificar que a metodologia constante do SPD excluía a possibilidade de o cenário contrafactual poder incluir uma situação em que em determinadas zonas ou destinos deixaria de se fazer distribuição. Com efeito, no SPD, na página 22 da metodologia, refere-se que "A este propósito deve considerar-se, adicionalmente, que a redução da frequência em áreas não rentáveis no cenário contrafactual poderá ser aceite… desde que nas áreas não rentáveis se verifique, pelo menos, uma distribuição em dias alternados, não se considerando razoável uma menor frequência de distribuição".

Sem prejuízo de o ICP-ANACOM alterar o SPD como acima referido, considera no entanto não ser razoável que se deixe de fazer a distribuição nas zonas que no contrafactual não teriam uma frequência de distribuição diária, pelo que mantém o entendimento de que não é aceite que no cenário contrafactual se deixe de fazer a distribuição em zonas ou destinos do país.

Por forma a evitar dúvidas quanto a este último entendimento, eliminam-se no SPD as referências à eliminação da distribuição (recolha) que permitam um entendimento distinto quanto a esta matéria.

2.4.2.2 Custos evitáveis

Respostas recebidas

CTT

Relativamente aos custos evitáveis a considerar, sugerem os CTT que aqueles deverão incluir, para além dos custos relativos ao ciclo operacional dos CTT – aceitação, tratamento, transporte e distribuição -, a respetiva quota-parte de custos comuns e de capital.

Os CTT fazem mais uma vez referência a que a metodologia de cálculo dos CLSU visa minimizar os custos evitáveis e maximizar as receitas perdidas, desvirtuando o equilíbrio e a razoabilidade da análise.

Os CTT apresentam ainda o que entendem que deveria ser considerado como custos evitáveis, quer na situação em que no contrafactual se verifica uma eliminação integral da distribuição, quer na situação em que se reduz a frequência de distribuição.

Entendimento ICP-ANACOM

Relativamente ao tratamento dos custos comuns, o ICP-ANACOM entende que se deve aplicar o mesmo princípio enunciado para o tratamento dos custos comuns associados à redução da densidade da rede, no cenário contrafactual.

Assim, por princípio, os custos a considerar no cálculo dos CLSU não devem incluir os custos comuns, pois estes não dependem de uma atividade ou serviço em particular. No entanto o ICP-ANACOM poderá aceitar que em situações específicas, devidamente fundamentadas pelos CTT, os custos comuns possam ser considerados no cálculo do CLSU.

Sem prejuízo de caber aos CTT apresentar a fundamentação que justifique as situações específicas em que os custos comuns possam ser considerados no cálculo do CLSU, a qual será sempre objeto de análise específica e caso a caso por parte desta Autoridade para efeitos da sua aceitação ou indeferimento, as referidas situações específicas deverão estar relacionadas com situações em que algumas funções que geram custos comuns seriam influenciadas com o encerramento de EP. Em qualquer caso, e mais uma vez sem prejuízo da análise pelo ICP-ANACOM de cada situação em particular que seja fundamentadamente apresentada pelo PSU, importa ter em consideração que à partida: (i) não é de esperar que o peso dos custos comuns seja inferior sem OSU, uma vez que os custos comuns justificam-se pela atividade a nível global do operador, isto é, são custos em que o operador continuaria a incorrer se um certo serviço ou atividade fosse

abandonado; (ii) o levantamento dos custos comuns deve ser baseado numa avaliação operacional direta dos custos associados à menor atividade e na maior ou menor rigidez dos custos; (iii) são os custos reais dos serviços e atividades que devem ser o ponto de partida para o cálculo.

No que respeita ao custo de capital, deve ser considerado o estipulado na 6ª Etapa da metodologia, na página 44 do SPD, de forma a evitar que esse custo seja duplamente considerado.

Não colhe assim, mais uma vez, o comentário dos CTT segundo o qual a metodologia de cálculo dos CLSU minimiza os custos evitáveis e maximiza as receitas perdidas. A metodologia constante do SPD não o faz, nem em caso algum houve essa intenção, como aliás é bem evidente da metodologia constante das páginas 23 a 26 do SPD.

Relativamente ao que os CTT entendem que deveria ser considerado como custos evitáveis, quer na situação em que no contrafactual se verifica uma eliminação integral da distribuição quer na situação em que se reduz a frequência de distribuição, entende esta Autoridade que os custos evitáveis devem corresponder aos custos que efetivamente se evitam no cenário contrafactual, face à situação de obrigações com OSU, recorrendo-se a chaves de repartição teóricas (por exemplo a imputação de custos em função do tráfego que deixaria de ser distribuído nos CDP) apenas em casos excecionais quando uma análise específica dos custos não permita identificar e apurar os custos evitáveis.

2.4.2.3 Receitas perdidas

Respostas recebidas

CTT

Relativamente às receitas perdidas, os CTT:

a) num cenário contrafactual de redução da frequência da distribuição:

   - referem concordar com o entendimento do ICP-ANACOM, de serem consideradas as receitas perdidas que respeitem a produtos que exigem periodicidade diária na distribuição, especificando, no que respeita ao exemplo dado pelo ICP-ANACOM do serviço de Jornais e Publicações

Periódicas, que mais propriamente respeita ao “correio editorial nacional bonificado não credenciado”;

- entendem que o comportamento dos clientes irá traduzir-se basicamente na substituição de correio prioritário por correio normal, pelo que as receitas perdidas deverão corresponder à componente do preço destinada a pagar a velocidade do serviço;

b) num cenário contrafactual de eliminação integral da distribuição, entendem os CTT que as receitas perdidas deverão corresponder à receita total arrecadada, correspondente ao tráfego que deixa de ser distribuído.

Os CTT referem nada ter a objetar quando à metodologia de cálculo das receitas acrescidas, constante do SPD.

Entendimento ICP-ANACOM

As receitas perdidas devem corresponder, conforme decorre da metodologia constante do SPD, às receitas dos envios que deixem de ser efetuados, qualquer que seja o serviço, tendo também em consideração eventuais transferências da procura para outros serviços com preços inferiores ou superiores.

Neste âmbito, devem ter-se também em consideração as receitas perdidas pelo facto de os clientes deixarem de enviar serviços destinados a outras áreas geográficas, decorrentes de, no cenário contrafactual, o operador reduzir a frequência de distribuição ou eliminar a distribuição numa determinada área geográfica.

O cálculo do CLSU a apresentar pelo PSU deve evidenciar esta análise.

2.4.3 Redução da rede de marcos de correio

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem estar genericamente de acordo com a abordagem proposta por esta Autoridade, ressalvando que se no futuro se vier a verificar uma alteração relevante das

obrigações de densidade de marcos de correio, consideram adequado apurar e considerar a contribuição para o CLSU desta variável.

Entendimento ICP-ANACOM

Os comentários dos CTT não são de molde a alterar o entendimento do ICP-ANACOM, cuja metodologia de cálculo dos CLSU considera situações com e sem obrigações referentes à densidade de marcos de correio.

2.4.4 Eliminação da prestação de determinado serviço

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem concordar com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM.

2.4.5 Envio para cegos e amblíopes

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem estar genericamente de acordo com a abordagem proposta no SPD, atendendo aos níveis atuais de utilização destes serviços. Consideram, contudo, que se no futuro ocorrer um aumento substancial do volume, deverá ser desenvolvida uma análise mais aprofundada de forma a apurar e considerar a sua eventual inclusão na estimativa dos CLSU.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM, no SPD, embora descreva a metodologia de apuramento dos CLSU associados aos envios para cegos e amblíopes, conclui que os envios para cegos e amblíopes não são considerados para efeitos de cálculo dos CLSU, tendo em conta os possíveis impactos negativos (superando os benefícios) para os CTT decorrentes de uma eventual estratégia comercial na qual os cecogramas deixassem de ser gratuitos.

Considera-se, no entanto, que a exemplo das restantes variáveis consideradas na metodologia de cálculo dos CLSU, também neste caso deverá ser possível que, em situações devidamente fundamentadas pelos CTT e aceites pelo ICP-ANACOM, os envios para cegos e amblíopes possam ser considerados no cálculo dos CLSU, alterando-se o SPD em conformidade.

2.4.6 Utilizadores ou grupos de utilizadores que não seriam servidos por um operador que não tivesse a obrigação de prestar o SU

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem concordar com a abordagem proposta pelo ICP-ANACOM.

APImprensa

A APImprensa faz referência a que o SPD não identifica os utilizadores ou grupos de utilizadores que à partida não seriam servidos pelo PSU, se este deixasse de ter a OSU, reclamando tal estatuto para os editores de jornais e revistas.

Considera a APImprensa que a não identificação daqueles utilizadores tem como consequência não serem os custos referentes a estes utilizadores considerados para o cálculo dos CLSU e, portanto, não serem elegíveis para compensação pelo Fundo que permitirá manter a prestação do serviço universal com os contornos atuais. Considera a APImprensa que só assim os direitos especiais que a edição de conteúdos jornalísticos outorga aos editores de publicações periódicas ficarão completamente protegidos, solicitando que as obrigações de distribuição (e recolha) e de acessibilidade a estações, postos e marcos de correio pelos seus leitores sejam consideradas no âmbito desta categoria.

AMD

A AMD refere ser este aspeto um dos pontos fundamentais em que se articula a sua resposta a esta consulta (o outro é a aplicação da metodologia de cálculo dos CLSU após 2020), efetuando referência, nos seus comentários, aos seus associados e à utilização dos diversos serviços postais a que estes recorrem, salientando a importância dos serviços postais para a atividade económica dos seus associados.

Entendimento ICP-ANACOM

O facto de a metodologia não identificar *a priori* utilizadores ou grupo de utilizadores que não seriam servidos por um operador que não tivesse obrigações de prestar o serviço universal, não exclui, por si só, a inclusão de qualquer utilizador ou grupo de utilizadores nesta variável nem limita a metodologia de cálculo dos CLSU.

Com efeito, a metodologia define as condições e critérios (neste ponto da metodologia mas também, e em especial, nas etapas 1 e 2) a respeitar para se identificarem utilizadores ou grupos de utilizadores que não seriam servidos sem as OSU, bem como a forma de cálculo dos CLSU a estes associados.

Relativamente às obrigações específicas de distribuição (e recolha) e de acessibilidade a estações, postos e marcos de correio, estas são especificamente consideradas na metodologia, nas categorias de "redução da densidade da rede de estabelecimentos postais (estações e postos de correio)", "redução da frequência de distribuição (recolha) ou eventual eliminação da distribuição (recolha) em zonas geográficas não rentáveis" e "redução da rede de marcos de correio".

Face ao exposto, considera-se que os comentários recebidos não são de molde a alterar o entendimento inicial do ICP-ANACOM.

2.4.7 Preços e Qualidade de Serviço

Respostas recebidas

CTT

Segundo os CTT os princípios da metodologia contrafactual, assentes num cenário hipotético e sem OSU, nomeadamente no que aos preços diz respeito não considera de forma diferenciada a variável alterações dos preços. Pelo que, o ICP-ANACOM, ao não considerar a variável preço para o cálculo dos CLSU, na prática replica a existência de uma obrigação no cenário contrafactual, gerando uma limitação estratégica da ação do operador, que supostamente deveria operar sem obrigações. Os CTT estão convictos que alterações aos preços constituem uma variável a ser considerada para efeitos de cálculo dos CLSU.

No entendimento dos CTT os aumentos de preços devem respeitar uma lógica comercial e serem analisados nessa medida e um aumento de preços desde que gradual e devidamente comunicado ao mercado não gera uma rutura com o cliente / consumidor.

Sobre o eventual aumento dos lucros económicos associados a um aumento de preços no cenário contrafactual, os CTT referem que a compensação dos CLSU, a existir, compensa o PSU pelo custo de oportunidade de não aumentar os preços. Se não existissem OSU, o lucro seria superior.

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

No que respeita à qualidade de serviço, os CTT consideram que o entendimento expresso no SPD contraria o espírito da metodologia associada ao modelo contrafactual. Entendem os CTT que, constituindo os níveis de serviço uma obrigação, o ICP-ANACOM deve clarificar o entendimento proposto (no SPD) no que diz respeito às razões que suportam a não aceitação das alterações de qualidade no cálculo dos CLSU.

Entendimento ICP-ANACOM

Tal como mencionado anteriormente, mudanças na estrutura dos preços de determinados produtos podem representar uma alteração fundamental da oferta, pelo que é provável que se encontre fora do âmbito das estratégias comerciais que um operador consideraria viáveis ou rentáveis. Pois seria necessário ter em linha de conta o impacto do aumento dos preços na:

- procura - um aumento significativo de preços implicaria que o PSU realizasse testes de sensibilidade em torno das suas hipóteses de procura;
- aceleração da substituição eletrónica;

- aceleração na entrada de operadores concorrentes.

Ou seja, a alteração na estrutura de preços dos serviços postais, por ter impacto direta e indiretamente em inúmeras variáveis, por se traduzir em alterações às qualidades ou características intrínsecas aos serviços, traduzir-se-ia numa alteração tão significativa da oferta cujo impacto não seria possível avaliar, por poder ser disruptivo e traduzir-se na oferta de um serviço distinto.

A este respeito, é de salientar também o entendimento do Regulador postal irlandês - a ComReg – que divulgou a 25 de julho de 2013 uma decisão sobre a metodologia a adotar no âmbito do cálculo dos CLSU[11]. Segundo a ComReg, "A change to the price structure, for example non-uniform pricing for single piece universal postal services, is such a fundamental change to the product offering that it is likely to lie outside the range of commercial strategies that a USP would consider to be feasible or profitable. It is also likely that such a change would lead to substantial customer disruption which could result in An Post incurring substantial additional costs. Therefore, An Post should not include changes to the structure of the pricing of the universal postal services in its reference scenario."

Adicionalmente, deveria também o PSU demonstrar que quaisquer alterações nos preços não seriam o resultado de se estarem a incluir, no cenário contrafactual e no cenário com OSU, custos ineficientes.

Note-se ainda, a este propósito, que no âmbito de uma eventual alteração dos preços no cenário contrafactual, haveria que ter em consideração se, no passado recente, atuando com OSU, anos houve em que a estratégia comercial do PSU não passou por alteração dos preços do serviço universal apesar de as obrigações existentes em matéria de preços dos serviços que integram o serviço universal o permitir.

No que respeita às referências dos CTT ao eventual aumento do lucro (económico) no cenário contrafactual, salienta-se que, conforme referido na metodologia, apresentando os CTT resultados líquidos positivos na prestação do serviço universal, não seria aceitável que outros operadores compensassem o PSU por um eventual aumento dos lucros económicos na sua prestação, até porque a metodologia já tem em linha de conta,

[11] Ver página 19 do documento em http://www.comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg1369.pdf.

na 6ª etapa (página 44 do SPD), o direito do PSU a obter um lucro razoável, assegurando-se, assim, que não se procede a uma dupla contabilização do impacto da variação de determinada variável. Acresce que, conforme decorre da alínea a) do n.º 4 do artigo 19º da Lei Postal, os CLSU baseiam-se nos custos imputáveis aos elementos do serviço universal necessariamente oferecidos com prejuízo ou em condições de custo que não se enquadrem nas práticas comerciais normais.

Relativamente ao comentário dos CTT sobre a possibilidade de a exceção à regra (de alterações de preços), permitida pela metodologia, incluir também alterações de preços relativas à oferta de serviços em toda uma área geográfica particular e a segmentos específicos de clientes, desde que as suas margens apresentem valores negativos, o ICP-ANACOM reitera que estas situações não são aceites para efeitos de cálculo dos CLSU.

Com efeito, não estando em causa situações que resultem de obrigações de preços impostas ao PSU, desde logo não são consideradas para efeitos de cálculo dos CLSU. Por outro lado, podem reconduzir-se a situações de alteração da estrutura de preços, sendo válido para esta situação o acima referido sobre esta matéria.

Ainda em relação à mesma exceção à regra, prevista na metodologia de cálculo dos CLSU, aproveita-se para clarificar que as alterações de preços permitidas para os serviços que apresentem margem negativa (desde que decorrentes de condições associadas à aplicação do princípio da acessibilidade dos preços), tem como limite a aplicação de preços que eliminem a margem negativa em causa, considerando também um nível razoável de remuneração.

Pelas razões já referidas anteriormente, relativas a alterações às características intrínsecas dos produtos / serviços, não são aceites para efeitos de cálculo dos CLSU, no contexto da presente metodologia, alterações à qualidade de serviço, com exceção do previsto no último parágrafo da página 22 da metodologia constante do SPD, isto é quando a alteração esteja associada a uma redução da frequência de distribuição.

2.5 *5ª Etapa – Benefícios intangíveis e de mercado*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT referem que na avaliação dos potenciais benefícios intangíveis para efeitos de cálculo dos CLSU, torna-se necessário identificar a relevância de cada benefício. Segundo os CTT, um determinado benefício só é relevante para o cálculo dos CLSU se:

- se verificar a sua descontinuidade na situação contrafactual, i.e., sem OSU;
- estiver diretamente relacionado com a prestação do serviço universal e estiver dependente exclusivamente deste. Qualquer outro benefício obtido pelo PSU, mas relacionado com outras características, como por exemplo a sua natureza de operador histórico, deve ser excluído da avaliação (uma vez que tal benefício mantém-se, independentemente do serviço universal).

Entendimento ICP-ANACOM

Conforme referido no SPD, os benefícios derivam da obrigação de prestação do serviço universal, existindo uma relação de causalidade entre um determinado benefício identificado e uma obrigação associada à prestação do serviço universal.

Com efeito, e em linha com o referido pelos CTT, um benefício que não se mantenha sem a OSU deve ser considerado um benefício decorrente da OSU, sendo relevante para o cálculo dos CLSU. Ao invés, um benefício que se mantenha sem a OSU não deve ser considerado um benefício decorrente da OSU.

Há que ter em consideração que o PSU pode ter benefícios para os quais concorre não só o facto de ser PSU, mas também concorrem outros fatores. Nestes casos, o valor do benefício associado ao serviço universal corresponde à perda de benefício para o prestador de serviço pelo facto de deixar de ser PSU.

2.5.1 Direitos exclusivos concedidos ao PSU

Respostas recebidas

CTT

Tendo em conta que, no SPD, o ICP-ANACOM entende que na determinação dos CLSU devem ser considerados os lucros excessivos gerados pelas atividades e serviços prestados em exclusivo pelos CTT ao abrigo do n.º 3 do artigo 57º da Lei Postal, os CTT questionam se esta variável não deveria incluir outros serviços que os CTT, enquanto

concessionários do serviço universal, prestam em regime de exclusividade, como é o caso do serviço de vales postais.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM entende que no âmbito do benefício "Direitos exclusivos concedidos ao PSU" podem ser considerados outros serviços prestados em regime de exclusividade pelos CTT, como é o caso do serviço de vales postais, quer esses serviços estejam ou não relacionados com o serviço universal.

Aliás, como relevado no SPD, é de referir a este respeito a Comunicação da Comissão referente ao Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011)[12], que menciona no seu parágrafo 32 que "as receitas a tomar em consideração [na determinação do montante da compensação a atribuir para cobrir os custos líquidos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público] incluem, pelo menos, todas as receitas provenientes do SIEG[13], […], e os lucros excessivos gerados por direitos especiais ou exclusivos, mesmo que relacionados com outras atividades […]".

Neste contexto, este aspeto será clarificado na metodologia de cálculo dos CLSU, sendo o SPD alterado em conformidade.

Adicionalmente salienta-se que, conforme consta da metodologia constante do SPD, na determinação dos CLSU são considerados os lucros excessivos gerados pelas atividades e serviços reservados, considerando-se lucro excessivo a margem positiva destes serviços que restar depois de deduzido o valor do correspondente custo de capital.

2.5.2 Taxas de acesso à atividade de prestador de serviços postais

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM, expresso no SPD.

[12] JO C 8 de 11.01.2012, p. 15-55.

[13] SIEG – Serviço de interesse económico geral.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.3 Outros benefícios que decorram das Bases da concessão

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM, expresso no SPD.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.4 Reputação empresarial e reforço da marca

Respostas recebidas

CTT

Os CTT consideram que o modo de apuramento do valor deste benefício não se apresenta claro, sendo, por isso, indispensável que o ICP-ANACOM proceda a uma clarificação da fórmula de cálculo.

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

- a avaliação da marca é efetuada com base na marca CTT, que representa a marca de um Grupo de empresas, quando o PSU é apenas a empresa CTT - Correios de Portugal, S.A.. A proposta do ICP-ANACOM limita-se a considerar que para o valor da marca apenas relevam as receitas, sendo o benefício da marca para cada serviço proporcional ao seu peso relativo na receita total;

- não é analisada a perceção dos clientes quanto ao eventual valor adicional atribuído pelo facto dos CTT serem o PSU. Neste âmbito, seria importante analisar se os consumidores sabem o que significa ser o PSU e se continuariam a utilizar os serviços dos CTT, ainda que este não fosse o PSU. Seria também

importante avaliar quais os motivos que levam os consumidores à escolha de um operador postal.

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

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

Adicionalmente, os CTT referem que o valor da marca CTT advém da história e proximidade com as populações.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM entende que o valor da marca CTT não decorre só da empresa CTT – Correios de Portugal, S.A. e da prestação do serviço universal, representando um Grupo de empresas.

É pois partindo deste entendimento que o ICP-ANACOM procurou, através da metodologia proposta, identificar qual o valor da marca que pode ser imputado à prestação do serviço universal, autonomizando o valor atribuível à prestação do serviço universal do valor atribuível às restantes atividades que integram o Grupo CTT, tendo para tal em conta, designadamente, o peso das receitas dos serviços incluídos no serviço universal nas receitas totais do Grupo CTT.

O ICP-ANACOM entende que a abordagem proposta é adequada, sendo igualmente fundamentada, objetiva, transparente e passível de ser implementada e validada, recorrendo a uma avaliação efetuada por uma entidade cuja atividade principal é precisamente proceder à avaliação de marcas, sendo também, com as necessárias adaptações, a metodologia utilizada no cálculo dos CLSU de comunicações eletrónicas.

O recurso a estudos baseados em inquéritos junto dos clientes para determinar o valor da marca associado à prestação do serviço universal, podendo constituir uma forma alternativa de apuramento, não dá garantias de maior fiabilidade e objetividade,

nomeadamente pela complexidade associada à escolha das questões a colocar e valorização das respetivas respostas.

Neste contexto, o ICP-ANACOM entende que o cálculo da reputação empresarial e reforço da marca, no âmbito do cálculo dos CLSU, deve basear-se na metodologia que consta do SPD.

Sem prejuízo do exposto, o ICP-ANACOM tornará mais clara a fórmula de cálculo deste benefício, procurando assim clarificar a dúvida que um dos passos da mesma suscitou aos CTT.

2.5.5 Ubiquidade

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.6 Efeitos de ciclo de vida

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.7 Exploração de uma base de dados de clientes

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.8 Publicidade

Respostas recebidas

CTT

O entendimento dos CTT quanto à aposição do seu logotipo nos veículos é de que esta medida se enquadra numa ação de reforço da imagem de marca, e assim deverá estar incluída na variável reputação empresarial e reforço da marca, para evitar dupla contabilização.

Os CTT referem também que o aluguer de espaços a terceiros, para efeitos de publicidade, não tem sido uma prática corrente dos CTT, e que o valor da publicidade varia consoante os locais.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM não concorda com o entendimento dos CTT, segundo o qual a aposição do seu logotipo nos veículos deve estar incluída no benefício "reputação empresarial e reforço da marca", para evitar dupla contabilização.

No âmbito da "publicidade", o benefício corresponde aos custos com publicidade que os CTT teriam de suportar para obter o mesmo nível de visibilidade caso a rede de pontos de acesso e os meios de transporte utilizados tivessem uma menor dimensão pelo facto de os CTT deixarem de ser o PSU, face à sua dimensão sendo PSU. Este benefício é distinto do benefício "reputação empresarial e reforço da marca", não se verificando dupla contabilização.

Conforme consta do SPD, "a reputação empresarial reflete a estima que os clientes e a população em geral têm pela empresa em questão e a imagem de marca reflete o grau de prontidão com que uma dada marca é invocada pela memória dos consumidores, quando estes necessitam de tomar uma decisão sobre os produtos e serviços que desejam adquirir". "Para avaliar os benefícios indiretos da reputação empresarial e reforço da marca […], recorre-se a uma metodologia baseada no valor da marca CTT, na medida em que é esta a marca reconhecida no âmbito da prestação do serviço universal".

Relativamente ao valor da publicidade, o ICP-ANACOM aceita que o valor da publicidade varie consoante os locais, devendo o valor apurado pelos CTT ser devidamente fundamentado. Em caso de dificuldade no apuramento, pode ser utilizado um valor médio para o espaço utilizado, sendo o SPD alterado no sentido de incorporar esta metodologia de cálculo.

Relativamente à referência ao aluguer de espaços a terceiros, para efeitos de publicidade, importa referir o seguinte:

- nos casos em que os CTT não recorrem a esta opção, não haverá benefícios a apurar relativamente a esta variável;

- nos casos em que os CTT recorrem a esta opção, para o apuramento deste benefício por princípio devem ser tidos em consideração as receitas e os custos que, à partida, estarão identificados no sistema de contabilidade dos CTT.

2.5.9 Poder de negociação

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.10 Acesso privilegiado ao mercado da filatelia

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.11 Procedimentos alfandegários

Respostas recebidas

CTT

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

Entendimento ICP-ANACOM

O referido pelos CTT não é de molde a alterar o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.12 Juros recebidos decorrentes de pré-pagos

Respostas recebidas

CTT

Os CTT estão de acordo com o entendimento do ICP-ANACOM.

Entendimento ICP-ANACOM

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.13 Apartados

Respostas recebidas

CTT

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

Entendimento ICP-ANACOM

O comentário dos CTT denota que pode ter havido uma incorreta interpretação do sentido do SPD quanto à consideração dos apartados no cálculo dos CLSU.

Com efeito, clarifica-se que o entendimento do ICP-ANACOM, expresso no SPD[14], é o de que os impactos em termos de apartados devem ser considerados no próprio cenário do contrafactual, não sendo considerados no âmbito dos benefícios intangíveis e de mercado para evitar dupla contabilização.

Face ao exposto, mantém-se o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

2.5.14 Isenção de IVA

Respostas recebidas

CTT

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

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

No que à elasticidade preço da procura dos serviços postais diz respeito, os CTT entendem que a existirem outros estudos, devem igualmente ser tidos em consideração, devendo o valor a utilizar, resultar da ponderação das elasticidades dos vários estudos que se considerem relevantes para o efeito.

Neste campo ainda, os CTT consideram que para clientes que deduzam IVA, o aumento de preços por introdução do mesmo não deve ser considerado pois não tem efeito relevante.

Entendimento ICP-ANACOM

Na etapa 2 pretende-se que, com base nos valores do SCA referentes ao ano de cálculo dos custos líquidos, se calculem as receitas obtidas com os serviços incluídos no serviço

[14] Vejam-se as páginas 19 e 20.

universal, por cabaz definido na etapa 1. Por lapso, está referido “os lucros” onde deveria estar “as receitas”.

Relativamente à etapa 6, entende o ICP-ANACOM que deverá fazer-se a diferença entre a variação de receitas (entre as receitas obtidas na etapa 2 e na etapa 5) e a variação de custos em que o prestador incorre por aplicação do IVA. Estes custos correspondem ao IVA que, na situação contrafactual, os CTT passam a poder deduzir e que na situação com OSU, isto é com isenção de IVA, não podiam.

No que respeita à elasticidade preço da procura dos serviços postais, o ICP-ANACOM referiu o valor referido no estudo do ERGP a título de exemplo. Outros estudos podem ser tidos em consideração, como aliás a metodologia constante do SPD o permite. Os estudos a considerar e os respetivos valores de elasticidades a utilizar devem ser objeto de adequada explicitação e fundamentação pelos CTT, contendo uma adequada explicitação para a sua adoção em detrimento de outros existentes. Conforme decorre dos princípios gerais da metodologia de cálculo dos CLSU, caberá ao ICP-ANACOM a sua aceitação.

No que toca à observação sobre não ser considerado o aumento de preços por via da introdução do IVA no caso de clientes que o deduzam, importa referir que a presente metodologia tem esse aspeto em consideração ao propor a agregação dos serviços que integram o serviço universal de acordo com a sua elasticidade-preço, pois se a agregação estiver feita de acordo com o critério definido, as variações no tráfego apuradas na etapa 4 traduzirão a “irrelevância” para o consumidor que deduz o IVA do aumento dos preços no montante do IVA.

Neste contexto, o ICP-ANACOM procederá à alteração do texto relativo a este benefício intangível de modo a torná-lo mais claro.

2.6 *6ª etapa - Lucro razoável*

Respostas recebidas

CTT

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

Os CTT não têm também objeções no que se refere à necessidade de apresentarem de justificações em caso de não inclusão de ajustes adicionais no cálculo dos CLSU por motivos de eficiência.

Entendimento ICP-ANACOM

Os comentários não se de molde a alterar o entendimento inicial do ICP-ANACOM, constante do SPD.

3. Conceito de Encargo Financeiro Não Razoável

3.1 *Comentários recebidos – apreciação geral*

Respostas recebidas

CTT

Referem os CTT que o conceito de encargo financeiro não razoável é indispensável para efeitos de compensação dos CLSU que eventualmente venham a ser apurados pelos CTT, enquanto PSU, no âmbito das obrigações que lhe foram cometidas pelo Estado Português em 2000, ao abrigo do contrato de concessão.

Os CTT consideram que o conceito de encargo financeiro não razoável submetido a consulta procura ter em conta o equilíbrio entre a promoção de um mercado concorrencial e a salvaguarda da prestação do serviço universal, assegurando-se a viabilidade económica dessa prestação, existindo, no entanto, aspetos que carecem de ser reavaliados e/ou ajustados.

Segundo os CTT, os critérios para determinar se os CLSU representam um encargo financeiro não razoável carecem de uma melhor adequação à realidade que se perspetiva quanto à evolução do sector.

DECO

A DECO considera que a metodologia proposta pelo ICP-ANACOM é omissa quanto à informação que no seu entender é absolutamente relevante e que se prende com a quantificação e evolução, em termos absolutos, dos CLSU em Portugal, questionando a DECO o custo atual deste serviço.

Refere a DECO, a título exemplificativo, que a Irlanda define, no seu entender bem, como condição para que haja um encargo financeiro não razoável, a existência de custos líquidos verificáveis, o que não se verifica no documento em análise, sendo certo que o que não é medido não existe.

Por outro lado, segundo a mesma Associação, os exemplos apresentados de outros países afiguram-se distantes da realidade portuguesa. Sem prejuízo do interesse em conhecer essas realidades, corre-se o risco, no seu entender, de não se compararem dimensões económicas, sociais e até históricas comparáveis, questionando sobre o motivo de não serem apresentados dados relativos a países como a França, a Espanha ou a Itália.

No entendimento da DECO, a questão fulcral para o cálculo dos CLSU, tendo em vista decidir uma internalização ou suporte através de um fundo de compensação, deve ter em conta se o custo líquido afeta significativamente, ou não, a rentabilidade do operador, isto é, qual o impacto da prestação do serviço universal na taxa de retorno do capital, sendo os critérios apresentados pelo ICP-ANACOM demasiado relativos. Adicionalmente refere que os critérios não têm qualquer análise ou critério de eficiência associado e que as ineficiências deverão ser integralmente suportadas pelo PSU.

Outro aspeto focado por esta Associação é o de que em caso de existir um contrato de agência, existirá, certamente, uma partilha de risco, pelo que o risco não deverá ser totalmente imputado ao fundo de compensação, devendo, antes, ser suportado autonomamente pelo agente / subconcessionária e pela empresa / concessionária, até como forma de incentivar a eficiência.

A DECO refere que a atuação dos prestadores do serviço postal não tem demonstrado qualquer índice de desenvolvimento, temendo esta Associação que os princípios do serviço universal, nomeadamente, a sua universalidade, acessibilidade, qualidade de serviço e adaptabilidade não se encontrem a ser cumpridos de acordo com os padrões exigidos pela União Europeia.

Segundo a DECO, o cumprimento pelo PSU das obrigações que lhe estão impostas deve ser uma condição necessária para haver compensação de eventuais CLSU.

Notícias Direct

A Notícias Direct tece comentários específicos sobre o critério da quota de mercado, discordando do limiar fixado pelo ICP-ANACOM.

Sem prejuízo, a Notícias Direct não compreende os motivos pelos quais o ICP-ANACOM pretende densificar o conceito de encargo financeiro não razoável e, simultaneamente instituir um fundo de compensação em virtude das margens negativas associadas a clientes não rentáveis em economia concorrencial livre, se, conforme anuncia o n.º 2 do SPD, a prestação do serviço universal foi atribuída aos CTT até ao final de 2020. Ou seja, a Notícias Direct refere não se compreender por que motivo se projeta a imposição de contribuições pecuniárias anuais pelo mero motivo de que os serviços postais passaram a ser prestados em regime de concorrência, quando ao mesmo tempo se propala que a prestação do serviço universal foi atribuída aos CTT até 31 de dezembro de 2020, nos termos do artigo 57º, n.º 1, da Lei Postal.

Por esse motivo, e atenta a contradição que é impor a pequenos operadores postais (para os quais uma contribuição para um eventual fundo pode pesar significativamente nas contas da empresa) contribuições para um fundo que se destina a compensar perdas operacionais e geográficas com clientes não rentáveis em mercado concorrencial, ao mesmo tempo que se designa os CTT como único prestador universal, a Notícias Direct pugna pela aplicação do regime contributivo para o fundo de compensação apenas a partir de 2021, data do termo da exclusividade dos CTT na prestação do SU.

Entendimento ICP-ANACOM

Em primeiro lugar, importa referir que na identificação dos critérios subjacentes à definição de encargo financeiro não razoável, o ICP-ANACOM teve em linha de conta o contexto do sector postal, considerando que a metodologia definida se encontra devidamente fundamentada.

No que respeita à não apresentação de valores absolutos dos CLSU, salienta-se que a quantificação do seu valor deverá ser efetuada de acordo com a metodologia a definir pelo ICP-ANACOM, o que esta Autoridade pretende efetuar através do procedimento em

curso, efetuado em paralelo com a definição do conceito de encargo financeiro não razoável.

Por outro lado, como bem realçado pela DECO, para que haja um encargo financeiro não razoável é necessário que existam custos líquidos verificáveis. Tal resulta da proposta do ICP-ANACOM relativa ao conceito de encargo financeiro não razoável, dado que um dos critérios a cumprir é o de que o montante dos CLSU apurado seja igual ou superior a 2,5 milhões de euros.

Os exemplos apresentados relativos à definição de encargo financeiro não razoável noutros países são aqueles que, em cada momento, existem e dos quais esta Autoridade teve conhecimento. Importa realçar que esta é uma matéria em que um número significativo de países europeus está ainda a trabalhar neste momento, havendo ainda poucas experiências no sector postal, conforme aliás relevado nos estudos existentes sobre o tema, nomeadamente realizados pela Comissão Europeia e pelo ERGP. Entretanto, a informação existente no SPD sobre a definição do conceito (de encargo financeiro não razoável) por parte de outros países será atualizada na decisão final[15].

Adicionalmente, clarifica-se que não se trata de comparar realidades de diferentes países, mas conceitos, atendendo às características do sector e do PSU em cada país e, nomeadamente a relação estabelecida entre variáveis e a sua ordem de grandeza.

Sobre o comentário da DECO de que os critérios apresentados pelo ICP-ANACOM, para avaliar se os CLSU representam um encargo financeiro não razoável, são demasiado relativos e não têm em conta se o custo líquido afeta significativamente, ou não, a rentabilidade do operador, salienta-se que os critérios definidos pelo ICP-ANACOM têm como objetivo perceber os limiares a partir dos quais o PSU deixa de conseguir internalizar os custos que tem por prestar o SU, se os tiver.

Em linha com o referido pela DECO, o ICP-ANACOM pretende avaliar se os CLSU apurados afetam significativamente o PSU ou, por outras palavras, se constituem um encargo não razoável para ser suportado pelo PSU, o que pressupõe analisar esses custos face a variáveis que reflitam a real situação económico-financeira do PSU. E, nessa perspetiva, a avaliação se os "CLSU são um encargo financeiro não razoável"

[15] Relativamente à Hungria, República Checa, Bélgica e Irlanda.

impõe que o conceito seja relativo a uma ou mais variáveis, o que o ICP-ANACOM propôs e que teve por base, também, a análise de vários indicadores económico-financeiros, como se demonstra no SPD (na sua Tabela 1).

Sobre as referências a que os critérios não contemplam qualquer análise ou critério de eficiência associado e que as ineficiências deverão ser integralmente suportadas pelo PSU, salienta-se que a questão da eficiência é desde logo considerada no cálculo dos CLSU.

O cálculo dos CLSU deve ter por base duas situações, uma em que o operador atua com OSU e outra em que o operador atua sem essas mesmas obrigações, sendo que em ambas as situações deve ser considerado o mesmo nível de eficiência de forma a evitar que se incorporem custos ineficientes nos CLSU, que, como refere a DECO, devem ser integralmente suportados pelo PSU. Além disso, a metodologia de cálculo dos CLSU proposta pelo ICP-ANACOM contém aspetos específicos que visam introduzir preocupações de eficiência no cálculo dos CLSU.

No que respeita a fazer depender a compensação de CLSU, quando a ela haja lugar, do cumprimento pelo PSU das obrigações que lhe são impostas, reconhecendo-se a bondade desta sugestão, nomeadamente porque poderia também introduzir requisitos de eficiência na atividade do PSU, entende esta Autoridade que esta medida está mais relacionada com a definição do montante da compensação dos CLSU, e menos com o apuramento do valor dos CLSU e com a avaliação se o mesmo constitui um encargo financeiro não razoável, que é a atribuição incumbida ao ICP-ANACOM pelos artigos 18º e 19º da Lei Postal.

Relativamente às referências à existência de contratos de agência celebrados pelo PSU e a necessidade de este risco não ser totalmente suportado pelo fundo de compensação dos CLSU, entende o ICP-ANACOM que este aspecto não releva para efeitos de cálculo dos CLSU e de definição da contribuição para o fundo de compensação.

Relativamente às referências de que a atuação dos prestadores do serviço postal não tem demonstrado qualquer índice de desenvolvimento, o ICP-ANACOM discorda, desde logo sendo de relevar o crescente número de operadores a atuar no sector e a oferta diversificada de serviços pelos mesmos, o que desde logo permite maiores opções de

escolha aos utilizadores face às suas necessidades e contribui para a promoção da concorrência.

Sobre o eventual incumprimento de padrões exigidos pela União Europeia em matéria de serviço universal, importa referir que as Diretivas Postais foram transpostas para o quadro legal nacional, sendo sujeitas a análise pelos serviços da Comissão Europeia. No quadro nacional, o ICP-ANACOM, no âmbito das suas atribuições, procede à fiscalização da prestação do serviço universal e do cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas à atividade de prestação de serviços postais. Nesta matéria, quando seja do seu conhecimento o ICP-ANACOM aplica as respetivas medidas corretivas e sanções, em sede própria. Havendo conhecimento de situações que não estão de acordo com o quadro regulamentar, o ICP-ANACOM convida a que as mesmas sejam enviadas ao conhecimento desta Autoridade, para a devida análise e atuação.

No que diz respeito aos comentários da Notícias Direct, importa desde já clarificar que, sem prejuízo de os CTT estarem designados como PSU até ao final de 2020, ou seja tendo a obrigação de prestar o serviço universal durante aquele período, a prestação dos serviços que integram o serviço universal não são uma atividade exclusiva dos CTT, podendo, desde 27 de abril de 2012 (data de entrada em vigor da Lei Postal), qualquer prestador de serviços postais oferecer serviços que se integram no âmbito do serviço universal (ver, nomeadamente, o artigo 4º e o artigo 24º e seguintes da Lei Postal).

É neste contexto de plena liberalização do sector postal que ganha relevo a necessidade de o ICP-ANACOM definir a metodologia de cálculo dos CLSU e de definir o conceito de encargo financeiro não razoável, relevantes para efeitos de eventual compensação dos CLSU. Com efeito, conforme referido no SPD, num ambiente de efetiva concorrência os eventuais CLSU, que numa situação de monopólio são normalmente internalizados no próprio sistema tarifário do operador – na medida em que o PSU (monopolista) pode subsidiar as margens negativas associadas aos clientes não rentáveis com recurso às margens geradas pelos clientes rentáveis -, deixam de poder ser internalizados pelo PSU, pois este, estando exposto a uma efetiva concorrência nas área rentáveis, teria de descer os preços e assim reduzir as suas margens para manter a sua competitividade, passando a ser incapaz de manter endógenos os custos de prestação do serviço universal (associados aos clientes não rentáveis). Assim, uma vez que o PSU está obrigado a prestar o serviço universal, verificando-se a existência de CLSU estes têm de

ser compensados, se constituírem um encargo financeiro não razoável, por formas de financiamento externas ao PSU, e que a Lei Postal estabelece como sendo através de um fundo de compensação, nos termos definidos nos seus artigos 20 e 21.

3.2 *Critério da quota de mercado do PSU em termos de receitas*

Respostas recebidas

CTT

Segundo os CTT, na definição deste critério não é apresentado pelo ICP-ANACOM qualquer estudo ou fundamentação que permita conhecer qual a relação entre a quota de mercado definida na metodologia (em termos de receita) e a capacidade do PSU em internalizar os custos líquidos suportados com a prestação do serviço universal.

Para os CTT, a adoção do limiar de 80 por cento, por analogia com o definido para o mercado das comunicações eletrónicas, deveria pressupor um conjunto de semelhanças entre os mercados (postal e de comunicações eletrónicas), que não se verifica, apresentando estes mercados diferenças significativas.

Os CTT relevam a queda de tráfego, e de receitas, no sector postal, que consideram em grande parte absorvida pelo sector das comunicações eletrónicas, e não pelos restantes prestadores de serviços postais, o que, tendo em conta a rigidez da estrutura de custos dos CTT, pode comprometer a prestação do serviço universal que se pretende salvaguardar. Os CTT efetuam mesmo um exercício em que, simulando deterem uma quota de tráfego de 80 por cento e mantendo as restantes variáveis de negócio constantes (nomeadamente os custos), pretendem demonstrar que a prestação do serviço universal deixaria de gerar retorno positivo.

Neste contexto, segundo os CTT a fixação do limiar de 80 por cento tem um efeito ilusório, ao indiciar que o PSU se encontra em boa situação económica sempre que detenha uma quota de mercado acima do referido limiar.

Segundo os CTT, a manter-se o critério da quota de mercado, o seu limiar nunca deverá ser inferior a 90 por cento, tendo em conta os limites da capacidade do PSU para internalizar os custos.

Adicionalmente, consideram os CTT que a quota a considerar deveria ter em conta a evolução do tráfego como *proxy* relevante para a estimativa da concorrência que advém das comunicações eletrónicas. Para esse efeito poder-se-ia calcular a quota de mercado dos CTT pela divisão dos proveitos operacionais dos CTT na prestação do serviço universal, no ano de referência, pelo valor do mercado do serviço universal em 2008, ano a partir do qual o tráfego postal tem evidenciado uma quebra sustentada em grande medida resultado, segundo os CTT, da substituição eletrónica.

Notícias Direct

A Notícias Direct considera injustificado fixar-se em 80 por cento a quota de mercado para efeitos de fixação do conceito de encargo financeiro não razoável, tendo em conta:

- que os considerandos que suportam o SPD referem precisamente ter a Comissão Europeia considerado "quotas de mercado acima dos 75 por cento indiciarem a existência de uma situação de "quase monopólio" e, naturalmente, de reduzida concorrência, que outros também designam de superdominância";

- a situação económica nos serviços postais, com clara predominância do PSU com uma quota de tráfego total anual de 96 por cento em 2012, numa posição açambarcante e totalmente destacada dos outros prestadores de serviços postais, infimamente menores;

- a adoção de uma analogia com a situação das comunicações eletrónicas, quando a realidade dos sectores e o índice de concorrência é manifestamente distinto.

Entende a Notícias Direct dever ter sido prevista uma quota de mercado de 75 por cento para efeitos do conceito de encargo financeiro não razoável para o PSU.

Entendimento ICP-ANACOM

Conforme referido no SPD, o conceito de encargo financeiro não razoável deve ser estabelecido tendo em conta, nomeadamente, o grau de concorrência do mercado, já que este pode condicionar a capacidade de o PSU suportar condições afastadas das práticas comerciais normais a que a existência de concorrência efetiva noutras áreas o obriga.

Neste contexto, a utilização da quota de mercado como um dos indicadores para identificar o nível de concorrência no mercado e, no caso concreto, que o PSU enfrenta, é prática comum a nível internacional, quer em matéria de concorrência, quer do ponto de vista sectorial.

Conforme resulta do Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, no processo C-222/08[16], referido no SPD, a quota de mercado deve ser considerada para avaliar se os custos líquidos associados à prestação do serviço universal constituem, ou não, um encargo financeiro não razoável para o PSU.

Por outro lado, para além de a quota de mercado ser utilizada, como referido no SPD, em diversos países europeus como um dos critérios para aferir a não existência de encargo financeiro não razoável no sector das comunicações eletrónicas, o que é corroborado pelos CTT quando, nos seus comentários, referem conhecer 5 países em que tal se verifica, sendo um deles Portugal, a quota de mercado é também um dos indicadores que é sugerido pelo ERGP no relatório "Net Cost Calculation and Evaluation of a reference Scenario"[17].

Também de acordo com o estudo da Oxera "Does the universal service obligation represent an unfair burden for eircom?"[18], referido pelos CTT nos seus comentários sobre a relação entre o montante dos CLSU apurados e os custos de implementação e gestão do fundo de compensação – adiante comentado neste relatório -, a quota de mercado é relevante porque quando existe pouca concorrência o PSU pode financiar-se através de subsidiação cruzada, podendo as receitas dos segmentos mais rentáveis ser utilizadas para financiar eventuais perdas nos segmentos menos rentáveis que o PSU tem de oferecer porque fazem parte do âmbito do SU[19].

Foi, portanto, neste contexto, que o ICP-ANACOM entendeu considerar a quota de mercado, em termos de receitas do SU, como um dos indicadores, não o único, para

[16] Disponível em http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0222:EN:HTML.

[17] http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/ergp-11-17-rev-1_en.pdf (pág. 44).

[18] De fevereiro de 2013, ver em http://www.oxera.com/Oxera/media/Oxera/downloads/reports/The-universal-service-obligation-and-eircom.pdf?ext=.pdf.

[19] Página 22 do estudo.

avaliar se os custos líquidos em que o PSU incorre por prestar o serviço universal constituem um encargo financeiro não razoável, sendo assim um dos indicadores a considerar para aferir a capacidade do PSU em internalizar os eventuais CLSU.

As receitas do PSU com o serviço universal constituem, no entender do ICP-ANACOM, o indicador que melhor reflete o posicionamento global de uma empresa num dado mercado (também por incluir os preços e o tráfego). A utilização de quotas baseadas em clientes ou tráfego, ou seja, em quantidade, não consegue captar o elemento que se pretende avaliar, que é a capacidade de o PSU assegurar, via sistema tarifário, a internalização dos CLSU.

Para proceder à definição do limiar dos 80 por cento, o ICP-ANACOM teve em conta que existe uma diferença relevante entre uma análise para avaliar a existência de poder de mercado significativo (PMS), que, muitas vezes, situa a quota de mercado relevante em redor dos 40-50 por cento, e a identificação das condições de mercado em que o PSU deixa de ter condições para internalizar os CLSU, via sistema tarifário. Tais condições não implicam, para o ICP-ANACOM, a existência de PMS, estando normalmente associadas a quotas de mercado mais elevadas.

Adicionalmente importa referir que o valor específico para a quota de mercado a partir do qual se considera que o PSU não consegue endogeneizar os CLSU não tem necessariamente de ser coincidente com o valor a partir do qual se considera que o PSU tem poder de mercado. Aliás, considera-se que o PSU pode manter-se como empresa dominante, dada a sua quota de mercado em conjunto com outros indicadores considerados na aferição da concorrência, embora já não consiga endogeneizar os CLSU. O inverso, contudo, já não parece plausível.

No caso em apreço, considerou-se que o nível a partir do qual o PSU vê reduzir a sua capacidade para endogeneizar os CLSU corresponde a uma quota de mercado de 80 por cento, apesar de também se ter referido o valor de 75 por cento, quando se relevou a abordagem seguida pela Comissão Europeia em matéria de concorrência.

De acordo com as práticas conhecidas, referenciadas no SPD, em nenhum caso se considera um valor distinto dos 80 por cento.

Tendo presente os comentários efetuados sobre as realidades distintas entre o sector postal e o sector das comunicações eletrónicas, designadamente *vis-a-vis* a adoção de um limiar para a quota de mercado (de 80 por cento) idêntico ao adotado para o caso das comunicações eletrónicas – e em que um comentário refere que o valor da quota de mercado deveria ser mais baixo e outro comentário refere que deveria ser superior –, importa salientar que esta Autoridade tem plena noção das diferenças entre os dois sectores e teve em consideração a realidade específica do sector postal.

Para efeitos de definição do conceito de encargo financeiro não razoável, esta Autoridade teve em linha de conta a evolução dos indicadores económico-financeiros específicos do PSU, bem como a evolução do sector postal, nomeadamente a quebra do tráfego e das receitas, e a evolução das quotas do PSU e dos seus concorrentes, como é visível no SPD.

E decorrente da análise específica do sector postal, efetuada por esta Autoridade, definiu-se no SPD um conceito de encargo financeiro não razoável que é distinto do conceito de encargo excessivo adotado para as comunicações eletrónicas, sem prejuízo de se terem considerado elementos comuns: a quota de mercado e o custo de implementação e gestão do fundo de compensação.

Assim, não é correto considerar-se o indicador da quota de mercado individualmente, devendo ser considerado no âmbito da definição, completa, do conceito de encargo financeiro não razoável.

Especificamente em relação à simulação apresentada pelos CTT de que com uma quota de mercado de 80 por cento obteria, com dados de 2012, um retorno negativo, importa desde logo ter presente que, contrariamente ao considerado pelos CTT, os custos não seriam os mesmos dos verificados na situação real em 2012, dado que estes refletem o tráfego e o nível de atividade reais naquele ano.

Quanto à sugestão de se considerar o efeito da concorrência por via da substituição eletrónica, importa referir que a redução de tráfego que se tem verificado no sector não resulta apenas do efeito da substituição eletrónica, sendo certamente também o resultado da situação económico-financeira registada em Portugal e no estrangeiro e de decisões dos utilizadores. Além disso, e como também referido pelos CTT e pela Notícias Direct,

são mercados distintos, pelo que não é relevante considerar-se um mercado "agregado" do sector postal e de comunicações eletrónicas.

Sem conceder, caso se calculasse a quota de mercado dos CTT pela divisão dos proveitos operacionais do serviço universal prestado pelos CTT, no ano de referência do cálculo dos CLSU, pelo valor do mercado do serviço universal em 2008, ano a partir do qual os CTT referem que o tráfego postal tem evidenciado uma quebra acentuada em grande medida resultado da substituição eletrónica, este indicador não refletiria o real posicionamento dos CTT no mercado e o nível de concorrência do mesmo.

3.3 *Critério do peso dos CLSU face às receitas do serviço universal*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT consideram ser este critério um dos mais relevantes para a aferição do conceito de encargo financeiro não razoável para o PSU, sem prejuízo de discordarem do limiar definido e de considerarem que o mesmo não é suficiente, devendo ser completado com critérios associados à rendibilidade.

Os CTT discordam totalmente do limiar fixado – 3 por cento das receitas do serviço universal – por entenderem que o mesmo se situa acima do que é razoável, tendo em conta a situação atual do sector e a que se perspetiva no futuro.

Referem também que o ICP-ANACOM, aquando da definição deste critério, não apresenta qualquer fundamentação sustentada ou visão prospetiva da evolução do sector postal em Portugal.

Segundo os CTT, face aos dados atuais, da aplicação deste critério resultaria sempre, como limite, um valor (de CLSU) excessivamente elevado, o qual, no entender dos CTT, constitui um encargo materialmente relevante para não ser considerado elegível para efeitos de compensação.

Com base no já referido estudo da Oxera, efetuado para o regulador irlandês (ComReg) para assessorar o mesmo na avaliação dos CLSU apresentados pela eircom, o PSU de comunicações eletrónicas na Irlanda, os CTT apresentam um exercício aplicado à

realidade dos CTT, sugerindo ser equilibrado e razoável que o encargo financeiro suportado pelo PSU seja considerado como materialmente relevante, isto é, seja tido como não razoável, quando atingir um valor igual ou superior a 1,5 por cento das receitas obtidas com a prestação do serviço universal.

Referem ainda os CTT que para a fixação deste critério também devem ser consideradas as condições de evolução da margem no sector postal, que evidenciam uma contínua tendência decrescente, dado que um valor de receita elevado pode não evidenciar a existência de condições de exploração deficitárias.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM regista com agrado que este critério não foi objeto de oposição por qualquer entidade, sem prejuízo de os CTT discordarem do limiar definido e de considerarem que o mesmo não é suficiente, devendo ser completado com critérios associados à rendibilidade.

No que respeita às referências dos CTT à insuficiente fundamentação para a definição deste critério, salienta-se que o ICP-ANACOM releva no SPD o contexto sectorial e a situação específica do PSU, designadamente efetuando-se referência ao declínio do tráfego e das receitas no sector, com especial detalhe no caso dos serviços que integram o serviço universal, que cada vez mais condiciona as condições do PSU para internalizar custos, motivos que levaram o ICP-ANACOM, como descrito no SPD, a considerar relevante a definição deste critério.

Teve o ICP-ANACOM também em conta experiências práticas de exercícios de cálculo de outros países no âmbito do sector postal, designadamente, como consta do SPD, a experiência na Noruega e na Suécia, nas quais os valores apurados de CLSU são comparados com as receitas do PSU obtidas com a prestação do serviço universal. No primeiro caso, os CLSU apurados segundo a metodologia NAC – *Net Avoided Costs*, no montante global de 35 milhões de euros, e sem se considerarem eventuais benefícios intangíveis, representavam 8,3 por cento das receitas do PSU obtidas com a prestação do serviço universal, não tendo sido considerados um encargo financeiro não razoável. No caso da Suécia, estimaram-se custos entre 0,5 por cento e 1,8 por cento do volume de negócios do PSU, não tendo também sido considerados um encargo financeiro não razoável.

Entretanto, apurou-se que também a Bélgica definiu que os CLSU (no sector postal) não constituem um encargo financeiro não razoável se o seu valor for superior a 3 por cento do volume de negócios do PSU com a prestação do serviço universal.

No que diz respeito ao estudo da Oxera referenciado nos comentários dos CTT, e no qual são indicados dois intervalos referenciais para se avaliar se os CLSU constituem um encargo financeiro não razoável, sendo um relativo aos lucros do PSU e o outro relativo às receitas do PSU, importa referir que os limiares analisados pela Oxera, que esta refere terem sido adotados noutros Estados-membros, não estão relacionados com qualquer análise de CLSU ou de encargo financeiro não razoável. Com efeito:

- a OXERA claramente refere que: “There appear to be few other regulators that have used the concept of materiality in the context of the net cost of the USO, although regulators do use materiality in other contexts, as follows…”; “Moreover, a number of accounting precedents have been identified that define materiality. For example: - the International Federation of Accountants…; - the Australian Accounting Standards Board…”;

- o limiar analisado pela Oxera referente ao sector postal diz respeito ao limiar de materialidade adotado pela Ofcom no âmbito do reporte pelo PSU inglês dos resultados do sistema de contabilidade regulatória, nada tendo que ver com o cálculo de CLSU ou com a definição do conceito de encargo financeiro não razoável.

Neste contexto, o ICP-ANACOM reafirma ser adequado o limiar dos 3 por cento face às receitas do PSU com a prestação do serviço universal, para efeitos de se avaliar se eventuais CLSU constituem um encargo financeiro não razoável, sendo também aquele limiar o adotado pelo regulador Belga.

Sem prejuízo do exposto, apurou-se também, entretanto, que três outros países consideram (no sector postal) os custos como critério para avaliar se os CLSU constituem um encargo financeiro não razoável:

- Áustria: há encargo financeiro não razoável se CLSU é superior a 2 por cento dos custos totais do PSU;

- República Checa: há encargo financeiro não razoável se CLSU é superior a 1 por cento dos custos totais do PSU;

- Hungria: há encargo financeiro não razoável se CLSU é superior a 1 por cento dos custos do PSU na prestação do SU.

Tomando como referência os critérios existentes nestes três países, na tabela seguinte apresenta-se o resultado do exercício de os aplicar à realidade dos CTT para perceber qual o valor de referência a partir do qual os CLSU seriam considerados um encargo financeiro, utilizando para tal informação referente ao ano de 2012.

País	**Critério**	**Limiar obtido, se aplicado aos CTT (milhões de euros)**
Hungria	CLSU > 1 por cento dos custos do PSU com o SU	< 5,5
Rep. Checa	CLSU > 1 por cento dos custos totais do PSU	5,5
Áustria	CLSU > 2 por cento dos custos totais do PSU	11,0

Nota: Cálculos ICP-ANACOM, com base nos custos dos CTT em 2012, constantes do Relatório e Contas dos CTT e dos resultados do SCA dos CTT.

De assinalar que, mantendo-se a quebra perspetivada das receitas do serviço universal, com a definição do critério de 3 por cento face ao valor total das receitas do PSU com o serviço universal estima-se que o valor a partir do qual os CLSU podem constituir um encargo financeiro não razoável se reduza ao longo do tempo, acompanhando assim as perspetivas de evolução do sector e indo de encontro à preocupação, manifestada pelos CTT, de que a definição do conceito de encargo financeiro não razoável deve ter em conta as perspetivas de evolução futura do mercado.

Sobre considerarem-se as condições de evolução da margem, salienta-se que, sendo certo que um valor de receita elevado pode não evidenciar a existência de condições de exploração deficitárias, valores menores da margem resultarão à partida, e tendo em conta os comentários dos CTT ao SPD, de reduções mais significativas das receitas do que dos custos, pelo que o critério definido no SPD permite pelo menos em parte incorporar potenciais efeitos das obrigações de serviço universal na rendibilidade do PSU na prestação do serviço universal.

De referir ainda, sobre os comentários dos CTT ao longo do relatório referentes à queda do mercado postal e à substituição eletrónica, que sendo verdade que a queda do tráfego pode levar a dificuldades em obter receitas para garantir a sustentabilidade da prestação do serviço universal, porque a queda não antecipada do tráfego não permite que as receitas, tendo em conta o nível de preços existente, sejam suficientes para cobrir custos eficientes de prestar o serviço universal, um menor desempenho dos CTT pode não decorrer das obrigações de serviço universal. Não existindo este nexo de causalidade, então não há encargo financeiro não razoável.

3.4 *Critério da relação entre CLSU e custos de implementação e gestão do fundo de compensação*

Respostas recebidas

CTT

Os CTT entendem que este terceiro critério, tal como o da quota de mercado, não releva para efeitos de materialidade do encargo financeiro, referindo ainda que este é também o entendimento da OXERA, no estudo já referido, sobre a utilização pelo ICP-ANACOM destes dois critérios na definição do conceito de encargo excessivo associado ao CLSU no sector das comunicações eletrónicas.

Os CTT constatam do teor do SPD não haver conhecimento de qualquer estudo que fundamente os custos de implementação e gestão do fundo de compensação, não apresentando o ICP-ANACOM qualquer métrica ou cálculo sobre o mesmo.

Reconhecendo que não propõem um valor por desconhecimento dos custos efetivos, consideram no entanto os CTT que o mesmo deveria ser fixado num valor inferior, podendo ser revisto *a posteriori* consoante os custos reais de implementação que venham a ser verificados.

Adicionalmente, mencionam que não lhes é possível estabelecer ou pronunciarem-se sobre um limiar mínimo sem conhecer as regras e os critérios das comparticipações dos restantes contribuidores para o fundo de compensação.

Salientando que, de acordo com o SPD, os restantes prestadores de serviços postais enquadráveis no âmbito do serviço universal possuem uma quota em termos de receita

de 7 por cento, concluem que os CTT serão o principal, senão o único, contribuinte para esse fundo.

Notando ainda que não são conhecidas as quotas de mercado em termos de receitas dos operadores em atividade no sector postal, consideram importante que o ICP-ANACOM passe a disponibilizar e a publicar periodicamente esta informação.

Entendimento ICP-ANACOM

O ICP-ANACOM discorda do entendimento dos CTT de que os custos de implementação e gestão do fundo de compensação não relevam para efeitos de materialidade do encargo financeiro.

Pelo contrário, entende o ICP-ANACOM que estes custos são relevantes, pois no caso de serem superiores ao valor apurado dos CLSU então não se justifica proceder-se à compensação, pois o custo de se proceder à compensação superaria a própria compensação.

Aludindo às referências dos CTT ao estudo realizado pela Oxera para a ComReg, importa referir que este critério foi adotado pela ComReg, tendo a própria Oxera procedido a uma análise do mesmo sem que o considerasse como não relevante para efeitos de aferição do encargo excessivo[20]. Adicionalmente, a própria OXERA refere também[21], que a análise da quota de mercado é relevante para se avaliar se o PSU está em condições de internalizar os CLSU.

Sobre o valor dos custos de implementação e gestão do fundo de compensação, esta Autoridade reitera que, face à inexistência de informação adicional, considera que os custos de gestão do fundo do serviço universal de comunicações eletrónicas não diferirão substancialmente dos custos de gestão do fundo do serviço universal dos serviços postais.

Neste contexto, considerar-se um qualquer outro nível, superior ou inferior, é tão ou menos válido do que o definido pelo ICP-ANACOM no SPD, até porque o nível definido

[20] Ver, em particular, o capítulo 3.2 do referido estudo da OXERA.

[21] Ver, por exemplo, página 22 do mesmo estudo, capítulo 3.4.3.

no SPD tem em conta o definido, por esta mesma Autoridade, para o sector das comunicações eletrónicas.

A possibilidade de revisão *a posteriori*, consoante os custos reais de implementação que venham a ser verificados, introduz, por seu turno, incerteza regulatória.

Relativamente às referências dos CTT ao desconhecimento das regras e dos critérios das comparticipações dos restantes contribuidores para o fundo de compensação, importa salientar que estas regras e critérios não se encontram ainda definidos, estabelecendo a Lei Postal, no seu artigo 21º, n.º 2, que devem ser definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das comunicações, de acordo com os princípios da transparência, não discriminação e proporcionalidade.

No que respeita à informação sobre as quotas de mercado em termos de receitas dos operadores de serviços postais, sendo certo que esta Autoridade não tem divulgado informação sobre as quotas de mercado de cada prestador de serviço, divulgou no SPD informação sobre a quota de mercado dos CTT e do total dos restantes prestadores de serviços que atuam na área do serviço universal, para além de divulgar periodicamente informação sobre o total de receitas dos serviços postais, com desagregação ao nível do serviço de correio expresso e do serviço não enquadrado no correio expresso, o que permite a cada prestador de serviço ter uma noção da respetiva quota de mercado.

4. Conclusão

Tendo em consideração os contributos recebidos no âmbito dos procedimentos de audiência prévia e de consulta pública, e à luz dos entendimentos acima expostos, esta Autoridade entende alterar alguns aspetos constantes dos dois SPD.

Neste âmbito, salientam-se, para além de alterações de caráter editorial ou de reforço ou explicitação de argumentos agora desenvolvidos, as seguintes alterações efetuadas face aos SPD colocados em consulta pública e audiência prévia:

1. Alterações na metodologia de cálculo dos CLSU:

    a. No cálculo dos custos evitáveis com a redução da densidade da rede de EP, podem ser considerados os custos de inatividade dos EP;

b. No caso de o PSU demonstrar fundamentadamente que não dispõe de informação detalhada que permita determinar as receitas perdidas dos EP seguindo a metodologia descrita, o ICP-ANACOM aceitará o recurso a abordagens alternativas desde que não ponham em causa o objetivo final do exercício de garantir a devida fiabilidade das receitas consideradas em cada EP e a aderência às suas características específicas;

c. No apuramento dos CLSU associados à eventual eliminação da distribuição (recolha) ou à redução da frequência da distribuição (recolha) em determinadas zonas geográficas: deixam de se considerar as zonas CP4 como relevantes para a determinação das zonas geográficas abrangidas; não se considera como razoável, logo não sendo aceite no cenário contrafactual, que destinos como Lisboa e Porto e respetivas coroas urbanas, capitais de distrito em Portugal Continental e localidades do país com população residente igual ou superior a 20 mil habitantes, não tenham no contrafactual uma frequência de distribuição (recolha) diária (nos dias úteis); não se considera como razoável que possam existir zonas no contrafactual que deixem de ter distribuição (recolha);

d. Ainda neste âmbito da distribuição (recolha), especifica-se que, por princípio, os custos a considerar no cálculo dos CLSU não devem incluir os custos comuns, pois estes não dependem de uma atividade ou serviço em particular. No entanto, esta Autoridade poderá aceitar que em situações específicas, devidamente fundamentadas pelos CTT, os custos comuns possam ser considerados no cálculo do CLSU;

e. A exemplo de outras variáveis consideradas na metodologia de cálculo dos CLSU, também no caso dos envios para cegos e amblíopes deverá ser possível que, em situações devidamente fundamentadas pelos CTT e aceites pelo ICP-ANACOM, os envios para cegos e amblíopes possam ser considerados no cálculo dos CLSU;

f. Em caso de dificuldade no apuramento do valor da publicidade, o ICP-ANACOM aceita que seja utilizado um valor médio para o espaço utilizado;

g. Clarificam-se alguns aspetos da metodologia de cálculo do benefício associado à isenção do IVA;

2. Alterações no conceito de encargo financeiro não razoável:

    a. Altera-se a descrição do conceito de encargo financeiro não razoável, de forma a tornar o seu entendimento mais claro, sem no entanto se alterar o conceito;

    b. Atualiza-se informação sobre o conceito de encargo financeiro não razoável em alguns Estados-membros (Hungria, República Checa, Irlanda e Bélgica), e a correspondente análise no corpo da decisão.

Efetuam-se também, nos dois SPD, alterações nas referências ao quadro legal, fruto das recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, mas que em nada alterou a substância da metodologia de cálculo dos CLSU e do conceito de EFNR.

Por último, de referir que nas decisões finais é referenciado o presente relatório.