

Comentários da Autoridade da Concorrência a um conjunto de matérias relativas à prestação do serviço postal universal

1. **Em 26 de novembro de 2019, a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), conjuntamente com o Governo, submeteu a consulta pública um conjunto de matérias relativas à prestação do serviço postal universal.** As principais temáticas são: (i) os termos e condições que devem estar associados à prestação do serviço postal universal; (ii) as especificações do serviço postal universal; (iii) a necessidade de designar prestador(es) de serviço postal universal; e (iv) o eventual interesse dos prestadores de serviços postais em assegurar a prestação do serviço postal universal.
2. **Nesse âmbito, desenvolvem-se, de seguida, alguns comentários a essas matérias,** numa ótica de concorrência e de bem-estar do consumidor.
3. **Esses comentários tomam em consideração as conclusões e recomendações constantes do Relatório da AdC “Liberalização do sector postal: Principais questões concorrenciais”¹, publicado em 16 de julho de 2010.** Nesse relatório, e com vista a contribuir para o desenvolvimento de uma concorrência mais efetiva no setor postal, a AdC recomendou que:
 - (i) o serviço postal seja assegurado, sempre que possível, por mecanismos de mercado, incluindo procedimentos concursais, nas regiões em que tal seja viável;
 - (ii) o processo de seleção do prestador de serviço postal universal seja transparente e desenhado de modo a abranger o maior número possível de candidatos habilitados a disponibilizar o serviço;
 - (iii) o acesso aos elementos da infraestrutura do prestador de serviço postal universal seja efetivamente assegurado, em condições transparentes e não discriminatórias, a todos os outros prestadores de serviços postais, o mesmo se aplicando, com as devidas adaptações, ao nível da interoperabilidade das redes postais; e
 - (iv) as regras relativas à aplicação do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) ao setor postal sejam revistas de modo a minimizar a distorção do mercado resultante da aplicação do imposto, assegurando-se, desse modo, a existência de condições equitativas para todos os prestadores de serviços postais.
4. Sem prejuízo da evolução verificada, entretanto, no setor postal, **estas recomendações continuam a ser pertinentes, motivo pelo qual se reiteram,** conforme referido, mais especificamente, nos comentários desenvolvidos de seguida.
5. É, ainda, de notar que a **CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) é, em Portugal, o (único) prestador de serviço postal universal até 31 de dezembro de 2020².**

Mecanismos de prestação do serviço postal universal

6. **A partir de 1 de janeiro de 2021, a prestação do serviço postal universal pode ser assegurada através do funcionamento eficiente do mercado (com base na atribuição de licenças individuais) e/ou da designação de prestador(es) de serviço postal universal para a prestação de diferentes elementos do serviço ou para a cobertura de diferentes partes do território nacional³.** No caso do segundo mecanismo, a designação deve revestir a forma de um contrato de concessão, aplicando-se os procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos^{4,5}.

¹ Doravante designado “Relatório da AdC de 2010”.

² Nos termos do nº 1 do artigo 57º da Lei nº 17/2012.

³ Nos termos do nº 1 do artigo 17º da Lei nº 17/2012.

⁴ Aprovado e publicado pelo Decreto-Lei nº 18/2008.

⁵ Nos termos do nº 6 do artigo 17º da Lei nº 17/2012.

7. **No entendimento da ANACOM, não é expectável que a prestação do serviço postal universal possa ser assegurada através do funcionamento eficiente do mercado** e, por isso, o mecanismo de designação de prestador(es) de serviço postal universal será o mais adequado. Nesse sentido, a ANACOM considerou que: (i) a CTT é o único prestador de serviços postais em atividade cuja rede tem capacidade para prestar todos os serviços integrados no âmbito do serviço postal universal, cobrindo todo o território nacional e cumprindo as condições atualmente fixadas; e (ii) a pressão competitiva existente no mercado não garante que, com base na livre iniciativa, os elementos do serviço postal universal sejam prestados com qualidade adequada e a preços acessíveis.
8. **A ANACOM entendeu, também, que os procedimentos de concurso público, de concurso limitado por prévia qualificação e de ajuste direto são os procedimentos de formação de contratos de concessão previstos no Código dos Contratos Públicos mais adequados no caso do serviço postal universal.** A ANACOM justificou esse entendimento com o facto de o serviço postal universal ser um serviço público e não constituir uma atividade cujos requisitos e especificações não são definidos à partida.
9. Nesse contexto, é de destacar, antes de mais, que **o nível de rentabilidade⁶ da CTT tem sido sistematicamente elevado⁷.** De um ponto de vista de condições de concorrência, **os vários elementos do serviço postal universal podem registar dinâmicas concorrenciais distintas e contribuir de forma diferente para o nível de rentabilidade da CTT.** A esse propósito, destacam-se, de seguida, os casos dos serviços de envio de correspondência e dos serviços de envio de encomendas que integram o serviço postal universal.
10. **Os serviços de envio de correspondência são caracterizados por economias de escala significativas ao nível da sua distribuição,** decorrentes da preponderância dos custos fixos na estrutura de custos dos prestadores de serviços postais. **Assim, o aumento desses envios permite otimizar o processo de distribuição postal e, desse modo, diminuir o custo de distribuição por objeto,** ao aumentar o número médio de entregas em cada ponto de distribuição postal e ao diminuir a distância média entre esses pontos. **Por isso, o custo de distribuição por objeto postal tende a ser superior nas áreas rurais,** nas quais se verifica, regra geral, uma reduzida densidade populacional e um baixo volume de objetos distribuídos.
11. **A existência dessas economias de escala tende a beneficiar os prestadores de serviços postais de maior dimensão e, em particular, a CTT,** impedindo ou, pelo menos, dificultando a entrada e a expansão de concorrentes no mercado.
12. Pelo contrário, **não são identificadas economias de escala significativas no âmbito dos serviços de correio expresso e dos serviços de envio de encomendas.** Tal resulta, no caso do correio expresso, da celeridade acrescida da distribuição dos envios e, no caso das encomendas, do diminuto volume enviado e da dispersão geográfica dos destinatários. **Esse contexto facilita a entrada e a expansão de concorrentes nos mercados.**
13. **Não obstante, é de notar que a CTT tem economias de gama significativas e dificilmente replicáveis pelos seus concorrentes,** associadas à partilha dos meios materiais e humanos envolvidos no envio de correspondência com outros serviços postais. **Essas economias de gama traduzem-se na diminuição dos custos da CTT e permitem-lhe responder ao crescimento da procura de serviços de correio expresso e de serviços de envio de encomendas** utilizando a capacidade instalada e a elevada cobertura geográfica da rede de envio de correspondência.
14. **A inexistência de concorrência efetiva nos mercados retalhistas de serviços postais gera uma perda de bem-estar dos consumidores,** que pode assumir a forma de: (i) ineficiências ao nível da

⁶ Medido através da rentabilidade dos capitais próprios, da rentabilidade dos capitais investidos e da margem antes de juros, impostos, provisões e amortizações.

⁷ A título exemplificativo, em 2018, a margem EBITDA recorrente da CTT foi de 12,8% (conforme Relatório e Contas Integrado da CTT referente a 2018).

afetação de recursos, com deterioração das condições de preço e/ou qualidade; (ii) ineficiências ao nível dos processos produtivos, com potencial ausência de incentivos da CTT para melhorar a forma como presta serviços, no sentido de diminuir os respetivos custos; e (iii) ineficiências dinâmicas, com potencial ausência de incentivos da CTT para investir em inovação.

15. **Nessa medida, a não abertura à concorrência de mercados retalhistas de serviços postais onde, à partida, é possível que existam condições de concorrência pode resultar em perdas de bem-estar para os consumidores.**
16. Nesse sentido, **considera-se que o serviço postal universal deve ser assegurado através do funcionamento do mercado ou, caso tal não seja viável, através da adoção de mecanismos de mercado e, em particular, de concursos públicos**, em linha com as recomendações do Relatório da AdC de 2010.
17. **Tal implica não incluir no(s) contrato(s) de concessão do serviço postal universal atividades onde podem existir condições de concorrência.** De facto, importa evitar a adoção de uma lógica de subsidiação cruzada entre atividades com diferentes condições de concorrência, que comprometeria desnecessariamente a concorrência nos mercados onde esta poderia existir.
18. **Adicionalmente, deve promover-se a concorrência pelo mercado no processo de atribuição do(s) contrato(s) de concessão do serviço postal universal**, em linha com as recomendações do Relatório da AdC de 2010. **Uma das formas de alcançar esse objetivo é dividir em lotes o contrato de serviço postal universal a concessionar, desagregando-o por serviços e/ou por áreas geográficas**, no sentido de criar condições para maximizar o número de participantes nos procedimentos. Esse benefício é tanto mais relevante quanto mais expressivos forem os obstáculos à entrada e à expansão decorrentes da dimensão do contrato indiviso.
19. No que respeita à eventual perda de eficiência resultante da divisão de um contrato em lotes, nomeadamente caso existam sinergias relevantes associadas à agregação de lotes, é de destacar que **existem formas de reconciliar, por um lado, a promoção da concorrência viabilizada pela divisão em lotes e, por outro lado, a concretização das eficiências decorrentes de complementaridades entre lotes.** Com efeito, em caso de divisão de um contrato em lotes, a introdução de flexibilidade, permitindo à entidade adjudicante celebrar um contrato que combine vários lotes, viabiliza a concretização de eventuais sinergias entre lotes distintos e simultaneamente promovendo a participação de mais concorrentes no procedimento.
20. Por fim, nota-se que a ANACOM identificou diversos métodos de seleção do(s) prestador(s) de serviço postal universal, que combinam de forma específica vários critérios de adjudicação do(s) contrato(s) de concessão, como os preços aplicáveis aos serviços, o custo a suportar pelo setor e/ou a qualidade dos serviços.
21. Ainda no que diz respeito ao(s) procedimento(s) para atribuição do(s) contrato(s), destaca-se que, para que a concorrência pelo mercado se traduza em ganhos de bem-estar para os consumidores, **é crucial que o preço e a qualidade de serviço sejam dimensões de concorrência no(s) procedimento(s).** Assim, considera-se que os critérios de seleção do(s) prestador(s) de serviço postal universal devem incidir sobre aspetos de preço e qualidade do serviço prestado aos consumidores.

Acesso aos elementos da infraestrutura do prestador de serviço postal universal

22. **A CTT detém a única rede de distribuição postal regular com cobertura nacional.** A construção dessa rede beneficiou, em particular, das economias de escala e de gama da CTT e dos direitos exclusivos que lhe foram atribuídos, que geraram proveitos operacionais que permitiram o investimento no desenvolvimento da rede.
23. Como tal, **a viabilidade financeira do desenvolvimento de uma rede análoga pelos concorrentes afigura-se ser questionável**, pelo menos no curto/médio prazo.

24. **Contudo, o acesso pelos prestadores de serviços postais a uma rede de distribuição postal com capilaridade e abrangência geográfica significativas é crucial** para que esses agentes consigam disponibilizar serviços com cobertura geográfica e prazos de entrega que vão de encontro às necessidades dos consumidores.
25. Como tal, e conforme já recomendado no Relatório da AdC de 2010, **o acesso aos elementos da infraestrutura do prestador de serviço postal universal deve ser efetivamente assegurado**, em condições transparentes e não discriminatórias, a todos os outros prestadores de serviços postais.
26. É de destacar, a esse propósito, que, **recentemente, a AdC investigou um abuso de posição dominante por parte da CTT traduzido na recusa aos seus concorrentes de acesso à sua rede de distribuição de correio tradicional**. Os principais momentos dessa conclusão foram os seguintes:
- (i) em 13 de fevereiro de 2015, a AdC procedeu à abertura de um processo contraordenacional no âmbito de eventuais práticas restritivas da concorrência;
 - (ii) em 12 de agosto de 2016, a AdC notificou a CTT de uma acusação preliminar de abuso de posição dominante, por considerar que o comportamento da CTT criava obstáculos ao desenvolvimento de uma concorrência efetiva no mercado de correio tradicional;
 - (iii) em 22 de dezembro de 2017, a CTT apresentou à AdC um conjunto de compromissos, que visavam melhorar a atratividade da oferta grossista de acesso à sua rede e, assim, responder às preocupações jusconcorrenciais manifestadas pela AdC;
 - (iv) em 28 de dezembro de 2017, a AdC submeteu a consulta pública os compromissos apresentados pela CTT em 22 de dezembro de 2017;
 - (v) em 23 de março de 2018, a CTT apresentou à AdC um outro conjunto de compromissos, que ajustavam os compromissos que apresentou em 22 de dezembro de 2017 aos comentários realizados no âmbito da consulta pública; e
 - (vi) em 5 de julho de 2018, a AdC, no âmbito do processo contraordenacional, adotou uma decisão de arquivamento mediante a imposição de condições, tendo, através da mesma, tornado obrigatório o cumprimento dos compromissos apresentados pela CTT em 23 de março de 2018, por tê-los considerado aptos a eliminar os potenciais efeitos restritivos da concorrência e a proteger os interesses dos consumidores.

Promoção da participação dos prestadores de serviços postais no(s) procedimento(s) de designação de prestador(es) de serviço postal universal

27. **A ANACOM fez referência à eventual necessidade de incentivar a participação dos prestadores de serviços postais no(s) procedimento(s) de designação de prestador(es) de serviço postal universal**. Duas das formas de alcançar esse objetivo identificadas pela ANACOM, analisadas de seguida, são: (i) a reserva ao(s) prestador(es) de serviço postal universal de determinados serviços e atividades para além do serviço postal universal; e (ii) a isenção da aplicação do IVA pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal no caso dos elementos desse serviço.

Reserva de serviços e atividades para além do serviço postal universal

28. **Até 31 de dezembro de 2020, a CTT é, enquanto concessionária do serviço postal universal, o prestador exclusivo de um conjunto de serviços e atividades para além do serviço postal universal⁸**. Esses serviços e atividades são: (i) a colocação na via pública de marcos e caixas de correio destinados à aceitação de envios postais; (ii) a emissão e a venda de selos postais com a menção “Portugal”; e (iii) o serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos, cuja prestação tem gerado, de acordo com a ANACOM, uma margem positiva.

⁸ Nos termos do nº 3 do artigo 57º da Lei nº 17/2012.

29. Adicionalmente, **é da competência exclusiva da CTT, por tempo indeterminado, a emissão, o pagamento e a movimentação de fundos através de vales de correios**⁹. Mais se nota que não consta do documento uma quantificação destas vantagens e uma avaliação da sua proporcionalidade face aos custos do serviço postal universal.
30. Nesse contexto, **afigura-se adequado que a escolha dos mecanismos de prestação dos serviços e atividades para além do serviço postal universal seja efetuada em termos análogos à escolha dos mecanismos de prestação desse serviço**. Em particular, deve assegurar-se que os serviços e atividades em causa apenas não sejam prestados através do funcionamento do mercado caso tal não seja viável. Nesse caso, devem adotar-se mecanismos de mercado e, em particular, de concursos públicos para a sua prestação.

Isenção da aplicação do IVA no caso dos elementos do serviço postal universal

31. **Os elementos do serviço postal universal estão isentos de IVA caso sejam prestados pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal**¹⁰.
32. **No entendimento da ANACOM, tal pode traduzir-se numa vantagem competitiva para esse(s) prestador(es)**, uma vez que, sob uma perspetiva estática, permite-lhe(s) praticar preços que, para os consumidores que não deduzem o IVA, são efetivamente inferiores (no valor do IVA)¹¹. Não obstante, **a ANACOM também referiu que a medida fiscal em causa pode prejudicar o(s) mesmo(s) prestador(es)**, já que o(s) impossibilita de deduzir o IVA que paga(m) aquando da aquisição dos fatores de produção e, desse modo, pode levar a um aumento dos preços sem IVA que pratica(m).
33. **Esse tratamento fiscal diferenciado entre o(s) prestador(es) de serviço postal universal e os restantes prestadores de serviços postais já foi considerado pela AdC, no seu Relatório de 2010, como um dos mais significativos condicionalismos legais à entrada e à expansão de prestadores no setor postal**. Em particular, a AdC qualificou essa diferenciação fiscal como gravosa em termos de distorção do mercado. Adicionalmente, a AdC concluiu que a medida em causa não tem um impacte significativo em termos dos custos suportados pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal. Tal decorre do reduzido peso do IVA nesses custos, atendendo a que a prestação de serviços postais depende maioritariamente de mão-de-obra.
34. Nesse contexto, **reitera-se a importância de rever as regras relativas à aplicação do IVA ao setor postal no sentido de minimizar a distorção do mercado resultante da aplicação do imposto** e, assim, garantir condições equitativas para todos os prestadores de serviços postais, conforme já recomendado no Relatório da AdC de 2010. De qualquer forma, mais se nota que, também neste aspeto, não consta do documento uma quantificação e avaliação da proporcionalidade das vantagens que resultam desta isenção fiscal face aos custos do serviço postal universal.

23 de dezembro de 2019

⁹ Nos termos do artigo 3º da Portaria nº 536/95.

¹⁰ Os termos do nº 23 do artigo 9º do Código do IVA, aprovado e publicado pelo Decreto-Lei nº 394-B/84.

¹¹ Para os restantes consumidores (que deduzem o IVA), o preço relevante (correspondente ao preço sem IVA) mantém-se.