

Jornal Oficial

da União Europeia

L 170



Edição em língua
portuguesa

Legislação

55.º ano
29 de junho de 2012

Índice

II *Atos não legislativos*

DECISÕES

2012/321/UE:

- ★ **Decisão da Comissão, de 25 de janeiro de 2012, relativa à medida SA.14588 (C 20/09) aplicada pela Bélgica a favor da empresa de correios De Post – La Poste (atualmente «bpost») [notificada com o número C(2012) 178] ⁽¹⁾.....** 1

Preço: 3 EUR

⁽¹⁾ Texto relevante para efeitos do EEE

PT

Os atos cujos títulos são impressos em tipo fino são atos de gestão corrente adotados no âmbito da política agrícola e que têm, em geral, um período de validade limitado.

Os atos cujos títulos são impressos em tipo negro e precedidos de um asterisco são todos os restantes.

II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO DA COMISSÃO

de 25 de janeiro de 2012

relativa à medida SA.14588 (C 20/09) aplicada pela Bélgica a favor da empresa de correios *De Post – La Poste* (atualmente «bpost»)

[notificada com o número C(2012) 178]

(Apenas fazem fé os textos nas línguas francesa e neerlandesa)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(2012/321/UE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 108.º, n.º 2, primeiro parágrafo (1),

Tendo em conta o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, nomeadamente o artigo 62.º, n.º 1, alínea a),

Após ter convidado os interessados a apresentar as suas observações, em conformidade com os referidos artigos (2), e tendo em conta essas observações,

Considerando o seguinte:

1. PROCEDIMENTO

1.1. DECISÃO DA COMISSÃO DE 2003 ANULADA PELO TRIBUNAL

- (1) Em 3 de dezembro de 2002, as autoridades belgas notificaram (3) à Comissão um aumento de capital a favor do operador postal belga *De Post – La Poste* (a seguir «DPLP», atualmente «bpost» (4)). Na sequência de um exame preliminar, a Comissão decidiu, em 23 de julho de 2003 (5), não levantar objeções em relação à medida notificada. Na

sua decisão, a Comissão estabeleceu que esta injeção de capital, bem como as outras medidas a favor da DPLP identificadas durante a investigação preliminar, não havia dado origem a uma sobrecompensação dos custos líquidos suportados pela empresa no desempenho das suas funções de serviço público de 1992 a 2002.

- (2) Em 27 de novembro de 2003, a decisão da Comissão foi impugnada perante o Tribunal pela empresa «Deutsche Post AG» e pela sua filial belga «DHL International» (6). Em 10 de fevereiro de 2009, o Tribunal anulou a decisão da Comissão, concluindo que esta tinha decidido não levantar objeções apesar da existência de dificuldades sérias que deveriam tê-la levado a dar início a um procedimento formal de investigação.
- (3) Em abril de 2009, a Bélgica interpôs recurso (7) (C-148/2009) junto do Tribunal de Justiça contra a anulação, pelo Tribunal, da decisão da Comissão, de 23 de julho de 2003, de não levantar objeções.
- (4) Em 22 de setembro de 2011, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso interposto pela Bélgica, constatando que o Tribunal tinha anulado com razão a decisão da Comissão de 2003.

1.2. DENÚNCIA RELATIVA AO AUXÍLIO À DISTRIBUIÇÃO DE IMPRENSA

- (5) Em 2005, um grupo de empresas privadas belgas de distribuição de imprensa apresentou uma queixa (8), com fundamento nas regras de defesa da concorrência e dos auxílios estatais, contra um acordo de distribuição de imprensa celebrado entre as autoridades belgas e a

(1) Com efeitos a partir de 1 de dezembro de 2009, os artigos 87.º e 88.º do Tratado CE passaram a ser, respetivamente, os artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»); em qualquer dos casos, as disposições são idênticas em termos de substância. Para efeitos da presente decisão, deve entender-se que as referências aos artigos 107.º e 108.º do TFUE são, quando apropriado, referências aos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE.

(2) JO C 176 de 29.7.2009, p. 17.

(3) Processo N 763/2002.

(4) A partir de 1 de setembro de 2010 [<http://www.bpost.be/site/fr/postgroup/bpost/intro/index.html>].

(5) C(2003) 2508 final, JO C 241 de 8.10.2003, p. 13.

(6) Acórdão de 10 de fevereiro de 2009 no Processo T-388/03, Deutsche Post e DHL International/Comissão, Col. Jur. 2009, p. II-199.

(7) Acórdão de 22 de setembro de 2011 no Processo C-148/09 P, Belgique/Deutsche Post AG e DHL International, ainda não publicado na Col. Jur.

(8) Processo CP 218/2005.

DPLP. Esse acordo atribuiu à DPLP a missão de serviço público de distribuição de imprensa em toda a Bélgica e fixava as tarifas desse serviço, assim como a compensação a que a DPLP tinha direito devido aos custos adicionais que a execução dessa missão implicava. A queixa incidia principalmente nas tarifas dos serviços propostos pela DPLP, que os autores da queixa afirmavam serem tão baixas que excluía efetivamente qualquer possibilidade de concorrência.

- (6) No que respeita às regras aplicáveis aos auxílios estatais, os serviços da Comissão rejeitaram a queixa, visto que o exame preliminar permitiu constatar a ausência de sobrecompensação dos custos líquidos adicionais gerados por esse serviço público. No entanto, em maio de 2009, os queixosos contestaram esta posição preliminar, forneceram informações adicionais e solicitaram à Comissão que procedesse a uma investigação aprofundada.

1.3. QUARTO «CONTRATO DE GESTÃO» (2005-2010)

- (7) O exame da queixa relativa à compensação concedida para a distribuição de imprensa permitiu à Comissão descobrir que, em 2005, a Bélgica tinha celebrado com a DPLP um «contrat de gestion» (contrato de gestão) não notificado, que previa o pagamento de compensações por serviços de interesse económico geral (SIEG). Por conseguinte, a Comissão deu início a um processo oficioso⁽¹⁾ e enviou um pedido de informações à Bélgica em abril de 2007.
- (8) Em dezembro de 2007, as autoridades belgas responderam que consideravam que a compensação dos SIEG não constituía um auxílio estatal, uma vez que tinham sido cumpridas cada uma das quatro condições enunciadas no acórdão Altmark⁽²⁾. Posteriormente, comunicaram informações sobre o quarto contrato de gestão, com particular destaque para o sistema de contabilidade analítica utilizado para efeitos de cálculo da compensação paga pelo Estado.
- (9) Em seguida, as medidas abrangidas pelo processo oficioso e as denúncias foram incluídas no procedimento formal de investigação C20/09, iniciado em 23 de julho de 2009.

1.4. DECISÃO DE INÍCIO DE INVESTIGAÇÃO

- (10) Tendo em conta a anulação da decisão da Comissão, de 23 de julho de 2003, pelo Tribunal, e após ter examinado as informações fornecidas pelas autoridades belgas relativas às medidas em causa, a Comissão decidiu, em 13 de julho de 2009, iniciar o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, do TFUE⁽³⁾.
- (11) A decisão da Comissão de dar início ao procedimento foi publicada no *Jornal Oficial da União Europeia*. A Comissão convidou as partes interessadas a apresentarem as suas observações.

⁽¹⁾ Processo CP 100/2007.

⁽²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 24 de julho de 2003, no Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Col. Jur. 2003, p. I-07747).

⁽³⁾ JO C 176 de 29.7.2009, p. 17.

1.5. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS À DECISÃO DE DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO

- (12) As autoridades belgas apresentaram as suas observações em 13 de agosto de 2009 e completaram as mesmas com outras observações em 10 de setembro de 2009, 12 de outubro de 2009, 23 de abril de 2010, 26 de abril de 2010, 19 de outubro de 2010, 19 de novembro de 2010, 21 de dezembro de 2010, 18 de janeiro de 2011, 17 de fevereiro de 2011, 2 de março de 2011, 29 de março de 2011, 11 de abril de 2011, 10 de maio de 2011, 27 de maio de 2011, 14 de junho de 2011, 10 de agosto de 2011, 26 de agosto de 2011, 7 de outubro de 2011, 14 de dezembro de 2011, 19 de dezembro de 2011, 20 de dezembro de 2011 e 26 de dezembro de 2011. Indicaram que tinham interposto um recurso, em 22 de abril de 2009, contra o acórdão do Tribunal de 10 de fevereiro de 2009, e prestaram esclarecimentos sobre a compensação de serviços públicos e de outras medidas *ad hoc* a favor da DPLP.

1.6. OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS SOBRE A DECISÃO DE DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO E OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS ÀS OBSERVAÇÕES DE TERCEIROS

- (13) A Deutsche Post AG e a DHL International N.V./S.A. apresentaram observações em 28 de agosto de 2009.
- (14) A Vlaamse Federatie van Persverspreiders (a seguir «VFP», a federação flamenga de distribuidores de imprensa) e a Prodipresse («Union des professionnels de la diffusion de la presse», união dos profissionais da distribuição de imprensa) apresentaram as suas observações em 28 de agosto de 2009.
- (15) O Belgische Distributiedienst B.V.B.A (a seguir «BD», um concorrente da DPLP no mercado da distribuição de imprensa) apresentou as suas observações em 28 de agosto de 2009.
- (16) A Association belge des éditeurs de quotidiens A.S.B.L (associação belga dos editores de jornais diários) apresentou as suas observações em 28 de agosto de 2009.

2. DESCRIÇÃO PORMENORIZADA DO AUXÍLIO

2.1. ESTATUTO JURÍDICO E ATIVIDADES DA DPLP

- (17) A empresa belga de correios foi um serviço público («*Régie des Postes*») até 1992, altura em que foi constituída como pessoa coletiva distinta («*enterprise publique autonome*»). Em 2000, o seu estatuto jurídico passou a ser o de «sociedade anónima de direito público».
- (18) Em 2010, a DPLP realizou um rendimento de exploração de 2 318 milhões de euros e um lucro de exploração de 319 milhões de euros. No final de 2010, empregava 33 616 pessoas. A título de comparação, tinha cerca de 42 000 trabalhadores em 2002. Os custos de pessoal representam 65 % dos seus custos operacionais totais.

- (19) Uma participação minoritária de 50 % menos uma parte é detida pelo investidor privado CVC Capital Partners. O Estado belga é o acionista maioritário.

2.2. SÍNTESE DAS MEDIDAS PÚBLICAS EM CAUSA

2.2.1. Missões de serviço público durante o período de 1992-2010

- (20) A DPLP foi encarregada de missões de serviço público pela lei postal ⁽¹⁾ e quatro contratos de gestão sucessivos durante todo o período a que se refere a investigação, ou seja, de 1992 a 2010.

2.2.1.1. Obrigações de serviço público definidas nos contratos de gestão

- (21) Os contratos de gestão preveem as regras e modalidades de execução das tarefas empreendidas pela DPLP no âmbito da execução das suas atividades de interesse público e fixam a intervenção financeira do Estado belga.

- (22) Desde a sua constituição em 1992, a DPLP assinou com o Estado belga quatro contratos de gestão, abrangendo os períodos seguintes ⁽²⁾:

1. primeiro contrato: de 14.9.1992 a 31.12.1996;
2. segundo contrato: de 1.1.1997 a 23.9.2002;
3. terceiro contrato: de 24.9.2002 a 23.9.2005;
4. quarto contrato: de 24.9.2005 a 23.9.2010; contrato prorrogado na pendência do novo contrato.

- (23) Os contratos de gestão definem a lista de missões de serviço público. As missões de serviço público previstas pelo Estado belga no atual contrato de gestão são as seguintes ⁽³⁾:

Serviços postais

- i. Serviço postal universal
- ii. Distribuição de jornais diários
- iii. Distribuição das publicações periódicas
- iv. Distribuição dos impressos eleitorais
- v. Tarifas especiais para as associações sem fins lucrativos
- vi. Envios postais sujeitos ao regime de franquia postal (correspondência real e demais correspondências especiais)

vii. Serviços postais internacionais

- viii. Encomendas internacionais

Serviços financeiros

- ix. Receção de depósitos em numerário numa conta postal à ordem
- x. Emissão de vales postais
- xi. Pagamento ao domicílio das pensões de reforma e de sobrevivência e de subsídios às pessoas com deficiência
- xii. Pagamento das senhas de presença aquando das eleições
- xiii. Contabilização dos fundos e das multas de trânsito
- xiv. Serviços relativos às licenças de pesca

Venda de selos postais

- xv. Venda de selos postais

Outros serviços públicos

- xvi. Papel social do carteiro
- xvii. Prestação de informações adequadas ao público
- xviii. Impressão e entrega de correio eletrónico
- xix. Serviços de certificação das mensagens
- xx. Prestações efetuadas para os tesoureiros do Estado
- xxi. Débito de selos fiscais e de multas
- xxii. Cooperação na distribuição de pacotes de boletins de voto

2.2.2. Medidas públicas abrangidas pela investigação

- (24) De 1992 a 2010, a DPLP beneficiou de um apoio público sob a forma de várias medidas:

1. assunção dos custos das pensões: na sequência da reforma do sistema de pensões, efetuada em 1997, o Estado libertou a DPLP das suas obrigações acumuladas em matéria de pensões num montante de 3,8 mil milhões de euros;
2. compensação anual dos custos para o cumprimento das obrigações de serviço público ⁽⁴⁾, num montante total de 5,2 mil milhões de euros no período de 1992-2010;
3. injeções de capital: duas em 1997 (62 milhões de euros), uma em 2003 (297,5 milhões de euros) e uma em 2006 (40 milhões de euros);
4. isenções fiscais: isenção do imposto sobre as sociedades, do imposto predial e de outros impostos indirectos e locais;

⁽¹⁾ *Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques* (Lei de 21 de março de 1991 relativa à reforma de determinadas empresas públicas económicas).

⁽²⁾ Para efeitos da presente decisão, a apreciação da Comissão refere-se aos quatro contratos de gestão, salvo indicação em contrário.

⁽³⁾ Capítulo 2 («Tarefas de serviço público») do quarto contrato de gestão, artigos 2.º a 8.º Disponível em: http://www.bpost.be/site/fr/docs/corporate_governance/4e_contratgestion_fr.pdf. Nos três primeiros contratos de gestão, as tarefas de serviço público atribuídas à DPLP são, no essencial, idênticas, apesar de pequenas diferenças relativas à redação e ao agrupamento das tarefas.

⁽⁴⁾ Ver o considerando 33.

5. transferência de imóveis: em 1992, 63 imóveis no valor de 112,2 milhões de euros foram transferidos para a DPLP;
6. garantia concedida pelo Estado em 2004, mediante retribuição de 0,25 %, para um empréstimo de 100 milhões de euros.

2.2.2.1. Assunção dos custos das pensões

(25) Em 1992, a *Régie des Postes* foi transformada por lei numa empresa pública autónoma (EPA) denominada «*De Post-La Poste*». A DPLP, na sua qualidade de sucessor legal da *Régie des Postes*, retomou os ativos e o pessoal desta última. Esta mudança marcou uma rotura importante no que se refere ao modelo empresarial:

1. contrariamente à *Régie des Postes*, gerida pelo ministro competente, e sob a sua autoridade e direção, a DPLP era então gerida pelo seu Conselho de Administração e pelo seu Comité de Gestão, guardando o Governo

apenas um poder de supervisão para efeitos do cumprimento da lei e do contrato de gestão ⁽¹⁾;

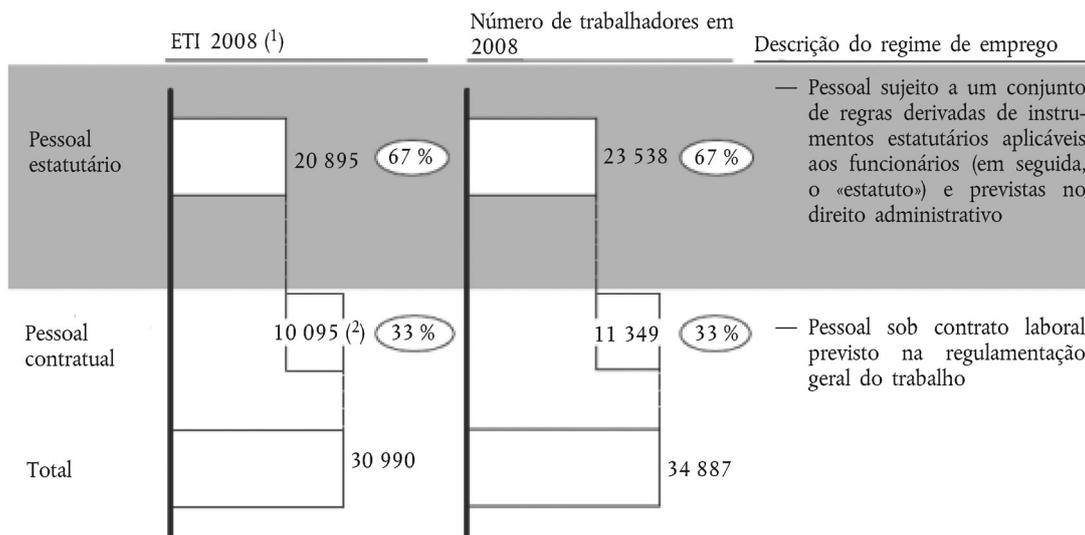
2. a DPLP era, em princípio, responsável pelo seu próprio equilíbrio financeiro, enquanto o orçamento anual da *Régie des Postes* era, até então, estabelecido pelo ministro competente, que o apresentava para aprovação ao Parlamento no anexo do orçamento do seu próprio ministério.

(26) Assim, em 1992, a DPLP reintegrou 43 747 funcionários, bem como a proteção jurídica de que estes gozavam em matéria de segurança de emprego, de pensão e de remuneração (artigo 33.º da Lei de 21 de março de 1991).

(27) Em 2008, a DPLP ainda empregava cerca de 23 500 agentes estatutários (cujo estatuto era semelhante ao dos funcionários), representando quase dois terços do total do seu pessoal, tal como é indicado em seguida.

Quadro 1

Regimes de emprego na DPLP



⁽¹⁾ Segundo o relatório social de 2008 (ETI: equivalente a tempo inteiro)

⁽²⁾ [...] (segredo comercial)

Fonte: Autoridades belgas.

(28) Entre 1972 e 1996, as pensões foram pagas ao abrigo de um regime por repartição. Segundo este sistema, a DPLP reembolsava ao Estado o montante das pensões pagas pelo mesmo aos antigos funcionários reformados ⁽²⁾ a título dos direitos à pensão que tinham acumulado desde 1972, ano em que a *Poste* belga se tornou uma entidade contabilística distinta do Estado (*Régie des Postes*).

(29) Não foi introduzida qualquer alteração ao sistema de financiamento das pensões até à reforma das pensões em 1997. Esta reforma consistiu em alinhar o sistema de pensões do primeiro pilar aplicável ao pessoal estatutário da DPLP pelo do setor privado: a partir de 1997, a DPLP teve de pagar ao ONSS (Office national de sécurité sociale - serviço nacional de segurança social) uma contribuição a título das pensões representando 8,86 % dos salários.

⁽¹⁾ Artigo 7.º, n.º 1, da Lei de 6 de julho de 1971 que cria a *Régie des Postes*: «*La Régie est représentée et gérée par le Ministre ayant le service des Postes et des Chèques postaux dans ses attributions. (A Régie é representada e gerida pelo ministro competente para o serviço dos Correios e Cheques postais.) Ce Ministre a qualité pour accomplir tous actes de gestion*» (Esse ministro tem poderes para cumprir todos os atos de gestão.)

⁽²⁾ Na aceção do artigo 21.º da lei de 6 de julho de 1971 que cria a *Régie des Postes*, já citada na nota de rodapé anterior.

(30) Paralelamente, o Estado aceitou assumir o encargo das responsabilidades em termos de pensões cumuladas pela DPLP, que ascendiam a 3,8 mil milhões de euros.

2.2.2.2. *Compensação anual do custo de execução das obrigações de serviço público*

(31) Cada contrato previa o pagamento de uma compensação anual pelo Estado com vista à execução das missões de serviço público definidas nesse contrato.

(32) Nos três primeiros contratos, a compensação estava definida com base na diferença efetiva entre as despesas e as receitas das missões de serviço público. O quarto contrato de gestão previa o pagamento de uma compensação fixa calculada com base na diferença prevista entre o custo suportado pela DPLP e as receitas geradas pelos utentes dos serviços públicos, compensação que estava, contudo, sujeita a um limite máximo definido nos contratos de gestão ⁽¹⁾.

(33) Os serviços públicos para os quais a DPLP, em conformidade com o atual acordo de gestão ⁽²⁾, está habilitada a receber uma compensação do Estado são os seguintes:

Serviços postais

- ii) Distribuição de jornais diários
- iii) Distribuição das publicações periódicas
- iv) Distribuição dos impressos eleitorais
- v) Tarifas especiais para as associações sem fins lucrativos
- vi) Envios postais sujeitos ao regime de franquia postal (correspondência real e demais correspondências especiais)

Serviços financeiros

- ix) Receção de depósitos em numerário numa conta postal à ordem
- x) Emissão de vales postais
- xi) Pagamento ao domicílio das pensões de reforma e de sobrevivência e de subsídios às pessoas com deficiência
- xiii) Contabilização dos fundos e das multas de trânsito
- xiv) Serviços relativos às licenças de pesca

Venda de selos postais

- xv) Venda de selos postais

Outros serviços públicos

- xvi) Papel social do carteiro
- xx) Prestações efetuadas para os tesoureiros do Estado
- xxi) Débito de selos fiscais e de multas

A distribuição da imprensa constitui uma missão distinta do serviço universal

(34) Convém notar que o serviço postal universal não pode dar lugar a uma compensação, em conformidade com os três últimos contratos de gestão ⁽³⁾. Embora a distribuição da imprensa geralmente possa inscrever-se no âmbito do serviço universal, em conformidade com a Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço ⁽⁴⁾, as missões específicas (distribuição de jornais diários e de publicações periódicas) que devem dar lugar a uma compensação por força dos contratos de gestão foram definidas pelas autoridades belgas, segundo critérios que as distinguem do serviço postal universal. Esses critérios são: 1) os objetivos da missão, que ultrapassam os objetivos do serviço universal, 2) as condições específicas estabelecidas por esses contratos e 3) as disposições específicas em matéria de tarifação, que diferem das aplicáveis à tarifação do serviço universal.

(35) Objetivos da missão: as autoridades belgas consideram que é particularmente importante assegurar uma ampla distribuição da imprensa escrita em todo o território belga, a fim de aumentar o nível de informação e a diversidade de opiniões e incentivar a participação do público no debate político.

(36) O contrato fixa condições de exploração específicas: o serviço específico de distribuição da imprensa, imposto à DPLP e dando lugar a uma compensação, vai além do serviço de distribuição clássica incluído no serviço universal. Está sujeito a uma série de condições estritas nos planos da qualidade e dos resultados, que abrangem a hora da distribuição (por exemplo, distribuição antes das 7h30), a frequência, as opções de distribuição para os editores, a flexibilidade concedida aos editores no que se refere ao volume, bem como a continuidade do serviço (incluindo uma definição estrita dos casos de força maior).

(37) Tarifação específica: as tarifas da missão de distribuição da imprensa que dão lugar a uma compensação são definidas no quadro de negociações tripartidas (Estado belga/DPLP/setor da imprensa) e não devem receber o aval da entidade reguladora, contrariamente às tarifas do serviço público universal. Enquanto as tarifas do serviço público universal são baseadas nos custos, as tarifas da missão específica de distribuição da imprensa que dão lugar a uma compensação são claramente inferiores, de modo a permitir a realização dos objetivos que prossegue.

⁽¹⁾ Artigo 13.º, n.º 1, do quarto contrato de gestão.

⁽²⁾ Capítulo 3, secção 4 («Intervention de l'État dans le coût des tâches de service public» - intervenção do Estado no custo das tarefas de serviço público) do quarto contrato de gestão, artigos 12.º e 13.º

⁽³⁾ O primeiro contrato de gestão é anterior à Diretiva 97/67/CE e à introdução da noção de serviço universal.

⁽⁴⁾ JO L 15 de 21.1.1998, p. 14. Ver, nomeadamente, o artigo 2.º: os jornais e as publicações periódicas estão incluídos na lista dos envios postais que devem ficar a cargo do prestador do serviço universal.

Montante da compensação paga pelo serviço público

- (38) Os serviços públicos referidos no considerando 33 podem beneficiar de uma compensação de serviço público. As compensações de serviço público efetivamente pagas relativamente a cada exercício são as seguintes:

Primeiro contrato de gestão

Ano	Montante (em EUR)
1992 (*)	91 720 000
1993	351 327 000
1994	322 138 000
1995	368 308 000
1996	314 205 000

(*) apenas último trimestre.

Segundo contrato de gestão

Ano	Montante (em EUR)
1997	208 934 000
1998	228 629 000
1999	213 788 000
2000	216 282 000
2001	224 269 000
2002	194 559 000

Terceiro contrato de gestão

Ano	Montante (em EUR)
2003	175 554 000
2004	247 606 000
2005	254 825 000

Quarto contrato de gestão

Ano	Montante (em EUR)
2006	299 729 000
2007	306 396 000
2008	315 683 000
2009	321 244 000
2010	325 735 000

2.2.2.3. Injeções de capital:

- (39) Capitais injetados em 1997: a DPLP beneficiou de duas injeções de capital, não notificadas, num montante total de 62 milhões de euros. Todavia, as autoridades belgas informaram posteriormente que esses fundos constituíam, na verdade, compensações de serviço público diferidas, que não tinham sido pagas atempadamente à DPLP.

- (40) Capitais injetados em 2003: as autoridades belgas procederam a uma injeção de capital a favor da DPLP no montante de 297,5 milhões de euros. As mesmas afirmaram que este contributo foi realizado em condições aceitáveis para um investidor privado que operasse nas condições normais de uma economia de mercado; em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado, não constituiria, portanto, um auxílio estatal.

- (41) Capitais injetados em 2006: as autoridades belgas procederam a uma nova injeção de capital no montante de 40 milhões de euros. As mesmas afirmaram que este contributo estava em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado, tendo sido efetuado em condições idênticas às aplicáveis aos investidores privados (*pari passu*).

2.2.2.4. Isenções fiscais:

- (42) Até 31 de dezembro de 2005, a DPLP beneficiou da isenção do imposto sobre as sociedades.

- (43) Durante o período abrangido pela investigação, beneficiou de uma isenção do imposto predial sobre os imóveis utilizados no âmbito da execução de serviços públicos, correspondente a um benefício de [...] (*) a [...] euros por ano. Caso esse imposto tivesse sido pago, os custos dos produtos (serviço público e produtos comerciais) que utilizavam esses imóveis teriam sido proporcionalmente mais elevados.

- (44) A DPLP beneficia igualmente de uma isenção relativamente a outros impostos indiretos e locais. As autoridades belgas não conseguem estimar o valor exato deste benefício, mas indicam que esta medida é abrangida pelo âmbito de aplicação das regras de *minimis*.

- (45) As isenções fiscais são anteriores à entrada em vigor do Tratado CE em 1958 e foram mantidas sem alterações significativas. Enquanto foi posto termo à isenção do imposto sobre as sociedades em 31 de dezembro de 2005, as duas últimas medidas ainda estão em vigor.

2.2.2.5. Transferência de imóveis

- (46) Em 1992, o Estado belga transferiu 63 imóveis, sem contrapartida, para a DPLP ⁽¹⁾. Esta já os utilizava, embora pertencessem juridicamente ao Estado. O valor total desses bens foi estimado em 112,2 milhões de euros ⁽²⁾. Estes imóveis foram separados dos ativos iniciais, a que vinham juntar-se, que tinham sido diferenciados dos bens pertencentes ao Estado quando os correios (*La Poste*) se tornou um serviço público («la Régie des Postes») distinto em 1971. A *Régie des Postes* possuía já legalmente os ativos que tinham sido incluídos no seu balanço. Estes imóveis suplementares transferidos em 1992, em contrapartida, destinavam-se a compensar o encargo representado pelas pensões, que continuava a incumbir à DPLP no momento em que esta abandonou o seu estatuto de serviço público pelo de empresa pública autónoma.

(*) Segredos comerciais

⁽¹⁾ Em 1992, a empresa de correios belga, até então um serviço público («*La Régie des Postes*») tornou-se uma entidade jurídica («*entreprise publique autonome*»).

⁽²⁾ Ou seja, 27 imóveis ascendendo a um montante de 4 138 milhões de francos belgas (estimativa de 1992) + 36 imóveis ascendendo a um montante de 388,5 milhões de francos belgas (estimativa de 1997).

(47) As autoridades belgas alegam que a transferência desses imóveis se inscrevia unicamente no âmbito de uma reorganização interna dos bens pertencentes ao Estado e não constituía um benefício. As mesmas afirmaram que esses imóveis já eram utilizados pela *Poste* belga antes de esta ter sido transformada em DPLP em 1992 (e, portanto, já eram utilizados pela *Régie des Postes*).

2.2.2.6. *Garantia estatal*

(48) Foi dada a possibilidade à DPLP de pedir uma garantia pública para os seus empréstimos, com uma remuneração de 0,25 %.

(49) Durante o período a que se refere a investigação, apenas se recorreu a esta garantia uma vez, para um empréstimo de 100 milhões de euros contraído junto do Banco Europeu de Investimento (BEI). O acordo assinado entre a DPLP e o BEI, em 22 de dezembro de 2004, permitia à DPLP utilizar a linha de crédito do BEI até 10 de junho de 2008. Ao fazer uso desse recurso, a DPLP pediu um montante de 100 milhões de euros, em 8 de novembro de 2007, montante que recebeu efetivamente em 5 de dezembro de 2007. A DPLP comprometeu-se a reembolsar o empréstimo em 11 parcelas anuais iguais de 9,09 milhões de euros aproximadamente. A primeira parcela deve ser paga em 5 de dezembro de 2012 e a última em 5 de dezembro de 2022. Os juros são pagos trimestralmente (5 de dezembro, 5 de março, 5 de junho, 5 de setembro). A taxa de juro está definida com base na taxa EURIBOR a três meses, menos 37 pontos de base.

3. DESCRIÇÃO DAS RAZÕES QUE LEVARAM AO INÍCIO DO PROCEDIMENTO EM 2009

(50) Com base no acórdão *Altmark* ⁽¹⁾, a Comissão considerou que as compensações de serviço público pagas desde 1992, bem como as isenções fiscais, as injeções de capital, a garantia do Estado e a transferência de imóveis mencionados, eram suscetíveis de constituir um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

(51) Os auxílios estatais constituídos por compensações dos custos ligados a obrigações de serviço universal podem ser declarados compatíveis ao abrigo do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, se forem necessários para o desempenho desses serviços e não afetarem o desenvolvimento das trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da União Europeia.

(52) Na decisão de dar início ao procedimento de 2009, a Comissão interrogou-se sobre a necessidade e a proporcionalidade das medidas de auxílio concedidas à DPLP para a realização das suas missões de serviço público.

(53) No que diz respeito ao cálculo da sobrecompensação por força do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, a Comissão considerou que todas as receitas e custos associados às obrigações de serviço público teriam sido tidos em conta, assegurando a ausência de sobrecompensação para as missões de serviço público. Convém, para efeitos desse cálculo, verificar a solidez do método contabilístico uti-

lizado para determinar os custos imputáveis aos serviços de interesse económico geral, bem como ter em conta todos os custos líquidos do serviço público e dos auxílios suplementares concedidos sob qualquer forma.

(54) Relativamente ao financiamento das pensões dos funcionários pelo Estado, a Comissão questionou em que medida o facto de ficar livre do encargo das suas obrigações em matéria de pensões colocava a DPLP numa situação comparável à dos seus concorrentes no que diz respeito às contribuições para a segurança social.

(55) Em conformidade com a abordagem adotada pela Comissão na sua decisão sobre o financiamento público do custo das pensões dos funcionários públicos que trabalham para os correios franceses (*La Poste française*) ⁽²⁾, convinha examinar se esta medida era compatível com o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE e, para o efeito, determinar em que medida os custos de segurança social pagos pela DPLP após ter ficado livre dessas obrigações eram comparáveis aos incorridos pelos seus concorrentes.

4. OBSERVAÇÕES DAS PARTES INTERESSADAS

4.1. OBSERVAÇÕES DA VFP E DA PRODIPRESSE

(56) Em 28 de agosto de 2009, a VFP e a Prodipresse apresentaram as suas observações sobre o sistema de distribuição da imprensa executado pela DPLP.

(57) Em conformidade com a queixa que tinham apresentado anteriormente, a VFP e a Prodipresse sublinharam as distorções da concorrência resultantes das tarifas pouco elevadas praticadas pela DPLP para a distribuição da imprensa, impedindo qualquer concorrência por parte de outros operadores no mercado.

(58) Indicaram que os preços praticados pela DPLP eram fixados aquando de negociações tripartidas entre a DPLP, os editores e o Estado. As perdas sofridas pela DPLP em consequência desses preços inferiores ao mercado são, segundo alegam, compensadas pelo Estado no âmbito da compensação dos SIEG. Ainda que seja a DPLP a beneficiária direta do auxílio, os editores de jornais diários também beneficiariam de forma indireta.

(59) A VFP e a Prodipresse consideraram que a DPLP poderia beneficiar de uma sobrecompensação para o sistema de distribuição da imprensa, sobrecompensação que esta utilizaria para financiar as suas outras atividades.

4.2. OBSERVAÇÕES DA ASSOCIAÇÃO BELGA DOS EDITORES DE JORNAIS

(60) Em 28 de agosto de 2009, a Associação belga dos editores de jornais comunicou as suas observações. Nessa ocasião, sublinhou a importância, em termos de democracia e de igualdade, de um sistema eficiente de

⁽¹⁾ Processo C-280-00, *Altmark Trans GmbH*, já citado.

⁽²⁾ Decisão 2008/204/CE da Comissão, de 10 de outubro de 2007, relativa aos auxílios estatais concedidos pela França com vista à reforma das modalidades de financiamento das pensões dos funcionários públicos destacados junto de *La Poste*, JO L 63 de 7.3.2008, p. 16.

distribuição dos jornais diários em todo o território belga, a preços uniformes e razoáveis, permitindo aos assinantes receber os jornais diários de manhã cedo.

4.3. OBSERVAÇÕES DA DEUTSCHE POST AG E DA DHL INTERNATIONAL

- (61) Em 28 de agosto de 2009, a Deutsche Post AG e a DHL International apresentaram as suas observações. Insistiram na necessidade de examinar a assunção das obrigações que incumbem à DPLP em matéria de pensões e, nomeadamente, assegurar a conformidade dessa medida com a prática anterior, controlar a conformidade das injeções de capital com o mercado, verificar a conformidade da repartição dos custos com o acórdão Chronopost e, por último, examinar a transferência de imóveis.

4.4. OBSERVAÇÕES DA BELGISCHE DISTRIBUTIEDIENST NV/BELGIQUE DIFFUSION SA

- (62) Em 28 de agosto de 2009, a Belgische Distributiedienst NV/Belgique Diffusion SA («BD»), que faz parte do grupo TNT, comunicou as suas observações. A BD é uma concorrente da DPLP e, nomeadamente, da sua filial incumbida da distribuição da imprensa, Deltamedia, no mercado da distribuição dos jornais diários e das publicações periódicas. Em conformidade com a queixa que tinha apresentado anteriormente, a BD sublinhou que a DPLP cobrava preços inferiores aos seus custos relativamente à distribuição dos jornais diários. As perdas sofridas pela DPLP eram, segundo alegava, financiadas por subvenções públicas. Os preços baixos tornariam difícil qualquer concorrência relativamente à DPLP.
- (63) Segundo a BD, a DPLP teria infringido a Diretiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços ⁽¹⁾, bem como o artigo 7.º da Diretiva 97/67/CE. A BD interrogou-se igualmente sobre a existência de um auxílio por força do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, e sobre a compatibilidade da compensação dos custos ligados aos SIEG por força do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.
- (64) Questionou se a distribuição dos jornais diários podia ser qualificada de SIEG, uma vez que, na maioria dos Estados-Membros, esta atividade está aberta à concorrência, sem implicação do operador postal.
- (65) A BD também se interrogou se uma subvenção exclusivamente reservada ao operador postal constituía o meio mais adequado de apoiar a distribuição dos jornais diários, por oposição a um auxílio prestado aos editores, que poderiam então obter os serviços de distribuição no mercado livre, o que permitiria a diferentes fornecedores entrarem em concorrência.
- (66) A BD interrogou-se sobre a necessidade dos custos, mesmo que viesse a ser aprovada a missão de distribuição de jornais diários confiada à DPLP. Na sua opinião, a DPLP suporta custos muito mais elevados do que os dos outros operadores, o que aumenta o nível de subvenções necessário. Neste sentido, as subvenções não seriam nem proporcionadas nem justificadas.
- (67) Por último, a BD considerava que os custos da DPLP suportados pelo Estado podiam incluir custos de investi-

mento que não seriam necessários para a realização dos SIEG, dado que a DPLP poderia ter utilizado as infraestruturas criadas para outros serviços. As campanhas de promoção a favor de produtos comerciais poderiam igualmente ter sido financiadas através da subvenção pública.

5. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS

5.1. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS SOBRE A ASSUNÇÃO DOS CUSTOS DAS PENSÕES

- (68) As autoridades belgas alegam que, em conformidade com a abordagem seguida no acórdão Combust ⁽²⁾, a assunção dos compromissos em matéria de pensões não constituiria um auxílio estatal, visto que exonera a Poste belga de um encargo anormal, e não de um encargo que normalmente onera o orçamento de uma empresa.
- (69) Um tal encargo anormal decorreria de custos salariais mais elevados ligados ao pessoal estatutário e de uma falta de flexibilidade no plano operacional, que impediriam a DPLP de reduzir tanto quanto pretenderia o número de funcionários no seu pessoal.
- (70) As autoridades belgas definem três causas de flexibilidade insuficiente:
1. a segurança de emprego dos funcionários;
 2. a ausência de mobilidade interna;
 3. a ausência de acesso ao desemprego temporário.
- (71) Segurança de emprego dos funcionários: a DPLP alega que o seu pessoal estatutário é, de facto, contratado por tempo indeterminado. A DPLP não está em condições de pôr termo aos contratos do seu pessoal estatutário, exceto por motivo grave ou maus resultados recorrentes. Mesmo nesse caso, o procedimento de despedimento está sujeito a requisitos especialmente pesados.
- (72) Além disso, o Conseil d'État (jurisdição administrativa belga competente para o pessoal estatutário, enquanto o pessoal contratual é da competência dos tribunais de trabalho), mostrou-se disposto a favorecer o pessoal estatutário, fixando uma norma estrita para efeitos do estabelecimento de um «motivo válido». Consequentemente, a DPLP não está em condições de dispensar pessoal estatutário, quer individual quer coletivamente, por razões económicas ou técnicas.
- (73) Por conseguinte, a rescisão de um contrato de trabalho não constitui um instrumento de gestão que permita reconfigurar a composição do pessoal em função das necessidades operacionais efetivas. Do mesmo modo, a impossibilidade de proceder a despedimentos por motivos económicos limita consideravelmente os meios de que a DPLP dispõe para resolver problemas tais como uma mobilidade insuficiente ou salários e benefícios do pessoal estatutário superiores aos praticados no mercado. Além disso, o pessoal estatutário não está habilitado a solicitar uma transferência automática para a administração pública, e a DPLP também não pode impor tal transferência.

⁽¹⁾ JO L 209 de 24.7.1992, p. 1.

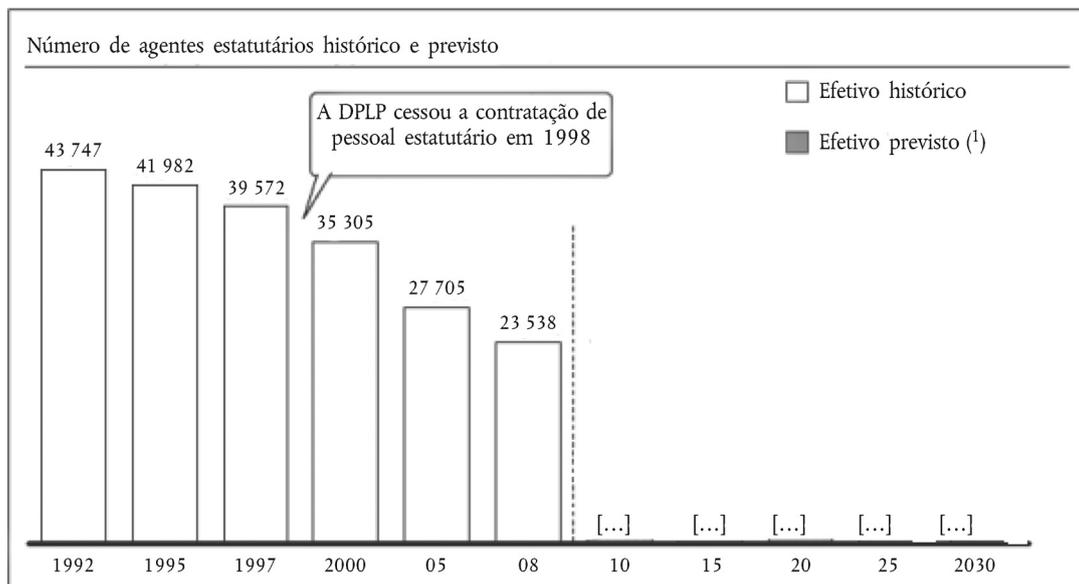
⁽²⁾ Acórdão de 16 de março de 2004 no Processo T-157/01, Danske Busvognmænd c/Comissão, Col. Jur. 2004, p. II-917, n.º 57.

- (74) Tal significa que uma redução do pessoal estatutário se limita essencialmente a saídas voluntárias, pouco numerosas, e às saídas naturais.
- (75) Ausência de mobilidade interna: além da incapacidade da DPLP reduzir o pessoal estatutário nos domínios em que a procura de serviços diminuiu, as possibilidades de que dispõe para reafetação do seu pessoal estatutário na sua organização, tendo em conta as suas necessidades, estão sujeitas a condicionalismos rigorosos.
- (76) Elementos como a pertença linguística, as qualificações, a antiguidade e a classificação funcional implicam que a DPLP seja largamente incapaz de reafetar o seu pessoal que trabalha em domínios onde diminuem as necessidades de pessoal, por exemplo, devido à redução do correio tradicional, em benefício de setores com falta de efetivos devido, nomeadamente, a saídas para a reforma ou de um aumento da procura.
- (77) Por outras palavras, devido à rigidez do «estatuto», a DPLP é largamente incapaz de reafetar pessoal estatutário em função das suas necessidades ou de compensar uma inadequação entre os domínios de atividade excedentários em pessoal e os que não têm pessoal suficiente. Paradoxalmente, para responder às necessidades constatadas nos setores com falta de efetivos, a DPLP tem de recrutar pessoal temporário ou contratual, mantendo o seu pessoal estatutário excedentário nos setores com excesso de efetivos.
- (78) Ausência de acesso ao desemprego temporário: além disso, a DPLP não pode colocar o seu pessoal estatutário no desemprego temporário («*chômage économique*»), como podem fazê-lo os operadores do setor privado quando falta trabalho.
- (79) Custos salariais mais elevados: quando a *Régie des Postes* se tornou uma empresa pública autónoma em 1992 e passou a chamar-se DPLP, o pessoal estatutário recebia salários e benefícios muito mais elevados que o pessoal contratual do setor privado. Desde 1992, os aumentos de salários automáticos relacionados com a antiguidade e o importante poder de negociação dos sindicatos contribuíram para manter os salários e os benefícios a esses níveis comparativamente mais elevados.
- (80) Além dos salários e benefícios mais elevados do que os recebidos pelo pessoal contratual, os agentes estatutários beneficiam de 4 a 11 dias de férias remuneradas suplementares ⁽¹⁾, o que aumenta os custos suportados pela DPLP. Estes elementos que caracterizam o pessoal estatutário tornaram difícil a gestão, pela DPLP, do custo unitário do pessoal estatutário, sensivelmente superior ao dos agentes contratuais do setor privado.
- (81) Desde a integração do pessoal estatutário da *Régie des Postes* em 1992, os dirigentes da DPLP reconheceram que esse pessoal, com os seus custos salariais mais elevados e a sua rigidez operacional, constituía uma desvantagem estrutural que era cada vez mais difícil de suportar à medida do avanço da liberalização do mercado postal. Por conseguinte, a DPLP deixou de recrutar agentes estatutários em 1998. As saídas naturais resultantes essencialmente de aposentações levaram a uma redução, em termos absolutos, do pessoal, que passou para 23 538 pessoas em 2008.
- (82) Como a redução do pessoal estatutário depende principalmente da taxa de saídas naturais no contexto da pirâmide etária atual, a sua progressão foi lenta e deverá continuar a sê-lo provavelmente até 2030, ou seja, muito depois da liberalização completa do mercado postal, tal como mostra o quadro seguinte.

⁽¹⁾ O pessoal estatutário beneficia de 24 dias de férias por ano, contra 20 dias para os agentes contratuais, e recebe até 7 dias suplementares em função da idade.

Quadro 2

Evolução dos efetivos estatutários da DPLP



(1) [...]

Fonte: Autoridades belgas.

- (83) As autoridades belgas consideram, pois, que o pessoal estatutário da DPLP representa uma desvantagem séria no plano operacional e em termos de custos face aos operadores privados, e que o Estado eximiu a DPLP de um encargo anormal que os seus concorrentes não suportam.
- (84) A medida não constitui, segundo alegam, um auxílio estatal, e a linha de conduta seguida pela Comissão na decisão de início do procedimento, de acordo com processos anteriores sobre regimes de pensões [EDF (1), *La Poste* (França) (2), *Royal Mail* (3)], por conseguinte, não seria necessária no caso da DPLP.
- (85) Todavia, as autoridades belgas afirmam que a eventual aplicação de tal método à DPLP levaria a concluir que a parte dos custos da segurança social, em percentagem dos custos salariais, suportada pela DPLP equivale à dos seus concorrentes.
- 5.2. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS À COMPENSAÇÃO ANUAL DOS CUSTOS DE SERVIÇO PÚBLICO
- (86) As autoridades belgas comunicaram os dados contabilísticos (4) da DPLP e expuseram os princípios de contabilidade analítica aplicados pela DPLP.
- (87) Alegam, em primeiro lugar, que a compensação de serviço público paga anualmente não constitui um auxílio, na medida em que está conforme à jurisprudência *Altmark*.
- (88) Em seguida, argumentam que, se a compensação de serviço público constitui um auxílio, a mesma é compatível, dado que não constitui uma sobrecompensação dos custos líquidos incorridos pela DPLP no quadro da realização das suas missões de serviço público. Os cálculos apresentados pelas autoridades belgas revelam, segundo afirmam, uma subcompensação dos custos suportados pela DPLP.
- (89) Por último, as autoridades belgas indicam que algumas das medidas constituem um auxílio existente. Remete-se, a este respeito, para a secção que trata dos auxílios existentes [pontos 6.3.2 e seguintes].

5.3. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS SOBRE AS INJEÇÕES DE CAPITAL

5.3.1. Capitais injetados em 1997

- (1) Decisão 2005/145/CE da Comissão, de 16 de dezembro de 2003, relativa aos auxílios estatais concedidos pela França à EDF e ao setor industrial da eletricidade e do gás, JO L 49 de 22.2.2005, p. 9.
- (2) Decisão 2008/204/CE, já referida.
- (3) Decisão 2009/613/CE da Comissão, de 8 de abril de 2009, relativa às medidas C 7/07 (ex NN 82/06 e NN 83/06) aplicadas pelo Reino Unido a favor do *Royal Mail* [notificada com o número C(2009) 2486], JO L 210 de 14.8.2009, p. 16. Ver, em especial, os considerandos 108 a 113.
- (4) Ver a secção 6.1.

- (90) Numa carta dirigida à Comissão, em 12 de agosto de 2009, as autoridades belgas indicam que é conveniente considerar as injeções de capital efetuadas em 1997, no montante total de 62 milhões de euros, como a compensação diferida de obrigações de serviço público.

5.3.2. Capitais injetados em 2003 e 2006

- (91) Segundo as autoridades belgas, os aumentos de capital realizados em 2003 e 2006 basearam-se ambos num plano estratégico ⁽¹⁾, cujo objetivo final era melhorar a competitividade e a rentabilidade da empresa no contexto da liberalização progressiva do mercado postal.
- (92) Esse plano estratégico tinha dois objetivos principais:
1. melhorar a produtividade, a fim de garantir a competitividade e a rentabilidade num ambiente de mercado mais liberalizado;
 2. fazer evoluir a DPLP para uma lógica de mercado através da abertura do seu capital aos investidores privados, ou seja, alcançar e manter os níveis de remuneração exigidos para atrair os investidores privados e libertar o potencial da empresa em termos de rentabilidade.
- (93) Capitais injetados em 2003: segundo as autoridades belgas, o aumento de capital de 2003 tinha por objetivo reforçar os fundos próprios da DPLP, tendo em conta os importantes compromissos financeiros que tinha assumido com vista, nomeadamente, à construção de quatro novos centros de triagem e da modernização de um centro existente, da otimização dos circuitos de distribuição do correio e da automatização.
- (94) Além disso, as autoridades belgas alegaram que os fundos injetados cobriam igualmente despesas com pessoal, decorrentes da diminuição do número de assalariados ligada a um regime de reforma antecipada, da redução do tempo de trabalho e do aumento dos salários dos novos membros do pessoal.
- (95) Estas medidas teriam concedido garantias razoáveis quanto a uma maior rentabilidade no período de 2003-2007, respondendo às expectativas dos investidores privados. Assim, o Estado belga, enquanto único acionista da DPLP em 2003, teria sido orientado por perspetivas de rentabilidade, numa lógica que respeita plenamente o princípio do investidor privado que opera numa economia de mercado, quando decidiu efetuar um investimento de capitais.
- (96) Em 5 de agosto de 2009, as autoridades belgas explicaram, além disso, que as previsões de rentabilidade mostravam que a injeção de capital tinha sido efetuada em condições conformes com o princípio do investidor numa economia de mercado, uma vez que o rendimento previsto excedia o que um investidor privado teria exigido. Estas previsões não eram irrealistas, dado que a rentabilidade efetiva registada entre 2003 e 2008 foi nitidamente superior à rentabilidade esperada.
- (97) As autoridades belgas esclareceram que a injeção de capital de 2003 e a anulação, em 2005, dos créditos do

Estado nas contas da DPLP não estavam, de forma alguma, ligadas. Tal anulação, efetuada noutra ocasião, constituía uma operação contabilística normal, dado que o Estado tinha indicado claramente que esses créditos não iam ser pagos à DPLP. Os montantes finais anulados no âmbito do saneamento do balanço de 2005 diferiram dos montantes da injeção de capital de 2003 e das perdas acumuladas no final do ano de 2002.

- (98) Capitais injetados em 2006: as autoridades belgas alegam que tal injeção estava em conformidade com o princípio do investidor privado numa economia de mercado, na medida em que tinha sido efetuada em condições equivalentes (*pari passu*) às aplicadas a um investidor privado, ou seja a Post Invest Europe SA, que investiu 300 milhões de euros. Foram subscritas novas ações pelo Estado e pelo investidor privado, o que permitiu ao novo investidor obter 50 % das ações menos uma, mantendo o Estado 50 % das ações mais uma ⁽²⁾.
- (99) Para determinar o preço das novas ações emitidas, o banco de investimento a que as autoridades belgas recorreram considerou que o valor total da DPLP variava entre [...] e [...] euros. Por fim, o Estado fixou o valor de [...] euros para o conjunto da empresa antes das injeções de capital. As autoridades belgas reconhecem que os resultados posteriores da DPLP excederam as hipóteses formuladas no momento da estimativa.
- (100) A execução do plano estratégico teria, segundo as autoridades belgas, permitido fazer da DPLP um dos operadores mais eficientes da Europa. A DPLP teria realizado avanços substanciais em termos de rentabilidade, eficiência ⁽³⁾ e qualidade, mantendo simultaneamente os preços faturados aos clientes num nível razoável.

5.4. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS SOBRE AS ISENÇÕES FISCAIS

Isenção do pagamento do imposto sobre as sociedades

- (101) Na sua declaração de 12 de agosto de 2009, as autoridades belgas admitem que a DPLP não estava sujeita ao regime do imposto sobre as sociedades, mas sim a um imposto sobre os lucros (ou seja, o imposto sobre as pessoas coletivas) até 27 de dezembro de 2005. No entanto, alegam que, durante o período de 2003-2005, a DPLP não beneficiou deste regime fiscal: com efeito, se tivesse sido sujeita ao imposto sobre as sociedades, teria tido a possibilidade de reportar prejuízos registados no passado e, portanto, não deveria ter pago o imposto sobre as sociedades durante esse período.
- (102) Alegam ainda que a DPLP teve de pagar impostos sobre os seus lucros no valor de 2 milhões de euros durante o período de 2003-2005.

⁽²⁾ O capital subscrito da DPLP antes da emissão das novas ações ascendia a 443,8 milhões de euros e era detido a 100 % pelo Estado. Após a nova emissão de ações, o capital aumentou 340 milhões de euros, passando assim para 783,8 milhões de euros. O preço das ações era de 2 500 euros para o capital existente, enquanto o preço das novas ações foi fixado em 1 464 euros.

⁽³⁾ As autoridades belgas indicam que, durante o período de 2003-2009, a DPLP conseguiu diminuir os seus custos em [...] %, em média, por ano, mantendo simultaneamente o crescimento das receitas.

⁽¹⁾ O plano estratégico foi apresentado na notificação enviada à Comissão em 3 de dezembro de 2002.

- (103) A partir do exercício de 2006, a DPLP teve de pagar o imposto sobre as sociedades sem estar em condições de reportar os seus prejuízos anteriores. As autoridades belgas avaliam o crédito fiscal sacrificado nessa data em 51,87 milhões de euros.
- (104) Portanto, concluem que a DPLP não obteve um lucro líquido devido à isenção do imposto sobre as sociedades antes de 2006.

Isenção do imposto predial

- (105) As autoridades belgas especificam que a DPLP beneficia de isenção do imposto predial sobre os rendimentos resultantes dos bens imobiliários utilizados para efeitos da execução de um serviço de interesse público.
- (106) Avaliaram o benefício líquido obtido pela DPLP, que representa, segundo alegam, apenas uma parte limitada dos custos suplementares que esta suporta, tendo em conta a obrigação que lhe incumbe de manter uma rede postal caracterizada por uma densidade territorial estritamente definida, obrigação que não é objeto de qualquer outra compensação.

Isenções de outras imposições fiscais

- (107) As autoridades belgas explicam que a DPLP beneficia de certas isenções de impostos indiretos e locais. Argumentam que essas isenções têm uma incidência líquida *de minimis*.

5.5. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS À TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEIS

- (108) Na sua declaração de 12 de agosto de 2009, as autoridades belgas confirmaram que um certo número de imóveis tinham sido transferidos para a DPLP no momento da sua transformação em empresa pública autónoma. Esses edifícios já eram utilizados pela DPLP desde 1971 e eram necessários para efeitos da execução da sua missão de serviço postal.
- (109) As autoridades belgas alegam que a transferência desses imóveis não conferiu qualquer vantagem à DPLP, uma vez que esta já os utilizava no âmbito da sua missão de serviço público. Por outras palavras, consideram que apenas se tratava de uma reorganização de bens públicos.

5.6. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS À GARANTIA DOS EMPRÉSTIMOS PELO ESTADO

- (110) Na sua declaração de 12 de agosto de 2009, as autoridades belgas alegam que a DPLP não beneficia automaticamente de uma garantia do Estado para os seus empréstimos contraídos. Caso a DPLP solicitasse tal garantia, deveria receber o aval das autoridades belgas e pagar um prémio anual de 0,25 % ao Tesouro Público.
- (111) Durante o período examinado, a DPLP recorreu apenas uma vez a uma garantia pública.

- (112) As autoridades belgas consideram que um prémio de 0,25 % é apropriado, atendendo à situação financeira da DPLP e à fraca probabilidade de não reembolso pela DPLP. Consideram ainda que as taxas concedidas pelo mercado para um empréstimo similar na ausência de garantia do Estado teriam sido até 40 pontos de base mais elevadas.

5.7. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS ÀS OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELAS PARTES INTERESSADAS

- (113) Na sua declaração de 12 de outubro de 2009, as autoridades belgas alegam que só as declarações da BD e da FVP/Prodipresse contêm elementos determinantes. Estes elementos referem-se, nomeadamente, à distribuição antecipada dos jornais diários e das publicações periódicas.

Observações sobre a atribuição da distribuição da imprensa

- (114) As autoridades belgas argumentam que, contrariamente ao que sublinha a BD, a atribuição da prestação dos serviços postais não reservados (como a distribuição da imprensa) não entra no âmbito de aplicação da regulamentação da União sobre contratos públicos (Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾).
- (115) Alegam ainda que a distribuição dos jornais diários e das publicações periódicas, que constitui um serviço de interesse económico geral, não infringe as disposições da União relativas à liberalização do mercado postal.

Ausência de sobrecompensação pela distribuição da imprensa

- (116) As autoridades belgas indicam igualmente que esta atribuição não decorre de uma decisão arbitrária. Segundo afirmam, a DPLP é a única empresa a poder cumprir as condições e obrigações impostas ao prestador deste tipo de serviços.
- (117) As autoridades belgas defendem que, contrariamente ao que alega a BD, a DPLP não beneficiou durante o período de 2002-2008 de uma sobrecompensação dos custos ligados à execução do seu serviço de distribuição de jornais diários e de publicações periódicas.

- (118) Discordam da opinião da FVP/Prodipresse segundo a qual a DPLP empolou os seus investimentos e custos adicionais ligados ao alargamento da cobertura nacional antecipada, que teria feito passar de 82 para 100 %. Como os 18 % dizem respeito principalmente a regiões afastadas, as despesas com pessoal da DPLP aumentaram de forma não proporcional e a DPLP teve de adquirir veículos de transporte para longas distâncias, caracterizados por elevados custos de amortização.

- (119) Por último, as autoridades belgas argumentam que os custos da sua campanha publicitária não foram tidos em conta no cálculo da compensação recebida do Estado para a distribuição antecipada da imprensa.

⁽¹⁾ JO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

Eficiência em termos de custos

- (120) A BD indica que a DPLP não é, manifestamente, eficiente em termos de custos. As autoridades belgas contestam este argumento, salientando que não tem plenamente em conta os custos adicionais elevados associados à distribuição antecipada da imprensa e que ignora os importantes esforços que a DPLP empreendeu a fim de controlar os custos e aumentar a sua produtividade.

Deltamedia

- (121) Segundo a BD, os custos da Deltamedia são inferiores aos da DPLP. Tal situação, de acordo com as autoridades belgas, é imputável aos seguintes elementos:

- a) a Deltamedia não propõe uma cobertura nacional;
- b) a Deltamedia trabalha com distribuidores independentes;
- c) o serviço prestado pela Deltamedia é simplificado, dado que apenas trabalha com um número restrito de editores associados a um único grupo de imprensa;
- d) os editores entregam os jornais diários imediatamente nos pontos de distribuição.

5.8. OBSERVAÇÕES DAS AUTORIDADES BELGAS RELATIVAS AO AUXÍLIO EXISTENTE

- (122) Na sua declaração de 21 de dezembro de 2010, as autoridades belgas indicam que algumas das medidas visadas pela investigação constituem auxílios existentes.

Isenções fiscais

- (123) Em primeiro lugar, as autoridades belgas alegam que as isenções fiscais de que beneficiava a DPLP são anteriores à adesão da Bélgica à União Europeia e, por conseguinte, constituem auxílios existentes.

Liberalização do mercado postal

- (124) Em segundo lugar, as autoridades belgas argumentam que a subvenção anual paga à DPLP data de antes de 1999, ou seja, antes da liberalização do mercado postal, e, por conseguinte, constitui um auxílio existente. Do mesmo modo, as injeções de capital efetuadas antes de 1999, se constituíssem auxílios estatais, não deveriam ser consideradas como auxílios existentes.

Prazo de prescrição de dez anos

- (125) Em terceiro lugar, as autoridades belgas alegam, devido ao prazo de prescrição de dez anos, que todas as medidas adotadas até 13 de julho de 1999 (ou seja, 10 anos antes do início do procedimento formal em questão) constituiriam auxílios existentes, uma vez que a anulação pelo TPI ocorrida mais cedo teria igualmente implicado a anulação do conjunto dos atos de investigação anteriores da Comissão. Em contrapartida, argumentam que, como a Co-

missão instaurou o seu primeiro ato de investigação em dezembro de 2002, é conveniente não incluir na investigação as medidas executadas antes de dezembro de 1992. Tal abrangeria a transferência dos edifícios e a primeira subvenção anual paga em 1992.

6. APRECIÇÃO

6.1. OBSERVAÇÕES PRELIMINARES RELATIVAS AO SISTEMA DE CONTABILIDADE ANALÍTICA DA DPLP

- (126) O artigo 14.º da Diretiva 97/67/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade ⁽¹⁾ (a terceira diretiva postal) exige dos operadores postais que mantenham uma contabilidade analítica que estabeleça uma distinção nítida entre, por um lado, os serviços e produtos que fazem parte do serviço universal e, por outro, os serviços e produtos que dele não fazem parte. A sua contabilidade deve afetar diretamente os custos diretos aos produtos e afetar direta ou indiretamente os custos comuns, nomeadamente imputar da forma mais conveniente os custos comuns necessários para prestar serviços universais e não universais. A contabilidade analítica da DPLP consiste num método de contabilidade por atividades (CPA), que imputa o conjunto dos custos de funcionamento, até ao nível do resultado antes de juros e impostos (EBIT), aos diferentes produtos, em conformidade com a metodologia de atribuição completa dos custos (FDC). A contabilidade analítica abrange a totalidade das despesas de exploração e das unidades organizacionais da DPLP. Em 2009, os produtos comerciais representavam [...] % do volume de negócios da DPLP, contra [...] % para os produtos ligados ao serviço público.

- (127) O método de contabilidade analítica tem três níveis: os recursos, as atividades e os produtos. Visa determinar a parte dos custos imputável a cada produto.

- (128) Os custos estão divididos em 398 tipos de custos diferentes e 3 954 centros de responsabilidade. Para fins contabilísticos, estes estão agrupados em 34 *pools* de recursos e 108 grupos de códigos. Existem 986 atividades diferentes.

- (129) Os custos dos recursos são imputados às atividades em função da sua natureza: os «recursos diretos» são diretamente associados a uma atividade específica, enquanto os «recursos indiretos» contribuem para várias atividades e devem ser imputados por meio de chaves de repartição que reflitam o grau de utilização do recurso em questão por cada atividade. Por último, a contribuição global para a atividade inclui as despesas gerais que não podem ser imputadas a atividades específicas; essas despesas são, pois, imputadas equitativamente ao conjunto dos produtos com base no preço de custo majorado.

- (130) As 986 atividades diferentes formam os elementos constitutivos da cadeia de valor de cada produto. Uma parte dos custos ligados a uma determinada atividade é afetada a produtos, em função da utilização da atividade em

⁽¹⁾ JO L 52 de 27.2.2008, p. 3.

questão em cada produto. Os custos das atividades não operacionais são primeiramente afetados às atividades de exploração que contribuem diretamente para os produtos.

- (131) Na última fase do processo, os custos das atividades são finalmente imputados a cada produto, em função de uma chave de repartição geralmente baseada no volume. Por outras palavras, todos os produtos que utilizam uma atividade são contabilizados com uma parte dos custos da atividade proporcional ao seu volume de utilização.
- (132) A Comissão considera que o método de contabilidade analítica utilizado atualmente pela DPLP é satisfatório, uma vez que afeta corretamente todos os custos com um nível de adequação suficiente. A Comissão constata, contudo, que a DPLP desenvolveu este método progressivamente; pode-se assim considerar que os dados contabilísticos que datam do início do período abrangido pela investigação, ainda que sejam globalmente fiáveis, não são tão circunstanciados quanto os dados do sistema contabilístico atual.

Alteração retroativa da contabilidade analítica

- (133) Em março de 2011, as autoridades belgas apresentaram à Comissão uma alteração retroativa do método de contabilidade analítica da DPLP, tendo em vista uma repartição diferente de certos custos entre atividades comerciais e atividades de serviço público. A alteração prevista pelas autoridades belgas incide na última fase da afetação dos custos sempre que os produtos sejam contabilizados com custos proporcionais ao seu volume de utilização de cada atividade.
- (134) A alteração muda o método de afetação dos custos de funcionamento aos produtos que a DPLP aplicava até ao momento. Na sequência de tal alteração, determinados custos ligados aos produtos comerciais passariam para a esfera dos serviços públicos, o que alargaria a base dos custos dos serviços públicos. Os serviços públicos suportariam, assim, em média, [...] euros por ano de custos atualmente imputados a produtos comerciais. As outras vertentes do método de compatibilidade analítica permaneceriam inalteradas.
- (135) As autoridades belgas indicam que os custos de certas atividades são, por natureza, fixados num certo nível, determinado pelas necessidades do serviço público. Por outras palavras, os custos dessas atividades utilizadas para efeitos de serviços públicos permaneceriam inalterados, mesmo se nenhum produto comercial utilizasse essas atividades. Desde que um produto comercial não tenha causado a atividade em questão, o produto não deve suportar o custo de exploração ligado a esta atividade, mesmo que a utilize.
- (136) Embora as autoridades belgas aleguem que o método revisto é compatível com a Diretiva 97/67/CE, o acórdão

Chronopost⁽¹⁾ e o enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensações de serviço público⁽²⁾ (a seguir «o enquadramento sobre os SIEG»), uma vez que afeta aos produtos os custos diretamente imputáveis e uma parte dos custos comuns e que reflete melhor os custos reais ligados às obrigações de serviço público, a Comissão considera que esta nova argumentação não pode ser aceite por razões formais, económicas e jurídicas.

- (137) De um ponto de vista formal, o método proposto não é utilizado, de facto, na contabilidade interna da DPLP, mas consiste sobretudo numa alteração *ex post* de dados anteriores. O método revisto não recebeu o aval da autoridade de regulação enquanto base de tarifação e também não é utilizado pelo Estado para efeitos do cálculo da compensação dos SIEG. O método revisto parece ser uma apresentação teórica elaborada para efeitos do presente procedimento em matéria de auxílios estatais. De um ponto de vista económico, não se pode supor, no que respeita à fixação do preço da transferência efetuada internamente, que os produtos comerciais não deveriam ser imputados de uma parte dos custos dos recursos que utilizam (segundo este método, por exemplo, os produtos comerciais não contribuiriam para os custos das voltas de distribuição dos carteiros, embora estes últimos distribuam igualmente produtos comerciais). Por último, em termos jurídicos, tal alteração não parece em conformidade com o artigo 14.º, n.º 3, alínea b), subalínea iv), da Diretiva 97/67/CE, com o acórdão Chronopost⁽³⁾ e com o enquadramento sobre os SIEG de 2005⁽⁴⁾, todos eles exigindo que os custos comuns sejam imputados da forma conveniente às atividades comerciais.
- (138) Por conseguinte, a Comissão não baseará a sua apreciação nas contas alteradas, mas nos dados de contabilidade analítica validados, em conformidade com a Diretiva 97/67/CE, pelo Instituto belga dos serviços postais e das telecomunicações (IBPT, ou seja, a entidade reguladora do setor postal belga⁽⁵⁾), que foram comunicados anteriormente e que assentam no método de contabilidade analítica oficialmente aplicado pela DPLP.

(1) Acórdão de 3 de julho de 2003, Processos apensos C-83/01 P, C-93/01 P e C-94/01 P, Chronopost e outros/Union française de l'express (Ufex) e outros, Col. Jur. 2003, p. I-6993.

(2) JO C 297 de 29.11.2005, p. 4.

(3) Acórdão Chronopost, já citado n.º 40: «[...] todos os custos variáveis [...] ocasionados pelo fornecimento de assistência logística e comercial, uma contribuição adequada aos custos fixos consecutivos à utilização da rede postal e uma remuneração apropriada dos capitais próprios, na medida em que sejam afetados à atividade concorrencial da SFM-Chronopost, e se, por outro lado, nenhum indício levar a pensar que esses elementos foram subestimados ou fixados de modo arbitrário».

(4) Ponto 16 do enquadramento dos SIEG: «[...] Os custos atribuídos ao serviço de interesse económico geral podem cobrir todos os custos variáveis ocasionados pela sua prestação, uma contribuição adequada para os custos fixos comuns ao serviço de interesse económico geral e às outras atividades, e uma remuneração apropriada dos capitais próprios afetados ao serviço de interesse económico geral».

(5) A Diretiva 97/67/CE define a autoridade reguladora como sendo «em cada Estado-Membro, o organismo ou organismos a quem o Estado-Membro confia, entre outras, as funções reguladoras decorrentes da presente diretiva».

6.2. APRECIÇÃO DA ASSUNÇÃO DOS CUSTOS DAS PENSÕES

6.2.1. Existência de um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE

(139) O artigo 107.º, n.º 1, do Tratado TFUE prevê que «salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

(140) Para que uma medida constitua um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, devem estar reunidas as quatro condições cumulativas seguintes: a medida deve

- i. conferir uma vantagem ao beneficiário;
- ii. falsear ou ameaçar falsear a concorrência, favorecendo certas empresas;
- iii. constituir uma intervenção estatal ou proveniente de recursos estatais;
- iv. ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

6.2.1.1. Vantagem e seletividade

(141) Com base na abordagem seguida no acórdão *Combust* ⁽¹⁾, as autoridades belgas argumentam que os compromissos em matéria de pensões constituíam um encargo anormal que os concorrentes não deveriam ter financiado e, por conseguinte, a sua assunção pelo Estado não constitui um auxílio.

(142) Afirmam essencialmente que, em razão da insuficiente flexibilidade que caracteriza o estatuto do pessoal estatutário, não era possível à DPLP reduzir a parte representada por esta categoria de pessoal, embora seja muito mais onerosa que hipotéticos efetivos compostos de assalariados que beneficiem de contratos menos favoráveis.

(143) Primeiramente, importa recordar, de um modo geral, que o acórdão *Combust* não foi confirmado pelo Tribunal de Justiça. Pelo contrário, a jurisprudência do Tribunal de Justiça contradiz a tese de que a compensação de uma desvantagem estrutural excluiria qualquer qualificação como auxílio. Assim, decorre da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a existência de um auxílio deve ser apreciada tendo em conta os efeitos, e não as

causas ou os objetivos da intervenção estatal ⁽²⁾. O Tribunal de Justiça também considerou que a noção de ajuda abrange as vantagens concedidas pelas autoridades públicas que, sob formas diversas, atenuam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa ⁽³⁾.

(144) Além disso, o Tribunal de Justiça indicou que os custos relativos à remuneração dos trabalhadores oneram, pela sua própria natureza, o orçamento das empresas, independentemente da questão de saber se estes custos decorrem ou não de obrigações legais ou de acordos coletivos ⁽⁴⁾. Neste quadro, o Tribunal de Justiça apurou que o facto de as medidas estatais se destinarem a compensar custos adicionais não exclui que possam ser qualificadas de auxílio ⁽⁵⁾.

(145) Além disso, pode-se observar que o contexto concorrencial em que se inscrevia a *Combust* era diferente do da DPLP. A *Combust* devia gerir a sua atividade de transporte numa base comercial e operar no mercado em condições de concorrência comparáveis às das empresas privadas de transporte rodoviário de passageiros. Na sequência de um processo de concurso, as sociedades de transporte coletivo cedem a sua atividade de transporte rodoviário de passageiros a empresas privadas e públicas. Em conformidade com as regras de adjudicação de contratos, os contratos são adjudicados à «proposta economicamente mais vantajosa», independentemente da natureza pública ou privada do proponente. Durante todo o período de apreciação, a DPLP beneficiou de um grande monopólio em que as pressões económicas se exerciam de maneira totalmente diferente. Além disso, contrariamente ao processo *Combust*, a Bélgica não adotou, neste caso, qualquer disposição legislativa destinada a suprimir ou adaptar o regime especial de trabalho aplicável aos funcionários que trabalham para a DPLP ou a forma como estes adquirem os seus direitos a pensão.

(146) Por conseguinte, a Comissão considera que as diferenças factuais entre o processo *Combust* e o caso em apreço justificam uma conclusão diferente no presente caso.

(147) A fim de apreciar se as medidas em causa comportam elementos de auxílio estatal, convém determinar se estas medidas conferem uma vantagem económica à DPLP, que lhe permitam evitar suportar custos que normalmente onerariam os seus recursos financeiros próprios, e impeçam assim que as forças em presença no mercado produzam os seus efeitos normais. Um auxílio consiste

⁽²⁾ Acórdão de 2 de julho de 1974 no Processo C-173/73, Itália/Comissão, Col. Jur. 1974, p. 709, n.º 13; Processo C-310/85 *Deufile/Comissão* (Col. Jur. 1987, p. 901, n.º 8); Processo C-241/94 França/Comissão Col. Jur. 1996, p. I-4551, n.º 20.

⁽³⁾ Acórdão de 15 de março de 1994 no Processo C-387/92, Banco Exterior, Col. Jur. 1994, p.º I-877, n.º 13; Processo C-241/94, França/Comissão, já citado, n.º 34.

⁽⁴⁾ Acórdão de 12 de dezembro de 2002 no Processo C-5/01, Bélgica/Comissão, Col. Jur. 2002, I-1191, n.º 39.

⁽⁵⁾ Acórdão de 23 de fevereiro de 1961 no Processo 30/59, *Gezamenlijke Steenkolenmijnem in Limburg/Haute Autorité*, Col. Jur. 1961, p. 3, n.ºs 29 e 30; Processo C-173/73, já citado, n.ºs 12 e 13; Processo C-241/94, já citado, n.ºs 29 e 35; Processo C-251/97, França/Comissão, Col. Jur. 1999, p. I-6639, n.ºs 40, 46 e 47; Processos apensos C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, acórdão de 9 de Junho de 2011 no Processo «Comitato Venezia vuole vivere»/Comissão, ainda não publicado na Col. Jur., n.ºs 90 a 96.

⁽¹⁾ Processo T-157/01, *Danske Busvognmaend/Comissão*, já citado.

num desagravamento dos encargos que normalmente recaem sobre o orçamento das empresas, tendo em conta a natureza ou a economia do sistema de encargos em causa. Pelo contrário, poderia ser possível definir uma noção de «encargo especial», que consistiria num encargo adicional em relação a estes encargos normais. A supressão desse encargo especial por força de uma disposição legislativa não concederia uma vantagem ao beneficiário e não constituiria, por conseguinte, um auxílio estatal.

- (148) Considerando a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de análise de seletividade, que implica uma comparação com um quadro de referência para determinar a conformidade, ou não, com a «natureza e a economia do sistema» de um tratamento diferenciado de certas empresas e certas produções, numa situação normal de mercado do ponto de vista estrutural, a qualificação de um encargo como «normal» ou «especial» implica definir um quadro de referência, ou comparativo, com o objetivo de identificar empresas que estejam numa situação jurídica e factual comparável em relação ao objetivo prosseguido pelas medidas em causa.
- (149) Contudo, não parece possível estabelecer um quadro de referência exógeno que permita definir o que é uma contribuição «normal» suportada por empresas em situação de direito e de facto comparável à da DPLP, à luz do objetivo da medida em apreço. Em especial, os concorrentes da DPLP são empresas de direito privado que exercem as suas atividades em mercados concorrenciais, enquanto a DPLP beneficiou de um monopólio legal durante o período sobre o qual incide a apreciação, antes da plena liberalização ocorrida em 2011.
- (150) Para determinar a existência de uma vantagem na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, a Comissão deve, por conseguinte, analisar a situação da DPLP e comparar as contribuições sociais antes e após a assunção dos encargos das pensões.
- (151) Desde a Lei de 6 de julho de 1971 e até à reforma das pensões de 1997, a DPLP suportou o conjunto dos custos de pensões e dos encargos sociais dos seus funcionários. Nestas circunstâncias, a Comissão considera que esses custos fazem parte das despesas normais que a DPLP devia financiar com os seus recursos próprios, tendo em conta a sua posição jurídica e factual no mercado postal belga.
- (152) Como a assunção das pensões efetuada em 1997 (e que é objeto da investigação) permitiu à DPLP não suportar custos que deveria normalmente financiar com os seus recursos próprios, as medidas em causa conferem ao operador uma vantagem, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado.
- (153) A vantagem em causa é seletiva, uma vez que apenas se refere à DPLP.

6.2.1.2. Recursos estatais

- (154) A assunção das pensões foi financiada pelo Estado, que retomou as competências da DPLP em matéria de pensões.

- (155) Dado que o Estado paga diretamente as pensões do pessoal reformado da DPLP do seu próprio orçamento, recorre-se manifestamente a recursos estatais.

6.2.1.3. Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros

- (156) As medidas apresentadas *supra* são suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros, dado que a DPLP está presente em mercados abertos à concorrência, como os serviços de entrega de encomendas, caracterizados por importantes trocas comerciais transfronteiriças. No mercado das encomendas, vê-se confrontada com a concorrência de empresas que exercem atividades noutros Estados-Membros, como a UPS, a FedEx ou ainda a TNT Express. A DPLP exerce igualmente atividades no mercado da distribuição de imprensa, onde operam ou podem operar empresas de outros Estados-Membros. A distribuição de encomendas nunca foi inteiramente reservada à DPLP, e outras empresas já propunham certos serviços de distribuição de encomendas ⁽¹⁾ ou outros serviços postais específicos no início dos anos 1990 ⁽²⁾. A DPLP está ainda presente no mercado dos setores financeiros (contas postais à ordem, contas de poupança e serviços de pagamento), onde enfrenta a concorrência de operadores que oferecem produtos financeiros, tais como bancos e operadores financeiros. As contas à ordem e de poupança dos correios, utilizadas tanto para fins de pagamento como de poupança, concorrem com as contas à ordem e de poupança bancárias. O setor bancário já se encontrava aberto à concorrência antes de 1992 e caracterizava-se por vastas trocas comerciais entre os Estados-Membros. Bancos de vários Estados-Membros instalaram-se na Bélgica antes de 1992: nessa época, com efeito, contavam-se mais de 70 instituições financeiras estrangeiras no seu território ⁽³⁾.
- (157) Tendo em conta as considerações que precedem, é evidente que qualquer medida estatal que confira à DPLP uma vantagem económica é suscetível de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros.

- (158) Pelos motivos expostos nos considerandos 141 a 157, a Comissão considera que a assunção das pensões constitui um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

6.2.2. Apreciação da compatibilidade com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), da assunção das pensões

- (159) No âmbito da reforma das pensões de 1997, o reembolso ao Estado, pela DPLP, do custo líquido anual das pensões foi substituído por uma contribuição liberatória que alinha os custos das pensões suportados pela DPLP pelos dos seus concorrentes. Na ausência desta reforma, o nível dos custos das pensões teria continuado a aumentar significativamente nos anos seguintes, nomeadamente em virtude da deterioração do rácio entre funcionários ativos (contribuintes) e funcionários não ativos (beneficiários), na sequência da decisão da DPLP de deixar de recrutar funcionários.

⁽¹⁾ A DHL está presente na Bélgica desde 1978, a FedEx desde 1984 e a UPS desde 1988.

⁽²⁾ Acórdão de 19 de maio de 1993 no Processo C-320/91, Corbeau, Col. Jur. 1993, p. I-2533.

⁽³⁾ Donald E. Fair, Robert Raymond, «*The competitiveness of Financial Institutions and centres in Europe*», sociedade universitária europeia de investigações financeiras, 1994, Kluwer Economic Publishers.

(160) Dado que as derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 2, e no artigo 107.º, n.º 3, alíneas a) e b), do TFUE, não se aplicam manifestamente e que a Bélgica não invocou o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, como argumento para apoiar a compatibilidade da assunção das pensões a favor da DPLP, a Comissão examinará se essa assunção pode ser declarada compatível por força do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, que dispõe que os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas podem ser considerados compatíveis com o mercado interno quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira contrária ao interesse comum.

(161) A Comissão examinará, em primeiro lugar, em que medida a assunção da totalidade dos custos ligados às pensões satisfaz um objetivo de interesse comum e é necessária para este efeito, antes de examinar a proporcionalidade dessa medida e de proceder à avaliação comparativa entre os efeitos positivos e negativos do auxílio.

6.2.2.1. *A liberalização do setor postal constitui um objetivo de interesse comum*

(162) O direito da União incentivou uma liberalização crescente do setor postal desde 1992, com a adoção do Livro Verde, que culminou em seguida na adoção de três diretivas, a saber i) a Diretiva 97/67/CE, ii) a Diretiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de junho de 2002, que altera a Diretiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade ⁽¹⁾ e iii) a Diretiva 2008/6/CE. É igualmente reconhecido que a liberalização dos mercados postais a nível da UE tem um importante papel a desempenhar na estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego.

(163) Importa, por conseguinte, não só garantir a prestação de serviços postais de base, tal como se manifesta na noção de obrigação de serviço universal, mas também criar condições de concorrência homogéneas para o operador histórico, os concorrentes já presentes e os novos operadores.

(164) Na decisão relativa à *La Poste* francesa, já a Comissão reconheceu que a criação de condições equitativas no que se refere a contribuições sociais para o operador histórico e os seus concorrentes constituía uma condição essencial para uma concorrência leal no setor postal. A Comissão considerou que a assunção das obrigações de financiamento das pensões dos funcionários impostas à *La Poste* francesa era compatível com o mercado interno,

garantindo as subvenções públicas taxas de contribuições sociais iguais para a *La Poste* francesa e os seus concorrentes. A Comissão tenciona seguir, neste caso, a mesma lógica que a aplicada no capítulo 6.3 da presente decisão, que deve ser considerada aplicável, neste caso particular, na medida adequada.

6.2.2.2. *Necessidade da assunção dos custos das pensões*

(165) A Comissão considera que a transformação da DPLP em 1992 era necessária para favorecer a concorrência no mercado postal: com efeito, esta medida colocou a DPLP e os seus concorrentes em pé de igualdade no que se refere à forma jurídica (e, deste modo, anulou a garantia ilimitada de que a DPLP gozava até então como entidade pública).

(166) Todavia, nem o Estado belga, nem a *Régie des Postes* tinham acumulado reservas correspondentes aos compromissos acumulados em matéria de pensões. Aquando da sua constituição em 1992, a DPLP continuou a assumir as obrigações em matéria de pensões, mas não foi acrescentado nenhum ativo correspondente na sua contabilidade com vista à sua cobertura.

(167) O pagamento das pensões teria, por conseguinte, constituído progressivamente um encargo demasiado pesado para a DPLP, atendendo à aproximação da idade da reforma de muitos funcionários. Embora tenham sido tomadas medidas (melhoria da produtividade, redução progressiva do pessoal através das saídas naturais e indexação dos salários) a fim de melhorar esta situação, isso não teria sido suficiente para instaurar um equilíbrio sustentável no que respeita às finanças da DPLP (ver quadro 1 *infra*).

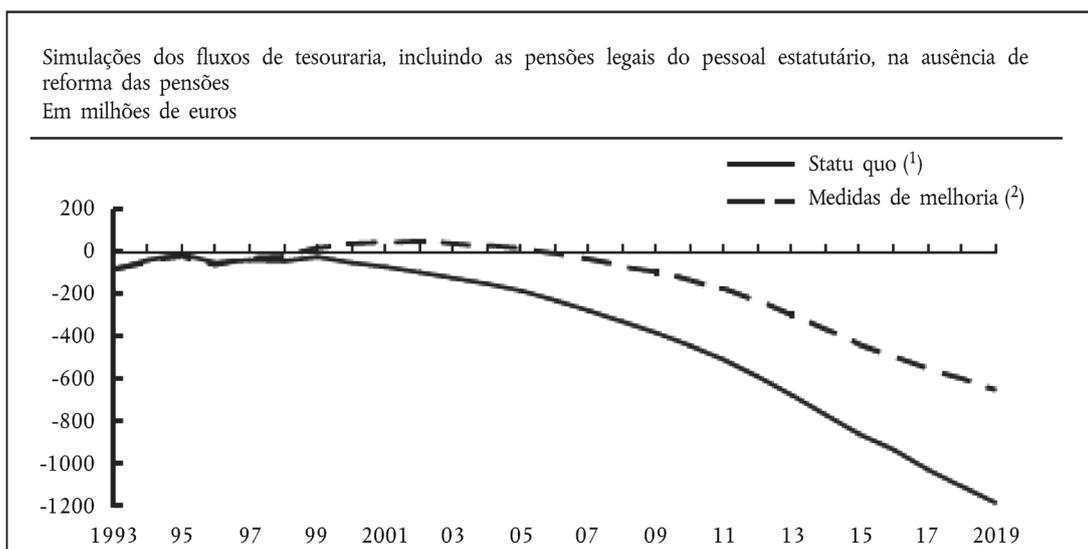
(168) Tal deve-se, nomeadamente, ao facto de que a transformação numa empresa de direito privado implicava também, para a DPLP, deixar de contratar funcionários e de apenas recrutar agentes contratuais (sujeitos a um contrato de emprego geral e às disposições do direito do trabalho). Por conseguinte, após 1997, a DPLP deveria ter financiado com os seus recursos próprios tanto as despesas relativas às pensões dos funcionários reformados como as contribuições sociais ligadas ao seguro de pensões dos seus agentes contratuais ativos.

(169) A tendência negativa dos fluxos de tesouraria da DPLP iria agravar-se ao longo dos anos, dado que os pagamentos das pensões mais elevados iam ultrapassar as receitas geradas pelas suas atividades (ver quadro 3).

⁽¹⁾ JO L 176 de 5.7.2002, p. 21.

Quadro 3

Simulações dos fluxos de tesouraria da DPLP realizadas pelas autoridades belgas em 1996



(¹) Statu quo: manutenção do número de agentes estatutários da DPLP, ausência de indexação salarial, inexistência de melhoria da produtividade

(²) Medidas de melhoria: aumento da produtividade, redução progressiva do pessoal ligada às saídas naturais, indexação salarial

Fonte: Autoridades belgas.

(170) É incontestável que a DPLP teria sido confrontada com custos muito mais elevados se tivesse tido de financiar as pensões do conjunto dos seus funcionários reformados com os seus recursos próprios após 1997. É evidente que, na ausência de auxílio, teria ficado comprometida a passagem do estatuto jurídico de administração pública para o de empresa privada.

(171) Além disso, um refinanciamento completo dos custos das pensões através de um aumento das receitas do correio regulamentado teria conduzido a preços de envio muito elevados e a uma diminuição potencialmente muito significativa do número de cartas enviadas, de tal forma que a oferta de serviços de correio universal teria ficado comprometida.

(172) A Comissão, além disso, considera que as medidas em causa são adaptadas ao objetivo de interesse comunitário visado. Nenhum outro instrumento poderia abordar a questão de forma mais eficaz. Os setores que dispõem de SIEG podiam evidentemente ter beneficiado de compensações de serviço público, mas essa abordagem não seria sustentável a longo prazo, devido à natureza específica do problema.

(173) Tendo em conta os objetivos de liberalização dos mercados postais, consistindo em garantir uma oferta de serviços postais universais de boa qualidade a preços acessíveis, e tendo em conta o objetivo de promoção de uma concorrência leal, a assunção das pensões constituía uma medida necessária.

6.2.2.3. Proporcionalidade da assunção dos custos das pensões

(174) A decisão relativa à *La Poste* francesa apresenta a apreciação, pela Comissão, da proporcionalidade das medidas de auxílio ligadas à assunção dos custos das pensões suportados pelos operadores históricos do setor postal que continuam a empregar funcionários em condições acordadas na época em que se encontravam em situação de monopólio. A proporcionalidade deve ser apreciada atendendo à criação de condições equitativas nos mercados abertos à concorrência (correio postal, encomendas e serviços financeiros, por exemplo). O operador histórico deve pagar taxas de contribuição para a segurança social idênticas às dos seus concorrentes.

(175) Como o pessoal contratual da DPLP se encontra, no plano jurídico, na mesma situação que os trabalhadores de qualquer empresa privada, ao contrário do pessoal estatutário, que goza de um estatuto similar ao dos funcionários, uma comparação das contribuições sociais pagas pela DPLP para cada categoria de empregado permite verificar se esta cumpre, desde que ficou livre do encargo das pensões, a condição relativa ao pagamento de uma taxa de contribuições sociais idêntica à dos seus concorrentes.

(176) O quadro recapitulativo seguinte apresenta, de forma pormenorizada, os custos de segurança social pagos pela DPLP para o seu pessoal estatutário e contratual:

Custos de segurança social incorridos e pagos pela DPLP	Pessoal estatutário	Pessoal contratual
Contribuição da DPLP para o sistema de segurança social, da qual 8,86 % a título das pensões	[...] %	[...] %
Custos diretamente suportados pela DPLP	[...] %	[...] %
<i>Doença e deficiência</i>	[...] %	[...] %
<i>Subsídios familiares</i>	[...] %	—
Contribuição para o pagamento das compensações ⁽¹⁾		[...] %
Redução estrutural ⁽²⁾		[...] %
CONTRIBUIÇÃO DO EMPREGADOR no total	[...] %	[...] %
CONTRIBUIÇÕES DOS TRABALHADORES	[...] %	[...] %
Contribuição do trabalhador para o sistema geral de segurança social	[...] %	[...] %

⁽¹⁾ Contribuição para o pagamento das indemnizações: paga apenas para os trabalhadores contratuais.

⁽²⁾ Redução estrutural: redução das contribuições sociais pagas pelo empregador para o pessoal contratual, a fim de melhorar a competitividade da Bélgica, concedida sem condições ao conjunto das entidades patronais belgas.

- (177) Como mostra o quadro anterior, o nível da contribuição da DPLP para o sistema de segurança social belga (percentagem nominal dos custos salariais) é claramente inferior ao da contribuição dos operadores privados ([...] % , contra [...] %).
- (178) Todavia, se tivermos em conta os custos suportados diretamente pelo empregador para efeitos da comparação das taxas efetivas de contribuições sociais, as duas percentagens são praticamente idênticas, e mesmo ligeiramente superiores para o pessoal estatutário da DPLP [...] % , contra [...] %).
- (179) Verifica-se igualmente que as contribuições pagas pelos trabalhadores são sensivelmente idênticas nos dois casos ([...] % , contra [...] %).
- (180) A taxa nominal de contribuição para a segurança social menos elevada paga pela DPLP para o seu pessoal estatutário deve-se à isenção de certas contribuições para a segurança social que não se aplicam aos trabalhadores que beneficiam do estatuto de funcionários (doença profissional, desemprego, acidente de trabalho, por exemplo). Todavia, a própria DPLP suporta diretamente os custos das contribuições que beneficiam da isenção, em razão do estatuto específico do seu pessoal estatutário. Esta abordagem implica custos diretos elevados para a DPLP.
- (181) No que respeita à contribuição dos próprios trabalhadores, que também convém ter em conta visto que os trabalhadores têm de pagar esta contribuição que incide sobre o salário que lhes é pago pela entidade patronal (contribuição que representa também um custo para este último), é ligeiramente mais elevada para o pessoal estatutário do que para o pessoal contratual.
- (182) As autoridades belgas e a DPLP comunicaram informações que mostram que as contribuições diretas continuaram globalmente estáveis ao longo do tempo.
- (183) Embora os custos diretos suportados diretamente pela DPLP ([...] %) não equivalham, em sentido estrito, a contribuições sociais, é conveniente ter em conta o facto de estes custos não serem custos voluntários, mas que decorrem em linha direta do estatuto especial dos trabalhadores estatutários e que, portanto, foram impostos à DPLP. Parece, assim, lógico equipará-los a outros custos de segurança social obrigatórios em termos de origem e finalidade.
- (184) Por conseguinte, é conveniente ter em conta estes custos diretos para o cálculo das contribuições sociais efetivas da DPLP. A taxa total de contribuições sociais daí resultante seria ligeiramente mais elevada para o pessoal estatutário da DPLP ([...] %) do que para o pessoal das empresas do setor privado ([...] %).
- 6.2.2.4. *Crítério de equilíbrio da assunção das pensões*
- Efeitos positivos das medidas de auxílio
- (185) A reforma do regime de pensões aplicável à DPLP marcou uma etapa essencial na adaptação da empresa à liberalização progressiva e com vista à liberalização completa do mercado postal belga, que desempenha um papel importante no âmbito da Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego.
- (186) Na decisão sobre a *La Poste*, a Comissão indicou que a liberalização do setor postal poderia tornar-se mais difícil se não fossem aprovados os projetos de reforma das pensões (comparável àquela instaurada na Bélgica).
- (187) A Comissão considera igualmente que as medidas em causa, embora não se refiram a um regime especial no que diz respeito às prestações pagas aos pensionistas, permitem tornar sustentável um mecanismo de financiamento que a evolução histórica tinha tornado caduco. A

Comissão considera, portanto, que estas medidas se inscrevem no âmbito mais geral da reforma dos sistemas de pensões dos Estados-Membros, reforma preconizada pelo Conselho e pela Comissão.

Efeitos negativos das medidas de auxílio

- (188) Os efeitos negativos da medida parecem limitados dado que, tendo em conta o passado da DPLP e das suas atividades, é evidente que uma grande parte dos seus compromissos em matéria de pensões se refere às atividades no setor reservado, em que a distorção da concorrência é, por natureza, limitada.
- (189) A medida em causa poderia teoricamente permitir à DPLP manter uma posição dominante. Todavia, a Comissão considera este risco pouco importante porque as medidas se limitam a alinhar as contribuições pagas pela DPLP com as dos seus concorrentes.
- (190) Decorre do exposto que os efeitos negativos do auxílio concedido à DPLP são limitados, em relação aos efeitos positivos da medida.
- (191) Tendo em conta que as medidas se limitam ao estritamente necessário para o estabelecimento de condições iguais no que se refere às contribuições sociais, e põem um termo a uma distorção da concorrência que prejudicava a DPLP, não alteram assim as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum.
- (192) Por conseguinte, a Comissão considera que a medida de assunção das pensões adotada em 1997 pode ser considerada compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE, dado que a DPLP não está melhor colocada que outros operadores relativamente aos custos de segurança social do seu pessoal estatutário.
- (194) Neste caso, os critérios, e mais especialmente o quarto critério, não estão cumpridos: a escolha da DPLP não foi efetuada com base num processo de concurso público. Além disso, as autoridades belgas não demonstraram que o nível da compensação tinha sido determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e dotada de meios adequados, teria suportado para cumprir as obrigações de serviço público que lhe são solicitadas e a Comissão não dispõe de quaisquer indicações ou informações indicando que o quarto critério está cumprido.
- (195) Visto que as compensações anuais beneficiaram apenas uma única empresa e que foram colocados recursos suplementares à disposição desta empresa, a medida conferiu uma vantagem seletiva à DPLP.
- (196) Capitais injetados em 1997: as autoridades belgas reconheceram que as injeções de capital efetuadas em 1997, no montante de 62 milhões de euros, constituíam, na realidade, o pagamento diferido de uma compensação de SIEG devida relativamente ao ano de 1996. Essas injeções devem, portanto, ser apreciadas com base nos mesmos fundamentos que as compensações anuais. Não estando reunidas as diferentes condições estabelecidas no acórdão Altmark, a medida conferiu uma vantagem seletiva à DPLP.

Injeções de capitais

- (197) Capitais injetados em 2003: as autoridades belgas declararam que a injeção de capitais efetuada em 2003 (297,5 milhões de euros) respeitava o princípio do investidor numa economia de mercado e, portanto, não constituía um auxílio estatal. Segundo alegam, esta injeção de capitais tinha por objetivo reforçar os fundos próprios da DPLP para a construção e modernização dos centros de triagem, a otimização dos circuitos de distribuição do correio e a automatização. Os fundos injetados visavam igualmente cobrir despesas com pessoal, decorrentes da diminuição do número de trabalhadores ligada a um regime de reforma antecipada, da redução do tempo de trabalho e do aumento dos salários oferecidos aos novos membros do pessoal.
- (198) Para demonstrar que esta injeção de capitais estava conforme com o princípio do investidor numa economia de mercado, as autoridades belgas realizaram previsões de rendibilidade no âmbito do seu plano estratégico, que resultaram num nível de rendibilidade superior ao custo de capital que teria exigido um investidor privado.
- (199) As projeções e o cálculo dos lucros realizados pelas autoridades belgas têm um caráter prospetivo, são muito pormenorizados e estão em conformidade com o método que utilizaria um investidor privado:

1. a rendibilidade foi calculada pelo método dos fluxos de tesouraria futuros atualizados, que tem em conta o crescimento futuro da empresa e da capacidade de os investimentos gerarem lucros e fluxos de tesouraria para os seus acionistas;

6.3. APRECIACÃO DA COMPENSAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E DE OUTRAS MEDIDAS

6.3.1. Existência de um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE

6.3.1.1. Vantagem e seletividade

Compensações anuais

- (193) No que diz respeito à compensação dos custos de serviço público, o acórdão Altmark ⁽¹⁾ estabelece os critérios que uma intervenção pública deve cumprir para poder ser considerada uma compensação das obrigações de serviço público e escapar à qualificação de auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

⁽¹⁾ Processo C-280-00, Altmark Trans GmbH, já citado.

2. foram considerados três cenários diferentes: um cenário otimista, um cenário pessimista e um cenário mais provável, que acabou por ser retido para efeitos da apreciação da sensibilidade das projeções;
3. as projeções indicavam um aumento da margem de lucro para [...] % em 2007 (ver quadro 4) e uma taxa de rendimento interno prevista de [...] % no período de 2003-2012 (ver quadro 5), ou seja, superior à taxa de [...] % indicada por um perito independente (Banco Degroof) como sendo a margem de lucro que os investidores privados do setor postal julgariam adequada.

Quadro 4

Projeções *ex ante* dos lucros no período de 2003-2007 realizadas pelas autoridades belgas

[...]

Fonte: Autoridades belgas.

Quadro 5

Cálculo da taxa de rendimento interno *ex ante* efetuado pelas autoridades belgas para o cenário mais provável

[...]

Fonte: Autoridades belgas.

- (200) Pode notar-se também que a solidez das projeções foi globalmente validada pelos resultados financeiros obtidos durante os anos seguintes (ver quadro 6). Devido a este aumento de rentabilidade, a DPLP começou a distribuir dividendos a partir de 2007.

Quadro 6

Lucros *ex post* no período de 2003-2007

[...]

Fonte: Autoridades belgas.

- (201) Os resultados registados durante um período de dez anos são igualmente conformes às previsões de 2003, dado que a taxa de rendimento interno *ex post* deveria ser de [...] %, ou seja, um nível superior à de [...] % prevista em 2003.
- (202) Embora o rendimento do investimento efetuado pelo Estado belga pareça suficiente para confirmar o cumprimento, graças ao referido investimento, do princípio do investidor privado numa economia de mercado, convém notar que as receitas esperadas, servindo de fundamento à apreciação desta rentabilidade, incluíam auxílios estatais e, nomeadamente, as compensações anuais pagas à DPLP.
- (203) Todavia, tais medidas de auxílio estatal prosseguem manifestamente objetivos distintos e não têm qualquer ligação cronológica com a injeção de capitais realizada em 2003.

- (204) Além disso, a incerteza que, para um investidor privado, pode resultar do auxílio não notificado a favor da DPLP, foi atenuada pela autorização formal da injeção de capitais concedida pela Comissão na sua decisão de 2003. No momento da realização do investimento, qualquer investidor privado com boas perspetivas de rendimento teria provavelmente corrido o risco de realizar este investimento na sequência da adoção da decisão favorável da Comissão, embora esta decisão ainda não tivesse um caráter definitivo. Para tomar esta decisão, um investidor privado não teria esperado vários anos, ou seja, até à data do acórdão do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, a anulação posterior dessa decisão constitui um acontecimento que não era previsível no momento em que o investimento foi realizado, mas que deve ter parecido pouco provável, dado que as decisões da Comissão são consideradas legais enquanto não forem anuladas.

- (205) A Comissão, por conseguinte, considera que a injeção de capitais efetuada em 2003 pode ser considerada conforme com o princípio do investidor privado numa economia de mercado e que não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

- (206) Capitais injetados em 2006: as autoridades belgas declararam que a injeção de capitais efetuada em 2006 (no montante de 40 milhões de euros) respeitava o princípio do investidor numa economia de mercado e, portanto, não constituía um auxílio estatal.

- (207) Esta injeção foi realizada nas mesmas condições que as aplicáveis a um investidor privado: o aumento de capital da DPLP foi subscrito pelo Estado (no montante de 40 milhões de euros) e pela *Post Invest Europe* (no montante de 300 milhões de euros), a um preço por ação equivalente (*pari passu*). A *Post Invest Europe*, na altura, era um investidor externo que não tinha qualquer ligação com a DPLP ou com o Estado belga.

- (208) Além disso, o preço de emissão das ações foi estabelecido corretamente. Para determinar o preço das novas ações emitidas, o banco de investimento a que as autoridades belgas recorreram considerou que o valor total da DPLP variava entre [...] e [...] euros. Por fim, o Estado fixou o valor de [...] euros para o conjunto da empresa antes das injeções de capitais. As hipóteses relativas ao nível de rendimento e de risco com base num plano de empresa comum assentavam, enquanto tais, em considerações relacionadas com a otimização dos lucros a longo prazo. Os resultados registados posteriormente pela DPLP na sequência do aumento de capital de 2006 (ver abaixo) também confirmam a solidez das hipóteses e dos parâmetros tidos em consideração aquando da decisão de investimento.

Quadro 7

Resultados da DPLP entre 2006 e 2010

[...]

Fonte: Autoridades belgas.

- (209) A Comissão considera que a injeção de capitais realizada em 2006 no montante de 40 milhões de euros está manifestamente conforme ao comportamento de um investidor numa economia de mercado, não constituindo, por isso, um auxílio estatal.

Isenções fiscais

- (210) A isenção do imposto sobre as sociedades, embora suscetível de conferir uma vantagem à DPLP devido a uma eventual redução do montante do imposto que esta deveria de outra forma pagar, não produziu qualquer vantagem concreta: com efeito, entre 1992 e 2005, ano em que esta isenção foi suprimida, o resultado cumulado da DPLP depois do imposto foi negativo. Embora o seu resultado líquido tenha sido, em certos anos, positivo, o crédito fiscal que teria sido adiado de um ano para o outro teria permitido à DPLP não pagar imposto, mesmo se tivesse sido sujeita ao regime do imposto sobre as sociedades. Esta isenção não é, por conseguinte, analisada com mais pormenor na presente decisão.
- (211) As isenções do imposto predial e do imposto local, em contrapartida, colocam a DPLP numa posição mais favorável do que a das outras empresas, uma vez que a libertam de obrigações que, normalmente, teria que suportar. Por conseguinte, conferem-lhe uma vantagem seletiva.

Transferência de imóveis

- (212) As autoridades belgas alegaram que a transferência de imóveis dependia de uma reorganização interna dos bens pertencentes ao Estado, uma vez que a DPLP pertencia, nessa altura, integralmente ao Estado. Contudo, a transferência de imóveis colocou à disposição da DPLP novos ativos anteriormente pertencentes ao Estado. A DPLP já utilizava estes imóveis enquanto pertenciam ao Estado, mas não era o seu proprietário legal. A transferência do título legal de propriedade deu à DPLP, empresa distinta do Estado, os direitos de propriedade sobre os imóveis. A DPLP obteve, portanto, recursos suplementares relativamente à situação anterior à transferência. Esta medida conferiu-lhe, assim, uma vantagem seletiva.

Garantia do Estado

- (213) Na ausência de garantia do Estado, a DPLP não teria podido obter um empréstimo nas mesmas condições. As autoridades belgas consideraram que as taxas do mercado teriam sido até 40 pontos de base mais elevadas, enquanto o prémio pago ao Estado era de 25 pontos de base.
- (214) Em conformidade com a comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias⁽¹⁾ [ponto 3.2. alínea d)], «a assunção do risco deve normalmente ser remunerada por intermédio de um prémio adequado em relação ao montante objeto da garantia ou da contragarantia. Quando

o preço pago pela garantia for pelo menos igual ao prémio de garantia de referência correspondente que estiver disponível no mercado financeiro, a garantia não inclui um elemento de auxílio. Se não estiver disponível, no mercado financeiro, nenhum prémio de garantia de referência correspondente, o custo financeiro total do empréstimo garantido, incluindo a taxa de juro do empréstimo e o prémio da garantia, deve ser comparado ao preço de mercado de um empréstimo semelhante não garantido». Dado que o prémio não parece conforme ao mercado, a garantia do Estado permitiu à DPLP obter um financiamento a um custo inferior ao que deveria, em princípio, ter suportado.

- (215) Por conseguinte, a medida conferiu uma vantagem seletiva à DPLP, que equivale à diferença entre a taxa de juro que a DPLP deveria ter pago na ausência de garantia do Estado e a taxa de juro efetiva mais o prémio pago pela garantia. A vantagem obtida era, cada ano, de 15 pontos de base sobre o capital em dívida. A vantagem pode, por conseguinte, ser estimada em 1,5 milhões de euros durante a vigência do empréstimo.

6.3.1.2. Existência de recursos estatais

Compensação anual dos SIEG, incluindo as injeções de capitais em 1997

- (216) A compensação anual dos SIEG foi financiada pelo orçamento do Estado belga em conformidade com os contratos de gestão sucessivos celebrados entre a DPLP e o Estado belga. De acordo com as informações comunicadas pelo Estado belga, as injeções de capitais realizadas em 1997 representam, de facto, uma compensação de SIEG e, por conseguinte, são incluídas nesta parte da decisão.

Isenções fiscais

- (217) As isenções fiscais implicaram uma diminuição das receitas fiscais do Estado devido à redução das receitas que o Estado teria realizado na ausência das referidas isenções. Implicam, por conseguinte, uma transferência de recursos estatais constituídos por uma perda de receitas fiscais para o Estado belga.

Transferência de imóveis

- (218) Os imóveis transferidos para a DPLP pertenciam anteriormente ao Estado. Este cedeu a propriedade dos mesmos à DPLP, diminuindo desse modo os seus próprios ativos e aumentando os da DPLP. Por conseguinte, a medida constitui uma transferência de recursos estatais.

Garantia do Estado

- (219) A garantia relativa ao empréstimo foi concedida pelo Estado, que assumiu os respetivos riscos no seu próprio orçamento sem contrapartidas; constitui, por isso, um recurso estatal sob a forma de renúncia a receitas.

⁽¹⁾ JO C 155 de 20.6.2008, p. 10.

As receitas geradas pelos serviços de distribuição de correio não constituem recursos estatais

(220) As receitas geradas pelos serviços de distribuição de correio não constituem receitas estatais, em conformidade com o acórdão *PreussenElektra* ⁽¹⁾, dado que os preços pagos pelos utentes são financiados pelos seus fundos próprios, que escapam ao controlo do Estado.

(221) Contudo, para efeitos da apreciação da compatibilidade, estas receitas são diretamente postas em relação com a prestação de um serviço de interesse geral no setor postal e devem, por conseguinte, ser tomadas em consideração, nos termos do ponto 17 do enquadramento sobre os SIEG e do artigo 7.º da Diretiva 97/67/CE, para efeitos da determinação da necessidade e da proporcionalidade da compensação.

6.3.1.3. *Distorção da concorrência e efeitos sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros*

(222) As medidas são suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros pelos mesmos motivos que os indicados no considerando 156.

6.3.1.4. *Resumo das medidas de auxílio*

(223) Pelos motivos expostos nos considerandos 193 a 222, as medidas seguintes constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE:

- a. compensação anual de SIEG (1992-2010);
- b. injeções de capitais realizadas em 1997;
- c. isenção do imposto predial (1992-2005);
- d. transferência dos imóveis em 1992;
- e. garantia concedida pelo Estado em 2004.

6.3.2. **Auxílio existente na aceção do artigo 108.º, n.º 1, do TFUE**

(224) Algumas das medidas examinadas no caso vertente poderiam ser consideradas auxílios existentes, na aceção do artigo 108.º, n.º 1, do TFUE.

6.3.2.1. *Isenções do imposto sobre as sociedades e do imposto predial*

(225) As isenções do imposto sobre as sociedades e do imposto predial beneficiaram a DPLP quando esta era ainda uma administração pública, ou seja antes de 1971, e são anteriores à adesão da Bélgica à CEE. Desde então, não foram alteradas. Estas medidas constituem, por conseguinte, auxílios existentes.

(226) A isenção do imposto sobre as sociedades foi suprimida em 2005, enquanto a isenção do imposto predial continua a ser aplicada.

6.3.2.2. *Liberalização do mercado postal*

(227) Segundo as autoridades belgas, todas as medidas anteriores à liberalização dos mercados postais, em 1999, devem ser consideradas como auxílios existentes. Todavia, as medidas em questão beneficiaram ao conjunto das atividades da DPLP, presente em mercados concorrenciais (tais como os mercados da distribuição de encomendas e dos serviços financeiros) muito antes da entrada em vigor da Diretiva 97/67/CE em 1999. Por conseguinte, em conformidade com o acórdão *Alzetta* ⁽²⁾, tal auxílio não pode ser considerado como um auxílio existente devido à evolução do mercado interno: pode ser considerado um auxílio existente para um determinado beneficiário na medida em que este exerça atividades exclusivamente em mercados que não estavam abertos à concorrência quando o auxílio foi concedido.

(228) Este argumento não pode, por conseguinte, ser aceite pela Comissão.

6.3.2.3. *Prazo de prescrição de dez anos*

(229) A alegação segundo a qual o prazo de prescrição de dez anos deveria começar a decorrer a partir da abertura do presente procedimento formal de investigação, em 2009, também não pode ser aceite. O acórdão proferido pelo Tribunal em 2009 não anulou o conjunto dos atos de inquérito anteriores. Apenas deu a entender que estes atos deveriam incitar a Comissão a dar início a um procedimento formal de investigação ⁽³⁾.

(230) Em contrapartida, como a Comissão realizou um primeiro ato de inquérito em 23 de dezembro de 2002, quando enviou um pedido inicial de informações às autoridades belgas, as medidas aplicadas antes de 23 de dezembro de 1992 devem ser consideradas auxílios existentes.

6.3.3. **Compatibilidade da compensação dos SIEG nos termos do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE**

(231) A compatibilidade da compensação dos SIEG é apreciada à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e do enquadramento sobre os SIEG. O enquadramento sobre os SIEG é aplicável a partir da sua entrada em vigor, em 29 de novembro de 2005. Dado que consiste, essencialmente, numa codificação de regras já existentes antes da sua entrada em vigor, também lhe será feita referência aquando da apreciação de medidas anteriores à sua entrada em vigor.

⁽²⁾ Processos apensos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 e T-23/98, *Alzetta Mauro e outros/Comissão*, Col. Jur. 2000, p. II-2319.

⁽³⁾ Acórdão de 9 de julho de 2008 no Processo T-301/01, *Alitalia - Linee aeree italiane SpA/Comissão*, Col. Jur. 2008, p. II-1753, n.ºs 98, 99 e 100.

⁽¹⁾ Acórdão de 13 de março de 2001 no Processo C-379/98 *PreussenElektra AG/contra Schleswig AG* (Col. Jur. 2001, p. I-2099).

6.3.3.1. *Perímetro de avaliação elaborado com base no mandato conferido pelos contratos de gestão*

- (232) Nas suas observações, as autoridades belgas e a DPLP opuseram-se firmemente a que a Comissão, em conformidade com a abordagem adotada anteriormente para avaliar outros processos relativos a auxílios indevidamente pagos no passado, proceda a uma análise global de qualquer auxílio concedido à DPLP ao longo de todo o período, o que pressupõe que esta ajuda financiou indistintamente todas as missões de serviço público confiadas à empresa. As autoridades belgas e a DPLP alegaram que, no caso em apreço, contrariamente ao observado noutros processos, os contratos de gestão celebrados delimitam, de forma estrita, o âmbito das atividades da DPLP que devem beneficiar de um auxílio, bem como os montantes de auxílio a que tais atividades podiam candidatar-se ⁽¹⁾.
- (233) A Comissão considera que os contratos de gestão em causa definem, de forma rigorosa, os respetivos direitos e obrigações do Estado e do beneficiário do auxílio, fixando os parâmetros de cálculo da compensação a que este último tem direito para as atividades específicas aí enumeradas e para os períodos neles indicados. Consequentemente, a Comissão baseará a sua apreciação nas disposições dos diferentes contratos de gestão.
- (234) Os SIEG para os quais deve ser controlada a compatibilidade do auxílio são definidos nos mandatos estabelecidos pelo Estado-Membro. As missões de serviço público que a DPLP deve cumprir são-lhe confiadas pelos sucessivos atos administrativos que aprovam os contratos de gestão que esta assina com o Estado aproximadamente de cinco em cinco anos. Estes contratos desenvolvem e completam as disposições da lei postal nacional.
- (235) Cada contrato de gestão sucessivo constitui um mandato distinto que descreve as missões de serviço público que a DPLP deve cumprir e fixa a duração do mandato, bem

como os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação a pagar pelo Estado. Os contratos de gestão indicam as atividades que são tidas em conta no cálculo do montante da compensação financeira concedida pelo Estado.

- (236) A compatibilidade das medidas de auxílio deve ser apreciada à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, dado que a compensação foi concedida para financiar custos ocasionados pelo cumprimento das missões de serviço público. A compensação seria compatível se não compensasse excessivamente os custos adicionais suportados pela DPLP no exercício das missões de serviço público que lhe são confiadas pelos contratos de gestão, incluindo um lucro razoável. Qualquer sobrecompensação deverá ser objeto de uma recuperação.
- (237) O perímetro de avaliação da sobrecompensação inclui os SIEG relativamente aos quais as disposições dos contratos de gestão sucessivos preveem uma compensação.
- (238) Importa referir que as disposições dos contratos de gestão sucessivos apresentam algumas diferenças. Por conseguinte, a sobrecompensação deve ser calculada com base nos parâmetros específicos definidos em cada um dos contratos.
- As atividades que beneficiem de um auxílio ao abrigo do primeiro contrato de gestão incluem o conjunto dos serviços públicos
- (239) No primeiro contrato de gestão (1992-1996), a compensação dos SIEG cobre o conjunto dos serviços públicos. As disposições deste primeiro contrato de gestão não repartem a compensação entre os diferentes serviços públicos conforme tenham ou não direito a uma compensação por força desse contrato.

⁽¹⁾ Observações de 29.3.2011, pontos 3 e 4:

«3. Além da obrigação de serviço universal, mas independentemente da mesma, a *La Poste* estava e continua a estar encarregada de certos SIEG especiais para além da distribuição do correio, tais como o pagamento no domicílio das pensões e subsídios às pessoas com deficiência, a distribuição dos impressos eleitorais e, sobretudo, a distribuição dos jornais diários e das publicações periódicas. Estes SIEG, globalmente, geraram custos líquidos que, no essencial, foram cobertos pelas compensações pagas pelo Estado ao abrigo dos contratos de gestão sucessivos celebrados com a *La Poste*.

4. Por conseguinte, para efeitos do financiamento, a legislação postal belga distinguiu sempre cuidadosamente a obrigação de serviço universal e os outros SIEG (excluindo correio). Os contratos de gestão sucessivos celebrados entre o Estado e a *La Poste* organizaram, assim, as compensações periódicas pagas pelo Estado para cobrir os custos líquidos ocasionados pelos SIEG (excluindo correio), com exceção da obrigação de serviço universal.» Em contrapartida, uma disposição estatutária específica trata separadamente da possibilidade de financiar o encargo representado pela obrigação de serviço universal, até recentemente através da possível criação de um fundo de compensação e, desde 2011, através da possibilidade de conceder uma subvenção direta em conformidade com as condições estabelecidas no anexo I da Diretiva 97/67/CE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2008/6/CE. Todavia, este fundo de compensação nunca foi ativado e o Estado belga nunca concedeu nenhuma subvenção direta para a obrigação de serviço universal, em perda.

- (240) Por conseguinte, há que considerar que a compensação prevista neste contrato cobre os custos adicionais resultantes do cumprimento do conjunto das missões de serviço público, sem distinção. Para este período, o controlo da eventual sobrecompensação incidirá, por conseguinte, em todas as medidas de serviço público: o serviço postal universal (obrigação de serviço universal/OSU), bem como a distribuição da imprensa e de outras missões confiadas à DPLP.

As atividades que beneficiem de um auxílio por força dos segundo, terceiro e quarto contratos de gestão incluem a distribuição da imprensa e outras missões que tenham direito a uma compensação

- (241) Contrariamente ao primeiro contrato de gestão, os segundo, terceiro e quarto contratos de gestão reservam os auxílios a certos SIEG neles definidos. Os SIEG que têm direito a uma compensação são: a distribuição de

jornais diários e publicações periódicas, bem como outros serviços públicos enumerados no considerando 33. As cláusulas que determinam os serviços que beneficiam de um auxílio figuram nos contratos de gestão: artigo 7.º do segundo contrato de gestão, artigo 15.º do terceiro contrato de gestão e artigos 12.º e 13.º do quarto contrato de gestão.

- (242) O serviço postal universal, em contrapartida, não beneficia de qualquer compensação por força dos contratos de gestão, com exceção do primeiro.
- (243) Os custos e as receitas relativos ao serviço postal universal não são, portanto, tidos em conta no cálculo da sobrecompensação, exceto, se for caso disso, os eventuais lucros excedentários provenientes do setor reservado ⁽¹⁾.

6.3.3.2. Cálculo da sobrecompensação

- (244) Devido às diferenças entre os mandatos de serviço público referidas nos considerandos 239 a 243, a eventual sobrecompensação é calculada de forma distinta para o primeiro contrato de gestão e os três contratos de gestão que se seguiram.

Lucro razoável

- (245) Para além da cobertura dos custos ocasionados pela execução das obrigações de serviço público, o enquadramento sobre os SIEG prevê igualmente a compensação de uma taxa de remuneração razoável ⁽²⁾.
- (246) O ponto 18 do enquadramento sobre os SIEG estabelece que por lucro razoável *«deve entender-se uma taxa de remuneração do capital próprio que tome em consideração o risco, ou a ausência de risco, suportado pela empresa devido à intervenção do Estado-Membro, nomeadamente se este último conceder direitos exclusivos ou especiais. Normalmente, esta taxa não deve ultrapassar a taxa média registada no setor em causa nos últimos anos. Nos setores em que não existe qualquer empresa comparável à empresa encarregada da gestão do serviço de interesse económico geral, pode ser efetuada uma comparação com empresas situadas noutros Estados-Membros ou, se necessário, pertencentes a outros setores, desde que sejam tomadas em consideração as características específicas de cada setor. Para determinar o que corresponde a um lucro razoável,*

os Estados-Membros podem introduzir critérios de incentivo, nomeadamente em função da qualidade do serviço prestado e dos ganhos de produtividade.»

- (247) O nível adequado de lucro razoável deve assim ter em conta vários parâmetros, nomeadamente a taxa média para o setor em causa, o risco associado às atividades da empresa e, se for caso disso, os critérios de incentivo ligados à empresa em causa.
- (248) Para estabelecer um nível de lucro razoável, a Comissão baseou-se em vários estudos de peritos, que são expostos mais pormenorizadamente em seguida. Com base nos estudos e no nível de risco de cada contrato de gestão, a Comissão definiu um conjunto de níveis de lucro razoável para a DPLP que incidem, por um lado, na distribuição do correio e, por outro, na distribuição da imprensa para cada um dos quatro contratos de gestão. Estes estudos têm em comum o facto de tentarem definir grupos de empresas suficientemente comparáveis em termos de atividades e de perfil de risco em relação ao operador postal histórico em questão e estabelecer um nível de lucro de referência para este último baseado nos lucros observados nessas empresas comparáveis.
- (249) No que diz respeito nomeadamente ao risco, a Comissão gostaria de sublinhar que a DPLP, durante todo o período examinado, foi confrontada com uma concorrência reduzida ou inexistente para a grande maioria das suas atividades, quer porque tinha um monopólio legalmente protegido (este aplica-se à maioria dos serviços de distribuição de correio), quer porque detinha uma posição dominante caracterizada por quotas de mercado muito elevadas e barreiras à entrada criadas pela concessão de subvenções de preços inferiores aos custos (por exemplo, a distribuição da imprensa). Segundo a Comissão, este aspeto deve ser tomado em consideração em todas os estudos comparativos efetuados com empresas que, embora assegurassem serviços semelhantes à DPLP, tinham de exercer a sua atividade num ambiente competitivo.
- (250) Além disso, o grau de exposição ao risco de um operador postal histórico depende essencialmente das características do mecanismo regulador instituído pelas autoridades públicas.
- (251) Quanto à distribuição do correio, setor em que a obrigação de serviço universal da DPLP era principalmente financiada graças aos preços dos selos ⁽³⁾, a Comissão considera que o risco é sensivelmente diferente consoante os preços dos selos fossem adaptados mais ou menos frequentemente pela entidade reguladora (por exemplo, no início de cada ano ou, simplesmente, sempre que necessário) para cobrir os custos líquidos da obrigação de serviço universal de forma constante, ou consoante os preços dos selos ⁽⁴⁾ fossem fixados antecipadamente para

⁽¹⁾ Ver os considerandos 349 e seguintes.

⁽²⁾ O ponto 17 do enquadramento sobre os SIEG dispõe o seguinte: «As receitas a tomar em consideração devem, pelo menos, incluir todas as receitas provenientes do serviço de interesse económico geral. Se a empresa em questão dispuser de direitos especiais ou exclusivos associados a outro serviço de interesse económico geral que gerem lucros superiores ao lucro razoável, ou se beneficiar de outras vantagens concedidas pelo Estado, os mesmos devem ser tomados em consideração, independentemente da sua qualificação face ao artigo 87.º do Tratado CE, sendo adicionados às receitas.»

⁽³⁾ Por força do primeiro contrato de gestão, a DPLP recebia também compensações financeiras.

⁽⁴⁾ Ou a evolução desses preços.

um período longo (incidindo, por exemplo, em quatro ou cinco anos) no âmbito de um contrato a longo prazo ⁽¹⁾. O primeiro modo de regulação dos preços tende a fazer correr um risco bastante baixo à empresa em questão, na medida em que os preços dos selos são adaptados com uma certa frequência de modo a manter um equilíbrio financeiro constante entre as receitas e os custos. Este tipo de regulação protege as margens de lucro da empresa contra as incertezas. O segundo método implica um maior risco, dado que expõe o operador às consequências das variações dos custos e das receitas durante um longo período.

- (252) Do mesmo modo, no que diz respeito à distribuição da imprensa (obrigação de serviço universal financiada por compensações financeiras), a diferença é importante consoante a compensação se baseie nos custos líquidos efetivos (custos líquidos realmente incorridos) ou nos custos líquidos previstos durante um longo período. Assim, uma compensação paga sob a forma de um montante fixo para cobrir os custos líquidos esperados durante um longo período subsequente expõe o operador a todas as variações de receitas e de custos. O operador é, então, confrontado com um risco mais elevado do que no caso de compensação integral com base nos custos e rendimentos determinados *a posteriori*.
- (253) Se o contrato que vincula o operador e as autoridades públicas for tal que o serviço público apresenta um certo grau de risco, por exemplo, porque expõe o operador histórico a variações importantes das receitas e das despesas, o lucro razoável a que tem direito o operador histórico deve ser proporcional ao nível correspondente de risco incorrido. Em contrapartida, se o contrato entre o operador histórico e as autoridades públicas for tal que o serviço público não é acompanhado por um risco substancial, o lucro razoável autorizado deve igualmente ser modesto.
- (254) A Comissão observa, além disso, que o nível de risco incorrido pela empresa e o nível das compensações a que esta última tem direito por ganhos de eficiência estão estreitamente ligados. Assim, as autoridades públicas podem definir previamente um nível de compensação fixo que antecipe e integre os ganhos de eficiência que, normalmente, a empresa teria de realizar durante a duração do mandato. Ao expor a empresa a todas as variações de custos e de receitas, o contrato incita-a a tornar-se mais eficiente e a melhorar a relação custo-eficiência. Paralelamente, fá-la correr um risco maior. Em certa medida, risco e incentivos à eficiência andam, portanto, lado a lado. Do mesmo modo, um preço máximo definido *a priori* para um longo período incentiva normalmente a uma maior eficiência, mas é mais arriscado para a empresa em causa.

⁽¹⁾ Existem muitas obras económicas sobre as propriedades em matéria de risco e de incentivos dos contratos que regulam a política comercial das empresas. Cf. J.J. Laffont e J. Tirole, *A theory of incentives in regulation and procurement*, MIT Press, 1993.

Estudo comparativo do lucro razoável

- (255) Para examinar a questão da taxa de lucro razoável da DPLP, a Comissão baseia-se em vários estudos de peritos:
- (256) Estudo WIK: no âmbito do Processo C 36/07, um procedimento de auxílio estatal relativo ao operador postal alemão *Deutsche Post AG* (a seguir «DP»), a Comissão solicitou à WIK-Consult que realizasse um estudo sobre o nível adequado de lucro razoável para os operadores postais históricos ⁽²⁾ (a seguir «estudo WIK»). Os aspetos pertinentes do estudo WIK foram comunicados à Bélgica em 25 de março de 2010 e em 7 de fevereiro de 2011. A Comissão recebeu as observações da Bélgica sobre o estudo WIK em 23 de abril de 2010 e em 1 de março de 2011.
- (257) Estudo Deloitte: em 23 de abril de 2010, a Comissão recebeu um estudo realizado pelo gabinete Deloitte ⁽³⁾ (a seguir «estudo Deloitte») em que este deu o seu parecer sobre o nível de lucro razoável a adotar para os serviços universais da DP. Este estudo foi transmitido à Bélgica em 9 de dezembro de 2011. A Comissão recebeu as observações da Bélgica sobre o estudo Deloitte em 26 de dezembro de 2011.
- (258) Estudo CRA: em 1 de março de 2011, a Bélgica apresentou um estudo da Charles Rivers Associates ⁽⁴⁾ contestando o estudo WIK (a seguir «CRA»).

O estudo WIK

- (259) Nesse estudo, a WIK define um lucro razoável de referência para a DP. Concretamente, a WIK analisa, em primeiro lugar, as missões e o risco específicos da DP e conclui que esta última assegura principalmente missões de rotina e está confrontada com um risco empresarial limitado ⁽⁵⁾. Com base nesta análise, a WIK escolhe as empresas que servem para a comparação, isto é, determina a composição dos grupos de referência que permitam deduzir o lucro razoável de referência. De um modo geral, a WIK salienta que o processo de avaliação adotado retoma os princípios da metodologia tipo utilizada para os valores de referência da rendibilidade nos

⁽²⁾ WIK Consult, «Benchmarking of Cost and Profit Accounting of Certain Services Provided by DP AG (DPAG)», Bad Honnef, outubro de 2009. A WIK Consult é uma filial do Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Instituto científico dos serviços de comunicações).

⁽³⁾ Deloitte, «Profit Benchmarking for DP AG – Final Report», 22 de abril de 2010.

⁽⁴⁾ CRA, «Estimating a reasonable profit margin for DPLP's provision of letter services», 1 de março de 2011.

⁽⁵⁾ A este respeito, a WIK considera importantes os direitos de monopólio concedidos à DP, assim como as especificidades do mecanismo de regulação dos preços a que está submetida.

- preços de transferência⁽¹⁾. Tal metodologia não só é aplicada nos regulamentos nacionais em matéria de preços de transferência, mas também nos princípios da OCDE em matéria de preços de transferência (a seguir, os princípios da OCDE)⁽²⁾.
- (260) A WIK utiliza vários instrumentos de medição da rentabilidade e faz a distinção entre a taxa de rentabilidade interna (TRI), baseada nos fluxos de tesouraria e considerada como instrumento de medição teoricamente correto da rentabilidade de uma atividade, e outros indicadores retirados dos dados contabilísticos (taxa de remuneração), como a rentabilidade do capital aplicado (RCA), a rentabilidade dos capitais próprios (RCP), a rentabilidade do ativo (RDA) e a margem de exploração (MDE)⁽³⁾. Tal como explicado no capítulo 5 do estudo, a WIK propõe, no caso em apreço, utilizar a MDE como indicador da rentabilidade. Uma das vantagens deste instrumento é que não depende dos dados contabilísticos sobre os lucros (EBIT⁽⁴⁾) e sobre as vendas, duas rubricas facilmente observáveis na contabilidade da empresa. Além disso, o recurso à MDE evita a estimativa e a atribuição de ativos entre diferentes serviços, o que se revelaria necessário para um indicador de referência baseado nos capitais, como a RCP e a RCA, e constitui normalmente um exercício difícil. A WIK assinala igualmente que um indicador de referência baseado na MDE é aconselhável se as empresas que servem para a comparação e a empresa sujeita ao estudo comparativo pertencerem ao mesmo ramo/ao mesmo setor industrial, o que garante a homogeneidade da estrutura do EBIT e das vendas.
- (261) No que respeita à composição do grupo de referência, a WIK conclui que há necessidade de encontrar um compromisso entre a comparabilidade das empresas incluídas na amostra e a dimensão da mesma. A WIK opõe-se à inclusão de operadores postais históricos europeus na amostra, dado que os seus preços foram regulados num mercado que foi fechado à concorrência na maioria dos países, durante todo o período examinado. Pela mesma razão, o número de empresas que estão em concorrência direta com os operadores postais históricos é bastante limitado. Trata-se principalmente de empresas de menor dimensão. Para obter um grupo equilibrado de empresas comparáveis, a WIK inclui tanto os concorrentes diretos nos mercados nacionais e os principais atores multinacionais, como as empresas internacionais de encomendas expresso (UPS, FedEx, DHL), que exercem atividades mais arriscadas e de mais alta intensidade de capital que um operador postal histórico presente num mercado nacional protegido.
- (262) Quanto à questão do compromisso entre a comparabilidade e a dimensão da amostra, a WIK prevê três grupos de referência: i) o grupo de referência I, ou setor restrito das encomendas, que inclui empresas essencialmente ativas como prestadores de serviços de encomendas (10 empresas, consideradas bastante comparáveis aos prestadores de serviço postal universal); ii) o grupo de referência II, ou setor alargado das encomendas, que inclui empresas cuja principal atividade pode abranger outros serviços, como os serviços de correio (26 empresas com um nível de comparabilidade algo inferior) e iii) o grupo de referência III, que também abrange algumas empresas do setor dos transportes terrestres (1 163 empresas com uma comparabilidade inferior)⁽⁵⁾. Segundo a WIK, esta abordagem reforça a validade estatística do estudo comparativo final.
- (263) Um dos critérios de seleção aplicados a todos os grupos de referência diz respeito à dimensão da empresa; apenas são tomadas em consideração as empresas cujas receitas são superiores a 3 milhões de euros⁽⁶⁾. No que respeita ao período abrangido pelos dados, apenas estavam disponíveis dados fiáveis relativamente ao período de 1998-2007 e foram utilizadas interpolações retroativas para o período de 1990-1997⁽⁷⁾.
- (264) Além disso, a WIK retoma a análise adotada nos preços de transferência baseando-se no conceito de intervalo interquartilício⁽⁸⁾ para atenuar o efeito dos valores extremos e para definir um nível de lucro razoável.
- (265) A WIK obtém os seguintes resultados relativamente ao período de 1998-2007:
- a) grupo de referência I: percentil 25 igual a -0,42 %, percentil 75 igual a 6,72 % e a mediana (percentil 50) igual a 3,86 %;
- b) grupo de referência II: percentil 25 igual a 0,45 %, percentil 75 igual a 6,77 % e a mediana (percentil 50) igual a 3,48 %;
- ⁽¹⁾ Ver, por exemplo, a secção 5.1.4 do estudo WIK.
- ⁽²⁾ Ver os princípios da OCDE em matéria de preços de transferência destinados às empresas multinacionais e às administrações fiscais (1995) (a seguir, os princípios da OCDE); princípios administrativos – procedimentos alemães; artigo 482.º do IRS, Tax Code dos EUA.
- ⁽³⁾ O RCA é o rácio EBIT/capital aplicado, a RDA o rácio EBIT/total dos ativos, a RCP o rácio EBIT/capitais próprios e a MDE o rácio EBIT/volume de negócios (ver também a secção 5.1.5 do estudo WIK).
- ⁽⁴⁾ O EBIT corresponde aos lucros antes de juros e impostos. A margem EBIT equivale à MDE.
- ⁽⁵⁾ As três amostras foram constituídas ao atenuar gradualmente determinados critérios relacionados com o nível de comparabilidade das atividades das empresas selecionadas em relação às da DP.
- ⁽⁶⁾ Segundo a WIK, este critério deveria garantir um nível mínimo de economias de escala (ver, por exemplo, o quadro 7, p. 76).
- ⁽⁷⁾ A WIK apresenta os resultados separadamente para estes dois períodos, de modo a indicar que os dados respeitantes ao período anterior a 1998 «devem ser tratados com prudência».
- ⁽⁸⁾ O intervalo interquartilício é o intervalo entre os percentis 25 e 75 da distribuição, sendo os percentis 25 e 75.ºs níveis abaixo dos quais figuram, respetivamente, 25 e 75 % das observações nos conjuntos de dados. Por outras palavras, o intervalo interquartilício não inclui os dados 25 % mais baixos e os 25 % mais elevados. Um conceito conexo utilizado no estudo WIK é o percentil 50, ou a mediana, que é igual ao ponto da distribuição em relação ao qual metade das observações tem um valor inferior e a outra metade um valor superior.

c) grupo de referência III: percentil 25 igual a 0,64 %, percentil 75 igual a 5,57 % e a mediana (percentil 50) igual a 2,59 %.

- (266) A WIK conclui que o setor alargado das encomendas, ou grupo de referência II, é o grupo de referência mais adequado, uma vez que os resultados obtidos são relativamente estáveis no tempo em relação ao outro grupo de referência (setor restrito das encomendas) e porque este setor está funcionalmente mais próximo das atividades de correio e de encomendas que o outro grupo de referência (setor dos transportes terrestres).
- (267) É realizado outro ajustamento para obter um limite superior do lucro razoável da DP baseado na análise do risco empresarial incorrido pela empresa em relação ao grupo de referência. Nesta base, a WIK propõe como limite superior do lucro razoável da DP o valor de 3,48 % correspondente à MDE mediana do grupo de referência II. Ao escolher a mediana em vez do percentil 75 como valor superior do lucro razoável, a WIK pretende refletir o facto de as empresas presentes na amostra assumirem um risco maior que os operadores postais históricos, dado que não beneficiam de qualquer direito especial.

Observações das autoridades belgas relativas ao estudo WIK

Observações relativas ao estudo WIK

- (268) As autoridades belgas consideraram que a metodologia utilizada no relatório WIK estava incorreta e apresentaram vários documentos (cartas, tomadas de posição e relatórios) em 23 de abril de 2010, 1 de março de 2011, 14 de junho de 2011, 5 de agosto de 2011, 10 de agosto de 2011, 14 de dezembro de 2011 e 19 de dezembro de 2011, refutando a abordagem do relatório WIK e apresentando o seu próprio método de estimativa de um lucro razoável de referência.
- (269) Numa tomada de posição enviada em 5 de agosto de 2011, as autoridades belgas alegaram, em substância, que a amostra utilizada no estudo WIK não era representativa da atividade, da dimensão, do perfil de risco e do período de referência. A Bélgica afirma, portanto, que é muito difícil legitimar a amostra com base nos critérios expostos no ponto 18 do enquadramento sobre os SIEG.
- (270) Na mesma tomada de posição, a Bélgica alega também que seria lógico estabelecer uma distinção entre as margens de lucro das atividades que apresentam níveis de risco significativamente diferentes: se a distribuição da imprensa e a do correio são atividades com um perfil de risco diferente, as autoridades belgas alegam que conviria, então, utilizar diferentes níveis de lucro razoável.
- (271) Além disso, as autoridades belgas afirmam que as atividades da DPLP beneficiam de ganhos de produtividade e que a Comissão deveria tê-los em consideração quando define a taxa de remuneração razoável, tal como prevê o ponto 18 do enquadramento sobre os SIEG. As autoridades belgas sublinham que a DPLP se tornou rentável após numerosas reformas e após ter sido deficitária durante muito tempo. Os custos da DPLP foram reduzidos, designadamente graças ao encerramento de estações de

correio. A parte de 50 % detida por investidores privados desde 2006 fez surgir uma nova cultura orientada para a eficiência. Segundo as autoridades belgas, tais ganhos de eficiência devem ser tidos em conta aquando da determinação da taxa de remuneração razoável que pode ser concedida à DPLP.

O estudo *Charles River Associates*

- (272) Em 1 de março de 2011, as autoridades belgas enviaram à Comissão um relatório redigido pela *Charles River Associates* (CRA) que lança um olhar crítico sobre o estudo WIK e propõe um outro método de avaliação do lucro razoável da DPLP.
- (273) No que respeita à composição da amostra, a CRA alegou que as três amostras WIK incluem muitas empresas de pequena dimensão cujos perfis de risco não são comparáveis ao de um grande operador postal. Por conseguinte, a CRA contesta as conclusões da WIK afirmando que a prestação dos serviços de distribuição de cartas pelo operador postal histórico em questão comporta um baixo risco e que as empresas incluídas nos grupos de referência permitem efetuar boas comparações.
- (274) A CRA chama nomeadamente a atenção para a correlação entre a estrutura dos custos de uma empresa (em termos de proporção de custos fixos e variáveis) e o risco comercial incorrido. A CRA alega que um operador postal que assume uma obrigação de serviço universal é confrontado com custos fixos mais importantes, estando, por conseguinte, mais exposto a uma diminuição da procura que uma empresa cujos custos fixos são mais baixos. Além disso, a CRA salienta a diferença de MDE entre as pequenas e as grandes empresas dos grupos WIK ⁽¹⁾, o que implica, no seu entender, a existência de diferenças sistemáticas entre as pequenas empresas de encomendas e as grandes empresas, como a UPS e a FedEx, que poderiam explicar-se pela diferente estrutura de custos.
- (275) A CRA analisa também mais em pormenor as características de algumas das pequenas empresas de encomendas incluídas na amostra do grupo de referência I da WIK e conclui que o seu perfil de risco não é comparável ao de um grande operador postal. A CRA considera igualmente que não é necessário aumentar a dimensão desta amostra, já dificilmente comparável, ao acrescentar empresas ainda menos comparáveis.
- (276) A CRA rejeita o argumento da WIK segundo o qual os operadores postais históricos europeus não deveriam ser incluídos na amostra, uma vez que os seus lucros foram determinados, não pela concorrência, mas pela regulação dos preços, havendo o risco de esses operadores postais históricos terem obtido lucros excessivos, graças a essa regulação dos preços. A CRA argumenta que, ao rejeitar outros operadores postais históricos para efeitos da comparação, a WIK se baseia na hipótese teórica de que esses operadores históricos poderiam ter praticado preços excessivos, mas sem avançar provas empíricas para apoiar o

⁽¹⁾ No caso em apreço, o tamanho é deduzido do número de trabalhadores. Ver o quadro 1 na p. 7 e a discussão no ponto 26.

seu argumento. Neste contexto, a CRA salienta que, tendo em conta os mecanismos de regulação de preços aplicados em vários Estados-Membros, como a limitação máxima dos preços⁽¹⁾, os elevados lucros observados seriam mais devidos a ganhos de produtividade do que a preços elevados.

- (277) A CRA alega que o método natural de cálculo de uma margem de lucro razoável para a DPLP sobre as suas obrigações de serviço público consistiria em basear-se nos dados disponíveis no que respeita às margens de lucro realizadas sobre as atividades de correio de outros operadores postais da Europa Ocidental. Isso é tanto mais natural dado que os serviços públicos em questão são sobretudo serviços de distribuição de cartas e que os dados sobre as margens de lucro realizadas sobre as operações ligadas ao correio dos outros operadores postais da Europa Ocidental são diretamente acessíveis e não mostram qualquer regulação dos preços demasiado clemente.
- (278) A CRA alega, em especial, que a análise deveria basear-se nas margens EBIT (MDE) realizadas sobre as atividades de correio dos operadores postais da Europa Ocidental que comunicam informações setoriais sobre as margens EBIT das suas atividades de correio ou (se as informações setoriais sobre as margens EBIT não são comunicadas) sobre as margens EBIT globais dos operadores postais da Europa Ocidental que retiram mais de 75 % das suas receitas dos serviços de correio. A CRA exclui da amostra os operadores da Europa Oriental, devido à sua relativa ineficácia relativamente aos operadores postais da Europa Ocidental.
- (279) Assim, a análise da CRA baseia-se numa amostra de 11 operadores postais da Europa Ocidental para o período de 2002-2009 (73 observações no total). A MDE média dessa amostra é de [...] %, a mediana é de [...] % e o percentil 75 é igual a [...] %⁽²⁾. A CRA também calcula a média truncada ([...] %) e a média segundo o método de Winsor ([...] %), que, tal como a mediana, não são afetadas pelos valores extremos⁽³⁾.
- (280) No que respeita à definição de um valor de referência para a margem de lucro razoável, a CRA alega que a utilização de valores médios coloca problemas metodológicos. A CRA explicou que, devido às variações das margens de lucro observadas na amostra, o limiar crítico que define uma rentabilidade excessiva deveria ser superior à média ou a qualquer outra medição de tendência central e poderia, por exemplo, ser igual ao percentil 75.

⁽¹⁾ Ver o quadro 3 na p. 20.

⁽²⁾ A Comissão calculou que o percentil 25 equivalia a [...] %.

⁽³⁾ A média truncada é calculada excluindo os 10 % superiores e os 10 % inferiores das observações (contendo a amostra 73 observações, tal significa que são excluídas as sete primeiras e as sete últimas observações). A média calculada segundo o método de Winsor é obtida ao substituir as sete primeiras e as sete últimas observações, respetivamente, pelas observações superiores e inferiores seguintes.

Segundo a CRA, tal abordagem iria ao encontro da metodologia utilizada nos inquéritos aos preços de transferência e que consiste em basear-se num intervalo (por exemplo, um intervalo interquartil ou outros percentis).

Documento apresentado pelas autoridades belgas em 14 de dezembro de 2011 – Demonstração do direito da DPLP de cobrar um prémio de risco sobre um lucro razoável relativo ao período de 1992-2010

- (281) Em 14 de dezembro de 2011, as autoridades belgas apresentaram à Comissão um documento contendo a posição da DPLP sobre os riscos incorridos pelos operadores postais e propondo uma metodologia para elaborar uma ferramenta de medição do prémio de risco que, adicionado à rentabilidade das vendas, daria um nível razoável de MDE.
- (282) O documento não explica como a rentabilidade das vendas (expressa em termos de MDE) poderia ser definida no caso em apreço e não se pronuncia claramente sobre qual deveria ser exatamente a MDE razoável com base na metodologia proposta. A análise insiste sobretudo na apreciação dos diversos riscos e no cálculo de um prémio de risco que reflita todos os tipos de risco.
- (283) As autoridades belgas privilegiam, nomeadamente, três grandes categorias de risco – o risco setorial, o risco associado ao serviço e o risco contratual – e os tipos habituais de risco, para cada categoria, aos quais os operadores postais estão expostos. A metodologia de apreciação do prémio de risco prevê: i) a definição de um «prémio de risco máximo»⁽⁴⁾; ii) a cisão do período tomado em consideração em períodos contratuais, para delimitar os riscos ligados a cada contrato; iii) a utilização de uma escala simples para avaliar cada risco relativamente a cada período contratual (baixo, médio ou elevado); iv) a conversão das notas atribuídas a cada risco numa nota global para cada uma das três categorias principais de riscos e v) a conversão das notas globais de prémios de risco, cuja soma dá o prémio de risco total.
- (284) Além disso, são dados exemplos para demonstrar que a DPLP incorre em riscos superiores à média. Assim, as autoridades belgas defendem que a DPLP está confrontada com um risco associado aos volumes mais elevado, visto que retira uma parte mais importante das suas receitas da sua atividade «correio» e porque apresenta uma rigidez dos custos mais importante devido a uma
- ⁽⁴⁾ A análise não especifica como definir o prémio de risco máximo.

proporção dos custos fixos superior à média. Outro tipo de risco considerado mais elevado para a DPLP é o risco ligado à segurança. Segundo a análise, tal deve-se ao facto de a DPLP ser um dos poucos operadores postais europeus a distribuir no domicílio as prestações de reforma em numerário.

- (285) Com base na apreciação dos diferentes riscos, as autoridades belgas concluem que o quarto contrato de gestão apresenta um nível elevado dos três tipos de risco, enquanto o primeiro, segundo e terceiro contratos se caracterizam por um nível médio de risco (a única exceção é o risco setorial, que é considerado baixo para o primeiro contrato). As autoridades belgas dão outros exemplos da maneira de converter em prémio de risco a classificação *supra* dos diferentes riscos, com base em valores diferentes para o «prémio de risco máximo».

O estudo Deloitte

- (286) O estudo Deloitte mencionado no considerando 257 *supra* concorda com o estudo WIK em vários pontos:

1. utilizam ambos a mesma metodologia de investigação de empresas comparáveis em termos de funções e de risco nas bases de dados financeiros;
2. propõem ambos utilizar a MDE como medição de referência mais pertinente para definir o lucro de referência (devido à falta de dados e às diferenças de tratamento contabilístico entre as várias empresas);
3. por último, os prestadores de serviço postal universal são excluídos do grupo de empresas comparáveis porque operam principalmente em mercados regulados e beneficiam de direitos exclusivos.

- (287) No que diz respeito ao grupo de empresas comparáveis, a principal diferença entre o estudo WIK e o estudo Deloitte diz respeito à dimensão das empresas que entram em linha de conta. A Deloitte incluí na sua amostra apenas empresas cujas receitas anuais são superiores a 100 milhões de euros ⁽¹⁾. Esta restrição explica-se pela sua análise das especificidades das atividades ligadas à prestação de serviço universal e aos riscos comerciais e de mercado correspondentes ⁽²⁾.

- (288) A Deloitte considera, em particular, que as empresas do setor postal e das encomendas que exploram vastas e

complexas redes de recolha e de distribuição podem razoavelmente ser comparadas à DP. Tendo em conta as economias de escala, de alcance e de densidade que prevalecem nas redes postais e a parte elevada dos custos de exploração em relação aos custos do capital, assim como os riscos conexos (como o risco associado aos volumes, o risco de substituição pelo correio eletrónico), as grandes empresas multiprodutos do setor postal e das encomendas prestam-se mais a uma comparação do que as pequenas empresas de correio. As empresas de transporte de mercadorias e de logística poderiam também – em menor medida – contribuir para a comparação, já que utilizam os mesmos ativos.

- (289) Para demonstrar a importância de que se reveste a dimensão das empresas, a Deloitte compara a sua amostra com a do grupo de referência II da WIK. A Deloitte observa que a MDE média na amostra WIK difere sensivelmente entre os grupos de empresas de dimensão diferente (baseada no número de trabalhadores) ⁽³⁾. A Deloitte alega que na sua amostra (baseada em empresas maiores), não existe, pelo contrário, nenhuma estreita ligação entre a escala e a MDE.

- (290) No termo do processo de seleção da amostra, a Deloitte baseia a sua análise em 7 empresas postais e de encomendas, 18 empresas de logística e 19 empresas de transporte de mercadorias. No que diz respeito ao setor postal e de encomendas, o pequeno grupo de sete empresas comparáveis inclui grandes operadores multinacionais de encomendas expresso como a UPS, a FedEx e a TNT Express, assim como alguns outros operadores postais originários principalmente dos Estados Unidos e do Reino Unido ⁽⁴⁾. Em princípio, o conjunto de dados cobre o período de 1990-2007, mas os dados para os primeiros anos são, contudo, muito limitados e a Deloitte considera, desde logo, que os resultados relativamente a esses anos são menos fiáveis ⁽⁵⁾.

- (291) Além disso, a Deloitte analisa as vantagens e desvantagens de vários outros instrumentos de medição da rentabilidade. Rejeita a utilização da taxa de rentabilidade interna (TRI) no caso vertente, devido às dificuldades práticas ligadas à obtenção de dados adequados sobre os fluxos de tesouraria. Rejeita também a utilização da RCA ou da RCP devido, por exemplo, às diferenças entre as empresas em matéria de tratamento contabilístico dos custos e de estrutura do capital (sendo esta última importante para a RCP). A RDA também é considerada inadequada porque assenta no total dos ativos. A Deloitte propõe, por conseguinte, optar pela MDE, mas salienta que uma vez que esta não mede diretamente o rendimento do capital, pode ser utilizada para fins de estudo comparativo desde que as empresas comparadas apresentem uma intensidade do capital similar.

⁽¹⁾ Mais especificamente, apenas figuram na amostra as empresas com mais de 1 000 trabalhadores e as que totalizam mais de 100 milhões de euros em receitas ou em ativos.

⁽²⁾ A Deloitte considera que as especificidades comerciais decorrem da obrigação de um prestador de serviço universal explorar uma rede complexa de recolha e de distribuição.

⁽³⁾ Ver o quadro 6 na p. 36.

⁽⁴⁾ A lista das empresas de referência em cada um dos três setores consta do quadro 3, p. 31.

⁽⁵⁾ Note-se que este problema se refere muito especialmente à amostra postal e das encomendas, para a qual, de acordo com o quadro 5, p. 35, o número de observações por ano vai de 2 a 4 para o período de 1990-1997, contra 5 a 7 para o período de 1998 a 2007.

- (292) A Deloitte calcula, no entanto, a RCA (bem como a RCA ao valor do mercado e a RDA) para uma pequena subamostra de seis empresas, mas conclui que o intervalo e a variação da RCA poderiam refletir diversos fatores, o que exige uma interpretação prudente e prejudica a sua utilidade enquanto indicador de referência. Entre esses fatores, a Deloitte sublinha a importância da intensidade do capital. A Deloitte alega que, em termos de intensidade do capital, o serviço universal da DP é mais próximo, por exemplo, do da UPS e da FedEx do que do de operadores de transporte de mercadorias como Kuehne & Nagel ou Wincanton.
- (293) A Deloitte salienta também as importantes diferenças de rentabilidade das empresas ao longo do tempo, bem como no âmbito dos diferentes setores e entre eles. Essas diferenças, de acordo com a Deloitte, justificariam o recurso a intervalos de lucro razoável em vez de um valor médio único. Tal abordagem seria igualmente oportuna, tendo em conta a necessidade de não penalizar os resultados superiores à média obtidos graças a ganhos de eficiência.
- (294) Os resultados recolhidos pela Deloitte, por setor e para todos os setores, estão resumidos no quadro 22 do estudo da Deloitte. Assim:
- para o setor postal e de encomendas, relativamente ao período de 1998-2007, a média das MDE médias anuais é de 8,1 %, a média das MDE medianas anuais é de 7,4 %, a média dos percentis 25 anuais é de 4,8 % e a média dos percentis 75 anuais é de 12 %;
 - para o conjunto dos setores, relativamente ao período de 1990-2007, a média das MDE médias anuais é de 6 %, a média das MDE medianas anuais é de 5,4 %, a média dos percentis 25 anuais é de 3,6 % e a média dos percentis 75 anuais é de 8,1 %⁽¹⁾.
- (295) Como indicador de referência, a Deloitte propõe um valor baseado na média das MDE médias anuais igual a 7,9 %⁽²⁾; para refletir a diferença observada das MDE, a Deloitte deduz igualmente um intervalo para a MDE razoável baseado nos intervalos interquartílicos anuais⁽³⁾.
- (1) Os cálculos da Comissão indicam que os resultados da amostra, incluindo todos os setores, não variam sensivelmente se apenas for tomado em consideração o período de 1998-2007.
- (2) Para deduzir a MDE média anual do setor postal e de encomendas para o período anterior a 1997, a Deloitte utiliza a média das MDE do conjunto dos setores durante este período ajustada em alta pela diferença entre a MDE do setor postal e de encomendas e a MDE de todos os setores relativamente ao período de 1998-2007.
- (3) A Deloitte deduz o intervalo das RDE razoáveis baseando-se nos intervalos interquartílicos anuais da amostra do setor postal e de encomendas para o período de 1998-2007 e da amostra do conjunto dos setores para o período de 1990-1997. A Deloitte não fornece qualquer informação sobre os cálculos, mas apresenta os valores anuais dos limites superiores e inferiores do intervalo de variação (ver, por exemplo, a figura 1). A média do limite superior do intervalo de variação é de 11,7 % e a média do limite inferior do intervalo é de 6,1 %. Se os mesmos cálculos forem efetuados sobre a amostra, incluindo todos os setores, os resultados são, respetivamente, os seguintes: a média do limite superior do intervalo de variação é de 10,6 % e a média do limite inferior do intervalo de variação é de 6,1 %.
- Apreciação do estudo comparativo
- Lucro razoável (intervalo de variação por defeito)
- (296) Escolher uma boa amostra de empresas comparáveis para os operadores postais históricos é uma tarefa complexa. É evidente que deve prestar-se grande cuidado à escolha de um grupo de empresas que possam servir de referência para as atividades comerciais e o risco.
- (297) Os estudos WIK e Deloitte têm em comum o facto de visarem as empresas comerciais com atividades comparáveis às da DPLP, excluindo simultaneamente os operadores postais históricos da amostra de comparação. A CRA, pelo contrário, utiliza uma amostra de comparação composta unicamente de outros operadores postais históricos europeus.
- (298) A Comissão partilha o parecer da WIK e da Deloitte, segundo o qual os lucros dos operadores postais históricos (utilizados pela CRA no seu estudo comparativo) não são o resultado de condições normais de mercado, mas são resultantes, em grande parte, de escolhas de outros Estados-Membros em matéria de regulação. Por conseguinte, poderiam não refletir de forma adequada a remuneração de referência. Ao mesmo tempo, dado que a amostra da CRA incide sobre os operadores postais históricos de outros países europeus, parece constituir a amostra de empresas que mais se aproximam da DPLP. Por esse motivo, a Comissão considera que convém ter totalmente em consideração a amostra da CRA, designadamente para verificar por cruzamento de dados os níveis de referência do lucro razoável (MDE) definidos com base nos estudos WIK e Deloitte.
- (299) Tanto o estudo WIK como o estudo Deloitte reconhecem que é conveniente dispor de uma amostra de dimensão suficiente para tirar conclusões significativas para efeitos do estudo comparativo. Para esse efeito, baseiam-se numa amostra (relativamente) restrita de empresas do setor postal e de encomendas e em amostras mais amplas que incluem empresas dos setores da logística e do transporte de mercadorias. A Comissão reconhece que importa dispor de uma amostra de dimensão suficiente para fins estatísticos. Quanto à posição da CRA a este respeito, que contesta a utilidade de um aumento da dimensão da amostra acrescentando-lhe empresas menos comparáveis, a Comissão considera que as amostras mais vastas definidas pela WIK e, em especial, pela Deloitte, com base em metodologias de seleção de amostras adotadas, são suficientemente comparáveis para servir de grupos de referência significativos com vista a avaliar o lucro da DPLP.

- (300) O estudo WIK tenta definir uma MDE de referência com base em três grupos constituídos para fins de comparação. Todavia, a Comissão considera também que o estudo WIK pode ser atacado em dois pontos distintos, embora relacionados entre si ⁽¹⁾: i) o recurso pela WIK a amostras que incluem igualmente um grande número de empresas mais pequenas ⁽²⁾ que não são, obviamente, comparáveis a operadores postais históricos como a DPLP; e ii) as hipóteses da WIK relativas ao nível de risco com que é confrontado o operador postal objeto do inquérito.
- (301) A Comissão considera que a escala das atividades, bem como a estrutura dos custos dos operadores postais históricos como a DPLP (juntamente com o tipo de mecanismo de regulação em vigor) são elementos essenciais para a apreciação do estudo comparativo dos níveis de lucro.
- (302) Em primeiro lugar, se os custos fixos forem elevados (e disserem respeito, por exemplo, aos custos do capital ou a outros custos fixos associados à rede), as maiores empresas beneficiam mais das economias de escala e da densidade do que as pequenas. Comparando a MDE média das grandes e pequenas empresas presentes na amostra WIK, o estudo da Deloitte-II consegue demonstrar que a MDE média aumenta com a dimensão das empresas (medida de acordo com o número de trabalhadores) ⁽³⁾. Com efeito, o valor médio do primeiro quartil (Q1) é muito baixo nas três amostras WIK (por exemplo, apenas 0,75 % na amostra WIK II no período de 1998-2007) ⁽⁴⁾, o que poderá traduzir uma certa sobre-representação das (mais pequenas) empresas que sofrem prejuízos e lutam para permanecer no mercado. Ao incluir tantas pequenas empresas nas suas amostras (incluindo na sua principal amostra do grupo de referência II), a WIK pode ter subestimado a MDE de referência que se aplicaria mais a empresas maiores e mais bem implantadas, como a DP ou a DPLP.
- (303) Em segundo lugar, embora a WIK mencione, a justo título, o baixo perfil de risco do operador em razão do caráter monopolístico das suas atividades, não parece ter suficientemente em conta os custos fixos importantes (em relação aos custos variáveis) induzidos pela obrigação de serviço universal, nem a evolução do perfil de risco que teriam podido provocar as alterações do regime regulamentar do operador ao longo do tempo, em especial entre os diferentes períodos de regulação (por exemplo, os diferentes contratos de gestão, no caso da DPLP).
- (304) A parte de custos fixos pode ser elevada não só devido à alta intensidade de capital de uma empresa (uma das explicações correntes do caráter elevado dos custos fixos),
- mas também porque esta não pode adaptar os seus custos globais tendo em conta a sua obrigação (ligada à obrigação de serviço universal) de manter uma vasta rede de distribuição, e ainda porque é incapaz de reduzir os custos do trabalho decorrentes dos contratos de trabalho existentes. A parte elevada de custos fixos ⁽⁵⁾ coloca ainda mais em questão a inclusão das pequenas empresas cuja estrutura de custos (o rácio custos fixos/custos variáveis) parece diferir de modo significativo ⁽⁶⁾.
- (305) Tal como indicado na introdução, a Comissão considera também que o grau de exposição ao risco de um operador postal histórico depende, em grande parte, das características do mecanismo regulador instituído pelos poderes públicos para financiar a obrigação de serviço universal. A passagem a um sistema de limitação máxima dos preços a mais longo prazo para os preços dos selos (como a DPLP teve em 2006) implica, nomeadamente, um aumento sensível da importância do risco ligado aos volumes. A existência de tal risco prejudica a hipótese da WIK relativa ao risco intrinsecamente reduzido das atividades da DPLP, pelo menos para o período caracterizado por um sistema de limitação máxima dos preços.
- (306) Atendendo aos argumentos apresentados nos considerados 286 a 295, a Comissão considera que, para a avaliação do lucro da DPLP, as amostras Deloitte constituem uma melhoria em relação às amostras WIK, dado que se limitam às empresas com uma dimensão mínima mais elevada (volume de negócios anual ultrapassando os 100 milhões de euros).
- (307) Paralelamente, contudo, convém notar que, em diversos aspetos, a abordagem Deloitte apresenta também algumas fragilidades potenciais e as suas conclusões devem ser interpretadas com prudência.
- (308) As amostras Deloitte parecem, nomeadamente, incluir numerosas empresas cuja intensidade de capital é superior à que é aplicável aos operadores de correio ⁽⁷⁾. De um ponto de vista metodológico, a utilização da MDE como instrumento de avaliação do lucro necessita de uma amostra comparativa de empresas com níveis semelhantes de intensidade de capital (aqui definida como o rácio capital/vendas). A hipótese de trabalho é que as empresas com a mesma MDE terão uma rendibilidade do capital aplicado (RCA ⁽⁸⁾) inversamente proporcional ao rácio capital/vendas. Por conseguinte, o recurso a
- (304) A parte de custos fixos pode ser elevada não só devido à alta intensidade de capital de uma empresa (uma das explicações correntes do caráter elevado dos custos fixos),

⁽¹⁾ Estas objeções também foram expressas nos estudos Deloitte-II e CRA.

⁽²⁾ A WIK inclui empresas cujo volume de negócios é de 3 milhões de euros.

⁽³⁾ Estudo Deloitte, p. 36-37.

⁽⁴⁾ Estudo WIK, p. 87.

⁽⁵⁾ CRA, p. 8. Segundo a DPLP, 66 % dos seus custos fixos (ver «*Demonstration of DPLP's entitlement to a risk premium on reasonable profit for the period 1992-2010*», diapositivo 8).

⁽⁶⁾ De acordo com a análise da CRA da amostra das empresas incluídas no grupo de referência I do estudo WIK. Ver secção 3.2 do estudo CRA.

⁽⁷⁾ Tal é particularmente verdade para o grupo restrito das empresas postais e de encomendas da Deloitte.

⁽⁸⁾ A RCA pode ser entendida como um valor de substituição contabilístico (imperfeito) do rendimento económico em questão, a TRI sobre o capital investido.

MDE como indicador de referência da rentabilidade requer uma intensidade de capital idêntica para as empresas incluídas no grupo de referência. Embora seja difícil obter estimativas fiáveis da intensidade de capital ⁽¹⁾, afigura-se que as atividades de distribuição do correio e da imprensa apresentam uma intensidade de capital menor que as atividades de encomendas expresso das grandes multinacionais, como a UPS, a TNT, a FedEx e a DHL ⁽²⁾. Por conseguinte, é possível que o indicador de lucro razoável definido com base em amostras Deloitte sobrevalie o lucro de referência que conviria aplicar a empresas com a mesma estrutura de capital que a DPLP ⁽³⁾.

(309) Tendo em conta as numerosas incertezas que acompanham este exercício de avaliação, a Comissão considera justificado definir um intervalo de variação razoável de MDE com base nas estimativas da Deloitte da MDE mediana para a amostra maior de todos os setores (5,4 %) e a MDE mediana para a amostra das empresas ativas no setor postal e das encomendas (7,4 %) ⁽⁴⁾. O intervalo de variação assim obtido [5,4 % - 7,4 %] constituiria, segundo a Comissão, um «intervalo de variação por defeito» para o lucro razoável, pelo menos para os períodos durante os quais a DPLP estava confrontada com um grau significativo de risco, atendendo ao contrato de compensação em vigor e a medidas de incentivo importantes para se tornar mais eficaz ⁽⁵⁾.

(310) A Comissão considera que o intervalo de variação de [5,4 % - 7,4 %] é adequado como valor por defeito, tanto para as atividades de distribuição de correio da DPLP como para as suas atividades de distribuição da imprensa, pois trata-se de atividades estreitamente ligadas com características comerciais muito semelhantes.

(311) É verdade que a DPLP esteve confrontada com uma concorrência reduzida ou inexistente nos domínios de atividade em causa (distribuição de cartas e da imprensa). Nesta base, coloca-se a questão de saber se será conveniente avaliar o seu lucro com base no benefício mediano das amostras de empresas efetivamente confrontadas com a concorrência e se um valor de referência mais restritivo

(isto é, mais baixo), como o primeiro quartil (percentil 25), não será suficiente para uma empresa na posição da DPLP. Todavia, a Comissão considera que tal abordagem não reconheceria suficientemente a existência de uma variação significativa dos níveis de lucro, tanto entre empresas como no tempo. Além disso, conviria evitar qualquer supressão injustificada de eventuais ganhos de eficiência ao impor um limite máximo tão estrito sobre a MDE obtida *a posteriori* pela empresa.

(312) No processo em causa, a Comissão considera igualmente que é inapropriado basear-se em medidas que vão para além da mediana, como o terceiro quartil ⁽⁶⁾. Dado que a abordagem escolhida define já um intervalo de variação entre diferentes amostras, o valor acrescentado devido à tomada em consideração, para fins estatísticos, de intervalos de variação de um e de outro lado da mediana nas amostras (o intervalo interquartil comumente utilizado nos preços de transferência) parece algo limitado ⁽⁷⁾. Por conseguinte, a Comissão tem em consideração a variação da mediana nos diferentes grupos de referência, em vez da variação em torno da mediana numa amostra particular ⁽⁸⁾.

(313) Mas, sobretudo, dado que o setor «correio» da DPLP apresenta uma menor intensidade de capital do que o dos operadores de encomendas expresso ⁽⁹⁾, parece que utilizar a mediana desta última amostra proporciona já, por si só, uma certa margem de manobra que permite determinar a variação dos níveis de lucro em torno da mediana para as empresas que apresentam uma intensidade de capital inferior, como a DPLP, e recompensar suficientemente os ganhos de eficiência, se for caso disso.

(314) Podem ser efetuadas várias verificações cruzadas de coerência ao comparar o intervalo de variação por defeito mencionado no considerando 308 com outras estimativas disponíveis do lucro razoável. Como referido no início da presente subsecção, é útil proceder a uma verificação cruzada com a MDE mediana do estudo CRA, que é de [...] % ⁽¹⁰⁾. A MDE mediana calculada com base na amostra do grupo de referência II da WIK, limitado às

⁽¹⁾ Ver Oxera (2003), Damodaran (2007).

⁽²⁾ Uma verificação dos relatórios anuais da *Deutsche Post* sugere que a intensidade de capital (o rácio entre os ativos setoriais e o total das receitas setoriais como valor de substituição) da DHL, sua filial de encomendas expresso, é superior à das atividades de correio da DP (ver o relatório anual de 2004, p. 90, quadro 9, *Segment Reporting*).

⁽³⁾ Ver também, WIK, carta de 5 de novembro de 2010.

⁽⁴⁾ Segundo a Comissão, é preferível, no caso em apreço, ter em conta a MDE mediana e não a MDE média, dado que a primeira está menos exposta aos valores extremos do que esta última. A Comissão constata que tanto a mediana como a média são medidas de tendência central e são comumente utilizadas quando se trata de caracterizar a «média».

⁽⁵⁾ Importa salientar que os três relatórios de peritos propuseram valores de referência invariáveis no tempo para a MDE razoável, isto é, valores de referência uniformes aplicáveis durante todo o período examinado. A Comissão não propõe ter em conta o fator tempo enquanto tal, mas fazer uma distinção entre os diversos períodos de regulação, o que é teoricamente diferente.

⁽⁶⁾ Como sugere, por exemplo, a CRA, ver considerando 276 *supra*.

⁽⁷⁾ Na realidade, esta última abordagem poderá ser mais apropriada se a Comissão dispuser de uma amostra pertinente de empresas que possam ser comparadas com a DPLP e a questão parece ser a de saber se um certo nível de lucro observado relativamente à DPLP seria, de um ponto de vista estatístico, sensivelmente diferente da média da amostra.

⁽⁸⁾ Neste contexto, a Comissão constata que a estimativa pela Deloitte do terceiro quartil, nomeadamente para a amostra restrita dos serviços postais e de encomendas, pode ser particularmente sensível à pequena dimensão da amostra.

⁽⁹⁾ Ver o considerando 306.

⁽¹⁰⁾ Os resultados apresentados no estudo CRA baseiam-se numa amostra global (agregada) e não representam, como os resultados da Deloitte ou WIK, médias das estimativas anuais. Por razões de coerência, a Comissão calculou a média das medianas anuais a partir da amostra CRA e o resultado (6,7 %) não difere muito da mediana global apresentada no estudo CRA (6,6 %).

empresas cujo volume de negócios é superior a 100 milhões, produz uma MDE de 7,1 %. A Comissão conclui que estes valores estão incluídos no intervalo de variação [5,4 % - 7,4 %], o que reforça a alegação de que este intervalo de variação pode ser considerado razoável.

- (315) De um modo geral, a Comissão chega, pois, à conclusão de que uma margem por defeito compreendida entre [5,4 % - 7,4 %] parece constituir uma margem de referência adequada para o lucro, pelo menos para os períodos durante os quais a DPLP se viu confrontada com um grau significativo de risco e com importantes incentivos à eficiência.

Uma margem de lucro razoável na ausência de risco significativo ligado ao contrato

- (316) De um modo geral, a Comissão considera que se o contrato entre o operador histórico e as autoridades públicas implicar que o serviço público esteja associado a um grau significativo de risco, o lucro razoável concedido ao operador histórico deve ser proporcional ao nível correspondente de risco incorrido. Se, ao contrário, o contrato apenas implicar pouco risco, o nível de lucro razoável deverá ser baixo.
- (317) Na secção anterior, a Comissão explicou os seus esforços para definir um intervalo de variação por defeito de lucro razoável de [5,4 % - 7,4 %], que é considerado adequado para os contratos com um nível de risco significativo. É difícil quantificar o valor de referência adequado em termos de intervalo de variação de MDE razoável em caso de baixo risco, mas é evidente que tal intervalo de variação de MDE deveria situar-se à esquerda da repartição na amostra dos níveis de lucro observados. A Comissão considera justificado, nesta perspetiva, adotar um intervalo de variação para o lucro razoável baseado no primeiro quartil (percentil 25) em vez da mediana.
- (318) O recurso ao percentil 25 como valor de referência para os contratos de baixo risco permite um intervalo de variação de MDE razoável de [3,6 % - 4,8 %] com base nas diferentes amostras Deloitte.
- (319) Também neste caso, uma comparação com os resultados da CRA sobre os operadores postais históricos pode constituir uma outra verificação cruzada útil. A média do percentil 25 anual calculado pela Comissão é igual a [...] %. A Comissão conclui que estes valores estão incluídos no intervalo de variação [3,6 % - 4,8 %], o que reforça a alegação de que este intervalo de variação pode ser considerado razoável.
- (320) De um modo geral, a Comissão chega, pois, à conclusão de que uma margem por defeito compreendida num intervalo de variação de [3,6 % - 4,8 %] parece constituir

uma margem de referência adequada do lucro, para os períodos durante os quais a DPLP esteve confrontada com um baixo grau de risco.

Avaliação dos riscos inerentes aos contratos que vinculam a DPLP

- (321) Tal como explicado na introdução da presente secção, o risco suportado pela DPLP depende do mecanismo de compensação aplicado pela Bélgica. Este mecanismo está previsto nos vários contratos de gestão celebrados entre a DPLP e o Estado belga e varia ao longo do tempo. Por conseguinte, afigura-se razoável ter em conta diferentes intervalos de variação para a «MDE razoável» de acordo com o mecanismo de compensação em vigor, que determina o nível de risco com que é confrontada a DPLP, mas também em que medida a DPLP é incentivada a aumentar a sua produtividade.
- (322) Neste contexto, a Comissão pretende sublinhar que a caracterização do risco nos contratos não depende da simples presença do risco nos contratos de gestão da DPLP, ou mesmo do nível absoluto de risco, mas sim da medida em que o risco é superior ou inferior ao enfrentado pelas empresas que figuram nos mesmos grupos de amostras. O mesmo se aplica à intensidade das medidas que incentivam a DPLP a obter ganhos de eficiência. Dado que esses grupos de amostras se compõem de empresas ativas num ambiente concorrencial, estas são normalmente confrontadas com um risco importante e com fortes incentivos para se tornarem mais eficientes.
- (323) A Comissão considera que o quarto contrato de gestão (2006-2010) prevê claramente mecanismos que incluem compromissos a longo prazo sobre os preços e o financiamento baseados em parâmetros *ex ante*. Tal aplica-se às atividades da DPLP relativas tanto à distribuição de correio como à imprensa.
- (324) Mais especificamente, no que diz respeito à distribuição da imprensa, o artigo 9.º do quarto contrato de gestão prevê que durante a vigência do contrato (período normal de 5 anos), a média ponderada das tarifas para a prestação de serviços pertencentes ao «cabaz dos pequenos utilizadores» não aumentará mais rapidamente do que permite um mecanismo de limitação máxima dos preços baseado no índice-saúde (um índice específico dos preços no consumidor) e um bónus de qualidade que reflete a percentagem de correio individual distribuído no tempo. Segundo a Comissão, fixar desta forma as tarifas para todo o período do contrato apresenta todas as características de um contrato de incentivo, o que expõe a empresa a um nível de risco significativo.
- (325) No que respeita à distribuição da imprensa, o artigo 2.º do quarto contrato de gestão especifica que durante o período do contrato, as tarifas de distribuição da imprensa não podem aumentar mais rapidamente do que

o índice-saúde. Para cobrir os custos líquidos de distribuição da imprensa, tendo em conta as eficiências previstas, o artigo 13.º, n.º 2, fixa a compensação anual a que a DPLP tem direito em 290 613 000 euros (montante ajustado para ter em conta a inflação) ⁽¹⁾. O artigo 13.º, n.º 5, prevê que se o conteúdo ou as condições do SIEG mudarem ou se ocorrer uma evolução significativa nos custos que a DPLP não pode controlar, as partes examinarão se o montante da compensação deve ser adaptado para acompanhar essa evolução dos custos. Tal adaptação passa por uma decisão do Conselho de Ministros. A Comissão reconhece que esta cláusula pode ser interpretada como uma cláusula de salvaguarda reintroduzindo certos elementos *ex post* no contrato (que protegem a DPLP contra o risco). Todavia, a Comissão considera que os termos utilizados pelas autoridades públicas são suficientemente evasivos e que a DPLP não pode, por conseguinte, contar com a sua utilização. De um modo geral, a Comissão considera que as disposições tomadas para as atividades da DPLP relacionadas com a distribuição da imprensa implicam um compromisso a longo prazo sobre o nível de compensação.

(326) Consequentemente, segundo a Comissão, o quarto contrato de gestão (2006-2010) não pode ser considerado como induzindo um baixo risco, mas sim como implicando um grau significativo de risco. Em geral, o intervalo de variação por defeito de [5,4 % - 7,4 %] parece ser apropriado aos dois tipos de atividades previstas pelo quarto contrato de gestão.

(327) Em contrapartida, os contratos de gestão anteriores (até 2005) parecem basear-se, em grande medida, em mecanismos de preços e de compensação que incluem um baixo nível de risco para a DPLP.

(328) No que respeita à fixação dos preços dos selos, a Comissão observa que os três primeiros contratos de gestão não aplicam qualquer mecanismo de limitação dos preços do tipo utilizado no quarto contrato de gestão (que prevê um compromisso a longo prazo sobre os preços). Estes contratos referem-se antes, de um modo geral, a

tarifas baseadas nos custos reais, estabelecidas com base em princípios contabilísticos adequados ⁽²⁾.

(329) Do mesmo modo, relativamente à distribuição da imprensa, a Comissão observa que os três primeiros contratos de gestão não preveem qualquer orçamento de montante fixo que abranja o período do contrato de forma idêntica ao quarto contrato de gestão ⁽³⁾. Referem-se, antes, às compensações com base nos custos reais ⁽⁴⁾. A Comissão constata que o segundo contrato definia ainda um limite máximo global para a compensação, mas os montantes compensatórios efetivos observados durante o período parecem pôr em causa o caráter realmente vinculativo do limite máximo ⁽⁵⁾. O primeiro contrato de gestão fixava igualmente uma dotação anual (compensação), mas a Comissão observa que, ao mesmo tempo, o contrato não definiu um limite máximo a longo prazo para as tarifas da distribuição da imprensa.

(330) Por conseguinte, a Comissão considera que o intervalo de variação de [3,6 % - 4,8 %], que era considerado razoável na ausência de risco significativo ligado ao contrato, deve ser aplicado tanto à distribuição da imprensa como à distribuição do correio para o período correspondente aos três primeiros contratos de gestão.

(331) A Comissão constata que uma abordagem baseada nos contratos é também proposta pelas autoridades belgas no documento que apresentaram em 14 de dezembro de 2011. Embora a metodologia proposta suscite várias questões relativas aos fatores de risco e à forma como estes são ponderados ⁽⁶⁾, uma análise por período contratual classificando essencialmente o risco incorrido pela DPLP segundo uma escala de três níveis (baixo, médio, elevado) está geralmente conforme com a abordagem adotada pela Comissão. No conjunto, a classificação pertinente, feita pela DPLP, dos contratos em termos de risco parece coadunar-se com a análise da Comissão, dado que as autoridades belgas consideram igualmente que o quarto contrato é globalmente mais arriscado do que os três primeiros.

⁽¹⁾ «Com base numa análise dos custos e rendimentos referidos no ponto 1º, realizada pelo BIPT em colaboração com o Colégio dos Comissários da LA POSTE, e tendo em conta as medidas de poupança previstas pela gestão da LA POSTE para alinhar a estrutura dos custos da LA POSTE com a média europeia do setor, a intervenção financeira do Estado referida no ponto 1º é fixada num montante anual de 290 613 000 euros, para cada um dos períodos 24/9/05 - 23/9/06, 24/9/06 - 23/9/07, 24/9/07 - 23/9/08, 24/9/08 - 23/9/09, 24/9/09 - 23/9/10.»

⁽²⁾ Assim, o artigo 3.º do segundo contrato de gestão (1997-2001) dispõe: «*Les prix doivent être fondés sur les coûts réels. Ces coûts sont déterminés en fonction des règles comptables applicables aux entreprises commerciales et dont les principes comptables sont conformes à ceux acceptés par l'institut des réviseurs d'entreprises.*» (Os preços devem basear-se nos custos reais. Esses custos são determinados em função das regras contabilísticas aplicáveis às empresas comerciais e cujos princípios contabilísticos estão em conformidade com os aceites pelo Instituto de Auditores.) A mesma terminologia é utilizada nos primeiro e terceiro contratos de gestão.

⁽³⁾ Esta opinião sobre o segundo e o terceiro contratos de gestão figura no documento apresentado pelas autoridades belgas em 14 de dezembro. O diapositivo 29 desta apresentação indica que nos segundo e terceiro contratos de gestão, a compensação estava baseada nos custos reais (e não em montantes fixos).

⁽⁴⁾ Assim, o artigo 3.º do segundo contrato de gestão (1997-2001) dispõe: «*LA POSTE facture périodiquement à l'État, sur la base des coûts réels, les prestations fournies à un prix inférieur au prix de revient.*» (LA POSTE fatura periodicamente ao Estado, com base nos custos reais, as prestações fornecidas a um preço inferior ao preço de custo.)

⁽⁵⁾ Ver o considerando 38.

⁽⁶⁾ A apresentação não dá qualquer indicação quanto aos pesos relativos dos vários fatores de risco.

Conclusão relativa ao nível de lucro razoável

- (332) A Comissão chegou à conclusão que um intervalo de variação por defeito da margem de exploração (MDE) compreendido entre [5,4 % - 7,4 %] constitui um intervalo de referência adequado para definir o lucro razoável para os períodos durante os quais a DPLP enfrentou um risco significativo e ter em conta os fortes incentivos à eficiência.
- (333) A Comissão concluiu também que um intervalo de variação da MDE compreendido entre [3,6 % - 4,8 %] constitui um intervalo de referência adequado para definir o lucro razoável para os períodos durante os quais a DPLP não incorria qualquer risco significativo.
- (334) A fim de ter em conta os esforços que, segundo as autoridades belgas, a DPLP consentiu para realizar ganhos de eficiência, a Comissão decidiu dar provas de prudência ao utilizar os limites superiores destes dois intervalos de variação para fixar o lucro razoável a incluir nos custos dos serviços públicos. Esta abordagem também é destacada no estudo Deloitte (ver considerando 292), segundo o qual o recurso a intervalos de variação seria oportuno, tendo em conta a necessidade de não penalizar os resultados superiores à média obtidos graças a ganhos de eficiência.
- (335) A Comissão considera que os três primeiros contratos de gestão (1992-1996, 1997-2002 e 2003-2005) apresentam um risco baixo e que um nível de lucro razoável correspondendo a uma MDE de 4,8 % pode ser aplicado tanto à distribuição do correio como da imprensa. Considera, em contrapartida, que o quarto contrato de gestão (2006-2010) está associado a um risco significativamente mais importante, pelo que um nível de lucro razoável correspondendo a uma MDE de 7,4 % pode ser aplicado tanto à distribuição do correio como da imprensa.

Controlo da sobrecompensação relativa ao período coberto pelo primeiro contrato de gestão (1992-1996)

- (336) O primeiro contrato de gestão especifica que a compensação anual paga pelo Estado se destina ao conjunto das missões de serviço público.
- (337) Por conseguinte, a eventual sobrecompensação deve ser calculada adicionando a totalidade dos custos e das receitas de todas as missões de serviço público.
- (338) A compensação anual paga pelo Estado para as missões de serviço público deve ser incluída nas receitas. As compensações anuais recebidas pela DPLP ao abrigo do primeiro contrato de gestão representam um montante total de 1,5 mil milhões de euros.
- (339) Além disso, devem ser tomadas em consideração as medidas de auxílio seguintes:

Transferência de imóveis

- (340) O primeiro contrato de gestão também previa uma transferência de imóveis do Estado para a DPLP. Esta transferência de propriedade de imóveis no valor de 112,2 milhões de euros, pela qual não foi paga qualquer contra-

partida, deve ser incluída nas receitas da DPLP para efeitos do cálculo da sobrecompensação relativa ao período coberto pelo primeiro contrato de gestão. A DPLP não tinha pago qualquer contrapartida ao Estado pela utilização dos edifícios durante o período que precedeu a transferência.

Compensação diferida de SIEG para 1996, no montante de 62 milhões de euros, paga sob a forma de injeção de capitais em 1997

- (341) Em 1997, foi pago pelo Estado à DPLP um montante de 62 milhões de euros, contabilizado pela mesma como uma injeção de capitais. As autoridades belgas reconheceram, posteriormente, que esta transferência correspondia, de facto, ao pagamento diferido do saldo da compensação anual prevista para 1996 pelo primeiro contrato de gestão.
- (342) À partida, o montante em questão não tinha sido pago atempadamente à DPLP em 1996, embora a compensação do Estado fosse inferior ao montante anual previsto pelo contrato de gestão para o ano em questão.
- (343) Para efeitos do controlo da sobrecompensação, o pagamento de 62 milhões de euros está incluído na compensação dos SIEG para o período coberto pelo primeiro contrato de gestão.
- (344) O cálculo da sobrecompensação para o primeiro contrato de gestão pode ser resumido do seguinte modo:
- Custos líquidos (custos - receitas) do conjunto das missões de serviço público, incluindo a obrigação de serviço universal (OSU)
 - Lucro razoável autorizado para os SIEG
 - + Transferência de imóveis
 - + Transferência de imóveis
 - + Injeção de capitais de 1997
-
- = Sobrecompensação

Controlo da sobrecompensação relativa ao período coberto pelos três contratos de gestão seguintes (1997-2010)

- (345) Para os três contratos de gestão seguintes, o cálculo da sobrecompensação só tomará em consideração os custos e as receitas dos SIEG que, por força das disposições dos contratos, podem ser objeto de uma compensação de serviço público. Não serão tomados em consideração os custos e as receitas correspondentes aos outros SIEG que, em conformidade com as disposições dos contratos

de gestão, não podiam beneficiar de um auxílio. Como o serviço postal universal não faz parte das atividades que beneficiam de um auxílio, o seu custo líquido potencial não será tido em conta e deve ser integralmente financiado pela DPLP a partir dos seus recursos próprios, em conformidade com o mandato de serviço público definido pelos contratos de gestão. As atividades que, em conformidade com os contratos de gestão, beneficiam do montante de compensação previsto englobam, nomeadamente, a distribuição da imprensa (jornais diários e publicações periódicas) e os outros serviços públicos enumerados no considerando 33.

- (346) Devido às tarifas pouco elevadas praticadas para a distribuição da imprensa, os SIEG que beneficiam de um auxílio são globalmente deficitários.
- (347) Na medida em que a eventual sobrecompensação de um determinado serviço pode ser utilizada para financiar os custos líquidos decorrentes de outras missões de serviço público subcompensadas, todos os custos e receitas relativos aos SIEG elegíveis para auxílios ao abrigo dos contratos de gestão serão adicionados para efeitos do cálculo.
- (348) As compensações anuais recebidas pela DPLP ao abrigo destes três contratos de gestão representam um montante total de 3,5 mil milhões de euros.

Tomada em consideração dos lucros excedentários provenientes do setor reservado

- (349) Além das compensações previstas nos contratos de gestão, a DPLP beneficiou, durante o período de inquérito, de direitos exclusivos conferidos pelo Estado para a prestação de serviços postais reservados. Embora os eventuais excedentes líquidos provenientes deste setor reservado não constituam recursos estatais para efeitos do controlo dos auxílios estatais e não possam, portanto, ser objeto de uma ordem de reembolso em caso de sobrecompensação, podem e devem ser tidos em conta, no âmbito da aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, aquando da apreciação da necessidade e da proporcionalidade de qualquer outro auxílio público concedido ao mesmo operador a título de compensação de serviços públicos. Por conseguinte, aquando da apreciação da compatibilidade da compensação concedida à DPLP a título dos vários contratos de gestão à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, os lucros excedentários realizados pelo operador postal belga neste setor reservado serão deduzidos dos custos dos SIEG elegíveis para uma compensação de serviço público por força das disposições dos referidos contratos.
- (350) A este respeito, deve notar-se que este princípio está inscrito no enquadramento sobre os SIEG, que dispõe que «se a empresa em questão dispuser de direitos especiais ou exclusivos associados a outro serviço de interesse económico geral que gerem lucros superiores ao lucro razoável ou se beneficiar de outras vantagens concedidas pelo Estado, os mesmos devem ser tomados em consideração, independentemente da sua qualificação face ao

artigo 87.º do Tratado CE, sendo adicionados às receitas»⁽¹⁾. Este princípio reflete a condição de necessidade e de proporcionalidade inerente ao artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Com efeito, o auxílio pago por um SIEG para além dos lucros excedentários que resultem de um direito exclusivo ou especial concedido ao operador e suficiente para cobrir os custos de outro SIEG, não é necessário à prestação do referido SIEG. O operador que realiza estes lucros excedentários já beneficia de uma medida pública que lhe permite assegurar o SIEG em condições de equilíbrio económico, pelo que não é necessária qualquer compensação suplementar.

- (351) Por conseguinte, qualquer lucro excedentário no setor reservado resultante do direito exclusivo concedido deve ser tido em conta para se considerar a necessidade das compensações dos SIEG em causa concedidas à DPLP.
- (352) Em consequência, qualquer lucro gerado pelo setor reservado (OSU R) que exceda o nível de lucro razoável é tomado em consideração na análise da sobrecompensação dos SIEG.
- (353) Todavia, como o setor reservado está sobretudo destinado a financiar o serviço universal, qualquer perda registada noutros domínios do serviço universal reduz a contribuição do setor reservado para os custos dos outros SIEG conexos.

Custos induzidos pelos condicionalismos ligados à obrigação de serviço universal

- (354) Além disso, para determinar o lucro excedentário efetivamente gerado pelo setor reservado, é necessário ter em conta os custos que são induzidos pela obrigação de serviço universal, mas que são suportados por atividades que saem do âmbito do serviço universal. Em conformidade com a jurisprudência Chronopost, os custos da rede de retalho são repartidos na contabilidade analítica da DPLP entre as atividades que necessitam de recorrer à rede, o que inclui produtos do serviço universal, mas não só. Mais particularmente, a obrigação imposta à DPLP de manter uma rede de retalho de uma determinada amplitude e densidade, para fornecer um serviço postal universal com um nível de qualidade suficientemente elevado, definido pelas autoridades belgas, implica perdas para as atividades comerciais que não estão abrangidas pelo conceito de serviço universal, dado que uma parte dos custos da rede de retalho, de acordo com a jurisprudência Chronopost, é imputada aos produtos comerciais que utilizam a rede de retalho.
- (355) Condicionalismo de rede imposto pelos contratos de gestão: os condicionalismos impostos pelo Estado dizem respeito à densidade e ao tipo de pontos de serviço

⁽¹⁾ Ponto 17 do enquadramento dos SIEG.

postal (estações de correios e/ou serviços de correios) que constituem a rede de retalho. Estão definidos nos contratos de gestão sucessivos. Assim, o quarto contrato de gestão (2005-2010) prevê:

- a) a obrigação geral de manter uma rede que permita a prestação do serviço universal e dos outros serviços públicos confiados à DPLP ⁽¹⁾;
 - b) a obrigação de manter, pelo menos, 1 300 pontos de serviço postal (estações de correios e serviços de correios ⁽²⁾);
 - c) a obrigação de manter, pelo menos, 589 estações de correios;
 - d) além disso, a distância máxima, por estrada, entre cada ponto de serviços de correios oferecendo um conjunto de serviços de base e uma estação de correios propondo um conjunto completo de serviços não pode exceder 10 km.
- (356) As autoridades belgas consideram que os requisitos específicos aplicáveis ao número e ao tipo de pontos de serviço postal que compõem a rede de retalho da DPLP constituem uma obrigação distinta de presença territorial imposta pelo Estado para além das exigências ligadas à

obrigação de serviço universal (OSU). Nesta base, a Bélgica considera que todos os custos líquidos correspondentes a esta obrigação específica de presença territorial deveriam ser compensados pelo Estado.

- (357) Quantificação do condicionalismo de rede: a fim de determinar os custos líquidos que a obrigação de manter uma rede de retalho com, pelo menos, 1 300 pontos de serviço postal, com um mínimo de 589 estações de correios, implica para a DPLP, as autoridades belgas compararam a rede de retalho real, cuja densidade e cujo tipo de pontos de serviço postal são impostos pelo Estado, a uma rede de retalho hipotética que a DPLP exploraria se não devesse ter em conta esses condicionalismos específicos. Por outras palavras, a rede de retalho hipotética é a que a DPLP teria optado por explorar em condições comerciais se o Estado não lhe tivesse imposto obrigações de serviço público.
- (358) As autoridades belgas consideram que esta rede hipotética seria apenas constituída por serviços de correios. As estações de correio desapareceriam. Todavia, para poder continuar a servir o mesmo volume total de clientes, a DPLP teria de aumentar consideravelmente o número de serviços de correios.

Comparação entre a rede de retalho atual da DPLP e uma rede hipotética na ausência de obrigações impostas pelo Estado

	Número total de pontos de serviço postal Estações de correios (a) + serviços de correios (b)	(a) Número de estações de correios (pontos de serviço postal específicos, geridos pela própria DPLP)	(b) Número de serviços de correios (pontos de serviço situados nas instalações de terceiros)
Rede de retalho real da DPLP (final de 2009)	1 401 =	713 +	688
Rede de retalho hipotética na ausência de condicionalismos impostos pelo Estado (segundo as autoridades belgas)	[...] =	[...] +	[...]
Obrigação da rede de retalho imposta pelo Estado	Mínimo 1 300	Mínimo 589	Nenhuma obrigação

- (359) Como se depreende do quadro anterior, a rede de retalho real da DPLP cumpre os requisitos do Estado: o número total de pontos de serviço postal e o número de estações de correios são ambos superiores ao nível requerido. Em

contrapartida, a rede hipotética que a DPLP exploraria se fosse autorizada a escolher a sua rede de retalho com base em considerações puramente comerciais seria muito diferente: o número total de serviços de correios aumentaria, mas as estações de correios geridas pela DPLP desapareceriam.

⁽¹⁾ Artigo 19.º «La Poste maintiendra une infrastructure de base du réseau de collecte, tri, transport et distribution appropriée pour respecter ses obligations relatives à la prestation du service universel et autres missions de service public visées à l'article 2 du présent contrat de gestion.» (La Poste manterá uma infraestrutura de base da rede de recolha, triagem, transporte e distribuição adequada para respeitar as suas obrigações relativas à prestação do serviço universal e outras missões de serviço público referidas no artigo 2.º do presente contrato de gestão.)

⁽²⁾ As estações de correios são pontos de serviço postal autónomos explorados por pessoal da DPLP, enquanto os serviços de correios são pontos de serviço situados em instalações de terceiros, tais como supermercados ou livrarias, que não são explorados por pessoal da DPLP. Enquanto todos os custos das estações de correios são suportados pela DPLP, os terceiros que acolhem um serviço de correios recebem uma simples remuneração de serviço pelas operações postais aí efetuadas. Daí resulta que os serviços de correios são significativamente mais baratos para a DPLP do que as estações de correios separadas e autónomas.

- (360) Realidade do condicionalismo de rede: convém precisar que o condicionalismo que o Estado impõe à DPLP não está claramente estabelecido.

- (361) Em primeiro lugar, a rede efetivamente mantida pela DPLP é mais importante do que exige o Estado. Tanto o número total de pontos de serviço postal como o número de estações de correios são superiores ao mínimo requerido pelo Estado, o que pode levar a pensar que as obrigações que tem de cumprir não pesam na DPLP, que mantém, por sua livre vontade, uma rede da dimensão atual.

- (362) As autoridades belgas explicam este excedente de estações de correios pela condição de distância de 10 km, pela necessidade de dispor de uma margem de segurança para fazer face aos encerramentos inesperados de serviços de correios e pela sua intenção de elevar o número mínimo exigido de estações de correios para 650 no próximo contrato de gestão, pelo que seria contraproducente alinhar-se pelo número atualmente fixado fechando estações de correios para as reabrir ao fim de algum tempo. As autoridades belgas alegam que é por estas razões que a DPLP não foi capaz de reduzir mais o número de estações de correios para o aproximar do mínimo requerido de 589. No seu entender, apesar do excedente nominal de pontos de serviço postal, a atual configuração da rede, que dispõe de 713 estações de correios, é, de facto, ditada pelos requisitos do Estado.
- (363) Em segundo lugar, o método utilizado pelas autoridades belgas baseia-se na retopolação dos custos da rede de retalho de 2009 a 1992. Tal retopolação implica inevitavelmente incertezas metodológicas. O modelo comercial dos serviços de correios não está necessariamente disponível desde 1992. Além disso, no passado, o pessoal da DPLP era essencialmente composto de agentes estatutários cujos custos salariais eram muito rígidos. Apesar de os serviços de correios não serem geridos pelo pessoal da DPLP, os agentes estatutários que já não estivessem afetados às estações de correios continuavam a ser remunerados pela DPLP. Por conseguinte, é pouco provável que o potencial encerramento de estações de correios no início do período abrangido pelo inquérito tivesse podido implicar uma diminuição direta dos custos salariais. Em contrapartida, este tipo de economias podia ter sido realizado, em certa medida, em 2009, visto que o pessoal era, então, constituído por mais contratuais. Tendo em conta a transição progressiva para um pessoal com estatuto menos rígido e os melhoramentos sucessivos do sistema de contabilidade analítica, pode considerar-se que os dados contabilísticos relativos aos exercícios mais recentes estão isentos deste tipo de distorção. Todavia, dado que mais de 20 000 funcionários continuam a trabalhar para a «bpost» e que não podem ser nem empregados nos serviços de correios nem despedidos, a substituição de todas as estações de correios por serviços de correios continua a ser, ainda hoje, uma opção teórica e irrealista.
- (364) No entanto, as autoridades belgas salientaram que, no passado, os custos de potenciais despedimentos teriam sido compensados por economias de custos de exploração e pela venda dos edifícios tornados inúteis. No que se refere à fiabilidade dos dados relativos ao período de 1992-2002, as autoridades belgas afirmam que, com efeito, os custos da rede de retalho foram provavelmente subestimados, porque certos elementos que poderiam ter sido considerados custos de rede foram agrupados noutros centros de custos. Consequentemente, os pontos fracos do método de retopolação seriam atenuados pelas outras hipóteses, prudentes, escolhidas pelas autoridades belgas para o cálculo dos custos dos exercícios anteriores.
- (365) Existência de uma obrigação específica de presença territorial: mesmo admitindo a existência de um condicionamento de rede, não parece justificada a alegação das autoridades belgas de que este condicionamento é acompanhado por uma missão distinta de presença territorial. Verifica-se, com efeito, que os contratos de gestão não contêm disposições específicas que definam uma verdadeira obrigação de presença territorial que seria distinta e iria além das exigências ligadas às obrigações de serviço universal e às outras obrigações de serviço público. Pelo contrário, os contratos de gestão celebrados entre a DPLP e o Estado belga especificam que o condicionamento de rede tem por único objetivo assegurar o serviço universal e os outros SIEG (distribuição de jornais diários e de publicações periódicas, contas e vales ou transferências postais, etc.) e os custos de rede necessários para o efeito já são, *a priori*, contabilizados nas contas destes vários serviços ⁽¹⁾. Além disso, os contratos de gestão não preveem qualquer mecanismo destinado a compensar os custos de uma obrigação de presença territorial. A Comissão observou que a obrigação de definir previamente os parâmetros de cálculo da compensação foi introduzida no enquadramento sobre os SIEG de 2005 e que foi para o período posterior a 2005 que foi constatada uma sobrecompensação dos custos de SIEG suportados pela DPLP (ver considerando 386).
- (366) Importa salientar que, nos termos do artigo 3.º da Diretiva 97/67/CE, os Estados-Membros devem impor aos seus operadores postais históricos a obrigação de prestar um serviço universal com um nível de qualidade adequado, designadamente em termos de cobertura geográfica. Esta cobertura territorial, que existe no presente processo relativo à Bélgica, é todavia apenas um dos múltiplos aspetos da obrigação de serviço universal. Nos contratos de gestão que confiam a missão de serviço universal à DPLP, a Comissão não releva qualquer menção de uma missão suplementar que obrigue o operador postal histórico a manter uma rede mais importante, com mais estações do que exige a cobertura territorial requerida pela obrigação de serviço público e os outros serviços públicos conexos e que responda a uma lógica de coesão ou de desenvolvimento territorial. Não há dúvida que cada estação de correios explorada pela DPLP para assegurar o serviço universal contribui para a coesão territorial ⁽²⁾, mas, de um ponto de vista jurídico, a obrigação de manter essa estação de correios está relacionada com a necessidade de garantir um serviço postal universal e outros serviços conexos com uma qualidade suficiente. Por força da jurisprudência aplicável, para poder invocar uma missão territorial complementar, a DPLP deveria ser encarregada da missão distinta e claramente definida de manter estações para além da rede postal cuja dimensão foi fixada para o serviço universal. Este mandato deveria especificar as obrigações, os custos daí resultantes, bem como o sistema de financiamento dos custos líquidos da missão territorial suplementar.

⁽¹⁾ Primeiro contrato de gestão: artigo 1.º do aditamento de 10.5.1995; segundo contrato de gestão: artigo 4.º; terceiro contrato de gestão: artigo 22.º e quarto contrato de gestão: artigo 19.º

⁽²⁾ Diretiva 2002/39/CE, considerando 6, e Diretiva 2008/6/CE, considerando 18 a 22.

- (367) A Comissão não encontra nenhum destes elementos nos contratos de gestão celebrados entre o Estado e a DPLP. As autoridades belgas e a DPLP tentam, de facto, justificar, *a posteriori* e de forma artificial, a existência de uma missão territorial distinta, alegando que a cobertura territorial fixada nos contratos de gestão tem uma dupla razão de ser: resulta tanto da missão de serviço universal como de uma alegada missão territorial para além da obrigação de serviço universal. Todavia, os contratos correspondentes não contêm qualquer disposição que aponte para uma alegada missão territorial distinta que obrigue a DPLP a manter uma rede mais importante do que o previsto para a prestação do serviço universal.
- (368) Há que notar que o carácter artificial das alegações das autoridades belgas e da DPLP decorre também do seu próprio raciocínio. Para diminuir o nível de uma eventual sobrecompensação, as autoridades belgas pretendem que a Comissão considere como custos gerados por uma missão territorial suplementar que ultrapasse a obrigação de serviço universal a diferença entre o custo real de uma estação de correios de pleno direito e o de um hipotético serviço de correios que a substituiria. Este raciocínio não se baseia numa rede hipotética mais importante que a DPLP manteria para atingir objetivos territoriais. Limita-se a destacar o custo adicional da cobertura do serviço universal, que, em conformidade com os contratos de gestão, não dá origem a qualquer auxílio. Esta ausência de objetivo territorial é confirmada pelo facto de que as autoridades belgas deveriam aumentar consideravelmente o número de serviços de correios para fornecer o serviço universal, uma vez que é impossível assegurá-lo com o mesmo número de serviços de correios.
- (369) Todavia, pode observar-se que, embora não pareça possível aceitar a alegação das autoridades belgas que invocam uma obrigação real e distinta de presença territorial, o condicionalismo de rede imposto pelo Estado belga, que exige a manutenção de uma rede que permita assegurar o serviço universal e os outros serviços públicos, não diz respeito unicamente a esses serviços; induz também custos adicionais para os serviços comerciais.
- (370) Segundo a contabilidade por atividades, e em conformidade com a jurisprudência Chronopost, todas as atividades que utilizam a rede de retalho contribuem para os custos comuns, tal como explicado no considerando 354. Consequentemente, todos os produtos, incluindo os produtos comerciais, contribuem para os custos de rede. Os custos resultantes da obrigação, imposta pelo Estado, de manutenção das estações de correios pesam sobre os produtos comerciais, que parecem constantemente gerar perdas embora sejam vendidos ao preço do mercado. A DPLP propõe os seus serviços comerciais através da rede porque estes financiam uma parte dos custos fixos desta última e contribuem assim indiretamente para o serviço universal.
- (371) De um ponto de vista económico, afigura-se sensato, aquando da avaliação da sobrecompensação da DPLP, ter em conta as perdas registadas pelos produtos comerciais, que são induzidas pelas obrigações de serviço universal e de outros serviços públicos. Se a DPLP tem interesse económico em utilizar a rede de retalho para

a venda de produtos comerciais, tal tem como consequência, do ponto de vista da contabilidade analítica, que uma parte dos custos de rede que, de outro modo, seria imputada ao serviço público, acaba por onerar os produtos comerciais que, por esse facto, parecem ser deficitários.

Sistema de cálculo da sobrecompensação

- (372) Por conseguinte, o cálculo da sobrecompensação no caso em apreço pode ser resumido da seguinte forma:

– Custo líquido (custos – receitas) dos SIEG

– Lucro razoável autorizado para os SIEG

+ Compensações anuais dos SIEG

+ Lucros excedentários em excesso provenientes do setor reservado do serviço universal (após financiamento do serviço universal, incluindo o sobrecusto de rede que implica para os serviços comerciais)

= Sobrecompensação

Compatibilidade das injeções de capitais

- (373) A compatibilidade da injeção de capitais de 1997 deve ser apreciada mais adiante no âmbito da apreciação da compatibilidade das compensações anuais dos SIEG, uma vez que não se trata de uma recapitalização distinta, mas sim de um pagamento ligado à compensação concedida para as missões de serviço público relativas ao período de 1992-1996.
- (374) Como a injeção de capitais de 2003 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, não se coloca a questão da compatibilidade.
- (375) Como a injeção de capitais de 2006 não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, não se coloca a questão da compatibilidade.

Incompatibilidade da garantia do Estado

- (376) Deve referir-se que a garantia do Estado não figura no contrato de gestão como compensação das obrigações de serviço público e, portanto, a sua compatibilidade não pode ser apreciada à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. Não tendo as autoridades belgas indicado nenhuma outra base adequada para estabelecer a respetiva compatibilidade e não tendo a Comissão encontrado nenhuma, a medida constitui um auxílio ao funcionamento, incompatível com o mercado interno e deve, por isso, ser recuperado.

Medidas fiscais

- (377) Como já indicado, a isenção do imposto sobre as sociedades não conferiu qualquer vantagem à DPLP e, por conseguinte, não constitui um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE.

- (378) As isenções do imposto predial e dos impostos locais constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, mas devem ser consideradas como auxílios existentes, uma vez que foram postas em prática antes da entrada em vigor do Tratado. Note-se, além disso, que estas medidas fiscais não figuram nos contratos de gestão como compensação das obrigações de serviço público.
- (379) Consequentemente, as isenções fiscais não afetam o cálculo da sobrecompensação, que é baseado nos custos efetivamente suportados pela DPLP (que já integram os efeitos destas isenções fiscais).
- (380) Assim, as isenções fiscais serão tratadas no âmbito de um processo distinto relativo aos auxílios existentes, em con-

formidade com os artigos 17.º, 18.º e 19.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (1).

6.3.3.3. Cálculo do montante da sobrecompensação

- (381) O montante da sobrecompensação pode ser calculado com base na apreciação exposta na subsecção 6.3.3.2. Em conformidade com o mecanismo de financiamento do serviço público criado pelas autoridades belgas nos contratos de gestão, a sobrecompensação será calculada separadamente para cada período de mandato.

Primeiro contrato de gestão: 1992-1996

		<i>(em milhares de EUR)</i>	
-	Custos líquidos do serviço público	:	- [...] (margem de exploração de 4,8 %)
-	Custos de rede induzidos	:	- [...]
-	Lucro razoável autorizado	:	- [...]
+	Compensações pagas pelo Estado	:	+ [...]
+	Injeção de capitais (1997)	:	+ 62 000 (compensação SIEG diferida)
+	Transferência de imóveis	:	+ 112 209
<hr/>		<hr/>	
=	Sobrecompensação	:	= [...]

Segundo contrato de gestão: 1997-2002

Cálculo dos lucros excedentários em excesso provenientes do setor reservado do serviço universal (OSU R)

		<i>(em milhares de EUR)</i>	
+	Lucros excedentários OSU R	:	+ [...] (lucros OSU R que excedam uma margem de exploração de 4,8 %)
	Custos de rede induzidos pela OSU	:	[...]
	Custo líquido OSU NR	:	[...] (OSU NR em perda)
	Lucro razoável OSU NR	:	[...] (margem de exploração de 4,8 %)
<hr/>		<hr/>	
=	Custos do serviço universal devendo ser financiados pelo setor reservado	:	= [...]
	Lucros excedentários em excesso gerados pelo setor reservado e reduzindo os custos líquidos dos SIEG	:	= [...]

Cálculo da sobrecompensação:

		<i>(em milhares de EUR)</i>	
-	Custos líquidos do serviço público	:	- [...]
-	Lucro razoável autorizado	:	- [...] (margem de exploração de 4,8 %)

(1) JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

+ Compensações pagas pelo Estado	:	+ 1 286 461
+ Lucros excedentários em excesso OSU R	:	+ [...]
<hr/>		
= Sobrecompensação	:	= [...]

Terceiro contrato de gestão: 2003-2005

Cálculo dos lucros excedentários em excesso provenientes do setor reservado do serviço universal (OSU R)

<i>(em milhares de EUR)</i>		
- Lucros excedentários OSU R	:	+ [...] <i>(lucros OSU R que excedam uma margem de exploração de 4,8 %)</i>
Custos de rede induzidos pela OSU	:	[...]
Custo líquido OSU NR	:	- [...] <i>(OSU NR beneficiária)</i>
Lucro razoável OSU	:	[...] <i>(margem de exploração de 4,8 %)</i>
<hr/>		
= Custos ocasionados pela OSU devendo ser financiados pelo setor reservado	:	= [...] <i>(sem perdas a financiar)</i>
Lucros excedentários em excesso gerados pelo setor reservado e reduzindo os custos líquidos dos SIEG	:	= [...]

Cálculo da sobrecompensação:

<i>(em milhares de EUR)</i>		
- Custos líquidos do serviço público	:	- [...]
- Lucro razoável autorizado	:	- [...] <i>(margem de exploração de 4,8 %)</i>
+ Compensações pagas pelo Estado	:	+ 677 985
+ Lucros excedentários em excesso OSU R	:	+ [...]
<hr/>		
= Sobrecompensação	:	= [...]

Quarto contrato de gestão: 2006-2010

Cálculo dos lucros excedentários em excesso provenientes do setor reservado do serviço universal (OSU R)

<i>(em milhares de EUR)</i>		
+ Lucros excedentários OSU R	:	+ [...] <i>(lucros OSU R que excedam uma margem de exploração de 7,4 %)</i>
Custos de rede induzidos pela OSU	:	[...]
Custo líquido OSU NR	:	[...] <i>(OSU NR beneficiária)</i>
Lucro razoável OSU	:	[...] <i>(margem de exploração de 7,4 %)</i>
<hr/>		
= Custos ocasionados pela OSU devendo ser financiados pelo setor reservado	:	= [...] <i>(sem perdas a financiar)</i>
Lucros excedentários em excesso gerados pelo setor reservado e reduzindo os custos líquidos dos SIEG	:	= [...]

Cálculo da sobrecompensação:

		(em milhares de EUR)
- Custos líquidos do serviço público :	-	[...]
- Lucro razoável autorizado :	-	[...] (margem de exploração de 7,4 %)
+ Compensações pagas pelo Estado :	+	1 568 787
+ Lucros excedentários em excesso : OSU R	+	[...]
<hr/>		
= Sobrecompensação	=	[...]

Outras medidas

Garantias estatais	(em milhares de EUR)
Garantia concedida pelo Estado em 2004:	1 500
	<hr/>
=	1 500

Intervalo de tempo tido em conta para o cálculo da sobrecompensação

- (382) Como acordado com as autoridades belgas ⁽¹⁾, o método «mais objetivo e mais equilibrado» para definir o intervalo de tempo a tomar em consideração para calcular a sobrecompensação global neste caso é a abordagem «contrato a contrato». A Comissão não vê qualquer objeção em aceitar o pedido das autoridades belgas. Com efeito, tal método oferece uma maior previsibilidade e segurança jurídica às partes e tende a reduzir o risco de sobrecompensação. Cada período será, portanto, examinado separadamente e nenhuma subcompensação ou sobrecompensação será transferida de um período para outro.
- (383) Todavia, as autoridades belgas observam que, antes da entrada em vigor do enquadramento sobre os SIEG de 2005, a Comissão aplicava, de modo constante, um método global de cálculo da sub-/sobrecompensação. Nesta base, as autoridades belgas solicitaram especificamente para agrupar os anos anteriores a 2005 ⁽²⁾ para efeitos de um cálculo global da sub-/sobrecompensação.
- (384) A Comissão observa que tendo sido estabelecida uma subcompensação para os três contratos de gestão aplicáveis antes de 2005, o facto de agrupar todos os anos não teria quaisquer consequências no montante da sobrecompensação a recuperar.
- (385) Além disso, a Comissão observa que, desde a adoção do enquadramento sobre os SIEG de 2005, os «parâmetros de cálculo da compensação, respetivo controlo e revisão» devem ser previamente definidos no ato ou nos atos atribuindo o mandato ⁽³⁾. Não prevendo o quarto contrato de gestão nenhuma compensação dos custos, quais-

quer que sejam, suportados fora do seu período de validade (2006-2010), a subcompensação constatada para períodos não cobertos pelo referido contrato não pode ser compensada por uma eventual sobrecompensação paga à DPLP.

Resultado do cálculo da sobrecompensação

- (386) A Comissão conclui que a DPLP recebeu uma sobrecompensação no montante de 415 milhões de euros para a execução da sua missão de serviço público, nomeadamente durante o período de aplicação do quarto contrato de gestão. Como a sobrecompensação constitui um auxílio incompatível, esta deve ser recuperada.

7. CONCLUSÃO

- (387) A assunção das pensões, as transferências públicas anuais, as transferências de imóveis, a injeção de capitais de 1997, as isenções fiscais e a garantia estatal constituem medidas de auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porque isentaram a DPLP de custos que as empresas privadas devem normalmente assumir.
- (388) As injeções de capitais de 2003 e de 2006 não constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, porque o Estado agiu em conformidade com o princípio do investidor numa economia de mercado.
- (389) A Comissão constata que a Bélgica concedeu ilegalmente as medidas, em violação do artigo 108.º, n.º 2, do TFUE, com exceção da injeção de capitais de 2003, que foi devidamente notificada à Comissão antes de ser executada, e das isenções fiscais, que constituem auxílios existentes.
- (390) A assunção das pensões não colocou a DPLP numa situação mais favorável do que a dos seus concorrentes no que diz respeito às contribuições para a segurança social. A medida pode, por conseguinte, ser declarada compatível à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do TFUE.

⁽¹⁾ Carta das autoridades belgas de 20 de dezembro de 2011.

⁽²⁾ Mais especificamente, as autoridades belgas consideram que a adoção de uma abordagem global para os períodos anteriores a 2006 foi confirmada pela Decisão 2011/747/UE da Comissão, de 24 de maio de 2011, relativa ao auxílio estatal C 88/97 concedido pela República Francesa a favor do Crédit Mutuel (JO L 309 de 24.11.2011, p. 23).

⁽³⁾ Enquadramento sobre os SIEG, n.º 12, alínea d).

- (391) As compensações anuais concedidas no âmbito do quarto contrato de gestão constituem auxílios incompatíveis à luz do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, na medida em que houve sobrecompensação a favor da DPLP.
- (392) A garantia concedida pelo Estado é um auxílio incompatível.
- (393) A isenção do imposto predial e a isenção dos impostos locais constituem auxílios existentes e serão tratados separadamente no âmbito de um processo relativo aos auxílios existentes, em conformidade com os artigos 17.º, 18.º e 19.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999.
- (394) Em conformidade com o ponto 5 do enquadramento sobre os SIEG, a presente decisão aplica-se sem prejuízo das disposições da União em vigor em matéria de contratos públicos e de concorrência,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O auxílio estatal sob a forma de uma assunção das pensões, atribuído à *De Post-La Poste* (DPLP, atualmente «bpost») e concedido pela Bélgica, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 2.º

O auxílio estatal sob a forma de uma compensação dos custos de serviço público, atribuído à *De Post-La Poste* (DPLP, atualmente «bpost») e concedido ilegalmente pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, não é compatível com o mercado interno.

Artigo 3.º

Os capitais injetados na *De Post-La Poste* (DPLP, atualmente «bpost») pela Bélgica em 2003 e 2006, não constituem um auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Artigo 4.º

O auxílio estatal sob a forma de uma garantia do Estado, atribuído à *De Post-La Poste* (DPLP, atualmente «bpost») e concedido ilegalmente pela Bélgica em violação do artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, não é compatível com o mercado interno.

Artigo 5.º

1. A Bélgica deve recuperar os auxílios incompatíveis concedidos no âmbito das medidas referidas nos artigos 2.º e 4.º.
2. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram colocados à disposição do beneficiário, até à data da respetiva recuperação efetiva.

3. Os juros são calculados numa base composta, em conformidade com o capítulo V do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão ⁽¹⁾ e o Regulamento (CE) n.º 271/2008 que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004.

4. A Bélgica deve anular todos os pagamentos pendentes dos auxílios concedidos no âmbito das medidas referidas nos artigos 2.º e 4.º, a contar da data de adoção da presente decisão.

Artigo 6.º

1. A recuperação dos auxílios concedidos no âmbito das medidas referidas nos artigos 2.º e 4.º é imediata e efetiva.
2. A Bélgica deve assegurar a aplicação da presente decisão no prazo de quatro meses a contar da data da respetiva notificação.

Artigo 7.º

1. No prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, a Bélgica deve fornecer à Comissão as seguintes informações:

- a) o montante total (capital e juros) a recuperar junto do beneficiário;
- b) uma descrição circunstanciada das medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão;
- c) os documentos comprovativos de que o beneficiário foi notificado para reembolsar o auxílio.

2. A Bélgica deve manter a Comissão informada sobre a evolução das medidas nacionais adotadas para aplicar a presente decisão até à total recuperação dos auxílios concedidos no âmbito das medidas referidas nos artigos 2.º e 4.º Deve transmitir imediatamente, mediante simples pedido da Comissão, qualquer informação sobre as medidas já adotadas e previstas para dar cumprimento à presente decisão. Deve fornecer também informações pormenorizadas sobre os montantes do auxílio e dos juros já recuperados junto do beneficiário.

Artigo 8.º

O Reino da Bélgica é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 25 de janeiro de 2012.

Pela Comissão
Joaquín ALMUNIA
Vice-Presidente

⁽¹⁾ JO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

Preço das assinaturas 2012 (sem IVA, portes para expedição normal incluídos)

Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	1 200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, edição impressa + DVD anual	22 línguas oficiais da UE	1 310 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série L, só edição impressa	22 línguas oficiais da UE	840 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, séries L + C, DVD mensal (cumulativo)	22 línguas oficiais da UE	100 EUR por ano
Suplemento do Jornal Oficial (série S), Adjudicações e Contratos Públicos, DVD, uma edição por semana	Multilíngue: 23 línguas oficiais da UE	200 EUR por ano
Jornal Oficial da União Europeia, série C — Concursos	Língua(s) de acordo com o concurso	50 EUR por ano

O *Jornal Oficial da União Europeia*, publicado nas línguas oficiais da União Europeia, pode ser assinado em 22 versões linguísticas. Compreende as séries L (Legislação) e C (Comunicações e Informações).

Cada versão linguística constitui uma assinatura separada.

Por força do Regulamento (CE) n.º 920/2005 do Conselho, publicado no Jornal Oficial L 156 de 18 de junho de 2005, nos termos do qual as instituições da União Europeia não estão temporariamente vinculadas à obrigação de redigir todos os seus atos em irlandês nem a proceder à sua publicação nessa língua, os Jornais Oficiais publicados em irlandês são comercializados à parte.

A assinatura do Suplemento do Jornal Oficial (série S — Adjudicações e Contratos Públicos) reúne a totalidade das 23 versões linguísticas oficiais num DVD multilíngue único.

A pedido, a assinatura do *Jornal Oficial da União Europeia* dá direito à receção dos diversos anexos do Jornal Oficial. Os assinantes são avisados da publicação dos anexos através de um «Aviso ao leitor» inserido no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Vendas e assinaturas

As subscrições de diversas publicações periódicas pagas, como a subscrição do *Jornal Oficial da União Europeia*, estão disponíveis através da nossa rede de distribuidores comerciais, cuja lista está disponível na Internet no seguinte endereço:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferece acesso direto e gratuito ao direito da União Europeia. Este sítio permite consultar o *Jornal Oficial da União Europeia* e inclui igualmente os tratados, a legislação, a jurisprudência e os atos preparatórios da legislação.

Para mais informações sobre a União Europeia, consultar: <http://europa.eu>

