SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO

SOBRE O REQUERIMENTO DOS CTT PARA REVISÃO DOS CRITÉRIOS DE FORMAÇÃO DOS PREÇOS DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL

PRONÚNCIA DOS CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

Lisboa, 9 de julho de 2021

ÍNDICE

I. **INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO** 3

II. **COMENTÁRIOS** 5

A. **O PROLONGAMENTO *AD AETERNUM* DA DELIBERAÇÃO PREÇOS** 5

B. **A UTILIZAÇÃO DE DADOS ESTIMADOS E A SUA NÃO ADEQUAÇÃO** 8

C. **A QUESTÃO DO AUMENTO DAS MARGENS DA PRESTAÇÃO DO SU** 17

D. **OUTROS TÓPICOS** 24

III. **CONCLUSÕES E PEDIDO** 26

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Em 25.06.2021, os CTT — Correios de Portugal, S.A. ("**CTT**") foram notificados do sentido provável de decisão da ANACOM — Autoridade Nacional de Comunicações ("**ANACOM**") sobre o requerimento para revisão dos critérios de formação dos preços do Serviço Postal Universal ("**SU**"), doravante o "**SPD**".

2. O SPD tem na sua base o pedido submetido à ANACOM em 12.04.2021, mediante o qual os CTT requereram, nos termos e para os efeitos do artigo 53.º do CPA, o início de procedimento administrativo para, sucintamente, revisão dos critérios de formação dos preços do SU, nos termos do artigo 14.º, n.º 3, da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril ("**Lei Postal**"), de forma a refletir os valores reais de inflação e tráfego verificados no triénio 2018-2020 e, assim, permitir uma variação máxima de preços em 2021 segundo a fórmula IPC+7,38%+FCIPC+FCQ ou, em alternativa, segundo a fórmula IPC+5,40%+FCIPC+FCQ (doravante o "**Requerimento**").

3. Na base desse Requerimento esteve, conforme melhor explicado no mesmo, *em primeiro lugar*, a circunstância de a deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 12.07.2018, complementada por deliberação de 05.11.2018 ("**Deliberação Preços**"), ter definido os critérios de formação de preços para um triénio que terminou no final de 2020 — circunstância que, só por si, justificaria a revisão do seu conteúdo para os anos seguintes, mas que surge reforçada pela existência de circunstâncias adicionais justificativas.

4. Com efeito, *em segundo lugar*, a revisão dos critérios de formação dos preços do SU também se justifica pela necessidade de a regulação de preços refletir, na máxima extensão possível, a realidade atual: o setor postal tem sofrido uma profunda transformação, em virtude das alterações sociais e empresariais causadas, nomeadamente, pela digitalização e pela mudança de hábitos dos consumidores, em especial quanto aos serviços no âmbito do serviço postal universal, agora potenciadas pela crise pandémica.

5. De acordo com o último relatório dos serviços postais divulgado pela ANACOM, em 2020 registou-se uma redução do tráfego dos serviços postais de -12,4% face ao ano anterior, sendo a queda de tráfego dos serviços no âmbito do SPU de 15,3% face a 2019. Neste contexto, a variação de preços é um tema de importância capital, sobretudo se tivermos em consideração que a diferença substancial entre as reduções de tráfego anteriormente estimadas e aquelas que atual e realmente se verificam coloca uma pressão acrescida na estrutura de custos

necessária para prestar o SU (de forma eficiente mas também sustentável), com natural reflexo nos custos unitários do serviço postal.

6. A crise pandémica de 2020/2021 veio apenas acentuar os desvios significativos já verificados nos anos anteriores entre os valores estimados pela ANACOM — que constituem os pressupostos que integram a fórmula face aos valores do período 2019-2020 — e os valores efetivamente verificados, tanto em termos de evolução do tráfego, como de inflação.

7. *Em terceiro lugar*, o contrato de concessão do serviço postal universal, celebrado entre o Estado Português e os CTT em 01.09.2000 ("**Contrato de Concessão**"), deveria ter cessado a sua vigência em 31.12.2020. Sucede que, por força da alínea a) do artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, 13 de março, aditado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30 de dezembro, foi unilateral (e ilegalmente) imposta pelo Estado a prorrogação do Contrato de Concessão até 31.12.2021, o que, em acréscimo às razões anteriores, também deveria motivar uma revisão dos critérios de fixação de preços[1].

8. Foi neste contexto que o Requerimento foi apresentado perante a ANACOM, cujo objeto se resume, no essencial, ao seguinte: uma atualização das estimativas de inflação e de tráfego, que constituem os pressupostos das fórmulas de variação máxima de preços permitida para os serviços não reservados fixada para o triénio 2018-2020, apenas com reflexo na prestação do SU em 2021, a fim de tornar a Deliberação Preços minimamente compatível com a realidade que o setor postal atravessa no último, e extraordinário, ano de vigência do Contrato de Concessão.

9. Importa ainda referir que a ANACOM, na decisão de 25.03.2021, relativa à proposta de preços no âmbito do SU para o ano de 2021 ("**Decisão Novos Preços 2021**"), referiu que a intenção dos CTT de "*alteração dos critérios de formação dos preços, designadamente a atualização das estimativas de inflação e de tráfego que constituem os pressupostos da fórmula atual de variação máxima de preços*" deve estar baseada na "*superveniência de factos que alteram os seus* [da Deliberação Preços] *pressupostos*."

[1] Como se referiu de forma clara no Requerimento, os CTT reservaram a sua posição relativamente à compatibilidade jurídica da imposição unilateral da prorrogação do Contrato de Concessão e da própria sobrevigência da Deliberação Preços, salvaguardando também a possibilidade de desencadearem todas as iniciativas, incluindo judiciais e/ou arbitrais, tendo em vista a apreciação da legalidade dessa prorrogação e a obtenção de uma compensação pelos danos dela decorrentes. Tal conduziu à apresentação de uma ação arbitral contra o Estado Português no passado dia 11.06.2021.

10. Neste seguimento CTT consideram, e manifestaram tal entendimento no Requerimento, que a verificação dos desvios existentes entre os dados estimados que são considerados na atual fórmula fixada na Deliberação Preços e os dados reais efetivamente verificados no período de vigência da mesma comprovam, efetivamente, a sua desadequação e a necessidade de renovação.

11. Estes desvios, claro está, não poderiam ser antecipados aquando da adoção da Deliberação Preços, uma vez que eram naturalmente desconhecidos de todos, inclusive dos próprios CTT aquando da pronúncia a esta decisão, embora tivessem salientado que as estimativas aprovadas pela ANACOM eram demasiado otimistas. Por outras palavras, trata-se de circunstâncias supervenientes (em relação à Deliberação Preços) que claramente colocam em causa os pressupostos em que a referida deliberação assentou. Por isso, o seu conhecimento (real) atual permitirá a alteração da fórmula estabelecida na Deliberação Preços, tornando realidade aquilo que a ANACOM provavelmente gostaria de ter feito logo no âmbito da adoção da Deliberação Preços (e que não fez, reafirme-se, por manifesta impossibilidade).

12. Ora, em face da argumentação dos CTT vertida no Requerimento, a ANACOM vem referir no SPD que pretende indeferir o pedido para que seja dado início ao procedimento destinado à revisão dos critérios de formação dos preços do SU, por considerar que não se verificam razões que o justifique. Não podem os CTT concordar com o sentido provável da decisão da ANACOM a este respeito, e exporão, de seguida, os pontos que considera mais críticos na argumentação da ANACOM.

II. COMENTÁRIOS

A. O PROLONGAMENTO *AD AETERNUM* DA DELIBERAÇÃO PREÇOS

13. Um primeiro comentário que os CTT gostariam de tecer prende-se com o prolongamento da vigência dos critérios de formação de preços do SU, conforme estabelecidos pela Deliberação Preços.

14. A ANACOM apoia-se na letra do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços, que estabelece a possibilidade de sua vigência ser prorrogada caso os CTT se mantivessem como PSU após 31.12.2020, para justificar a permanência em vigor dos critérios de formação de preços do SU, tal qual aí definidos, no contexto da prorrogação unilateral do Contrato de Concessão

operada por força da já referida alínea a) do artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, 13 de março, aditado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30 de dezembro.

15. Ora, salvo o devido respeito, os CTT vêm este entendimento por parte da ANACOM como excessivamente formalista, literal e sem apoio naquela que é a verdadeira *ratio* da referida norma da Deliberação Preços, sobretudo se lida à luz da Lei Postal, nomeadamente do seu artigo 14.º, n.º 3.

16. Conforme já manifestado no Requerimento, a Deliberação Preços foi elaborada num contexto totalmente diferente daquele que hoje se verifica. E é ciente da mutabilidade da base factual inerente aos critérios de formação de preços que o artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal prevê que a fixação desses critérios seja feita por períodos plurianuais que, no caso concreto, foi definido como um triénio. Além disto, as decisões regulatórias, para mais decisões que se traduzam em fixação de preços, exigem uma adequada e contínua reflexão da realidade, opondo-se a critérios de perenidade ou à definição de períodos injustificadamente longos.

17. Ora, é precisamente por estas razões que se deve pugnar pela reponderação periódica dos critérios de preços fixados e pela sua adaptação à evolução do setor. É este espírito de adaptação e reconfiguração permanente que está na base do artigo 14.º da Lei Postal e que, obrigatoriamente, deve irradiar sobre qualquer interpretação que se faça relativamente ao artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços.

18. Tal como referido no Requerimento, o artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços visava apenas fazer face a eventuais situações pontuais e transitórias de inexistência de critérios de formação de preços no período que mediasse entre a cessação de vigência do Contrato de Concessão e a aprovação de uma nova deliberação da ANACOM sobre a matéria. Aliás, esta mesma posição parece ser assumida pela ANACOM no SPD (p. 16), quando escreve que "*a disposição em causa, que permite a prorrogação dos referidos critérios de formação de preços do SU, após 31.12.2020, se afigurou necessária para prevenir que se verificasse um hiato de tempo durante o qual não se encontrassem fixados critérios de formação de preços do SU*".

19. E compreende-se esta posição: efetivamente, poderia dar-se o caso (diríamos, até bastante provável, e razoavelmente previsível aquando da elaboração da Deliberação Preços), de que a entrada em vigor de um novo contrato de concessão, tendo como parte os CTT (a 01.01.2021)

não coincidisse, temporalmente, com a entrada em vigor de uma nova deliberação da ANACOM que fixasse os critérios de formação de preços do SU.

20. E, nessa base, e só nessa base, seria razoável a manutenção em vigor da Deliberação Preços durante o período limitado de tempo que mediasse entre a entrada em vigor de um novo contrato de concessão e a aprovação de uma nova deliberação sobre os preços do SU. O que não é razoável, nem compreensível, é que esta "válvula de escape" seja utilizada para prolongar, sem qualquer alteração e por um ano (o de 2021), a vigência de critérios de fixação de preços do SU.

21. Antes de mais, como referido, o artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços, não foi manifestamente pensado para situações de prorrogação unilateral do Contrato de Concessão; foi pensado, isso sim, para situações de sucessão de contratos de concessão tendo como parte os CTT sem que a ANACOM lograsse adequar atempadamente a Deliberação Preços.

22. A prorrogação unilateral do Contrato de Concessão consubstancia uma circunstância excecional, superveniente (em relação à Deliberação Preços) e totalmente imprevista, que escapa por completo à *ratio* do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços, e que, nessa medida, não pode justificar a manutenção, para o mesmo período de excecionalidade (o ano de 2021), dos critérios de fixação dos preços do SU.

23. Aliás, diga-se que a própria ANACOM nunca considerou a hipótese de prorrogação unilateral do Contrato de Concessão, uma vez que a 29.04.2021 aprovou a decisão final sobre os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o SU durante o período de vigência do(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s) pelo Estado português para a prestação dos serviços que integram o SU após a cessação da vigência da atual concessão. Ou seja, a própria ANACOM, ao aprovar esta decisão, esgotou a aplicação do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços, uma vez que definiu os critérios aplicáveis à futura concessão, independentemente de quem fosse o concessionário.

24. Além disto, a extensão da Deliberação Preços para 2021, sem qualquer alteração, é ainda injustificada porque se verifica um manifesto desajuste dos critérios fixados face à realidade do setor. Esse desajuste tem a sua origem no facto de a decisão ter sido adotada em 2018 e, portanto, de existir já um considerável distanciamento entre a realidade perspetivada nessa altura e a realidade atual, mas também, porque, entretanto, se verificaram circunstâncias

agravadoras da realidade projetada em 2018, nomeadamente atenta a queda acentuada na procura (potenciada pela pandemia da Covid-19).

25. Tal como a própria ANACOM reconhece no SPD, verificam-se expressivos desvios entre os dados estimados que são considerados na atual fórmula fixada na Deliberação Preços e os dados reais efetivamente verificados no período de vigência da mesma, desvios esses que atestam, inequivocamente, a sua desadequação e necessidade de renovação dos critérios de fixação de preços.

26. E também não se pode aceitar, ao contrário do que a ANACOM refere na pág. 17 do SPD, que o n.º 3 do artigo 15.º do anexo da Deliberação Preços não estatui um período máximo de vigência, quase como se se pudesse eternizar no tempo. Ora, esta ideia de perenidade é contrária aos fundamentos de regulação e é atentatória da *ratio* subjacente ao artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal, pelo que não se pode manifestamente aceitar qualquer ideia de manutenção *ad eternum* de uma regra que foi pensada para uma situação específica que não verificou.

27. A esta luz, não podem os CTT aceitar que se considere a situação da prorrogação unilateral do Contrato de Concessão como enquadrável no âmbito do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços e, mais importante, que se desconsidere a desadequação dos critérios de fixação de preços face à realidade atual do mercado.

28. Contra isto não se diga, como se refere na pág. 16 do SPD, que os CTT já teriam sido ouvidos em relação à regra do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços. Ora, como parece evidente pelo referido, os CTT não anteciparam e nem sequer era antecipável em 2018, que o Contrato de Concessão poderia ser unilateralmente prorrogado, com isso conduzindo à manutenção em vigor da Deliberação Preços.

29. Aliás, trata-se de uma prorrogação ilegal e que os CTT não aceitam e questionam em ação arbitral já intentada, pelo que manifestamente não tem qualquer sentido tentar defender que os CTT se conformaram com a hipótese de extensão da Deliberação Preços em caso de prorrogação unilateral do Contrato de Concessão.

B. A UTILIZAÇÃO DE DADOS ESTIMADOS E A SUA NÃO ADEQUAÇÃO

30. Um outro aspeto que os CTT gostariam de focar prende-se com o facto de a ANACOM, no SPD recusar, por diversas vezes, a consideração de valores e dados reais, advogando, ao invés, a

manutenção das estimativas sobre a variação do valor da inflação e de tráfego como variáveis relevantes no critério de fixação de preços do SU, porquanto o primeiro cenário implicaria "*uma constante alteração da metodologia, ou uma constante atualização das estimativas ou dos valores a considerar*."

31. Refere a ANACOM (pág. 18 do SPD) que "*a existência de várias decisões desta Autoridade que, necessariamente, têm tido em consideração estimativas quanto às mais diversas matérias, na medida em que* ***não é possível, em cada momento, ter um conhecimento detalhado e completamente claro quanto à efetiva evolução futura****. São exemplos as próprias decisões relativas às propostas de tarifários apresentadas pelos CTT em cada ano, no âmbito das quais a ANACOM tem em consideração estimativas apresentadas pelos CTT referentes, nomeadamente, à evolução de custos e proveitos para o período durante o qual se perspetiva a aplicação dos referidos tarifários, as quais acabam por não corresponder às que efetivamente se verificam*" (destaque nosso).

32. Escreve ainda a ANACOM (pág. 20 do SPD) que "*a atualização de estimativas consideradas num determinado momento decisório por parte da ANACOM não se afigura compatível com a necessária estabilidade regulatória e, consequentemente, das condições de mercado a que estão sujeitos não só os prestadores mas também os utilizadores dos serviços*."

33. Os CTT não podem concordar com esta posição da ANACOM e com a imutabilidade com que encara a utilização de valores estimados ao invés dos reais.

34. Refira-se, desde já, que os CTT não colocam, nem colocaram, em causa a pertinência da utilização, em geral, de estimativas (pese embora as estimativas utilizadas pela ANACOM na Deliberação Preços fossem demasiado otimistas, como a realidade veio, lamentavelmente, a demonstrar). Na inexistência de dados reais, os CTT entendem como natural o recurso a dados estimados e previstos por forma a assegurar a fundamentação das decisões tomadas — sobretudo de atos administrativos que visam vigorar durante uma janela temporal para futuro.

35. Daí não decorre, porém, que a utilização de estimativas seja uma inevitabilidade, uma fatalidade a que (no caso) a ANACOM e os CTT não possam escapar — não existe qualquer dever jurídico de o fazer, nem qualquer interesse público que o justifique. Aliás, como se verá, a lei exige mesmo a atendibilidade aos dados reais.

36. É que a utilidade da utilização de estimativas resume-se, precisamente, ao preenchimento de determinadas variáveis necessárias à tomada de uma decisão numa situação de inexistência de dados concretos, reais, precisos e verificáveis.

37. A perpetuação do recurso a dados estimados tem (ou pode ter, salvo no caso em que os mesmos venham a corresponder, fortuitamente, à realidade) como consequência a emissão de decisões regulatórias com base em dados ficcionados (ainda que, naturalmente, apoiados em informação disponível no momento da decisão, o que não se nega), errados (com maior ou menor margem de erro em comparação com a realidade), e, por isso, sem um real apoio na realidade fáctica.

38. Juridicamente, aliás, esta prática fere inevitavelmente vários princípios gerais conformadores da atuação administrativa, como seja o caso do princípio da atendibilidade da situação factual.

39. Em termos simples, o agir administrativo deve sempre basear-se em circunstâncias de facto concretas e verificáveis, tanto na determinação do *se* como na medida da *extensão* desse mesmo agir administrativo. Conforme refere o Prof. Paulo Otero, a "***factualidade assume sempre relevância como (i) fundamento, (ii) parâmetro e (iii) limite decisório da Administração Pública****: o princípio da atendibilidade das situações de facto diz-nos que, sob pena de invalidade,* ***todo o agir administrativo tem sempre de atribuir importância à factualidade*** *– os factos condicionam a validade da ação e da omissão administrativa*"[2] (destaque nosso).

40. Conforme refere ainda este insigne Prof., "*as circunstâncias de facto exteriores que estiveram na base de uma intervenção decisória, traduzindo o fundamento ou 'base do negócio', enquanto seu 'ambiente circunstancial envolvente' (…)* ***funcionam como quadro de referência da justiça interna ou equilíbrio económico e teleológico da decisão tomada****. (…) uma vez que toda a estipulação toma como referência o momento em que foi assumida,* ***essa dimensão temporal da factualidade projeta efeitos*** *na sua interpretação, validade e* ***modificabilidade***"[3] (destaque nosso).

41. Precisamente por isso, ensina este autor que "***A evolução da factualidade constitui fundamento, à luz da boa administração, para uma (re)adequação procedimental (…) e reconfiguração decisória****: há aqui como que uma cláusula implícita de adequação da justiça interna do agir administrativo ao circunstancialismo factual envolvente ou pressuposto à data*

[2] *Direito do Procedimento Administrativo I*, 2016, Almedina, pág. 254.
[3] *Ibidem*, pág. 255.

da sua inicial configuração procedimental ou decisória – a justiça e a equidade prevalecem sobre o princípio da estabilidade dos vínculos existentes"[4] (destaque nosso).

42. E conclui o mesmo autor por referir o seguinte: "***A relevância das situações de facto na configuração e confirmação do agir administrativo fundamenta-se, em última análise, no princípio da justiça****: é a ideia de justiça matéria que postula a proibição de ausência de articulação ou a existência de uma disparidade radical entre a conduta da Administração Pública e a facticidade envolvida*"[5] (destaque nosso).

43. Ora, como fica patente pelas citações anteriores, a ideia de atender à *situação de facto real* é uma exigência de todo o agir administrativo, ancorado nos princípios da justiça e, também, da proporcionalidade, designadamente nas suas vertentes de adequação e da razoabilidade face a um juízo ponderativo de custos/vantagens.

44. No contexto específico do Requerimento e do SPD, a necessidade de consideração dos dados reais é, assim, particularmente premente.

45. Desde logo, a fixação de preços do SU é um tema de particular importância, sobretudo se atentarmos a que a diferença substancial entre as reduções de tráfego anteriormente estimadas e aquelas que atual e realmente se verificam coloca uma pressão acrescida na estrutura de custos necessária para prestar o SU com eficiência e sustentabilidade económico-financeira, com natural reflexo nos custos unitários incorridos pelos CTT.

46. Nessa medida, a persistência de utilização de meras estimativas conduz a resultados desajustados da realidade e, por isso, atentatórios do princípio da sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU – artigo 2.º, n.º 1, al. b) e n.º 2, al. b) da Lei Postal.

47. Além disto, a própria ANACOM reconhece nas págs. 20 e 21 do SPD que se verificaram desvios (significativos, acrescentaríamos) nas estimativas de inflação e de tráfego face aos valores reais. Desconsiderar estes desvios ou, pelo contrário, considerar os mesmos como uma fatalidade que não tem solução, não é admissível à luz dos princípios da justiça e da proporcionalidade, na leitura mais atual que sobre os mesmos tem sido feita.

---

[4] *Ibidem*, pág. 257.
[5] *Ibidem*, pág. 259.

48. Os CTT não contestam que é natural que ocorram desvios entre as estimativas efetuadas relativamente a determinado valor e o valor efetivamente verificado e nem sequer contestam que este é um problema que se verifica com outras entidades e com outras decisões. A questão é outra: o que os CTT contestam é que perante a existência de desvios significativos entre os valores estimados e os valores reais, a ANACOM continue a considerar que não se justifica alterar os critérios de fixação de preços.

49. É esta falta de readequação procedimental, à luz de uma situação de facto superveniente, que não pode ser aceite e que choca ao ordenamento jurídico admitir. É fundamental, pois, para garantir o mínimo de reconciliação entre a realidade (do setor, dos CTT e da prestação do SU) e a Deliberação Preços, que a ANACOM decida rever os critérios de fixação de preços, sob pena de manter uma regulação artificial, desadequada, e atentatória dos princípios administrativos e da própria Lei Postal.

50. Contra isto não se diga que "*a atualização das estimativas consideradas num determinado momento decisório por parte da ANACOM não se afigura compatível com a necessária estabilidade regulatória e, consequentemente, das condições de mercado a que estão sujeitos não só os prestadores mas também os utilizadores de serviços*" (pág. 20 do SPD) ou que "*a existência de desvios entre as estimativas consideradas no momento de estabelecimento da regra de fixação de preços face à realidade que se veio a verificar não pode, por si só, justificar alterações recorrentes da metodologia, ou uma constante atualização das estimativas ou dos valores a considerar*" (pág. 21 do SPD).

51. Esta posição é, só por si, atentatória dos princípios administrativos atrás referidos e da própria Lei Postal. Além disso, os CTT reconhecem a importância do princípio da estabilidade regulatória, mas este é um princípio de defesa da posição dos regulados que não pode ser utilizado contra si, para perpetuar a manutenção de regras artificiais e desfasadas da realidade.

52. Reforce-se ainda que, no seguimento do que já acima se referiu, não é intenção dos CTT que os critérios de fixação dos preços do SU sejam *constantemente revistos* – tanto assim é que os mesmos vigoraram, de modo estável, durante o triénio 2018-2020, sem que tenha havido qualquer requerimento por parte dos CTT no sentido de os alterar.

53. E, na pureza das coisas, bem o poderia ter feito: tal como melhor explicado no Requerimento, a Deliberação Preços, pensada originalmente para o triénio 2018-2020, deixou manifestamente

de traduzir uma leitura correta e adequada da realidade logo no ano seguinte ao da sua adoção, em 2019, em que a queda de tráfego verificada foi mais do dobro da estimada, tendo esse desajuste entre a realidade projetada e a realidade efetiva conduzido a resultados particularmente desadequados e penalizadores para os CTT.

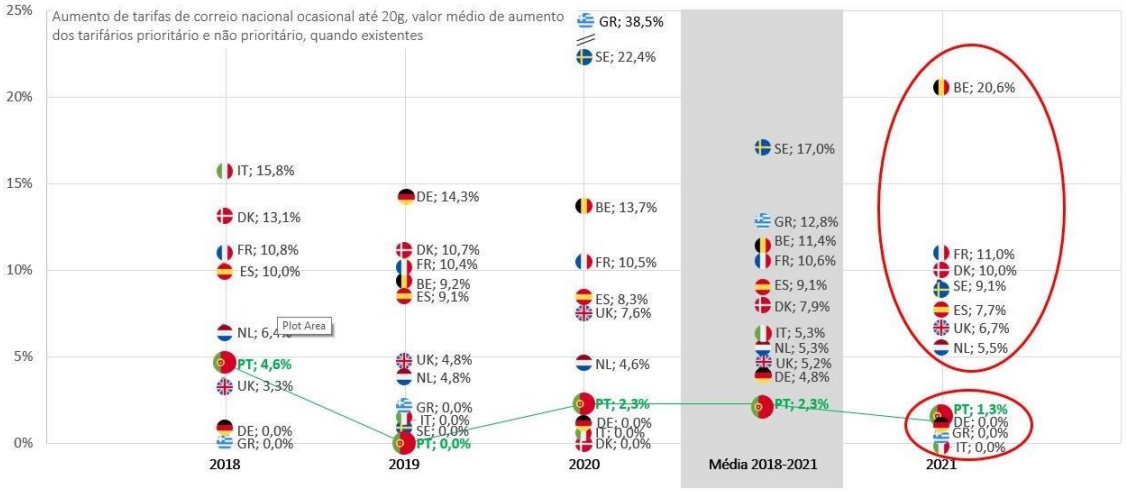
54. Porém, os CTT optaram por não procurar qualquer reajuste dos critérios de fixação de preços durante o período de vigência previsto da Deliberação Preços. E nem sequer procuraram no Requerimento rever a fórmula de preços para os anos anteriores, mas simplesmente para 2021.

55. Sendo claros, o que os CTT solicitaram foi apenas um ajuste nos critérios de fixação de preços no ano de vigência extraordinária da Deliberação Preços, atenta a prorrogação unilateral do Contrato de Concessão, tendo em vista adequar, ou no mínimo aproximar, a fórmula prevista às circunstâncias factuais do setor, ou seja, que considere os valores reais e não os dados estimados que espelham uma realidade artificial, muito longe da dinâmica e tendências atuais do setor.

56. Não se trata, por isso, manifestamente, de uma alteração recorrente à metodologia fixada, mas sim simplesmente da sua adequação num momento em que se torna mais do que patente o seu desajuste da realidade e a sua consequente injustiça e desproporcionalidade.

57. Com efeito, constata-se que na União Europeia, em geral, vários operadores têm compensado o impacto da queda de tráfego através de aumentos de preço dos serviços do SU, aumentos esses que podem ascender a valores na ordem dos 20%. Ao invés, em Portugal, os CTT não têm podido manter dessa forma o equilíbrio económico-financeiro do Contrato de Concessão, precisamente porque a fórmula de fixação de preços atualmente estabelecida não o permite.

58. Com efeito, os CTT são, e têm sido, um dos prestadores do SU da União Europeia que menos tem aumentado os preços desde 2018, conforme se retira do seguinte gráfico:



Fonte: IPC

59. A principal conclusão a retirar é simples: o prestador do SU português é aquele que, na média entre 2018 e 2021, menos aumentou os seus preços (no caso, do serviço de correio nacional ocasional até 20g). Ilustre-se, por exemplo, com os dados de 2020, em que em Portugal os preços subiram apenas 2,3%, ao passo que na Grécia se registou um aumento de 38,5%!

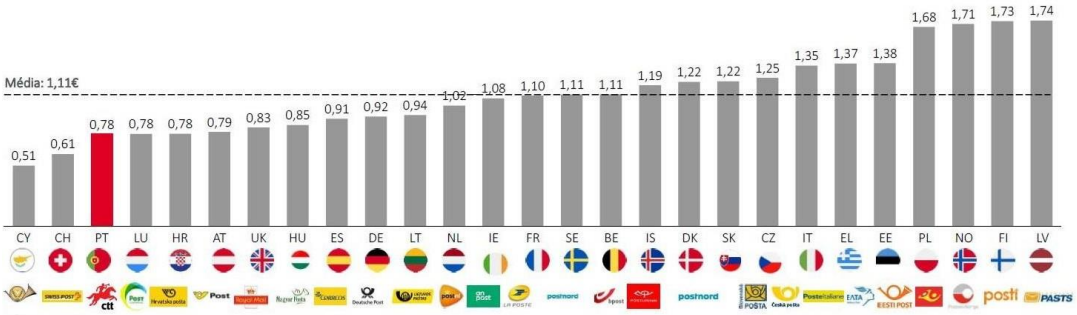
60. Para 2021, por exemplo, já em plena crise pandémica, Portugal é um dos países em que se regista menor aumento nos preços: apenas 1,3%, comparado, por exemplo, aos 20,6% registados na Bélgica (o país da União Europeia que maior aumento verificou) ou, até, aos 5,5% registados nos Países Baixos (aquele que verificou o aumento mais baixo logo acima de Portugal).

61. E não se releve, para estes efeitos, a circunstância de na Alemanha, Grécia e Itália não se terem registado aumentos em 2021 — na média dos três anos precedentes, qualquer desses países registou um aumento significativo dos respetivos preços, por comparação a Portugal que, como acima se referiu, foi o que testemunhou o menor aumento médio, o que justifica a desnecessidade de novo aumento de preços em 2021.

62. Note-se que este elenco de países não é, nem pretendia ser, exaustivo; porém, constitui uma sólida base demonstrativa, consistente de países do Norte e do Sul europeus, e que permitem constatar a asfixia que a regulação de preços em Portugal provoca à prestação económico-financeiramente sustentável do SU.

63. Nessa senda, os CTT continuam a praticar preços mais baixos do que a maioria dos seus *peers* comunitários e da média europeia, exceção feita aos prestadores do SU cipriota e suíço,

conforme se constata do seguinte gráfico, a respeito do preço por carta em 2020, referente ao serviço postal nacional, com entrega superior a D+1 e preço ajustado a paridade de poder de compra:

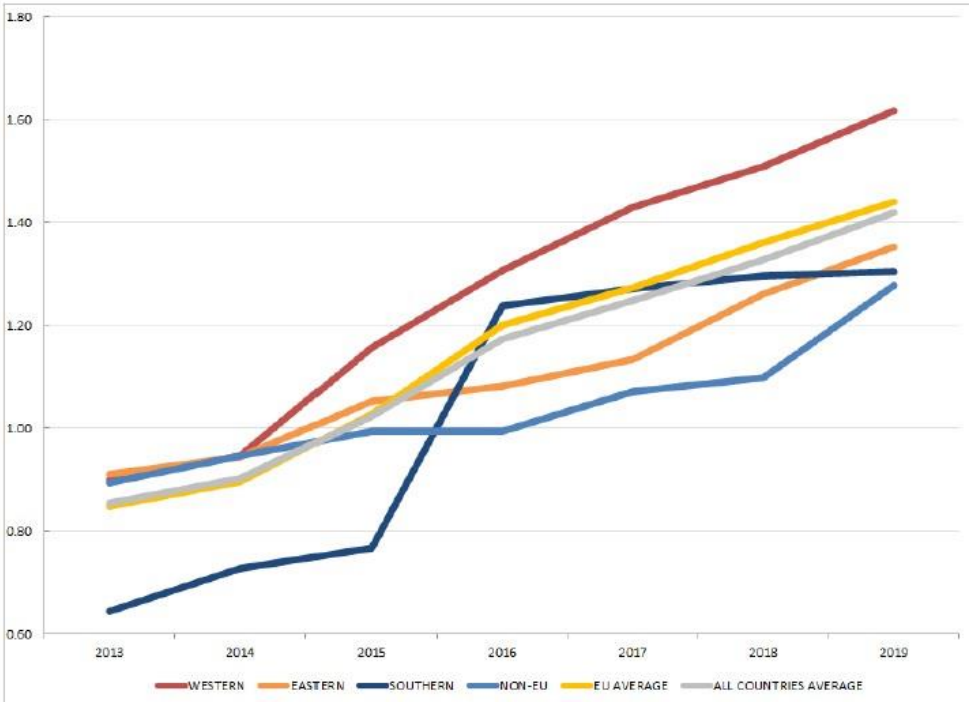


Fonte: IPC

64. Da mesma forma, no relatório do *European Regulators Group for Postal Services* ("**ERGP**")[6] refere-se que, entre 2015 e 2019, houve um aumento nominal do preço do correio nacional prioritário — produto que o ERGP considera apropriado para fazer a comparação entre países da EU — de 42,3%, e um crescimento anual nominal de 9,21%, sendo que esta tendência continuou em 2019 e se acentuou de forma muito significativa, face aos dois anos anteriores, tal como se demonstra na figura seguinte:

[6] ERGP PL II (20) 23 Report on Postal Core Indicators, de 22 de dezembro de 2020: "*In 2019, the European average price for posting a domestic priority letter of 20 grams was €0.95,8 which represents a 42,3% nominal price increase between 2015 and 2019 and an annual nominal growth rate of 9.21%.*" "*the upward trend in domestic priority letter prices continued in 2019, and that also the growth has been higher than in the two previous years, 6.5% in 2019 against 3.9% in 2018 and 1.7% in 2017*"

Figure 2 – Average price for posting a 20 grams international priority letter within Europe – euros



Notes:
1. Average prices for the 26 countries. ES, MK, SE, RS and FI are not included, since there is only one category of letter post without differentiation between 'priority' and 'non-priority' service in D+3. Data of IS for 2018 is missing
2. Standard postal items provided by the USP/Incumbent at single piece tariff for typical residential customers.
3. First Class/Priority: For services to be delivered on D+3 (according to the service conditions published or informed by the PSP). Corresponds to the service usually provided in the scope of the US.
4. Prices are in Euros, on 1 January of each year. The exchange rates of 01/07/2019 were applied on all previous years in order to filter out changes of these exchange rates over the years.
5. Price in NO includes 25% VAT.
6. Price in SI includes 22% VAT.

Fonte: ERGP.

65. Atendendo aos gráficos anteriores, não se alcança minimamente a referência da ANACOM na pág. 5 do SPD, no sentido de defender que a Deliberação Preços advoga uma forma de controlo que visa evitar uma regulação excessivamente intrusiva. Com efeito, mais intrusiva, no sentido de consequências prejudiciais para os CTT, seria difícil, até porque se desconhecem países em que o número de produtos abrangidos pela regulação *ex ante* e imposição de variação máxima de preços seja mais abrangente do que a portuguesa.

66. De resto, refira-se que a utilização constante de estimativas desfasadas da realidade desvirtua os critérios de eficiência subjacentes à Deliberação Preços, uma vez que por mais eficientes que os CTT sejam, nomeadamente em termos de custos, não podem apropriar-se completamente das margens geradas, uma vez que essas eventuais eficiências apenas servem para compensar erros de estimativa.

67. Aliás, conclua-se por referir que embora a Deliberação Preços contenha, efetivamente, alguns mecanismos de correção das estimativas de inflação e de tráfego, os mesmos, como a ANACOM sabe, são manifestamente insuficientes para readequar completamente os desvios verificados.

68. *Por um lado*, os erros de estimativa de inflação não são objeto de correção — ao contrário do que existe no tráfego, ainda que parcialmente. Aliás, a própria ANACOM nada refere no SPD sobre o tema, embora saiba que não são irrelevantes, para efeitos da posição dos CTT, os desvios verificados nem a inexistência de um fator de correção face ao valor de inflação considerado inicialmente no facto "X" da fórmula de preços.

69. *Por outro lado*, como se sabe, os erros de estimativa de tráfego são apenas corrigidos parcialmente (o que, de resto, já provocou largos prejuízos aos CTT). Tal como os CTT já haviam referido na resposta ao SPD de preços para o triénio 2018-2020, o Fator de Correção de Tráfego ("**FCQ**") deveria corrigir integralmente tais erros, em benefício ou em prejuízo dos CTT, porquanto se trata do mecanismo mais justo e transparente, que não depende da maior ou menor habilidade em estimar dados futuros.

70. Assim, na ausência de mecanismos de correção internos robustos e fiáveis, que permitam uma adequada reconciliação com a realidade, mais se justifica a sua readequação.

71. E conclua-se, por fim, que o que os CTT pediram não foi a correção do passado, mas sim, e apenas, uma revisão da fórmula para 2021 que considerasse dados reais e assim evitasse ou, no mínimo, mitigasse os sérios problemas que resultam da utilização de estimativas.

C. A QUESTÃO DO AUMENTO DAS MARGENS DA PRESTAÇÃO DO SU

72. O terceiro aspeto que os CTT gostariam de focar prende-se com a circunstância de a ANACOM procurar sustentar o indeferimento do Requerimento com o argumento de que as margens auferidas pelos CTT ficaram acima das previstas para o triénio 2018-2020 na Deliberação Preços.

73. É o que faz, por exemplo, na Tabela 8 e na Figura 1. do SPD e no texto subsequente, onde a ANACOM destaca que "*no período 2018-2020 a margem auferida pelos CTT, para o cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, seja superior à estimada em cerca de* **[Início de Informação Confidencial - IIC]** [redacted] **[Fim de Informação Confidencial - FIC]** *p.p., e, em termos absolutos, em cerca de* **[IIC]** [redacted] **[FIC]** *milhões de euros, ou seja, em média cerca de* **[IIC]** [redacted] **[FIC]** *milhões de euros superior à estimada em cada ano do período 2018-2020*."

74. Refere ainda a ANACOM (págs. 27 e 28 do SPD) que "*Com vista a ter ainda em consideração os resultados esperados para 2021, admitindo a margem prevista pelos CTT para este ano (que, sendo estimativas, poderão ou não vir a concretizar-se), de* **[IIC]** [redacted] **[FIC]** *milhões de euros, conclui-se que tendo em consideração a totalidade do período 2018-2021, ainda assim a* ***aplicação da atual regra de variação máxima anual dos preços do cabaz representa um resultado global muito positivo, com uma margem média anual no período em causa de aproximadamente [IIC]*** [redacted] ***[FIC]%, representando em média [IIC]*** [redacted] ***[FIC] milhões de euros por ano, associada a uma margem global para todo o período de 2018-2021 de [IIC]*** [redacted] ***[FIC] milhões de euros****"* (destaque é nosso).

75. Por fim, cite-se ainda a este respeito, a pág. 29 do SPD, quando a ANACOM refere o seguinte: "*Em conclusão, constata-se que* ***os resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente são positivos e em valor superior ao estimado aquando da definição da regra, permitindo aos CTT auferir entre 2018 e 2021 uma margem, tanto em termos percentuais como absolutos, positiva e superior ao que a ANACOM perspetivava*** *aquando da definição da regra em causa, que não coloca em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, sendo que até os resultados estimados para 2021, embora representem uma redução da margem auferida, continuam a ser positivos*" (destaque é nosso).

76. Ora, com o devido respeito, os CTT consideram que a ANACOM está a confundir questões e a misturar ângulos de análise distintos e que devem ser mantidos separados. Vejamos.

77. *Em primeiro lugar*, saliente-se que são por demais conhecidas as reservas dos CTT em relação ao Sistema de Contabilidade Analítica ("**SCA**") imposto pela ANACOM, as quais, por clareza de exposição, não serão aqui retomadas. Trata-se, em suma, de um sistema puramente artificial que não procede a uma correta alocação de custos, retirando custos aos SU que, por força do princípio da causalidade, só existem na medida em que os CTT são o prestador de SU. Como tal, não permitem uma representação exata da realidade subjacente a este serviço.

78. Em qualquer caso, o que está aqui em causa, como se aprofundará mais abaixo, é o impacto em 2021 da aplicação de uma fórmula de preços errada e desfasada da realidade e não, como a ANACOM pretende inculcar, de apurar margens.

79. *Em segundo lugar*, na pág. 27 do SPD, a ANACOM refere que, em 2018, com base no SCA de 2017 não reformulado, estimou que os CTT auferissem no período 2018-2020 uma margem de

[IIC] [redacted] **[FIC]** — quando, na realidade, após a reformulação do SCA, essa margem teria ascendido aos **[IIC]** [redacted] **[FIC],** ou seja, uma alegada diferença **[IIC]** [redacted] **[FIC]** — cf. Figura 1 do SPD e texto adjacente.

80. Contudo, a ANACOM está a comparar valores que não são comparáveis, partindo de premissas diferentes e não equivalentes. Isto porque parte de uma estimativa de margens para o período 2018-2020 com base no SCA não reformulado (cf. Tabela 5 do SDP) e compara essa estimativa com base em dados reais do SCA reformulado (cf. Tabela 7 do SPD). Por outras palavras, a ANACOM compara um valor estimado calculado através de pressupostos diferentes daqueles utilizados para o cálculo valor real — o SCA reformulado —, o que conduz, inevitavelmente, a conclusões erróneas e que devem ser, e sê-lo-ão de seguida, desconstruídas.

81. Assim, para o exercício ser correto, adequado e justo, a ANACOM deveria ter comparado os dados estimados e reais a partir da mesma base de trabalho, ou seja, o SCA reformulado.

82. Com efeito, caso o SCA reformulado tivesse sido utilizado para o cálculo da estimativa de margens para o triénio 2018-2020, mantendo-se as restantes estimativas (nomeadamente quanto à inflação, tráfego ou custos), o valor estimado não teria sido de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, mas sim de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, conforme se extrai da Tabela 1 abaixo.

[IIC]

[redacted]

	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]		[redacted]
[redacted]		[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]	[redacted]

[FIC]

83. Ora, como se vê, não foram estes os dados que a ANACOM apresentou na Tabela 5 do SPD, que, ao apoiar-se em dados extraídos do SCA não reformulado de 2017, abriu portas ao argumento

de que os CTT haviam atingido uma margem real, entre 2018-2020, superior à estimada — o que está totalmente desajustado da realidade, como se conclui da análise da Tabela 2 abaixo:

[IIC]

[redacted]

[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]		[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]		[redacted]

[FIC]

84. Pela comparação das Tabelas 1 e 2, ambas compostas por valores efetivamente comparáveis, ou seja, do SCA reformulado (estimado e real), constata-se que o diferencial entre a margem estimada e a margem real não é, como defende a ANACOM, de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, mas sim de cerca de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, conforme resulta da Tabela 3:

[IIC]

[redacted]

[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]		[redacted]	
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
[redacted]	[redacted]		[redacted]		[redacted]		[redacted]	

[FIC]

85. Assim, e reposta a verdade nesses cálculos, conclui-se que não só os CTT não auferiram qualquer **[IIC]** [redacted] **[FIC]** na margem real, por referência à estimada, que a ANACOM refere relativamente ao período 2018-2020, como, na realidade, suportaram um **[IIC]** [redacted] **[FIC]** da margem real por referência à margem estimada.

86. Sobretudo no que concerne ao ano de 2020, constata-se também pela análise da Tabela 3 acima que o diferencial entre a margem real e a margem estimada – sublinhe-se, tudo à luz de dados obtidos através do SCA reformulado – é de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, o que revela, inequivocamente, que a fórmula fixada pela Deliberação Preços não está, manifestamente, a cumprir o seu objetivo de manutenção de uma margem média positiva e estável durante um determinado período de tempo.

87. Conforme fica visível dos resultados atrás apontados, a margem tem vindo a decrescer, e, inexistindo qualquer alteração na fórmula fixada pela Deliberação Preços, essa tendência continuará a verificar-se em 2021, em que se estima uma margem de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**.

88. E essa queda progressiva da margem dos CTT, culminando no registo de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** previsto para 2021, é sintomática daquilo que aqui está em causa: a total (des)adequação dos critérios de fixação de preços atualmente estabelecidos, nomeadamente por não considerarem os dados reais disponíveis e permanecerem ancorados nas estimativas artificiais e erradas efetuadas em 2018.

89. É totalmente contrário à *ratio* da Deliberação Preços a circunstância de a ANACOM permitir, ainda que por omissão, quer uma quebra tão acentuada da margem, quer ainda a circunstância de o valor da mesma previsto para 2021 atingir o **[IIC]** [redacted] **[FIC]**.

90. Como no próprio SPD se reconhece (p. 23), "*a ANACOM desenhou a regra de variação máxima de preços de forma a que, caso se verificassem os pressupostos considerados,* ***no final do período de aplicação dessa regra fosse possível obter resultados que representassem, na medida do possível, a manutenção da margem verificada no momento inicial de fixação dessa regra***" (destaque é nosso).

91. Cite-se ainda a ANACOM quando refere (pág. 23 e 24 do SPD) que "*fixou-se uma regra de variação máxima de preços que,* ***caso se verificassem os pressupostos considerados, permitiria ao prestador de SU manter uma margem positiva ao longo do período de aplicação da regra de preços*** *(com um valor médio da margem, face aos proveitos, em torno dos* **[IIC]** [redacted] **[FIC]***%)*".

92. Ora, é claro, que os atuais critérios de fixação de preços foram desenhados em torno do objetivo da manutenção de margens estáveis para o prestador do SU, por referência à margem verificada no momento inicial da fixação desses mesmos critérios.

93. A concreta margem em causa não é o tópico relevante a discutir; o que interessa, isso sim, é que a margem seja mantida, na medida do possível, estável durante todo o período regulatório considerado. Por outras palavras, a ANACOM não pode pretender "compensar" a irrealidade ou desfasamento das estimativas com a existência de margens superiores dos CTT, porque se trata de questões manifestamente diferentes.

94. Os critérios de formação de preços são definidos (ou devem sê-lo) de forma a permitir aos CTT, enquanto prestador do SU, reagir à queda de tráfego postal, criando-lhes condições para manter a margem e, consequentemente, a sustentabilidade na prestação do serviço. A manutenção de uma margem positiva é, assim, um objetivo nítido da atual fórmula de cálculo de preços.

95. Ora, manifestamente tal deixou de suceder, como se comprova pela análise da Tabela 7 do SPD, onde se verifica uma queda substancial da margem em 2020, que é particularmente significativa em 2021.

96. Basta esta consideração para concluir que os critérios de fixação de preços atualmente aprovados não estão a cumprir a função para a qual — conforme referido *ipsis verbis* pela ANACOM — foram desenhados: manutenção de uma margem positiva e estável, por referência ao momento inicial de fixação dessa regra.

97. Naturalmente, a fórmula não serve para garantir aos CTT qualquer margem, mesmo em situação de ineficiência na prestação do SU; todavia, ao manter a fórmula atual, a ANACOM está, por omissão, a impor margens, não só abaixo da média, como atingindo valores **[IIC]** [redacted] **[FIC],** aos CTT, decorrentes da artificialidade dos critérios de fixação de preços.

98. Recorde-se que em relação ao cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, a regulação de preços imposta pela ANACOM nunca foi, por oposição aos chamados serviços reservados, de fixação de uma margem nula. Pelo contrário, tal como referido, a regulação de preços imposta sempre foi no sentido de permitir ao prestador de SU manter uma margem positiva e relativamente estável no período regulatório em causa. Ora, tal objetivo ficou mitigado em 2020 e é completamente obnubilado em 2021.

99. Contra isto não se diga, como a ANACOM faz na pág. 28 do SPD, que apesar da margem de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** prevista para 2021, os CTT, no cômputo da margem média anual entre 2018 e 2021, ainda teriam uma margem média positiva de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**. Por um lado porque esta média positiva não corresponde à realidade, face aos dados agora apresentadas, mas também porque aquilo que realmente releva é a circunstância de a margem dos CTT estar a decrescer significativamente, prevendo-se que atinga os **[IIC]** [redacted] **[FIC]** em 2021, já depois de em 2020 se ter registado um decréscimo considerável na margem - de cerca de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** (cf. Tabela 2).

100. Esta tendência demonstra nitidamente que a Deliberação Preços não está a cumprir o seu propósito nem os objetivos para os quais foi desenhada.

101. E nem se diga que a ANACOM não admitiria a existência destas margens, uma vez que apesar da reformulação do SCA nunca alterou os critérios de fixação de preços, pelo que se pode entender que tudo se passa como se a ANACOM tivesse considerado o SCA reformulado no momento de aprovação da Deliberação Preços.

102. Por fim, salienta-se que o que os CTT requereram é a revisão dos critérios de fixação de preços do SU por forma a assegurar, dentro daquilo que é possível em face da realidade atual do setor postal, a menor queda possível nas margens. E diz-se "menor queda possível nas margens" porque, conforme se constata dos dois cenários traçados pelos CTT, e sumariados na Tabela 9 (em que, em suma, no primeiro, se obterá uma margem de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** e, no segundo, de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**), a queda abrupta das mesmas é, hoje, um destino inevitável, ambos muitíssimo abaixo da média verificada entre 2018 e 2020 — mas, ainda assim, enormemente acima da margem estimada para 2021 à luz dos critérios atuais.

103. Os CTT não estão a procurar obter qualquer vantagem com este reajuste pontual dos critérios de fixação dos preços do cabaz. Estão somente a procurar, dentro daquilo que é possível em face dos condicionalismos impostos pela realidade dos factos, assegurar a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, conforme imposto pela Lei Postal.

104. Como a ANACOM indica, existem várias variáveis que impactam os resultados finais; contudo, é notório que se o tráfego postal cai cerca de **[IIC]** [redacted] **[FIC]** e o aumento de preço permitido for de cerca de **[IIC]** [redacted] **[FIC]**, mesmo assumindo um grau de eficiência e uma dada variabilidade

de custos com o tráfego, não pode ser expectável uma prestação económico-financeiramente sustentável do SU.

105. É assim de rejeitar fortemente a leitura da ANACOM, na pág. 29 do SPD, de que a circunstância de, em 2021, de acordo com as previsões dos CTT, a aplicação da regra atualmente vigente não representar valores negativos não coloca em causa a Deliberação Preços nem o princípio da sustentabilidade económico-financeira previsto na Lei Postal. No entender do CTT, este princípio tem de ser lido de uma forma mais abrangente e não pode simplesmente equiparar-se à inexistência de margens negativas, desconsiderando a irreversível tendência de queda de volumes.

106. É, pois, de questionar o que motiva a ANACOM a desconsiderar o valor da segurança e estabilidade jurídicas, materializado no objetivo expresso de manutenção de margens estáveis e positivas, em favor de uma autêntica imposição de margens mais baixas (no caso, **[IIC]** [redacted] **[FIC]**).

107. Tal intenção não tem cabimento no contexto da prática regulatória da ANACOM neste âmbito, nem tem qualquer cobertura pela Lei Postal.

D. OUTROS TÓPICOS

108. Além dos pontos anteriores, cumpre ainda tecer algumas considerações adicionais sobre o referido pela ANACOM nas págs. 29 e 30 do SPD.

109. A primeira para assinalar o modo como a ANACOM, pura e simplesmente, descarta o estudo da *Deutsche Post*, apesar de o mesmo constituir uma referência internacional para outros prestadores do SU e reguladores postais. Aliás, a própria ANACOM remete para esse estudo em outras análises de mercado efetuadas, como, por exemplo, no estudo sobre "*Comparações de preços dos prestadores do Serviço Postal Universal na União Europeia em 2015*", onde se lê que "*à semelhança do estudo anteriormente realizado pela ANACOM, bem como de outros estudos (Deutsche Post, 2015), considerou-se aqui o serviço com um preço mais baixo, que foi de(...)*."

110. A própria ANACOM refere neste estudo a importância da utilização do Poder Paridade de Compra ("**PPC**") para efeitos de comparação dos preços: "*Para este efeito, efetuou-se também uma comparação dos preços dos produtos do SPU em paridades de poder de compra (PPC). A utilização das PPC nas comparações de preços no sector postal tem interesse dado que,*

nomeadamente, o sector postal é relativamente intensivo em trabalho. Importa, no entanto, notar que os indicadores de PPC devem ser interpretados tendo em conta algumas limitações que apresentam, nomeadamente em termos de evolução ao longo dos anos e da comparação da hierarquia entre países. Como notam Schreyer e Koechlin (2002), devido ao nível de incerteza subjacente a qualquer indicador estatístico, pequenas diferenças a nível do PIB de cada país podem resultar em hierarquias diferentes que podem não ser estatisticamente significantes."

111. Assim, não se alcança manifestamente as razões que levaram a ANACOM a desconsiderar os resultados do estudo da *Deutsche Post* no presente SPD.

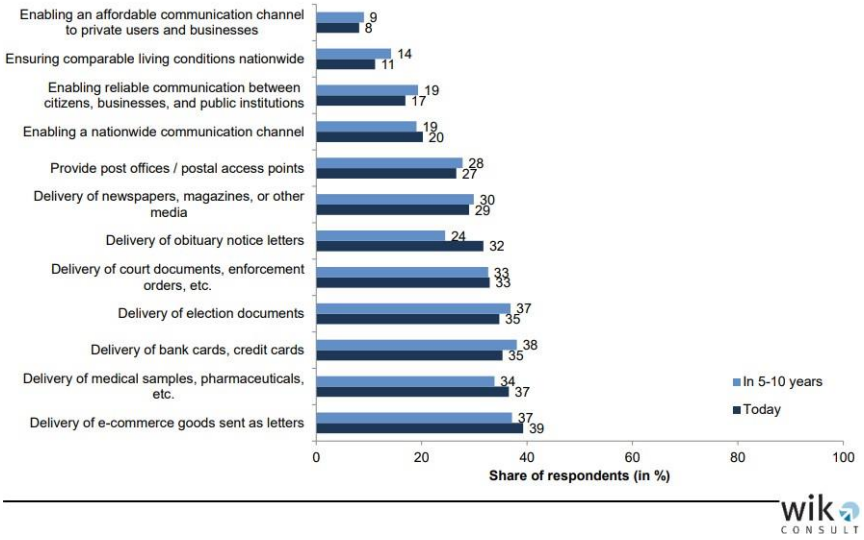
112. A segunda para deixar semelhante nota quanto ao estudo sobre as necessidades dos consumidores de serviços postais realizado pelo Instituto de Marketing Research ("**IMR**"). Desde logo, não se compreende a referência à antiguidade do estudo, uma vez que o mesmo tem apenas 4 anos. Depois, a própria ANACOM tem-se apoiado nas suas análises em estudos antigos. Por exemplo, no seu relatório do "Setor das comunicações 2020", faz referência a um estudo de 2013 "*E-commerce and delivery - A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*".

113. Encontram-se idênticas referências, de resto, na decisão da ANACOM sobre a proposta de preços dos CTT para 2019 de maio de 2019, já para não falar na decisão da ANACOM de 2018 que fixou os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho a cumprir pelos CTT.

114. Finalmente, estranha-se igualmente que a ANACOM tenha desconsiderado os estudos atuais que mostram que o critério de acessibilidade é o menos relevante para os utilizadores postais. É, de resto, a conclusão que resulta de estudos anteriores, bem como do recente estudo da Wik de 2021 para a Comissão Europeia sobre "*User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*"[7]:

[7] Cf. pág. 154, Figura 70.

Figure 70 Societal needs of USO today and in 5-10 years from the view of postal users (respondents in per cent)



III. CONCLUSÕES E PEDIDO

115. Em face do exposto, os CTT podem resumir as principais ideias da presente pronúncia do seguinte modo:

116. *Em primeiro lugar*, a interpretação dada pela ANACOM ao artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços é excessivamente formalista e literal: esta norma não foi, manifestamente, prevista para funcionar num caso de prorrogação unilateral, excecional e (ilegal) do Contrato de Concessão por um ano – fator que, aliado à manifesta desadequação (em geral, e em especial no contexto de 2021) dos critérios de fixação de preços do SU definidos na Deliberação Preços, justifica o seu reajuste, por forma a compatibilizar os critérios atuais, fixados tendo em vista o triénio 2018-2020, com as necessidades atuais de prestação eficiente e sustentável do SU.

117. *Em segundo lugar*, o princípio geral da atendibilidade da situação factual, decorrência do princípio da justiça, proporcionalidade e da boa administração, impõe que a ANACOM considere os dados reais em detrimento de meras estimativas, nomeadamente para efeitos de definição dos critérios de fixação de preços do SU. Insistir no inverso, para além de ilegal, é especialmente danoso para os CTT, na medida em que conduz a uma regulação de preços artificial, que coloca pressão acrescida e impede os CTT de se apropriarem dos seus ganhos de eficiência.

118. *Em terceiro lugar*, a ANACOM confunde questões diferentes e mistura ângulos de análise distintos quando considera que o aumento da margem dos CTT, apenas e só por revisão artificial

dos mecanismos de alocação de custos no SCA, justifica a não revisão dos critérios de preços. Tal como referido pela ANACOM, o objetivo fundamental dos critérios de fixação de preços é a manutenção de uma margem positiva e estável, qualquer que ela seja.

119. Face aos dados disponíveis, a Deliberação Preços não está a cumprir esse propósito, uma vez que se verifica uma queda substancial da margem em 2020 e uma autêntica obnubilação da margem em 2021, não sendo esta consequência compatível com o princípio da sustentabilidade económico-financeira do prestador do SU incluído na Lei Postal.

120. Tudo visto e ponderado, os CTT consideram que o pedido constante do Requerimento deve ser totalmente deferido e, em consequência, deve a ANACOM, com manifesta urgência, iniciar o procedimento administrativo necessário para revisão dos critérios de formação de preços do SU para 2021, nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal de forma a refletir os valores reais de inflação e tráfego verificados no triénio 2018-2020.