



CONSULTA RELATIVA À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL APÓS O TERMO DA ATUAL CONCESSÃO

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE CRITÉRIOS A QUE OBEDECE A FORMAÇÃO DOS PREÇOS DO SERVIÇO
POSTAL UNIVERSAL**

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

(VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL)

Lisboa, 18 de agosto de 2020

ÍNDICE

| | | |
|--------------|--|-----------|
| I. | SUMÁRIO EXECUTIVO | 3 |
| II. | INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO | 5 |
| III. | COMENTÁRIOS GERAIS | 7 |
| IV. | COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS | 11 |
| IV.1. | SISTEMA DE CONTABILIDADE ANALÍTICA (SCA) | 11 |
| IV.2. | SERVIÇOS OBJETO DOS CRITÉRIOS DE FORMAÇÃO DE PREÇOS | 11 |
| IV.3. | VARIAÇÕES ANUAIS DOS PREÇOS | 13 |
| IV.4. | UNIFORMIDADE TARIFÁRIA | 18 |
| IV.5. | ACESSIBILIDADE DOS PREÇOS | 19 |
| IV.6. | ENVIOS PARA CEGOS E AMBLÍOPES | 20 |
| IV.7. | TRANSPARÊNCIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO | 21 |
| IV.8. | MECANISMO DE COMPENSAÇÃO | 21 |

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Nos últimos anos o setor postal sofreu uma profunda transformação, em virtude das alterações sociais e empresariais causadas pela digitalização. De acordo com o último relatório dos serviços postais divulgado pela ANACOM, referente ao 1º trimestre de 2020, nos últimos cinco anos registaram-se reduções de tráfego de serviços postais de -26,7%, sendo ainda atualmente incerto quais os impactos que a atual pandemia terá na evolução do tráfego postal nos próximos meses. Consegue-se, contudo, desde já constatar que a pandemia veio acelerar de forma dramática a tendência de queda de tráfego postal, tendo os CTT observado **[Informação confidencial]** no 2º Trimestre de 2020.

Em paralelo a este decréscimo de tráfego, assistimos também, durante os últimos anos, ao aparecimento e crescimento de novos atores, o que tem contribuído para uma crescente competitividade num mercado liberalizado, sobretudo no segmento B2B.

Neste contexto, a gestão do preço será um tema de particular importância para a possibilidade de surgirem candidatos a futuro concessionário e prestador do serviço universal, sobretudo se tivermos em consideração que as reduções de tráfego atrás mencionadas e aquelas que estão a ocorrer em função da atual pandemia colocam uma pressão acrescida na estrutura de custos necessária para prestar o serviço universal, com natural reflexo nos custos unitários do serviço postal.

O próximo contrato de concessão deve não só continuar a assegurar a acessibilidade e qualidade do serviço universal, mas também deve garantir, por um lado, a sustentabilidade do setor e, por outro, a existência de regras claras e objetivas em matérias particularmente sensíveis, como a gestão de preço, que se traduzam numa maior previsibilidade e estabilidade do contrato de concessão.

Assim, e face ao projeto de decisão apresentado pela ANACOM em matéria de preços, os CTT consideram de particular relevância três pontos, mencionados abaixo e detalhados no restante documento, que consideram absolutamente essenciais na perspetiva de poderem vir a concorrer ao processo de designação do futuro prestador do serviço universal:

- A. No 1º ano de concessão é necessário proceder um reposicionamento dos preços, sendo que um ajuste de preços IPC+1%, conforme indicado no projeto de decisão aprovado pela ANACOM, é manifesta e incompreensivelmente desadequado, uma vez que: (i) não salvaguarda o princípio da orientação dos preços para os custos; (ii) prejudicaria fortemente os CTT face aos erros de estimativa de evolução de tráfego utilizados pela ANACOM, que têm penalizado a empresa nos últimos anos, e (iii), de forma chocantemente incompreensível, não tem em consideração os impactos que a atual pandemia coloca na quebra de proveitos e nos custos unitários do serviço postal, e portanto, não protege a sua sustentabilidade e viabilidade económico-financeira;
- B. Os modelos de definição de preços a vigorar no próximo contrato de concessão deveriam ter por base dados históricos e não modelos prospetivos. Concorda-se com aquilo que foi exposto pela ANACOM no ponto 4.2 do projeto de decisão, relativamente ao elevado nível de

incerteza atual “*que torna neste momento ainda mais difícil poder antecipar como evoluirá a procura de serviços postais que integram o SU e os custos associados a sua prestação, transformando essa antecipação num exercício mais complexo e imprevisível do que tem sido, aquando da fixação pela ANACOM, em anos anteriores*”. Assim, a bem da previsibilidade, objetividade e transparência, é fundamental que as regras do futuro contrato tenham como referência dados históricos reais e não estimativas que posteriormente requerem correções, sendo que se afigura perfeitamente desnecessário incorrer neste exercício de previsão-revisão-correção, se se optar por uma abordagem com base no observado e não no previsto. De resto, e como a ANACOM sabe, este modelo gerou prejuízos significativos aos CTT ao longo da atual concessão; e

- C. Consideramos que o modelo de definição de preços indexado à margem, proposto para a vigorar a partir do 2º ano de vigência da futura concessão não é adequado, uma vez que: (i) constitui um desincentivo à eficiência da prestação do serviço universal e subjacente investimento, na medida em que, num cabaz com margem positiva, estabelece uma margem relativa máxima que não pode ser ultrapassada; (ii) não vai ao encontro da generalidade das práticas internacionais no setor postal, desconhecendo-se a existência de outros casos de sucesso com este modelo e (iii) não estabelece um ponto de partida de margem que permita aos potenciais interessados modelizar o impacto económico-financeiro da regulação de preços a vigorar a partir do 2º ano da futura concessão, o que tornaria a participação num concurso estabelecido nestes termos, um exercício de sorte ou azar.

II. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Em 30.06.2020 a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (“**ANACOM**”) deu início a uma consulta pública relativa à prestação do serviço postal universal após o termo da atual concessão (“**Consulta Pública**”), pelo prazo de 20 dias úteis, prorrogados adicionalmente por mais 15 dias úteis.
2. No âmbito da referida Consulta Pública a ANACOM pretende recolher contributos por parte do setor e da sociedade em geral, nomeadamente sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do Serviço Postal Universal (“**SU**”) após o termo da atual concessão, a ocorrer em 31.12.2020, e dos termos em que o SU será prestado pelo(s) Prestador(es) de Serviço Universal (“**PSU**”) que for(em) designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (“**Lei Postal**”).
3. Para o efeito, e na mesma data, a ANACOM publicou seis sentidos prováveis de decisão, todos de 26.06.2020, incidentes, respetivamente, sobre:
 - a) Informação a prestar pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal aos utilizadores;
 - b) Distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio;
 - c) Conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal;
 - d) Metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal;
 - e) Critérios a que obedece a formação dos preços do serviço postal universal; e
 - f) Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal.
4. Por razões de clareza, os CTT – Correios de Portugal, S. A. (“**CTT**”) optam por tecer os seus contributos, relativamente a cada um dos sentidos prováveis de decisão acima elencados, em documentos separados.
5. Assim, o presente documento inclui os contributos dos CTT sobre o Sentido Provável de Decisão Relativo aos Critérios a que Obedece a Formação dos Preços do serviço Postal Universal (doravante “**SPD**”).
6. Com a exceção de algumas alterações (relevantes), nomeadamente a regra de variação máxima de preços — que mais abaixo se comentará de forma detalhada — os CTT salientam que o presente SPD visa manter o *status quo* em termos de regulação de preços. Com efeito, na sua essência, o SPD a que ora se responde mantém a tradição determinado desde 21.11.2014, data em que a ANACOM, na sequência da entrada em vigor da Lei Postal, aprovou os critérios de fixação dos preços do SU, abandonando o método de regulação de preços através de convénio.

7. Tal como os CTT tem vindo a procurar defender, nomeadamente no âmbito da Consulta Pública sobre a Prestação do Serviço Postal Universal após o fim da atual Concessão ("**Consulta Pública SU**"), lançada a 26.11.2019, justificar-se-ia uma visão mais moderna e adequada da ANACOM relativamente à regulação de preços, que estivesse mais alinhada, por um lado, com o declínio do tráfego postal e, por outro, o peso negligenciável dos serviços postais no cabaz de compras das famílias portuguesas.
8. Como se desenvolverá abaixo, no entender dos CTT, e apesar de algumas melhorias determinadas pela ANACOM, os critérios para a formação de preços do SU propostos no SPD não espelham, na verdade, os princípios que devem orientar esta matéria.
9. Os CTT, sendo o atual concessionário da prestação do SU, em todo o território nacional, até 31.12.2020, esperam que os contributos e opiniões manifestadas no presente documento sejam úteis e auxiliem a ANACOM a adotar as decisões mais corretas, adequadas e oportunas em relação à futura prestação do SU em Portugal.
10. Os contributos e opiniões manifestadas no presente documento são apresentados tendo em atenção o atual contexto, legal, regulamentar e de mercado, e visam apoiar a ANACOM no exercício das suas atribuições. Não prejudicam, por isso, outras posições que podem vir a ser manifestadas ou propostas pelos CTT em relação à prestação do SU após o fim da atual concessão.

III. COMENTÁRIOS GERAIS

11. De acordo com o artigo 12.º da **Diretiva Postal** (Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, alterada por último pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de fevereiro de 2008), existem três princípios basilares na temática de regulação dos preços dos SU: acessibilidade, orientação para os custos, transparência e não discriminação. O artigo 14.º, n.º 1, da Lei Postal segue este mesmo alinhamento. Embora existam algumas referências na Diretiva e na Lei Postal, estes princípios não são definidos.
12. Acresce que de acordo com relatórios periódicos publicados sobre a matéria, verifica-se uma elevada variação na aplicação destes princípios. Por exemplo, de acordo com o estudo *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*, da *Copenhagen Economics*¹, é possível perceber que os reguladores têm vindo a utilizar três regimes diferentes de regulação de preços: (i) aprovação prévia de preços; (ii) *price cap* ou (iii) controlo de preços *ex post*, optando até por não regular os preços relativamente a alguns produtos. Qualquer um destes regimes tem sido considerado compatível com a Diretiva Postal e não tem suscitado qualquer questão junto do Tribunal de Justiça da União Europeia ("TJUE").
13. A título meramente ilustrativo (e embora alguma da informação possa já estar datada), conforme decorre da tabela abaixo, verifica-se uma heterogeneidade de métodos ou regimes de regulação nos diferentes países da UE (cf. página 211 do estudo da *Copenhagen Economics* atrás referido):

¹ Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en> e publicado em 18.09.2018.

Table 43
Method of price regulation

| Country | Basic Letter Post | Bulk Letters | Direct Mail | Periodicals | Non-Priority Letter Post | Basic Parcel Post | Bulk Parcels |
|---------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|------------------------|---------------------|
| AT | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post |
| BE | Price cap | Ex post | Ex post | Other | Other | Price cap | Ex post |
| BG | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation |
| HR | Ex ante where dominant | No price regulation | Ex ante | No price regulation | Ex ante where dominant | No price regulation | No price regulation |
| CY | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante |
| CZ | Ex post | No price regulation | No price regulation | No price regulation | No price regulation | Ex post | No price regulation |
| DK | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation | No price regulation |
| EE | Price cap | Ex post | Other | Other | Price cap | Price cap | Ex post |
| FI | Ex post | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex post | Ex post | No price regulation |
| FR | Price cap | Price cap | No price regulation | Price cap | Price cap | Price cap | No price regulation |
| DE | Ex ante where dominant | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post |
| EL | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante |
| HU | Price cap | Price cap | No price regulation | No price regulation | Price cap | No price regulation | No price regulation |
| IS | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante |
| IE | Ex post | Ex post | No price regulation | Ex ante | No price regulation | Ex post | No price regulation |
| IT | Ex ante | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation |
| LV | Ex post | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex post | Ex post | No price regulation |
| LI | No price regulation | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation |
| LT | Price cap | No price regulation | No price regulation | Price cap | Price cap | Price cap | No price regulation |
| LU | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante |
| MT | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation | No price regulation | Ex ante | No price regulation |
| NL | Price cap | No price regulation | No price regulation | Ex ante | No price regulation | Price cap | No price regulation |
| NO | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post | Ex post |
| PL | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation |
| PT | Price cap | Ex post | No price regulation | Price cap | Price cap | Price cap | Price cap |
| RO | Ex ante | No price regulation | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Ex ante | No price regulation |
| SK | Ex ante | Other | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | Other |
| SI | Ex ante | No price regulation | Ex ante | Ex ante | No price regulation | Ex ante | No price regulation |
| ES | Ex post | Ex post | No price regulation | Ex ante | Ex post | Ex post | Ex post |
| SE | Price cap | Ex post | Ex post | Ex post | No price regulation | No price regulation | No price regulation |
| CH | Ex ante where dominant | Ex post | Other | Ex post | Ex ante where dominant | Ex post | Ex post |
| UK | No price regulation | No price regulation | No price regulation | No price regulation | Ex ante where dominant | Ex ante where dominant | No price regulation |

14. No contexto atual, e considerando que este SPD se pretende projetar para uma futura concessão, os CTT entendem que seria muito importante repensar o atual regime de regulação de preços e questionar a sua adequação e pertinência, avaliando, também, soluções diferentes já testadas em outros Estados-Membros.
15. De resto, conforme resulta da tabela anterior, Portugal é dos países onde a regulação de preços é mais assertiva, não apenas em termos de método de regulação, como também em termos de produtos regulados, ou seja, os diferentes tipos de envios (à exceção do correio em quantidade, os demais produtos de envios postais são regulados). Seria importante, no

entender dos CTT, questionar a pertinência da severidade e abrangência da regulação de preços no contexto da futura concessão, uma vez que o contexto de desenvolvimento do SU nos próximos anos será muito diferente do período que cobriu a atual concessão.

16. Além disto, sendo a futura concessão um contrato entre o Estado e o(s) futuro(s) PSU, importaria também equacionar em que medida, à luz dos princípios plasmados na Lei Postal e sem prejuízo das competências da ANACOM na matéria, a regulação de preços poderia ter um cunho mais endógeno ao próprio contrato em si e menos em medidas administrativas avulsas exógenas à relação contratual.
17. Esta ponderação justificar-se-ia, desde logo, pela necessidade de evitar perturbações (que, infelizmente, têm sido frequentes) do programa contratual que emergem da circunstância de existir uma relação tripartida na definição dos exatos contornos do contrato a executar (o concedente, o concessionário e o regulador) e, em segundo lugar, para garantir que a regulação de preços teria um contexto contratual, mais benéfico à garantia de equilíbrios e à maior segurança e certezas jurídicas, à semelhança do que se verifica na generalidade dos contratos de concessão em Portugal.
18. Ora, no caso concreto, verifica-se que a ANACOM propõe, na sua essência, a manutenção do regime que já tinha aprovado na sua decisão de 2014, não ponderando a existência de diferentes modelos utilizados em outros Estados-Membros da UE, desconsiderando a realidade expetável para a futura concessão e minimizando as perturbações provocadas no programa contratual por decisões administrativas endógenas aos equilíbrios contratuais estabelecidos.
19. Embora a ANACOM pareça ser sensível ao tema da estabilidade e previsibilidade — razão pela qual propõe que os critérios de formação dos preços agora propostos se apliquem durante todo o período de vigência da futura concessão — não deixa de antecipar na p. 24 do SPD que poderá rever os critérios de formação de preços que agora pretende definir, *em casos justificados*, o que abre a porta à incerteza e previsibilidade, com possíveis perturbações significativas no programa contratual numa matéria essencial como a dos preços.
20. Uma última nota a este propósito para salientar que um dos objetivos fundamentais da Lei Postal é o da prestação eficiente e sustentável do SU (artigo 2.º, n.º 1, alínea b)), que se corporiza depois no princípio da sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU (artigo 2.º, n.º 2, alínea b)). A Lei Postal e o legislador nacional mostram particular preocupação com o tema da sustentabilidade do PSU e uma das formas de a assegurar é, precisamente, através do regime de preços do SU, o que, no entender dos CTT, não é garantido pelo atual SPD.
21. Um aspeto relevante a mencionar é o facto de não poder haver qualquer hierarquia entre os princípios da acessibilidade dos preços do SU e o da sustentabilidade e viabilidade económico-financeira do PSU. Estes princípios têm a mesma hierarquia e dignidade legal e são, de resto, especificamente tratados no mesmo artigo da Lei Postal (artigo 2.º). Quer isto dizer que a acessibilidade do SU não pode e não deve sacrificar a sustentabilidade do PSU. É

no equilíbrio entre estes dois princípios que deve estar a pedra de toque da intervenção regulatória na matéria.

22. Como se verá ao longo deste documento, os CTT consideram que o atual SPD privilegia injustificadamente o tema da acessibilidade dos preços do SU em detrimento da sustentabilidade do PSU, o que deveria motivar a sua revisão.

IV. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

IV.1. SISTEMA DE CONTABILIDADE ANALÍTICA (SCA)

23. Na p. 8 do SPD a ANACOM refere que “(...) a proposta de preços de cada serviço / modalidade de serviço, nos seus diversos formatos e escalões de peso, deve refletir os custos subjacentes à sua prestação, produzidos e reportados pelo sistema de contabilidade analítica do(s) PSU”.
24. Em relação a esta matéria, releva-se que o Sistema de Contabilidade Analítica (“**SCA**”) do futuro PSU deve refletir adequadamente a causalidade dos custos dos serviços concessionados, uma vez que o prestador não incorreria nos mesmos se não tivesse as obrigações resultantes da prestação do serviço postal universal.
25. Com efeito, as várias atividades de aceitação, transportes, tratamento e distribuição incorporam também sub-atividades predominantemente fixas, históricas (tal como a ociosidade/inatividade das lojas ou o percurso da distribuição), que resultam de obrigações advinentes do contrato de concessão ou regulatórias e que, por não serem devidas a serviços fora deste âmbito, não os devem penalizar.
26. Em particular, e a título de exemplo, quanto à rede de lojas dos CTT, importa salientar que as obrigações de densidade da rede postal (i.e., objetivos de densidade dos estabelecimentos postais e de distância máxima de acessibilidade aos serviços postais) e de qualidade de serviço (i.e., definição de objetivos de tempo de espera no atendimento) resultam na necessidade de manter um dado nível de potencial de trabalho, para a prestação de serviços concessionados não para outro tipo de serviços.
27. Assim, embora a atividade se tenha vindo a reduzir devido à diminuição da procura, o potencial de trabalho total nem sempre pode ser reduzido na mesma medida e com a mesma velocidade, precisamente pela necessidade de manter um potencial de trabalho que assegure o cumprimento das obrigações de densidade da rede postal e de qualidade de serviço.
28. Neste contexto, o conceito de causalidade na afetação de custos deve, pois, ser corretamente aplicado no SCA do futuro PSU, de forma a refletir adequadamente as obrigações contratuais e regulatórias resultantes da prestação da futura concessão.

IV.2. SERVIÇOS OBJETO DOS CRITÉRIOS DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

29. Em relação a esta matéria, ou seja, aos produtos objeto de regulação de preços, a ANACOM começa por fazer uma descrição dos serviços abrangidos pelo âmbito do SU, tal como este é definido no artigo 12.º da Lei Postal. Procura depois concretizar essa descrição através dos serviços atualmente disponibilizados pelos CTT, considerando as suas modalidades,

destinos (nacional e internacional), formatos e escalões de peso (cf. pp. 8 e 9 e o apêndice do SPD).

30. Os CTT têm diversos comentários a este propósito, que se prendem com três níveis de análise distintas, mas interligadas entre si: (i) produtos ou serviços candidatos a regulação; (ii) definição de listas estanques e detalhadas e (iii) capacidade comercial e competitiva do PSU.
31. A este propósito, importa começar por realçar que o SU corresponde a uma distorção no funcionamento do mercado, precisamente pelo facto de as suas prestações serem disponibilizadas em condições diferentes das que seriam aplicadas pelo próprio mercado. Por essa razão, considera-se, em termos gerais, que apenas as prestações ou funcionalidades que não sejam disponibilizadas pelo mercado ou que não exista expectativa de serem disponibilizadas devem ser candidatas à inclusão no âmbito do SU. Tal corresponde, em termos de teoria regulatória, ao chamado princípio da mínima distorção do mercado².
32. Daqui decorre que ao definir os produtos ou serviços objeto da regulação a ANACOM não pode deixar de atender a este princípio e assegurar que, qualquer seja o método e a metodologia escolhida, não inclui no âmbito dessa regulação mais produtos do que, por um lado, aqueles que se inserem no âmbito do SU, tal como definido no artigo 12.º da Lei Postal e, por outro, aqueles que são necessários para atingir os fins visados por esta modalidade de intervenção social na economia.
33. Há, pois, dois níveis de requisitos que se devem considerar preenchidos para um produto ser candidato a integrar o SU: (i) a integração desse produto no âmbito legal do SU – que corresponde a uma avaliação objetiva dos contornos desse produto e (ii) a consideração desse produto como essencial para a satisfação das necessidades coletivas visadas pelo SU – que corresponde a uma avaliação mais subjetiva da essencialidade desse serviço. Quer isto dizer que podem existir produtos que passem o primeiro crivo, mas que, na perspetiva de intervenção mínima no mercado, sejam excluídos do objeto de regulação de preços.
34. Na perspetiva dos CTT, a lista apresentada pela ANACOM não assegura devidamente a reconciliação com estes dois requisitos essenciais.
35. Além disto, os CTT consideram que, no atual enquadramento legal, não deve nem pode ser fixada uma oferta estanque do SU, com produtos pré-definidos. A oferta a definir pelo futuro PSU deve poder adaptar-se às evoluções tecnológicas, à procura de mercado e às dinâmicas concorrenciais, sempre no pressuposto de continuar a salvaguardar o âmbito mínimo do SU. Desta forma, os CTT não consideram razoável a definição de uma lista de produtos de forma tão extensiva e detalhada tal como é feito no SPD.

² Por exemplo, no Considerando 23 da Diretiva 2008/6/CE, refere-se o seguinte a este propósito: “Com o aumento da concorrência e uma maior escolha, os Estados-Membros deverão ter mais flexibilidade para determinar o mecanismo mais adequado e eficiente para assegurar a disponibilidade do serviço universal, respeitando em simultâneo os princípios da objetividade, da transparência, da não discriminação, da proporcionalidade e da **mínima distorção do mercado**, necessários para assegurar a livre prestação de serviços postais no mercado interno” (destaque nosso).

36. Uma listagem estanque e detalhada de produtos pode limitar a inovação e a capacidade comercial do PSU num mercado que está plenamente liberalizado e num contexto em que o próprio legislador quis que determinados produtos mais inovadores — com prazos de entrega predefinidos, registo de envios, controlo do percurso, etc. — não fizessem parte do SU (cf. artigo 12.º, n.º 2, relativos aos serviços de correio expresso).
37. Embora se admita que, para efeitos de regulação dos preços, a ANACOM tenha que considerar um determinado conjunto de produtos ou serviços, essa análise não pode nem deve limitar a capacidade comercial e concorrencial do PSU em criar e gerir a sua oferta, desde que salvguarde sempre o âmbito mínimo do SU.
38. A circunstância de a Lei Postal definir como objetivo essencial a concorrência projeta-se, com especial incidência, sobre o âmbito específico do SU, no caso, na temática da regulação dos preços. De resto, o artigo 10.º, n.º 1, da Lei Postal é claro em determinar que o SU e o seu âmbito deve ser definido atendendo às *necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais em cada momento*, o que está em linha com o fundamento conceptual do SU — responder a insuficiências do mercado.
39. Por fim, a propósito do parágrafo final na p. 10 do SPD, sobre a criação ou alteração de serviços postais que integram a oferta do SU, é de questionar (embora este tema já conste da anterior deliberação da ANACOM, que fixou os critérios de preços) a manutenção desta regra para a futura concessão, sobretudo pela limitação que tal impõe ao PSU para reagir a potenciais ofertas dos seus concorrentes num mercado que, insiste-se, está totalmente (ou quase totalmente) liberalizado.
40. Como bem se percebe, obrigar o PSU a ter que aguardar 30 dias úteis para poder lançar ofertas concorrentes é uma limitação muito significativa à sua capacidade concorrencial e, no entender dos CTT, uma violação do princípio da concorrência atrás referido.
41. Além disto, não é claro exatamente que tipo de avaliação faz a ANACOM durante o prazo de 30 dias úteis e seria importante, para efeitos de certeza e segurança jurídica, que este regime de avaliação prévia da ANACOM fosse mais detalhado na decisão final.

IV.3. VARIAÇÕES ANUAIS DOS PREÇOS

42. Na p. 10 do SPD a ANACOM refere que os critérios de formação de preços que têm vindo a ser adotados pela ANACOM têm tido em consideração a necessidade de contrabalançar as previsões de tráfego e dos custos, criando simultaneamente incentivos ao PSU para continuar a implementar medidas de eficiência na prestação do SU.
43. No atual SPD, a ANACOM propõe (cf. p. 11) que no primeiro ano de vigência do futuro contrato de concessão os preços de cada um dos serviços objeto da presente decisão não podem ser superiores aos preços que estejam em vigor à data da designação (praticados pelos CTT),

atualizados pelo valor estimado de inflação para esse primeiro ano, acrescido de 1%. Os CTT consideram este modelo como desadequado, uma vez que:

- a) Quando aplicada de forma transversal, “a cada um dos serviços objeto da presente decisão”, esta regra não é compatível com o próprio princípio da orientação para custos. Para este efeito, consideram-se como exemplos alguns dos produtos atualmente disponibilizados pelos CTT.

Como é do conhecimento da ANACOM, nos últimos anos os custos unitários dos produtos têm evoluído de uma forma heterogénea e, portanto, requerem uma evolução dos seus preços também ela heterogénea, para que seja salvaguardada a margem de cada serviço. Em particular, tal como os CTT já fizeram notar em anteriores propostas de revisões de preços, **[Informação confidencial]** tal como já detalhado na proposta de preços do Correio Internacional enviada pelos CTT em 22.06.2020. Note-se, inclusivamente, que na resposta enviada pela ANACOM no âmbito desta mesma proposta, o Regulador admitia que “as decisões tomadas no congresso extraordinário de Genebra possam resultar uma alteração extraordinária e superveniente dos custos subjacentes ao serviço de correspondências internacionais”.

Desta forma, para poder ser preservado o princípio da orientação para custos, os CTT acreditam que um eventual *price cap* a definir para o primeiro ano de concessão não deve ser aplicado de forma individual a cada produto ou, no mínimo, deve conferir um regime de exceção no caso de comprovadamente os custos unitários de algum(ns) produto(s) terem subido acima, ou mesmo muito acima, do *price cap* definido;

- b) A regra definida representaria claros prejuízos para os CTT no caso de vir a ser designado como futuro PSU, uma vez que não permite que os CTT sejam ressarcidos pelo erro de estimativa de evolução de tráfego que a ANACOM considerou para definição do *price cap* de 2020.

Mais em detalhe, saliente-se que a evolução de tráfego que a ANACOM estimou para 2020 foi de -3,9%, o que é grosseiramente inferior às reduções de tráfego verificadas até esta data. De facto, devido à atual situação de pandemia associada à COVID-19 e consequente recessão económica, a quebra de tráfego do cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas³ foi de **[Informação confidencial]**.

Adicionalmente, deve ser tido em consideração que, em função da atual pandemia, as reduções excecionais de tráfego que estão a ocorrer em 2020 colocam uma enorme pressão nos custos unitários da generalidade dos serviços postal, o que levará a uma expectável degradação da margem da generalidade desses serviços. Assim, os CTT defendem que, dado o carácter excecional da redução destes tráfegos, é imperativo que o erro da estimativa de tráfego para 2020 seja corrigido na sua totalidade e não apenas pelos 50% definidos na atual fórmula.

³ Incluindo serviços não reservados e reservados

Estes aspetos, embora específicos da atual concessão, demonstram que a regra proposta pela ANACOM no atual SPD não é adequada e razoável e deve, por isso, ser corrigida.

44. A partir do 2.º ano de vigência (até ao termo do futuro contrato de concessão), a ANACOM propõe que as variações de preços respeitem o princípio da orientação dos preços para os custos. Mais em detalhe, a ANACOM sugere (cf. p. 12) ter como referência a margem do cabaz de serviços do SU que tem sido verificada nos últimos anos, continuando a limitar o valor da mesma e a assegurar que se mantém orientada para os custos em níveis equivalentes. Assim, a ANACOM entende que se a margem do cabaz de serviços do SU for positiva, uma proposta de preços está à partida em conformidade com o princípio da orientação dos preços para os custos e resultar na redução da margem ou, no limite, na manutenção da margem. Se a margem do cabaz de serviços do SU for negativa, uma proposta de preços está à partida em conformidade com o princípio da orientação dos preços para os custos se resultar numa redução da margem negativa ou, no limite, na manutenção da margem.
45. A ANACOM refere, ainda, (cf. p. 14) que considera pouco provável que, só por si, aumentos ou reduções de preços inferiores ou de margens inferiores a 10 pontos percentuais gerem preocupações em termos de orientação dos preços para os custos ou em termos de acessibilidade dos utilizadores de serviços.
46. Em relação a esta proposta da ANACOM, os CTT consideram que o modelo de variações anuais apresentado não é o mais adequado pois não incentiva a prestação do serviço universal de forma eficiente, contrariamente ao objetivo plasmado no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Lei Postal.
47. Com efeito, tendo em consideração que a margem relativa não poderá aumentar, tal significará que, a tráfegos constantes, eventuais reduções de custos unitários que sejam alcançadas terão de ser refletidas na totalidade nos preços. No entender dos CTT, esta consequência constitui um claro desincentivo ao investimento nos projetos necessários para tornar o SU cada vez mais eficiente, uma vez que não permite ao PSU apropriar-se de eventuais poupanças de custos. Este aspeto, conjugado com a previsão do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), deveria levar a ANACOM a rever esta regra.
48. Adicionalmente, e como os CTT têm vindo a referir, trata-se de um modelo complexo, assente em estimativas de evolução de margem, que deverão ser apresentadas pelo PSU à ANACOM, devidamente fundamentadas. Recorda-se que o atual critério de formação de preços já considera um exercício de estimativa de evolução de tráfego, que a atual concessão demonstrou ser constantemente falível e com claros prejuízos para os CTT.
49. O modelo de margem proposto neste SPD não só implica a manutenção de estimativas de tráfego (com impacto direto na margem estimada), já de si incertas, mas acrescenta-lhe as estimativas de evolução dos custos. Desta forma, esta proposta representa um aumento claro e desadequado de imprevisibilidade, não contribuindo para a definição de critérios objetivos, transparentes e previsíveis na definição dos preços.

50. O tema da imprevisibilidade e da incerteza é especialmente nefasto e preocupante no âmbito da futura concessão, sobretudo porque, como a ANACOM aponta na p. 11 do SPD, o atual contexto torna muito difícil antecipar a evolução da procura de serviços postais e os respetivos custos. Assim, seria fundamental, no entender dos CTT, que o modelo proposto assegurasse maior segurança e certeza e, ao mesmo tempo, promovesse a prestação eficiente e eficaz do SU.
51. Para tal, os CTT consideram imprescindível que, sempre que possível, o modelo de definição de preços a vigorar no próximo contrato de concessão seja baseado em dados históricos e não em modelos prospetivos, tal como acontece atualmente e tal como também é proposto no SPD.
52. De referir, adicionalmente, que o modelo proposto no SPD não vai ao encontro da generalidade das práticas internacionais. Com efeito, de acordo com um estudo da Cullen International, em outubro de 2019, dos 11 países europeus analisados, 8 tinham um mecanismo de *price cap*, sendo que nenhum deles tem um mecanismo de definição de preços baseado exclusivamente em margem.
53. Neste sentido, embora os CTT considerem que o modelo de *price cap* não é, de todo, o mais adequado, reconhecem, porém, que o mesmo oferece maior previsibilidade, objetividade e transparência. Neste sentido, entre um modelo de margem e um modelo de *price cap*, a preferência dos CTT vai para este último, não pela fórmula em si (que precisa de ser ajustada e melhorada, conforme se explica nos próximos parágrafos), mas porque torna a definição de preços mais adequada e segura do que um modelo de margem.
54. Não obstante, e como referido, o modelo de *price cap* deve ser ajustado, tendo em conta as devidas correções e melhorias que já foram identificadas e exploradas em anteriores documentos, e que agora, por facilidade, se recordam (assumindo naturalmente a situação atual da concessão dos CTT):
 - a) No que respeita ao âmbito de aplicação dos princípios de formação de preços, consideramos que deverá ser excluída uma regulação de preços *ex-ante* no segmento contratual, devendo a intervenção sobre os preços ser *ex-post*, isto é, após a entrada em vigor dos respetivos preços e obedecendo aos princípios da transparência e não discriminação. Trata-se de um segmento em concorrência, sem barreiras à entrada e que não justifica uma regulação de preços *ex-ante*;
 - b) Existência de um *price cap* específico para serviço internacional que reflita as tarifas domésticas do operador destino. O modelo atual de *price cap*, que engloba o correio nacional e internacional, inviabiliza que os preços dos envios internacionais se ajustem ao aumento de custos devidos aos encargos terminais (ET) dos operadores destino, que os CTT têm de suportar e que representam mais de **[Informação confidencial]** do total de custos com a distribuição deste serviço;

- c) Consideração da evolução do tráfego do ano anterior, evitando-se assim erros de estimativa de tráfego que no modelo atual de *price cap* apenas são corrigidos em metade. Por exemplo, em 2019 a ANACOM estimou uma queda de 3,42% (4,4 p.p. abaixo da queda real de 7,84%). Consideramos assim que, a fórmula de *price cap* deve refletir a variação real do tráfego do ano anterior em detrimento de estimativas;
 - d) Somar o valor de IPC (inflação) do ano anterior no *price cap*. Na fórmula atual de *price cap*, além do valor de IPC considerado assentar em previsões e estimativas, este acaba por se anular, não sendo assim corretamente refletido no *price cap* e consequentemente na variação de preços permitida;
 - e) A percentagem de custos teoricamente variáveis com o tráfego e refletida na variação de preços permitida é, por si só, um objetivo de eficiência que os CTT têm de prosseguir, por forma a não degradar a margem dos serviços. O pressuposto atual de redução de 0,25% dos custos por cada ponto percentual de tráfego e considerado na fórmula de *price cap*, por ser demasiado elevado e desajustado da realidade dos CTT, coloca assim inevitavelmente uma enorme pressão sobre as poupanças de custos. Considera-se, assim, que este valor deve ser devidamente aferido; e
 - f) Existência de um fator de ajustamento do valor de *price cap*, que permita refletir alterações significativas de contexto, tais como as resultantes de fatores exógenos aos CTT como sejam, por exemplo, possíveis alterações de taxa de IVA no correio *inbound*.
55. Sem prejuízo do exposto, a manter-se a atual proposta no SPD (modelo de margem), entendem os CTT que devem ficar previstas regras claras e completas que protejam o futuro PSU em relação à variação anual das margens. Por exemplo, deve ficar salvaguardado que o facto de a margem cair de um ano para o outro não deve e não pode impactar os restantes anos da concessão.
56. Este aspeto torna-se ainda mais relevante no contexto atual, que aumenta drasticamente o grau de incerteza relativamente às margens percentuais que existirão quando a futura concessão estiver em vigor e a sua evolução nos anos subsequentes. De forma a reduzir este risco, consideram os CTT que a ANACOM, a manter o modelo proposto no SPD, deverá considerar os seguintes aspetos importantes para a calibração do modelo:
- a) Definir a margem considerada como ponto de partida antes do início da concessão, com base em dados históricos, eliminando-se efeitos extraordinários como aqueles que estão a ocorrer em 2020 em função da atual pandemia;
 - b) Incorporar um mecanismo de compensação que permita anular quedas de margem ocorridas durante o contrato de concessão; e

- c) Prever a inexigibilidade de alterações unilaterais às estimativas de evolução de margem do PSU, salvo em casos absolutamente justificados e excepcionais, que devem ser definidas e detalhadas.
57. Uma última nota para salientar que deve ainda ser explicado, de forma objetiva e transparente, como funcionarão as correções às estimativas de margem apresentadas pelo PSU, tanto no caso de a margem estimada ser superior à verificada como no caso da margem estimada ser inferior à verificada.

IV.4. UNIFORMIDADE TARIFÁRIA

58. Nos termos do Artigo 12.º da Diretiva Postal, que estabelece os princípios tarifários que os Estados-Membros devem observar, a uniformidade tarifária não constitui uma obrigação, podendo, contudo, ser aplicada por motivos de interesse público.
59. Na pp. 17 e 18 do SPD a ANACOM entende que se justifica manter-se a imposição da obrigação de uniformidade tarifária para os envios de correspondência com peso inferior a 50 gramas, no serviço nacional, efetuados pelos utilizadores do segmento ocasional, que sejam envios prioritários, não prioritários, registados ou com valor declarado. A ANACOM salienta ainda que esta obrigação não corresponde a uma obrigação de aplicação de um preço único, para envios com peso até 50 gramas, podendo aplicar-se preços distintos em função do peso, desde que esse preço seja o mesmo independentemente da origem e destino geográfico do envio.
60. Quanto a esta parte do SPD, os CTT admitem que se mantenha a aplicação do princípio da uniformidade tarifária à chamada “tarifa social”, de forma a proteger os consumidores mais desfavorecidos e garantir os serviços verdadeiramente essenciais.
61. Neste sentido, esta “tarifa social” seria aplicada apenas ao correio normal, até 50g, para clientes ocasionais. Nota-se que uma obrigação de uniformidade tarifária mais abrangente poderia condicionar a prossecução do princípio da orientação para os custos, bem como colocar uma pressão comercial insustentável para o PSU num mercado concorrencial, prejudicando o objetivo de sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU, nos termos da Lei Postal.
62. Adicionalmente, na p. 18 do SPD refere a ANACOM que, *“no caso de ser adotado um procedimento de designação de PSU por áreas geográficas, o(s) PSU que venha(m) a ser designado(s) deve(m) garantir a aplicação de um preço uniforme para os referidos serviços, quer na(s) área(s) geográfica(s) para a(s) qual(ais) foi(ram) designado(s), quer entre áreas geográficas.”*
63. Relativamente a este último ponto, não se entende como é que os PSU que venham a ser designados vão garantir a aplicação de um preço uniforme entre as áreas geográficas para as

quais não foram designados. Por conseguinte, seria importante que a ANACOM clarificasse este aspeto na decisão final.

IV.5. ACESSIBILIDADE DOS PREÇOS

64. Nas pp. 18 e 19 do SPD a ANACOM refere que na aplicação, em termos gerais, do princípio da acessibilidade atenderá, nomeadamente, à informação sobre gastos das famílias com os serviços postais; à informação recolhida no âmbito de inquéritos de consumo de serviços postais; aos aumentos de preços que podem colocar em risco a viabilidade comercial de determinados utilizadores; à sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU e às variações de preços significativas.
65. Adicionalmente, e em termos mais específicos, considera que para assegurar a acessibilidade dos utilizadores residenciais e das pequenas e médias empresas, considera adequado continuar a definir uma variação anual máxima para o preço dos envios de correspondência não prioritária nacional com peso até 20 gramas, que considera constituir a prestação com maior importância em termos de tráfego expedido pelo segmento de utilizadores ocasionais.
66. Propõe, assim, para este caso concreto, uma variação máxima de preços de IPC + 1p.p. ou de um cêntimo de euro (0,01 euros).
67. Em relação a esta proposta, os CTT começam por notar que o conceito de acessibilidade não é definido na Diretiva Postal nem na Lei Postal, existindo assim alguma margem na leitura e interpretação do conceito.
68. A este propósito, e embora reconheçam que o princípio da acessibilidade é essencial no âmbito do SU, importa referir que o mesmo não é absoluto, tendo forçosamente de se compatibilizar com outros princípios tarifários, como é o caso do princípio da orientação para os custos, previsto na Lei Postal e na Diretiva Postal, que, em termos gerais, significa que os preços devem ser ajustados de forma a que as receitas estejam balanceadas com os custos.
69. Tal princípio concorre com o princípio da acessibilidade, devendo os dois ser ponderados na definição dos preços. Assim, a definição de limites de preços para um serviço específico a determinados utilizadores específicos sem ter em linha de conta os custos específicos da prestação desse serviço contribui para a criação de distorções tarifárias, ou seja, para a verificação de um crescente afastamento do preço do serviço face ao seu custo, dado o contexto de queda acentuada do tráfego postal.
70. Além disto, como se sabe, os preços dos serviços postais em Portugal estão 30% abaixo da média europeia, considerando paridade do poder de compra, pelo que o problema da acessibilidade se coloca com menos acuidade.
71. Com efeito, segundo os dados do Inquérito às Despesas das Famílias de 2015-2016 do Instituto Nacional de Estatística (“**INE**”) os serviços postais tinham um peso negligenciável no cabaz de compras das famílias portuguesas (em média 3 euros, num total de 23 635 euros

por ano). Com o acentuar do declínio do tráfego postal e o aumento dos níveis de acesso e uso dos meios de comunicação digital, terá de forçosamente se concluir que os serviços postais têm hoje em dia ainda menos importância na vida das famílias portuguesas, sendo cada vez mais um produto a que se recorre de forma pontual ou esporádica.

72. Este contexto não pode deixar de ser considerado na análise ao tema da acessibilidade do SU.
73. Por último, em relação à imposição de preços máximos (ou variações máximas de preços) para um determinado serviço destinado a determinados utilizadores específicos (como é o caso da definição de uma variação anual máxima apenas aplicável aos envios de correio não prioritário/normal nacional com peso até 20 gramas efetuados por utilizadores ocasionais) consideram não é a mais adequada para assegurar os princípios tarifários definidos na Lei Postal, nomeadamente o princípio da acessibilidade dos preços.
74. Relativamente à aplicação da variação anual máxima apenas aos envios de correio não prioritário/normal nacional com peso até 20 gramas efetuados por utilizadores ocasionais em 2021, o SPD apresenta uma contradição. Com efeito, na p. 20 refere que, atendendo a que o preço desta prestação é, em 2020, de 0,53€, em 2021 será de: $0,53\text{€} \cdot (1 + \text{IPC} + 1\text{p.p.})$ ou 0,54€, mas no n.º 2 do artigo 9.º do Anexo, sobre o critérios de preços, menciona que estas regras não se aplicam ao primeiro ano de aplicação do contrato de concessão.
75. Tendo em consideração que o preço deste serviço se manteve em 2019 e em 2020 em 0,53€ (dado que a variação máxima de preço permitida inviabilizou qualquer aumento deste preço) e conduziu a uma degradação da margem já significativamente negativa [**Informação confidencial**], entendem os CTT que, pelo menos, a aplicação da variação máxima de preço prevista na p. 20 do SPD [$0,53\text{€} \cdot (1 + \text{IPC} + 1\text{p.p.})$ ou 0,54€] deveria ser aplicada em 2021, por forma a mitigar a maior degradação da elevada margem negativa apresentada por este serviço.

IV.6. ENVIOS PARA CEGOS E AMBLÍOPES

76. Tal como a ANACOM aponta nas pp. 20 e 21 deste SPD, existe uma regra no âmbito dos atos da União Postal Universal (“**UPU**”) que obriga a disponibilizar, no âmbito dos envios internacionais, envios gratuitos para cegos e amblíopes. Existindo esta regra no âmbito da UPU para o correio internacional e tendo em consideração a não discriminação dos envios, consideram os CTT que tem sentido manter a gratuitidade do envio de cecogramas no âmbito nacional.
77. De notar que os serviços atualmente gratuitos para cegos e amblíopes estão restritos ao cecograma e não contemplam os serviços especiais de envio, estando excluído, por exemplo, o serviço especial de registo. Os CTT consideram que o atual mecanismo deve ser mantido.

IV.7. TRANSPARÊNCIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO

78. Atendendo a que a ANACOM remete o essencial deste tema para o sentido provável de decisão relativo à informação a prestar pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal aos utilizadores, os CTT remetem também a sua posição e comentários para o contributo específico apresentado sobre este tema.

IV.8. MECANISMO DE COMPENSAÇÃO

79. Em relação à proposta da ANACOM relativamente ao mecanismo de compensação por incumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do SU, os CTT remetem a sua posição para os contributos apresentados ao sentido provável de decisão relativo aos parâmetros de qualidade de serviço.
80. De qualquer forma, deixa-se aqui registado que a proposta da ANACOM é desproporcional, excessiva, injustificada e, nessa medida, inaceitável.
81. Nota-se, ainda, que o artigo 12.º do Anexo ao SPD remete para os objetivos de desempenho associados à prestação do SU no triénio 2018-20, o que se entende ser apenas um lapso a corrigir na decisão final.