

**RELATÓRIO DA CONSULTA PÚBLICA E DA AUDIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES
REPRESENTATIVAS DOS CONSUMIDORES A QUE FOI SUBMETIDO O SENTIDO
PROVÁVEL DE DECISÃO SOBRE OS CRITÉRIOS A QUE OBEDECE A FORMAÇÃO
DOS PREÇOS DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL**

[Página deixada intencionalmente em branco]

Índice

1	Enquadramento	1
2	Apreciação na generalidade	4
3	Apreciação na especialidade	10
3.1	Serviços objeto dos critérios de formação de preços	10
3.2	Aferição dos custos dos serviços do SU	14
3.3	Variações anuais de preços	16
3.4	Uniformidade tarifária	28
3.5	Acessibilidade dos preços	31
3.6	Envios para cegos e amblíopes	35
3.7	Transparência e não discriminação	36
3.8	Mecanismo de compensação por incumprimento dos níveis de qualidade	37
3.9	Entrada em vigor e vigência	38
4	Conclusão	39

[Página deixada intencionalmente em branco]

1 Enquadramento

Os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) são o prestador do serviço postal universal (SU), em território nacional, até 31.12.2021¹.

Compete à ANACOM fixar, para um período plurianual mínimo de 3 anos, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o SU (de acordo com o n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal).

Por deliberação de 12.07.2018², complementada por deliberação de 05.11.2018³, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou os critérios a que obedece a formação dos preços do SU prestado pela atual concessionária do SU (CTT), para o triénio 2018-2020. Esta decisão foi tomada no contexto em que o SU era prestado pelos CTT, ao abrigo do contrato de concessão ainda em vigor, pelo que teve em conta as circunstâncias concretas em que aquela prestação era assegurada.

Atendendo à prevista cessação do atual contrato de concessão e às disposições que nos termos da Lei Postal regem a seleção e designação do(s) futuro(s) PSU (*vd.* alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal e o n.º 6 do mesmo artigo) e que determinam a observância dos procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), a ANACOM entendeu ser necessário fixar os critérios de formação dos preços do SU, nos termos e ao abrigo do artigo 14.º da Lei Postal⁴, a ser observados pelo(s) PSU que vier(em) a ser designado(s) como previsto na referida alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal para assegurar aquela prestação após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor.

Neste sentido, por deliberação de 26.06.2020, a ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) sobre os referidos critérios a observar pela(s) entidade(s) que venha(m) a assegurar o SU após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor. De notar que nessa mesma data foram aprovados outros SPD que visam adequar e estabelecer, no

¹ Em resultado da prorrogação do contrato de concessão do serviço postal universal, operada pelo artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13.02.2020, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30.12.2020 (<https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/152639821/details/maximized?serie=l&day=2020-12-30&date=2020-12-01>).

² Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1456818>.

³ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1462677>.

⁴ A presente decisão não se aplica aos preços especiais e condições associadas dos serviços postais que integram a oferta do SU, os quais obedecem ao regime específico definido no artigo 14.º-A da Lei Postal.

âmbito das competências da ANACOM, as obrigações a cumprir pela(s) entidade(s) que deve(m) assegurar o SU após o fim da atual concessão.

Na mesma deliberação de 26.06.2020 foi decidido submeter o referido SPD ao procedimento de consulta pública previsto no artigo 9.º da Lei Postal e promover a audição das organizações representativas dos consumidores nos termos do que prevê o artigo 43.º da Lei Postal, tendo sido fixado o prazo de 20 dias úteis para a apresentação de pronúncias. Posteriormente, deferindo parcialmente o pedido que lhe foi apresentado pelos CTT, a ANACOM, por decisão de 23.07.2020, prorrogou por um período adicional de 15 dias úteis o prazo para apresentação de pronúncias que, desta forma, decorreu até 18.08.2020.

A ANACOM publicitou a consulta pública na página de entrada do seu sítio da Internet e promoveu a sua divulgação junto de um leque diversificado de entidades, visando um conhecimento alargado da consulta e a promoção de uma maior participação por parte da sociedade. De igual modo, procedeu-se à notificação de um conjunto de organizações representativas dos consumidores tendo em vista o cumprimento do disposto no artigo 43.º da Lei Postal.

Neste âmbito, foram recebidos contributos das seguintes 18 entidades:

- Direção-Geral do Consumidor (DGC)⁵;
- Secretaria Regional dos Transportes e Obras Públicas, da Região Autónoma dos Açores (SRTOP Açores).
- 9 autarquias:
 - Câmara Municipal de Castanheira de Pera;
 - Câmara Municipal do Crato;
 - Câmara Municipal de Faro;
 - Câmara Municipal de Lisboa;

⁵ Os contributos da DGC foram efetuados ao abrigo do artigo 43.º da Lei Postal.

- Câmara Municipal de Odivelas;
- Câmara Municipal de Vila Velha de Ródão;
- Junta de Freguesia de Folques (Arganil);
- Junta de Freguesia de Santa Maria Maior (Lisboa);
- Junta de Freguesia de São Bento (Porto de Mós).
- 2 prestadores de serviços postais:
 - CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT);
 - Premium Green Mail (PGM).
- 5 organizações da sociedade civil:
 - Associação de Imprensa de Inspiração Cristã (AIIC), Associação Portuguesa de Imprensa (API) e Associação Portuguesa de Marketing Directo (AMD)⁶;
 - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
 - Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Correios e Telecomunicações (SNTCT).

Terminado o prazo da consulta pública e de audição das organizações representativas dos consumidores, a ANACOM preparou o presente relatório que, para além da síntese dos contributos recebidos, integra o entendimento desta Autoridade sobre os mesmos.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet os contributos recebidos, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial. Atendendo ao carácter sintético do presente relatório, a sua leitura não dispensa a consulta integral dos mesmos.

⁶ Estas três associações apresentaram um contributo conjunto.

2 Apreciação na generalidade

Contributos recebidos

Regista-se que a maioria dos respondentes se pronunciou favoravelmente ao proposto no SPD, considerando que a revisão proposta dos critérios de formação de preços do SU é adequada.

As câmaras municipais de Vila Velha de Ródão e do Crato referem a importância de ser assegurada a prestação de serviços eficientes e acessíveis às populações, que garantam os requisitos previstos na Lei Postal. As câmaras municipais de Faro e de Odivelas informam que nada têm a opor ao previsto no SPD e as juntas de freguesia de São Bento e de Folques manifestam concordância com o disposto no SPD.

A Câmara Municipal de Lisboa considera que o disposto no SPD contempla todas as obrigações do atual PSU, bem como todos os direitos e deveres dos cidadãos quanto às regras de utilização do SU.

A Junta de Freguesia de Santa Maria Maior refere concordar que a regulação de preços seja baseada nos princípios da acessibilidade a todos os utilizadores e da orientação para os custos. Salaria ainda, tendo em conta a fase “*excepcionalmente difícil*” decorrente da pandemia Covid-19, a importância da continuação da fixação de uma variação anual máxima de preços direcionada para utilizadores residenciais e pequenas e médias empresas, de modo a assegurar a acessibilidade aos respetivos serviços.

A Câmara Municipal de Castanheira de Pera, embora referindo-se de modo particular ao serviço prestado no seu concelho, nota que eventuais alterações nos serviços postais no âmbito do SU que coloquem em causa, nomeadamente, a acessibilidade em termos de preços, será prejudicial aos interesses e direitos das populações, limitando o acesso a um serviço que deve primar pela disponibilidade e igualdade de tratamento em todo o país, podendo também colocar em causa a redução de assimetrias entre o litoral e o interior. Entende assim que o modelo de gestão do SU se deveria orientar pelos princípios da solidariedade e da subsidiariedade, notando que, caso o disposto no SPD não tenha subjacente o contexto referido, deverá ser revisto em conformidade com os fundamentos apresentados.

O SNTCT indica estar genericamente de acordo com o disposto no SPD, considerando, no entanto, que futuros aumentos dos preços do SU devem ser objeto de decisão da ANACOM e também de discussão pública.

A DGC salienta que os critérios a que deve obedecer a formação de preços, conforme consagrados no SPD, assentam em soluções de continuidade, sendo seu entendimento que tal potenciará uma transição suave e assegurará a estabilidade do serviço, evitando alterações disruptivas para os utilizadores, o que, no entender da DGC, se afigura positivo.

A DECO refere que tem vindo a defender a garantia, em todo o território nacional, de um SU sustentável e de alta qualidade, acessível a todos os utilizadores sendo que, neste sentido, encara de forma positiva a consulta promovida pela ANACOM e manifesta a sua concordância genérica com a aplicação dos princípios da acessibilidade a todos os utilizadores, da orientação dos preços para os custos, da transparência e da não discriminação. Defende ainda a DECO que se deveria continuar a aplicar uma regra de variação máxima de preços (*price cap*), considerando que se trata de um mecanismo que tendencialmente pode contribuir para uma melhoria da eficiência operacional, referindo que a ANACOM não apresentou, no SPD, nenhum cenário que sustente adequadamente a decisão de eliminação deste mecanismo de controlo de preços. Refere também que, apesar da incerteza que a pandemia Covid-19 acarreta, não se perspetivam alterações significativas da estrutura do mercado, em termos de quotas de tráfego e de receitas, ou outras, que justifiquem a alteração da regra que tem estado em vigor.

A DECO questiona ainda se a ANACOM pretenderá flexibilizar os critérios de formação de preços do SU como contrapartida pela manutenção de uma maior exigência em termos de indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do SU.

A PGM refere não ter contributos adicionais para além dos manifestados oportunamente aquando da consulta realizada pela ANACOM, em 2019, sobre o SU após o fim da atual concessão, sendo que estes, em relação à matéria vertida no SPD, se referem à defesa da promoção da uniformidade tarifária.

A API, a AIIC e a AMD consideram que o SPD em causa tem importância média para a atividade que representam, referindo ainda que a sua resposta à consulta pública se insere

numa preocupação geral de compreender que medidas são necessárias para prevenir o desaparecimento de publicações periódicas em papel.

Os CTT entendem que, na generalidade, o SPD procura manter a situação atual em termos de regulação de preços e consideram que se justificaria uma visão mais moderna e adequada que estivesse alinhada, por um lado, com o declínio do tráfego postal e, por outro, com o peso negligenciável dos serviços postais no cabaz de compras das famílias portuguesas.

Entendem também que seria importante repensar o atual regime de regulação de preços, avaliando soluções diferentes já testadas noutros Estados-Membros, notando a este propósito que os reguladores têm vindo a utilizar diferentes regimes de regulação de preços (aprovação prévia de preços, *price-cap*, controlo de preços *ex post*, ou não regular preços relativamente a alguns produtos) e que Portugal é dos países onde a regulação de preços é mais assertiva, tanto em termos de método de regulação como de produtos regulados, sendo assim importante questionar a pertinência da severidade e abrangência da regulação de preços no contexto da futura concessão.

Consideram ainda os CTT que, sem prejuízo das competências da ANACOM na matéria, a regulação de preços poderia ser mais endógena ao contrato de concessão e menos baseada em medidas administrativas exógenas à relação contratual, o que poderia ser benéfico em termos de garantia de equilíbrio e maior segurança e certeza jurídicas.

Os CTT salientam também que os princípios da acessibilidade dos preços do SU e da sustentabilidade e viabilidade económico-financeira do SU têm a mesma hierarquia e dignidade legal, sendo tratados no mesmo artigo da Lei Postal (artigo 2.º), pelo que a acessibilidade não pode sacrificar a sustentabilidade do(s) PSU. Entendem, quanto a esta matéria, que o disposto no SPD privilegia injustificadamente o tema da acessibilidade dos preços em detrimento da sustentabilidade do(s) PSU.

Entendem assim os CTT que os critérios para a formação de preços do SU propostos no SPD não espelham os princípios que devem orientar esta matéria.

Entendimento da ANACOM

Como ponto prévio importa referir que a ANACOM reconhece a importância de assegurar que todos os utilizadores possam aceder ao SU em condições adequadas, tanto em termos de qualidade do serviço prestado, como dos preços praticados, sendo que as medidas preconizadas no SPD se encontram alicerçadas em garantir esse propósito.

No que respeita aos vários contributos recebidos, é de salientar que a generalidade dos respondentes se manifesta a favor da existência de uma regulação de preços clara e que defenda os princípios de acessibilidade a todos os utilizadores. Assinala-se ainda que várias entidades referem, em particular, o papel da ANACOM nesta matéria com vista a garantir a prestação do SU com qualidade adequada e obedecendo a critérios de formação de preços também adequados, que não conduzam ao agravamento de assimetrias entre o litoral e o interior do país. Destaca-se ainda a referência a que as medidas previstas no SPD permitem assegurar a estabilidade do serviço e evitar alterações disruptivas para os utilizadores.

Especificamente quanto à questão colocada pela DECO relativa a uma eventual flexibilização dos critérios de formação de preços do SU como contrapartida pela manutenção de uma maior exigência em termos de indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do SU, esclarece-se que a opção pelo modelo de regulação dos preços adotada no SPD visa assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade, qualidade e sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU⁷, na observância dos princípios tarifários a que obedece a fixação dos preços⁸, num contexto de maior incerteza quanto à evolução futura da procura e dos custos da sua prestação. Tanto os preços como a qualidade de serviço são elementos fundamentais do SU para assegurar que os utilizadores podem satisfazer as suas necessidades de serviços postais, e, por conseguinte, são ambos relevantes, não podendo, como aparentemente sugerido pela DECO, ser utilizado um para compensar o outro.

Nota-se ainda que não só a definição das regras aplicáveis contribui para atingir o objetivo de assegurar que todos os utilizadores possam aceder ao SU em condições adequadas,

⁷ Princípios previstos nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei Postal.

⁸ Previstos no n.º 1 do artigo 14.º da mesma lei.

como também a fiscalização do seu cumprimento terá um papel importante, sendo que a ANACOM atuará, no âmbito das suas atribuições, de modo a garantir as condições adequadas de prestação do SU a todos os utilizadores e o cumprimento das obrigações aplicáveis.

Neste âmbito, a ANACOM reconhece, também, a importância de envolver a generalidade do sector e dos utilizadores na discussão de matérias relacionadas com as condições de prestação do SU, nomeadamente as relacionadas com as regras de formação dos preços do SU a praticar pelo(s) PSU. Neste sentido, e na sequência do que tem vindo a ser feito até à data, a ANACOM continuará a recolher contributos por parte do sector e da sociedade em geral sempre que tal se afigurar necessário e relevante para a tomada de decisões, nomeadamente sempre que as decisões da ANACOM tenham impacto sobre o mercado, como é o caso do presente procedimento de fixação dos critérios de formação dos preços do SU.

Especificamente sobre o comentário do SNTCT para que futuros aumentos nos preços do SU sejam objeto de decisão da ANACOM e também de discussão pública, salienta-se que o procedimento seguido resulta do que se encontra estabelecido na Lei Postal, em que a definição dos critérios de formação dos preços envolve, efetivamente, uma consulta. A análise dos preços do SU apresentados pelo(s) PSU, no quadro da qual a ANACOM avalia se os preços aplicados pelo(s) PSU respeitam os critérios de formação preços definidos, não envolve, nos termos do que a Lei Postal prevê, a discussão pública dos mesmos.

No que se refere à possibilidade defendida pelos CTT de a regulação de preços ser mais endógena ao contrato de concessão e menos baseada em medidas administrativas exógenas à relação contratual, releva-se que, através do presente procedimento, a ANACOM encontra-se a aplicar o previsto no quadro legal, especificamente no artigo 14.º da Lei Postal, segundo o qual compete a esta Autoridade fixar, para um período plurianual mínimo de 3 anos, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o SU. Note-se, não obstante, que o quadro vigente não coloca em causa a necessária segurança e certeza jurídica, porquanto a tomada de medidas pela ANACOM, incluindo em matéria de preços do SU, se pauta pelo cumprimento rigoroso do quadro legal, bem como pelo cumprimento escrupuloso dos princípios que regem a atuação desta Autoridade, nomeadamente os princípios da transparência, da não

discriminação e da proporcionalidade da medida a adotar, sendo as medidas adotadas sempre objeto de adequada fundamentação.

Neste contexto, há que notar que a fixação de critérios de formação de preços, bem como os restantes SPD que foram colocados em consulta pública na mesma data, tem por objetivo, nomeadamente, assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e qualidade da prestação do SU, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais, em condições que assegurem a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da sua prestação, tal como decorre do próprio enquadramento legal⁹.

Neste sentido, não colhe a afirmação dos CTT quanto ao SPD privilegiar o tema da acessibilidade dos preços em detrimento da sustentabilidade do(s) PSU, tendo as medidas constantes do SPD em consideração todos os princípios que decorrem do enquadramento legal vigente. Neste contexto, há ainda a notar que o tema da sustentabilidade financeira do PSU poderá, e deverá, caso tal se justifique, ser também atendido no domínio da determinação de eventuais custos líquidos decorrentes da prestação do SU e de estes constituírem um encargo financeiro não razoável para o PSU, matérias estas que são tratadas em sede própria, no âmbito dos SPD específicos colocados em consulta na mesma data. A ANACOM salienta que a acessibilidade e a sustentabilidade da prestação do SU são princípios considerados com igual ponderação no âmbito da definição dos critérios de formação de preços do SU, não sendo dada primazia a um face a outro.

No que respeita às referências específicas efetuadas pela DECO e pelos CTT quanto ao regime de regulação de preços, remete-se para o entendimento apresentado na apreciação na especialidade.

⁹ *Vd.*, nomeadamente, as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei Postal, e o n.º 1 do artigo 10.º da mesma lei.

3 Apreciação na especialidade

3.1 Serviços objeto dos critérios de formação de preços

Contributos recebidos

A DECO, entendendo que é fundamental garantir a disponibilidade e continuidade da prestação do SU em todo o território nacional, evitando interrupções para os utilizadores e assegurando a acessibilidade ao SU, concorda com o disposto no SPD, que prevê que o(s) PSU deve(m) assegurar, pelo menos durante o primeiro ano de prestação do SU, a prestação dos serviços que integram o SU de acordo com a estrutura tarifária disponibilizada pelo atual PSU. Concorde também que, no caso da criação ou alteração de serviços ou modalidades de serviços postais que integram a oferta do SU, ao longo da vigência do contrato de concessão do(s) futuro(s) PSU, a sua inclusão no regime de preços em apreço deve ser objeto de decisão pela ANACOM, para o que deve ser comunicada pelo(s) PSU à ANACOM com uma antecedência mínima de 30 dias úteis (prazo mínimo coincidente com o prazo de notificação dos preços à ANACOM, previsto no n.º 4 do artigo 14.º da Lei Postal).

Os CTT entendem que a definição de produtos e serviços objeto da regulação deve ter em conta os seguintes requisitos: por um lado, a integração desses produtos e serviços no âmbito legal do SU; por outro lado, a consideração dos mesmos como essenciais para a satisfação das necessidades coletivas visadas pelo SU. Consideram ainda que, em termos gerais, apenas as prestações ou funcionalidades que não sejam disponibilizadas pelo mercado, ou que não exista a expectativa de serem disponibilizadas, devem ser candidatas à inclusão no âmbito do SU, correspondendo assim ao princípio da mínima distorção do mercado.

Neste contexto, os CTT entendem que a lista apresentada no SPD quanto aos produtos e serviços objeto da regulação de preços não assegura devidamente a reconciliação dos requisitos referidos.

Consideram ainda que a lista apresentada no SPD pode limitar a inovação e a capacidade comercial do(s) PSU, num mercado que está plenamente liberalizado e num contexto em que o próprio legislador quis que determinados produtos mais inovadores não fizessem parte do SU (cf. o artigo 12.º, n.º 2, da Lei Postal, relativo aos serviços de correio expresso).

Segundo os CTT, não é razoável a definição de uma lista de produtos e serviços de forma tão extensiva e detalhada como é feita no SPD, salientando ainda que no atual enquadramento legal não deve ser fixada uma oferta estanque do SU, com vista a permitir ao(s) futuro(s) PSU adaptar-se à evolução tecnológica, à procura de mercado e às dinâmicas concorrenciais. Sem prejuízo de os CTT reconhecerem que, para efeitos de regulação de preços, a ANACOM tem que considerar um determinado conjunto de produtos e serviços, os CTT consideram que essa análise não pode nem deve limitar a capacidade comercial e concorrencial do PSU em criar e gerir a sua oferta, desde que salvaguarde sempre o âmbito mínimo do SU.

Os CTT questionam ainda a regra estabelecida quanto à criação ou alteração dos serviços postais que integram a oferta de SU, que obriga a ter que aguardar 30 dias úteis para lançar ofertas concorrentes, entendendo que tal pode limitar significativamente a capacidade concorrencial do(s) PSU num mercado liberalizado (ao limitar a possibilidade de reagir a potenciais ofertas dos seus concorrentes), o que no seu entendimento é uma violação do objetivo da concorrência, que os CTT referem ser o objetivo essencial da Lei Postal. Notam ainda que não é claro que tipo de avaliação a ANACOM faz durante aquele prazo de 30 dias úteis, pelo que consideram importante, para efeitos de certeza e segurança jurídica, que aquele regime de avaliação prévia da ANACOM seja mais detalhado na decisão final.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM considera essencial garantir que não ocorra uma disrupção dos serviços incluídos no âmbito do SU que têm vindo a ser disponibilizados, numa perspetiva de continuidade e estabilidade para os utilizadores.

A este respeito, é de salientar que a Lei Postal estipula, no seu artigo 12.º, os serviços que integram o SU – não sendo este elenco passível de alteração por ato do regulador –, e, no artigo 14.º, que compete à ANACOM fixar os critérios de formação dos preços desses serviços (sem prejuízo do regime específico previsto no artigo 14.º-A para um conjunto de serviços que integram o âmbito do SU).

Quanto às referências dos CTT de que apenas as prestações ou funcionalidades que não sejam disponibilizadas pelo mercado, ou que não exista a expectativa de serem disponibilizadas, devem ser candidatas à inclusão no âmbito do SU, é de salientar que os serviços que integram o SU se encontram concretizados na Lei Postal, pelo que não está

em causa neste SPD a definição dos serviços que devem ou não integrar o âmbito do SU. Sem prejuízo do exposto, refira-se que ainda que determinadas prestações ou funcionalidades fossem disponibilizadas pelo mercado, ainda assim tal não daria, por si só, garantias de acessibilidade ou adequação do preço, ou de que as prestações em causa fossem asseguradas com uma qualidade considerada adequada, pelo que, contrariamente ao referido pelos CTT, poderiam as mesmas ser candidatas à inclusão no âmbito do SU. Acresce que, se fosse como referido pelos CTT (apenas as prestações ou funcionalidades que não sejam disponibilizadas pelo mercado, ou que não exista a expectativa de serem disponibilizadas, estarem incluídas no âmbito do SU), então não faria sentido que a Lei Postal previsse, no artigo 17.º, n.º 1, alínea a), a possibilidade de a prestação do SU ser assegurada através do funcionamento eficiente do mercado.

Trata-se de matérias distintas. Uma respeita aos serviços que o legislador entendeu que devem integrar o SU e ser assegurados no território nacional. Outra prende-se com a avaliação da possibilidade de esses mesmos serviços serem assegurados pelo funcionamento eficiente do mercado em condições que permitam satisfazer as necessidades dos utilizadores com uma qualidade especificada, disponibilidade permanente e acessibilidade de preços ou de, pelo contrário, ser necessário assegurar a sua prestação através da designação de PSU.

O que a ANACOM está a fazer através do presente procedimento é proceder à definição dos critérios a que a formação dos preços dos serviços que integram o SU deve obedecer, o que tem em conta o âmbito do SU fixado na Lei Postal, os princípios tarifários previstos na mesma lei e com os quais os critérios de formação de preços se devem conformar, bem como as condições de concorrência e a defesa dos direitos e interesses dos utilizadores¹⁰.

Sem prejuízo do exposto, o SPD reconhece também a razoabilidade de a oferta de serviços que compõem o SU poder evoluir de modo a garantir uma maior adequação, nomeadamente, às necessidades dos utilizadores e à evolução que venha a ocorrer durante o período de vigência do contrato de concessão. Neste sentido, é de relevar ter sido previsto desde logo que a obrigatoriedade do(s) PSU que vier(em) a ser designado(s) disponibilizar(em) o mesmo conjunto de serviços atualmente oferecido pelo atual PSU se aplica apenas durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão, sendo ainda

¹⁰ Previstos, nomeadamente, na alínea b) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei Postal.

prevista a possibilidade de criação ou alteração de serviços ou modalidades de serviços postais que integram a oferta do SU, ao longo da vigência do contrato de concessão do(s) futuro(s) PSU¹¹. Assim, considera-se que o SPD, em matéria de regulação de preços, apresenta a necessária flexibilidade para o(s) PSU desenhar(em) as suas ofertas, tal como aliás sucedeu ao abrigo do atual contrato de concessão, que permitiu uma evolução da oferta do SU ao longo da sua vigência.

É ainda de referir que os próprios CTT, apesar de apresentarem argumentos que sustentam, a seu ver, a não definição estanque de uma lista de serviços objeto dos critérios de formação de preços, acabam por reconhecer que é necessário estabelecer uma lista concreta para poder definir a regulação de preços.

Quanto ao referido pelos CTT de que esta regra poderá limitar significativamente a capacidade concorrencial do(s) PSU num mercado liberalizado, não se antecipam as razões para que tal venha a suceder. Recorde-se que no SPD se prevê apenas que, no caso da criação ou alteração de serviços ou modalidades de serviços postais que integram a oferta do SU, a sua inclusão no regime fixado no SPD será objeto de decisão da ANACOM, devendo para tal ocorrer uma comunicação antecipada, pelo(s) PSU à ANACOM, com uma antecedência mínima de 30 dias úteis.

Note-se ainda que, atendendo às preocupações referidas acima, nomeadamente quanto à necessidade de assegurar continuidade e estabilidade para os utilizadores, o prazo definido para comunicação de alterações previstas, pelo(s) PSU, se afigura necessário e proporcional para garantir um período adequado para a ANACOM realizar a análise, com vista a uma decisão adequadamente fundamentada, sendo de relevar, inclusive, que o prazo definido é coincidente com o prazo de notificação dos preços à ANACOM, previsto no n.º 4 do artigo 14.º da Lei Postal, o qual impede que os preços sejam praticados pelo(s) PSU antes de decorridos os 30 dias úteis após a sua notificação à ANACOM. Refira-se também que a comunicação prévia não compromete a criação ou alteração de serviços ou modalidades de serviços postais, implicando apenas um necessário período de análise prévia sobre a adequação da sua inclusão no âmbito do regime de preços fixado no SPD, o que contribui até para assegurar mais certeza e segurança jurídica ao(s) PSU.

¹¹ Não está aqui em causa uma alteração do âmbito do SU. Este encontra-se fixado na Lei Postal. Trata-se tão só da possibilidade de alterações na oferta em concreto dos serviços que integram o SU.

Nas condições descritas considera-se que a existência de um aviso prévio para que a ANACOM possa proceder à necessária análise associada a propostas do(s) PSU de criação ou alteração de serviços ou modalidades de serviços postais, nas condições apresentadas no SPD, é de manter, não se identificando a necessidade de introduzir um maior nível de detalhe quanto à análise a efetuar por esta Autoridade, a qual se pautará pelos princípios já enunciados, sendo de qualquer modo sempre apresentada a necessária fundamentação.

3.2 Aferição dos custos dos serviços do SU

Contributos recebidos

O SNTCT entende que os custos de operação do SU devem ser claramente separados dos custos de qualquer outra atividade da concessionária do SU.

Os CTT salientam que o sistema de contabilidade analítica (SCA) do(s) futuro(s) PSU deve ter em adequada consideração a causalidade dos custos dos serviços concessionados, uma vez que o PSU não incorreria nesses custos se não tivesse as obrigações resultantes da prestação do SU, pelo que, no seu entender, o conceito de causalidade na afetação de custos deve ser corretamente aplicado no SCA do futuro PSU, de forma a refletir adequadamente as obrigações contratuais e regulatórias resultantes da prestação da futura concessão.

A este respeito, os CTT notam que as várias atividades de aceitação, transporte, 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 advenientes do contrato de concessão ou regulatórias (como por exemplo obrigações de densidade da rede postal e de qualidade de serviço, de que resulta a necessidade de manter um dado nível de potencial de trabalho para a prestação de serviços concessionados e não para outros serviços), que não devem penalizar os serviços fora do âmbito do contrato de concessão, uma vez que não são devidas a estes.

Assim, de acordo com os CTT, embora a atividade tenha vindo a reduzir-se em resultado da diminuição da procura, o potencial de trabalho nem sempre pode ser reduzido na mesma medida e com a mesma velocidade, pela necessidade de manter um potencial de

trabalho que assegure o cumprimento das obrigações de densidade da rede postal e de qualidade de serviço.

Entendimento da ANACOM

De acordo com o estabelecido no artigo 15.º da Lei Postal, o(s) PSU encontra(m)-se obrigado(s) a dispor de um SCA que permita a separação de contas entre cada um dos serviços e produtos que integram o SU e os que o não integram e que se baseie nos princípios da contabilidade analítica, coerentemente aplicados e objetivamente justificáveis, conforme, aliás, descrito no SPD. Neste sentido, considera-se que a preocupação manifestada pelo SNTCT se encontra refletida já no enquadramento legal aplicável, tendo, portanto, aplicação imediata no âmbito da contabilização de custos a ser desenvolvida pelo(s) PSU.

Quanto aos comentários dos CTT a respeito de o SCA do(s) futuro(s) PSU ter em adequada consideração a causalidade dos custos dos serviços concessionados, salienta-se que a aplicação do SCA deve ter em conta tanto os serviços concessionados prestados pelo(s) PSU como os serviços não concessionados, alocando a cada um os custos que lhe são diretamente aplicáveis e aplicando a ambas partes dos custos conjuntos e comuns que são utilizados na prestação de ambos os serviços, com base nos princípios da contabilidade analítica, coerentemente aplicados e objetivamente justificáveis. Na medida em que diferentes serviços partilham e consomem os mesmos recursos, os custos destes devem também ser partilhados pelos serviços que os utilizam, evitando-se que os custos do SU sejam artificialmente onerados e os custos de serviços que não integram o SU sejam artificialmente desonerados, em detrimento da concorrência nos mercados destes últimos e em prejuízo dos utilizadores do SU.

Em face do exposto, a ANACOM salienta que os custos totais subjacentes a cada serviço apurados de acordo com o SCA, que deve obedecer aos requisitos acima enunciados, constituem uma base adequada de referência para aferir a relação entre os preços de cada serviço e os custos subjacentes, sendo ainda de salientar neste âmbito que, tal como decorre da Lei Postal, a correta aplicação do SCA deve ser fiscalizada por uma entidade competente, independente do(s) PSU, o que permite ainda contribuir para garantir que os resultados do SCA refletem os referidos princípios.

3.3 Variações anuais de preços

Contributos recebidos

A SRTOP Açores, com referência ao disposto no SPD quanto aos elementos que a ANACOM terá em consideração no âmbito da análise da aplicação e verificação do princípio de orientação para os custos (em específico, “(...) *as previsões de evolução do tráfego e dos custos da prestação ou prestações em causa (...)*”), nota que o perfil de evolução do tráfego nas Regiões Autónomas pode ser substancialmente diferente do verificado no Continente, atendendo à descontinuidade geográfica entre ilhas e destas para o Continente. Considera também que não se perspetiva um decréscimo do tráfego de encomendas postais para as Regiões Autónomas, face ao crescente recurso às compras *online* por parte dos residentes naquelas regiões, como forma de suprir a falta de oferta nas mesmas, o que pode não ser expressivo caso se analisem os valores do SU a nível nacional. Neste contexto, propõe a introdução de métricas que permitam a avaliação desta situação e que garantam a especificidade da situação descrita.

A DGC concorda com o disposto no SPD relativamente às variações máximas de preços a serem observadas durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão, considerando que tal prevenirá, pelo menos numa fase inicial, flutuações abruptas dos preços, o que potenciará uma gestão de expectativas mais eficiente por parte dos utilizadores e garantirá a acessibilidade do serviço.

A DECO concorda que durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão o(s) PSU deve(m) poder atualizar os preços em vigor à data da designação (praticados pelo atual PSU), tendo em conta que a manutenção dos mesmos poderia ser demasiado onerosa para o(s) PSU atendendo ao previsível aumento dos custos unitários da prestação do SU referidos pela ANACOM. A DECO concorda também que essa atualização deve estar sujeita a uma variação máxima de preços que entre em consideração com a inflação estimada para esse primeiro ano. Considera, no entanto, que o acréscimo de IPC + 1 p.p. não se encontra devidamente fundamentado, pelo que não se pode pronunciar objetivamente sobre o mesmo.

A partir do segundo ano de vigência, inclusive, a DECO entende não existir nenhuma razão objetiva para não continuar a existir uma variação máxima de preços permitida, tendo em conta que, na sua opinião:

- a) a maior complexidade e imprevisibilidade em estimar a evolução da procura e dos custos associados ao SU, em resultado do atual contexto caracterizado pela situação de pandemia associada ao Covid-19, não justifica a extinção do mecanismo de *price-cap* atualmente aplicável;
- b) mesmo num cenário hipotético de o processo de designação de PSU poder resultar na designação de um ou mais PSU, neste último caso para diferentes elementos do SU, não vê que tal seja uma razão objetiva para não continuar a existir uma variação máxima de preços;
- c) apesar de o mercado estar liberalizado, a concorrência é globalmente incipiente ao nível do SU, continuando os CTT a ter quotas de mercado, tanto de tráfego como de receitas, que são muito elevadas, não se vislumbrando que tal se venha a alterar significativamente nos tempos mais próximos, pelo que não antevê também a DECO que outra empresa possa substituir os CTT como PSU após o fim do atual contrato de concessão;
- d) a existência de um mecanismo de controlo de preços, com a fixação de uma variação máxima de preços, oferece incentivos ao PSU para minimizar os seus custos e é essencial para proteger os interesses dos utilizadores.

A DECO considera que um mecanismo de *price-cap* é essencial para limitar o aumento dos preços dos serviços postais do SU e pode tendencialmente contribuir para uma melhoria da eficiência operacional e constituir um incentivo à redução de custos, não concordando com a alteração da regra que tem vigorado até ao momento. Considera ainda que não foi apresentado pela ANACOM nenhum cenário que sustente a decisão de eliminação deste mecanismo de controlo de preços, notando que os pressupostos assumidos pela ANACOM na sua deliberação de 12.07.2018, na qual se estabeleceram os critérios de fixação de preços atualmente aplicáveis, não se terão alterado significativamente, notando nomeadamente não se perspetivarem alterações significativas do mercado em termos de concorrência, que entende ser globalmente incipiente ao nível do SU.

Sem prejuízo do exposto, a DECO não rejeita à partida a possibilidade de haver um maior grau de flexibilidade na análise da aplicação do princípio de orientação dos preços para os custos, embora tema que tal tenha como consequência um aumento significativo dos

preços de alguns serviços no segmento ocasional, para além do que a DECO considera que seria aceitável. No entender desta associação, à referida flexibilidade deverá corresponder, no entanto, um acompanhamento efetivo e permanente por parte da ANACOM, de modo a ter em consideração o eventual impacto de variações significativas dos preços e das margens no cumprimento do princípio da acessibilidade de preços a todos os utilizadores.

Neste âmbito, a DECO entende que a ANACOM, ao indicar que considera pouco provável que, por si só, variações de preços inferiores a 10% a nível anual ou inferiores a 15% em dois anos consecutivos, e/ou variações de margens inferiores a 10 p.p. a nível anual, se reflitam em preocupações em termos de acessibilidade, está implicitamente a estabelecer um limite do que poderá ser considerado aceitável, indicando ainda que não poderá concordar com aumentos de preços da ordem das percentagens indicadas para serviços do cabaz do SU.

A API, a AIIC e a AMD consideram, também, que deveria ser mantida a aplicação de um mecanismo de *price-cap*, considerando que tal tem sido essencial para moderar os aumentos dos preços dos serviços postais e assim limitar os impactos negativos no preço das assinaturas [de jornais e publicações periódicas], por via do cancelamento das mesmas, sobretudo por parte das populações economicamente mais desprotegidas e culturalmente dependentes das edições em papel. Manifestam ainda discordância com a possibilidade de aumentos na ordem dos 10% anuais, ou 15% acumulados em dois anos consecutivos, relativos ao cabaz de serviços do SU, onde se incluem os jornais e publicações periódicas, sendo sua opinião que deverá ser concebido um *price-cap* a aplicar aos envios de jornais e publicações periódicas. Entendem também que deverá ser mantido o princípio da negociação direta com o(s) PSU.

Os CTT consideram que o modelo previsto no SPD para aplicação durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão não é compatível com o princípio da orientação para os custos, na medida em que os custos unitários dos produtos têm evoluído de forma heterogénea e, portanto, requerem uma evolução dos seus preços também heterogénea. Entendem assim que um eventual *price-cap* a definir para o primeiro ano da 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.

Os CTT notam, adicionalmente, que a regra estabelecida no SPD para o primeiro ano de vigência do contrato representaria prejuízos para os CTT caso venham a ser designados como futuro PSU, uma vez que não permite que sejam ressarcidos pelo erro de estimativa de evolução de tráfego que a ANACOM considerou para definição do *price-cap* de 2020, relevando que, em função da pandemia Covid-19, têm ocorrido reduções excepcionais de tráfego, com reflexo nos custos unitários da generalidade dos serviços postais, o que, segundo os CTT, levará a uma expectável degradação da margem da generalidade desses serviços. Assim, os CTT defendem que, dado o carácter excepcional 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 fórmula [da variação máxima de preços que foi fixada para o período 2019-2020]. Embora salientando que estes aspectos são específicos da atual concessão, os CTT notam que os mesmos demonstram que a regra proposta pela ANACOM no SPD não é adequada nem razoável e deve, por isso, ser corrigida.

Quanto ao modelo aplicável a partir do segundo ano de vigência tal como estabelecido no SPD – segundo o qual as variações de preços devem respeitar o princípio da orientação dos preços para os custos, sendo que, nomeadamente, a ANACOM continuará a limitar o valor da margem e a assegurar que se mantém orientada para os custos em níveis equivalentes aos que se tem verificado nos últimos anos –, os CTT consideram que o mesmo, contrariamente ao objetivo plasmado no artigo 2.º, n.º 1, alínea b) da Lei Postal, não incentiva a prestação do SU de forma eficiente, pelo que defendem a sua alteração. A este propósito os CTT referem que, não podendo aumentar a margem (positiva) relativa, tal significará que, a tráfegos constantes, eventuais reduções de custos unitários que sejam alcançadas terão de ser refletidas na totalidade nos preços, pelo que não existirá incentivo para investimento nos projetos necessários para tornar o SU mais eficiente, dado que não se permite ao(s) PSU apropriar(em)-se de eventuais poupanças de custos.

Consideram ainda que este modelo é complexo e que não só implica a manutenção de estimativas de tráfego (com impacto direto na margem estimada), já de si incertas, mas acrescenta-lhe estimativas de evolução dos custos, representando assim um aumento de imprevisibilidade derivado de ser assente em estimativas de evolução de custos, de margem e de tráfego, não contribuindo para a definição de critérios objetivos, transparentes e previsíveis na definição de preços.

Para os CTT, é fundamental que o modelo proposto assegure maior segurança e certeza e, ao mesmo tempo, promova a prestação eficiente e eficaz do SU. 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.

Os CTT notam adicionalmente que este modelo não vai ao encontro da generalidade das práticas internacionais, referenciando, neste contexto, um estudo da *Cullen International*, de outubro de 2019, que indica que, em onze países europeus, oito tinham um mecanismo de *price-cap*, não existindo nenhum país que tenha um sistema de definição de preços baseado exclusivamente na margem.

Assim, os CTT entendem que embora um modelo de *price-cap* não seja o mais adequado, o mesmo oferece maior previsibilidade, objetividade e transparência, tornando a definição de preços mais adequada e segura do que num modelo de margem. Apontam, no entanto, os seguintes ajustamentos que entendem adequados face ao modelo de *price-cap* atualmente aplicável:

- Exclusão de uma regulação de preços *ex-ante* no segmento contratual, uma vez que se trata de um segmento em concorrência, sem barreiras à entrada. A intervenção neste segmento deve ser *ex-post*, isto é, após a entrada em vigor dos respetivos preços, obedecendo aos princípios da transparência e da não discriminação;
- Existência de um *price-cap* específico para o serviço internacional, com vista a permitir que os preços dos envios internacionais se ajustem ao aumento de custos devidos aos encargos terminais dos operadores de destino, que representam mais de [Início de informação confidencial] [Fim de informação confidencial]% do total de custos com a distribuição dos envios internacionais. De acordo com os CTT, um modelo de *price cap* como o atual, que engloba o correio nacional e internacional, inviabiliza aquele ajustamento;
- A fórmula de *price cap* deve refletir a variação real do tráfego do ano anterior em detrimento de estimativas, de modo a evitar erros de estimativa de tráfego que no modelo atual de *price cap* apenas são corrigidos em metade;

- Somar o valor de IPC (inflação) do ano anterior no *price-cap*. Na fórmula de *price cap* atual, 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;
- Revisão do pressuposto de redução dos custos por cada ponto percentual de tráfego (0,25%), que os CTT consideram demasiado elevado e desajustado da realidade dos CTT, colocando uma enorme pressão sobre as poupanças de custos. Os CTT consideram, assim, que aquele valor deve ser devidamente aferido, embora não concretizando o valor que considerariam adequado;
- Existência de um fator de ajustamento do valor do *price-cap* que permita refletir alterações significativas de contexto, nomeadamente fatores exógenos aos CTT como sejam, por exemplo, possíveis alterações de taxaço do IVA no correio internacional de entrada.

Sem prejuízo do exposto, os CTT notam que, a manter-se a atual proposta no SPD com base num modelo de margem, devem ficar previstas regras claras e completas que protejam o(s) futuro(s) 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. No entender dos CTT, este aspecto torna-se mais relevante no contexto atual, com um aumento significativo do grau de incerteza relativamente às margens percentuais que existirão quando a futura concessão estiver em vigor e 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 aspectos para calibração do mesmo:

- Definição da margem considerada como ponto de partida antes do início da concessão, baseada em dados históricos e eliminando efeitos extraordinários como os decorrentes da pandemia Covid-19;
- Incorporação de um mecanismo de compensação que permita anular quedas de margem ocorridas durante o contrato de concessão;

- Previsão da inexigibilidade de alterações unilaterais às estimativas de evolução de margem do(s) PSU, salvo em casos absolutamente justificados e excepcionais, que devem ser definidos e detalhados.

No entender dos CTT, deve ainda ser explicado, de forma objetiva e transparente, como funcionarão as correções às estimativas de margem apresentadas pelo(s) PSU, tanto no caso da margem ser superior à verificada, como no caso da margem ser inferior à verificada.

Entendimento da ANACOM

Critérios de formação de preços no primeiro ano de vigência do contrato de concessão

Constata-se que, no que se refere ao modelo previsto no SPD para o primeiro ano de vigência do contrato de concessão, com exceção dos contributos dos CTT a generalidade dos contributos recebidos evidencia a concordância dos respondentes com a solução prevista, assinalando, contudo, a necessidade de uma melhor fundamentação relativamente ao valor do acréscimo permitido para esse período, de 1 p.p.

O estabelecimento daquele critério de formação de preços tem em conta que se pretende fixar critérios de formação de preços que, no primeiro ano de vigência do contrato de concessão, permitam estabelecer um adequado período de transição face ao anterior contrato e assegurem a acessibilidade ao SU, o que se faz através de:

- a) imposição de o(s) PSU assegurar(em), pelo menos durante o primeiro ano de prestação do SU, a prestação dos serviços que integram o SU de acordo com a estrutura tarifária disponibilizada pelo atual PSU;
- b) imposição de uma variação máxima para cada um dos preços individuais.

A fixação de uma variação máxima para cada um dos preços individuais em IPC + 1 p.p. no primeiro ano (o que não invalida que o(s) PSU que vier(em) a ser designado(s) opte(m) por aplicar um menor aumento dos preços), conjugada com a regra de preços a aplicar a partir do segundo ano, inclusive, permite que no período de vigência da concessão o(s) PSU possa(m) aplicar preços tendo em conta a sua situação específica em termos de custos de prestação dos serviços e o previsível aumento dos custos unitários face ao

decréscimo do tráfego, minimizando ao mesmo tempo eventuais interrupções para os utilizadores e assegurando a acessibilidade ao SU.

Note-se que, tal como indicado no SPD, a alternativa considerada por esta Autoridade, de aplicar no primeiro ano da concessão os preços em vigor à data da designação, embora permitisse minimizar os possíveis efeitos para os utilizadores, poderia ser demasiado onerosa para o(s) PSU, tendo, portanto, sido preterida em favor da aplicação do modelo proposto no SPD.

No que respeita à referência dos CTT a que a regra estabelecida no SPD para o primeiro ano de vigência do contrato, caso venham a ser designados como futuro PSU, não permite que sejam ressarcidos por erros de estimativa de evolução de tráfego que a ANACOM considerou para a definição da variação máxima de preços para 2020, salienta-se que o aludido pelos CTT se refere a uma obrigação imposta àquela empresa no quadro da atual designação de PSU, não se enquadrando no âmbito do SPD.

Atendendo ao exposto, a ANACOM considera que a opção de fixação de uma variação máxima dos preços para o primeiro ano de vigência do contrato de concessão, conforme apresentada no SPD, é adequada.

A ANACOM efetua, no entanto, uma clarificação nas regras a aplicar no primeiro ano, a qual consiste em especificar que para o cálculo do preço médio anual de cada serviço no último ano do atual contrato de concessão – preço que é o que será tido em consideração para a fixação pelo(s) PSU dos preços a vigorar no primeiro ano de vigência do contrato de concessão – não concorrem eventuais reduções de preços implementadas nesse ano por ativação do mecanismo de compensação aos utilizadores por eventual incumprimento dos indicadores de qualidade de serviço em vigor no ano anterior. Tal visa que a referida compensação não continue a produzir efeitos no novo contrato de concessão, penalizando o(s) PSU que venha(m) a ser designado(s).

Critérios de formação de preços a partir do segundo ano de vigência do contrato de concessão

Quanto aos critérios de formação de preços a aplicar a partir do segundo ano de vigência do contrato de concessão, inclusive, registam-se as várias referências que discordam da não aplicação de um mecanismo de variação anual máxima de preços.

A ANACOM reconhece que a aplicação de um mecanismo de variação máxima de preços pode fomentar a eficiência na prestação do SU, na medida em que, sendo adequadamente desenhado, ao impor limites à variação dos preços obriga a que qualquer aumento da margem (relativa) se faça através de uma variação dos custos inferior à variação dos preços (receitas).

Importa, no entanto, ter presente que o atual contexto, caracterizado pela incerteza associada à evolução da procura dos serviços postais que integram o SU, derivada não só das próprias tendências observadas no sector, como, e principalmente, da situação de pandemia associada ao Covid-19, torna neste momento mais difícil, se não impossível, poder antecipar como evoluirá a procura de serviços postais que integram o SU e os custos associados à sua prestação, transformando essa antecipação num exercício mais complexo e imprevisível.

Esta maior incerteza quanto à evolução dos custos impede que se possa fixar, com a necessária confiança, uma variação máxima de preços, pelo que impô-la nestas circunstâncias poderia suscitar efeitos negativos tanto para o(s) PSU como para os utilizadores, razão pela qual se considera ser de manter o preconizado no SPD.

É esta incerteza quanto à evolução dos custos que justifica também que na aplicação deste mecanismo de regulação de preços a ANACOM tenha em consideração o nível da margem do cabaz de serviços do SU¹² que tem sido verificado em média nos últimos anos, e não uma margem totalmente nula, de modo a permitir que uma evolução menos favorável dos custos ao longo da concessão, face a estimativas da sua evolução (nomeadamente aquando da análise de propostas de preços apresentadas pelo(s) PSU), não coloquem em causa a sustentabilidade da sua prestação.

Sem prejuízo, importa referir que a imposição de uma obrigação de orientação dos preços para os custos não impede a promoção da prestação eficiente do SU.

A orientação dos preços para os custos permite uma gestão correta do SU e evita distorções da concorrência¹³. Com efeito, a restrição da orientação dos preços para os custos permite prevenir distorções da concorrência, impedindo a prática de preços

¹² Objeto dos critérios de formação de preços fixados pela ANACOM ao abrigo do artigo 14.º da Lei Postal.

¹³ Conforme considerando 26 da Diretiva 97/67/CE, de 15.12.1997.

demasiado baixos (exceto por imposição por motivos de acessibilidade). Possibilita também prevenir a definição de preços demasiado elevados (excessivos). Ao impor-se a fixação de preços orientados para os custos, permite-se que sejam dados sinais adequados ao mercado, incentivando um comportamento eficiente por parte dos intervenientes no mercado.

A orientação dos preços para os custos não compromete também a habilidade do PSU para cobrir os custos da prestação do SU, contribuindo assim para assegurar a prestação sustentável do mesmo, ao mesmo tempo que possibilita que o(s) PSU obtenha(m) uma taxa razoável de rendibilidade sobre os investimentos realizados (dado que os custos incluem uma margem razoável de remuneração dos mesmos), o que permite também ao PSU continuar a investir de modo a prestar o SU de forma mais eficiente.

Para proteger os utilizadores de aumentos significativos dos preços, num contexto em que a queda significativa do tráfego, conjugada com custos fixos da prestação do serviço, podem implicar um aumento dos custos unitários, o SPD prevê a aplicação de medidas de salvaguarda, associadas à aplicação do princípio da acessibilidade.

De referir também que a análise das propostas de preços terá em conta, conforme referido no SPD, estimativas, fundamentadas, de evolução dos custos, dado que se apenas tivesse em consideração dados históricos tal poderia impactar negativamente na prestação do SU. Considere-se, por exemplo, uma situação em que, de acordo com dados históricos, da prestação do SU resultasse uma margem positiva. Com base nessa informação, a ANACOM poderia não aceitar propostas de aumentos de preços. Se, no entanto, fosse previsível que no período de aplicação dos preços se verificasse um aumento dos custos unitários, a margem do SU poderia ficar negativa.

No que respeita às práticas adotadas em outros países, sendo de relevar que as mesmas refletirão as características e especificidades do sector em cada país, importa salientar que tal como em alguns países foram fixadas variações máximas de preços, em muitos outros não foram: de acordo com a informação mais recente disponível¹⁴, constata-se que de um

¹⁴ Dados do ERGP e Cullen International.

conjunto de 23 países da UE, 10 optaram por não aplicar um sistema de variações máximas de preços¹⁵.

Relativamente às preocupações apresentadas por algumas entidades sobre a análise do cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos, nomeadamente, quanto às referências aos aumentos ou reduções de preços inferiores a 10%, ou de margens inferiores a 10 pontos percentuais, ou variações de preços que, em dois anos consecutivos apresentem, em termos acumulados, aumentos ou reduções acima de 15%, esclarece-se que tal não representa um limiar relativo à variação global dos preços do cabaz de serviços do SU, mas tratam-se apenas de valores de referência a serem tidos em conta a nível da análise em detalhe de cada serviço específico.

Neste sentido, note-se, aliás, que os critérios de fixação de preços do SU atualmente aplicáveis preveem já uma medida similar, estando definido nos atuais critérios que, na aplicação e verificação do princípio geral da orientação dos preços para os custos a ANACOM atenderá, nomeadamente, a propostas de preços de que resultem estimativas de variações da margem significativas (com especial atenção a aumentos ou reduções do valor da margem relativa superiores a 10 p.p.) e a propostas de variações médias anuais de preços significativas (com especial atenção a aumentos de preços superiores a 10% ou reduções de preços superiores a 10%). Neste contexto, é de notar que a regra definida no SPD poderá inclusive representar uma maior proteção, para os utilizadores, quanto a eventuais flutuações de preços, na medida em que estabelece ainda o valor de referência associado à variação acumulada de preços durante dois anos consecutivos.

No que respeita ao indicado pela API, a AIIC e a AMD, designadamente que deverá ser mantido o princípio da negociação direta com o(s) PSU, a ANACOM considera que o avançado no SPD não põe em causa essa possibilidade, respeitado que seja o quadro legal aplicável.

Quanto às restantes propostas apresentadas pelos CTT quanto à aplicação do modelo de margem previsto no SPD, nota-se o seguinte:

- No que respeita à proposta de aplicação de um mecanismo de compensação que permita anular quedas de margem ocorridas durante o contrato de concessão,

¹⁵ Áustria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Eslováquia.

entende-se não ser completamente claro o pretendido pelos CTT, notando-se, quanto a este ponto, que o objetivo base definido no modelo estabelecido no SPD é do não agravamento de margens negativas ou ainda o não aumento de margens positivas, procurando-se um maior balanceamento que traduza uma maior orientação dos preços para os custos, sem prejuízo da referida margem para acomodar a incerteza quanto à evolução futura dos custos de prestação do SU.

- Quanto à inexigibilidade de alterações às estimativas de evolução de margem do(s) PSU, salvo em casos absolutamente justificados e excepcionais, considera-se que tal seria contrária ao desenvolvimento da própria atividade regulatória da ANACOM, na medida em que implicaria a aceitação tácita de quaisquer estimativas de custos e margens que viessem a ser apresentadas pelo(s) PSU, sem possibilidade de avaliar a sua adequação face à informação disponível no momento e, eventualmente, determinar a sua revisão. Ademais, entende-se que tal não seria compatível com o necessário acompanhamento que esta Autoridade fará relativamente à aplicação das regras de fixação de preços definidas no SPD, podendo ainda revelar-se incompatível com a necessidade de proteger os interesses dos utilizadores e assegurar o acesso ao SU, como decorre inclusive da Lei Postal e dos próprios estatutos da ANACOM. Note-se, sem prejuízo, que em qualquer atividade que venha a ser desenvolvida neste âmbito, a atuação da ANACOM atenderá, tal como em quaisquer outras ocasiões, aos princípios regulatórios, nomeadamente da proporcionalidade e da transparência, sendo que qualquer decisão que venha a ser tomada será devidamente fundamentada e justificada e, sempre que necessário, envolvendo as diversas entidades interessadas.
- Quanto ao modo como funcionarão as correções às estimativas de margem apresentadas pelo(s) PSU, tanto no caso da margem ser superior como inferior à verificada, como explicitado no SPD as divergências poderão ser consideradas no âmbito de futuras propostas de preços apresentadas pelo(s) PSU ou dar origem a determinações desta Autoridade para alteração dos preços em vigor, ao abrigo da alínea d) do n.º 8 do artigo 14.º da Lei Postal. No primeiro caso, a ANACOM poderá ter em conta uma maior (menor) margem verificada para restringir (permitir) aumentos de preços no ano seguinte. No segundo caso, como resulta claro

daquele articulado, pode determinar a alteração dos preços dos serviços postais que integram a oferta do SU.

Finalmente, e quanto à sugestão da SRTOP Açores de aplicação de métricas distintas (Continente face a Regiões Autónomas), a ANACOM nota que as tendências referidas por aquela entidade, que se observam a nível das Regiões Autónomas, quanto ao crescente recurso a compras online e ao seu efeito a nível do tráfego de encomendas postais, têm um carácter abrangente, refletindo-se não só na Região Autónoma dos Açores mas também a nível de todo o território. Neste sentido, a introdução de um maior nível de desagregação traria um ónus acrescido para o modelo, não sendo, no entanto, imediatamente expectáveis vantagens significativas. É ainda de relevar que a aplicação de uma maior desagregação a nível dos perfis de tráfego implicaria eventualmente, também, a consideração de um maior nível de desagregação a nível dos custos incorridos nos envios para cada região específica, sendo que tal poderia pôr em causa o princípio de uniformidade tarifária que se considerou, no âmbito do SPD, ser justificado e adequado. Note-se, não obstante, que a garantia da acessibilidade tarifária não será posta em causa sem a aplicação dessa desagregação mais fina.

Face ao exposto, a ANACOM considera ser de manter as disposições previstas no SPD em matéria de variações anuais dos preços, com a clarificação quanto às regras a aplicar no primeiro ano.

3.4 Uniformidade tarifária

Contributos recebidos

A Junta de Freguesia de São Bento sugere que os preços aplicados em territórios de baixa densidade tenham um valor mais reduzido.

A DGC e a DECO concordam com o disposto no SPD, entendendo justificar-se a manutenção da obrigação de uniformidade tarifária para os envios de correspondência (prioritária, não prioritária, registada e com valor declarado) com peso inferior a 50g, no serviço nacional, efetuados pelos utilizadores do segmento ocasional. A DGC releva ainda que esta obrigação, ao estabelecer inequivocamente que, mesmo na hipótese de designação de diferentes PSU para diferentes áreas geográficas do país, todos aplicarão

um preço uniforme para a prestação dos mesmos serviços, está em consonância com a vocação do SU como ferramenta ao serviço da coesão territorial.

Os CTT admitem que se mantenha a aplicação do princípio da uniformidade tarifária ao que denominam de “Tarifa social”, de forma a proteger os consumidores mais desfavorecidos e garantir os serviços verdadeiramente essenciais. Entendem, no entanto, que a uniformidade tarifária se deveria aplicar apenas aos envios de correspondência não prioritária (“correio normal”, na oferta dos CTT), até 50g, para clientes ocasionais, considerando que uma maior abrangência poderia condicionar a prossecução do princípio da orientação dos preços para os custos e colocar uma pressão concorrencial insustentável para o(s) PSU num mercado concorrencial, prejudicando o objetivo de sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU.

Os CTT consideram ainda importante que a decisão final a adotar pela ANACOM clarifique, na situação de virem a ser designados diferentes PSU para diferentes áreas geográficas, de que modo estes PSU garantirão a aplicação de um preço uniforme entre as áreas geográficas para as quais não foram designados, conforme previsto no SPD.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM nota que os respondentes concordam, na generalidade, com a aplicação da obrigação da uniformidade tarifária tal como definido no SPD, sem prejuízo de os CTT defenderem a restrição do universo dos envios abrangidos por esta regra.

Relativamente à proposta avançada pelos CTT de restringir o universo de envios que deverão ser sujeitos à obrigação de uniformidade tarifária, nomeadamente limitando-o apenas aos envios de correspondência não prioritária com peso inferior a 50 gramas, a ANACOM nota que, conforme já referido no SPD, a aplicação de tarifas não geograficamente uniformes para o conjunto de envios previstos no SPD poderá criar uma complexidade desnecessária junto dos utilizadores, podendo inclusive conduzir a uma menor utilização de serviços postais, com prejuízo para a satisfação das suas necessidades de serviços postais e assim para o acesso aos serviços postais que integram o SU. Além disso, poderá também penalizar os remetentes e destinatários das zonas mais remotas pondo em causa a acessibilidade do serviço relativamente a estes utilizadores.

Está também em causa a aplicação desta obrigação a envios efetuados pelos clientes do segmento ocasional, que representarão assim uma menor quantidade de envios face aos efetuados por clientes contratuais.

Em qualquer caso, constatando o(s) PSU que as intervenções e medidas adotadas para assegurar a prestação do SU, com observância dos critérios de formação de preços fixados, geram custos passíveis de financiamento, poderá(ão), eventualmente, considerar esses encargos para apuramento dos CLSU, em conformidade com o previsto na metodologia aprovada pela ANACOM nos termos e ao abrigo da Lei Postal.

Em face do exposto, a ANACOM entende que deverá ser mantida a obrigação de uniformidade tarifária tal como proposta no SPD.

Em relação à necessidade, mencionada pelos CTT, de ser clarificado na decisão final como devem os PSU, na situação de virem a ser designados diferentes PSU para áreas geográficas distintas, aplicar um preço uniforme entre as áreas geográficas para as quais não foram designados, releva-se que caberá aos PSU acordarem o(s) preço(s) para que tal se verifique.

Neste contexto, e à semelhança do que foi previsto aquando do processo de designação de PSU para as comunicações eletrónicas (prestação do serviço telefónico em local fixo e de postos públicos), considera-se adequado que os PSU, anualmente, e em conjunto, cheguem a acordo sobre a melhor forma de refletir a obrigação de uniformidade tarifária no respeito pelos termos e condições definidas na decisão da ANACOM sobre a matéria. Os preços e respetivas condições a praticar, incluindo eventuais descontos, decorrentes do acordo alcançado, devem ser notificados à ANACOM com a antecedência mínima de 30 dias úteis em relação à data da sua entrada em vigor, de acordo com calendarização estabelecida ao abrigo da Lei Postal e dos critérios de formação de preços fixados. Enquanto não haja acordo entre os PSU, e com vista a dar cumprimento o princípio da uniformidade tarifária, aplica-se o preço vigente no ano imediatamente anterior.

Nas condições descritas, a ANACOM incluirá no ponto 4.3 da decisão final a adotar sobre esta matéria, detalhe adicional quanto às regras aplicáveis na situação de designação de PSU distintos para a prestação do mesmo serviço em diferentes zonas geográficas.

3.5 Acessibilidade dos preços

Contributos recebidos

A DECO considera importante que, como forma adicional de garantir a acessibilidade dos utilizadores residenciais e das pequenas e médias empresas, continue a ser fixada uma variação anual máxima para o preço dos envios de correspondência não prioritária nacional com peso até 20g, notando, no entanto, não dispor de dados suficientes para se pronunciar sobre a regra definida no SPD: variação média anual $\leq \text{Max} [\text{IPC} + 1 \text{ p.p.}; 0,01 \text{ euros}]$.

Os CTT salientam que o conceito de acessibilidade não é definido na Diretiva Postal nem na Lei Postal, existindo alguma margem na sua leitura e interpretação. Neste sentido, e embora reconheçam que o princípio da acessibilidade é essencial no âmbito do SU, notam que o mesmo tem que se compatibilizar com outros princípios tarifários, nomeadamente o da orientação dos preços para os custos que, de acordo com os CTT, em termos gerais significa que os preços devem ser ajustados de forma a que as receitas estejam balanceadas com os custos. Neste contexto, consideram que a definição de limites de preços para um serviço específico a determinados utilizadores sem ter em linha de conta os custos específicos da prestação do 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.

Os CTT referem ainda que os preços dos serviços postais em Portugal estão 30% abaixo da média europeia (considerando paridades de poder de compra), pelo que o problema da acessibilidade se coloca com menos acuidade. Notam ainda os CTT que os serviços postais têm um peso negligenciável no cabaz de compras das famílias portuguesas (de acordo com os dados do Inquérito às Despesas das Famílias de 2015-2016 do Instituto Nacional de Estatística)¹⁶ o que, juntamente com o acentuar do declínio do tráfego postal e com o aumento dos níveis de acesso e uso dos meios de comunicação digital, leva os CTT a 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.

¹⁶ Em média 3 euros, num total de 23 635 euros por ano.

Segundo os CTT, este contexto não pode deixar de ser considerado na análise do tema da acessibilidade do SU.

Os CTT consideram, assim, que a 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) não é a mais adequada para assegurar os princípios tarifários definidos na Lei Postal, nomeadamente o princípio da acessibilidade dos preços.

A DGC e os CTT notam ainda que o SPD estabelece, por um lado, que a variação anual máxima para o preço da correspondência não prioritária nacional com peso até 20g não pode ser superior ao maior dos seguintes valores: ao valor da inflação estimada para cada ano, acrescida de 1 p.p., ou a um cêntimo de euro, e que, por outro lado, aquela disposição não se aplica durante o primeiro ano do contrato de concessão (conforme n.º 2 do artigo 9.º do Anexo ao SPD).

A DGC entende ser necessária uma clarificação sobre como se efetuará a atualização de preços no primeiro ano do contrato de concessão, sendo que os CTT consideram que nesse ano deveria ser aplicada a variação máxima de preço prevista na pág. 20 do SPD, isto é, atualização com base no valor da inflação estimada para esse ano acrescida de 1 p.p., ou acréscimo de um cêntimo de euro, com vista a mitigar a maior degradação da elevada margem negativa apresentada pelo serviço em causa.

Entendimento da ANACOM

Os contributos recebidos sobre esta matéria denotam a importância da aplicação do princípio da acessibilidade no âmbito do SU, registando-se a existência de posições distintas relativamente à forma de aplicação deste princípio: enquanto a DECO concorda com o definido no SPD, referindo a importância da definição de uma variação anual máxima para o preço dos envios de correspondência não prioritária nacional com peso até 20g, os CTT consideram que tal definição não será a forma mais adequada para assegurar os princípios tarifários em causa, uma vez que não permitirá ter em linha de conta os custos específicos da prestação do serviço, contribuindo para a criação de distorções tarifárias.

Conforme indicado no SPD, a ANACOM entende que ao envio com maior importância em termos de tráfego expedido pelo segmento de utilizadores ocasionais¹⁷, essencialmente utilizadores residenciais e pequenas e médias empresas, importa aplicar uma medida específica de acessibilidade dos preços. Tal como é do conhecimento do sector, o segmento ao qual se definiu aplicar esta regra é caracterizado por um nível de concorrência pouco significativo, pelo que se torna particularmente relevante adotar medidas que permitam assegurar que a generalidade dos utilizadores não regista qualquer limitação, por via do preço, no acesso ao envio em causa.

Sem prejuízo de, de acordo com os dados disponíveis, os serviços postais representarem um peso reduzido no cabaz de despesas das famílias portuguesas¹⁸, e de, para várias prestações, os preços praticados pelo atual PSU em Portugal compararem favoravelmente com a média da UE [nomeadamente no que se refere ao preço da correspondência nacional até 20g (prioritária e não prioritária) e ao preço da correspondência internacional prioritária até 20g], conforme dados constantes do “*ERGP Report on postal core indicators for monitoring the european postal market*”, relativo a 2019¹⁹, é de relevar que existem também prestações para as quais os preços em Portugal (praticados pelo atual PSU) se situam acima da média da UE, como por exemplo²⁰ o preço de uma encomenda (nacional e internacional) até 2kg (8% e 44% acima para o serviço nacional e internacional, respetivamente), pelo que nem todos os preços dos serviços postais estão abaixo da média europeia²¹.

A este respeito, é de notar que os CTT baseiam a sua afirmação de que “os preços dos serviços postais em Portugal estão 30% abaixo da média europeia (considerando paridades de poder de compra)”, com base, apenas, na comparação dos preços dos envios

¹⁷ Representando cerca de [IIC] [FIC] % do total de tráfego de correspondências expedido pelo segmento de utilizadores ocasionais tendo em consideração dados relativos ao atual PSU, referentes a 2019, apresentados no âmbito da proposta tarifária introduzida em 2021.

¹⁸ Embora os dados mais recentes sejam referentes a 2015/2016, não refletindo ainda a evolução mais recente verificada a nível da procura de encomendas. De acordo com aqueles dados, o peso dos serviços postais no cabaz de compras das famílias portuguesas representa cerca de 0,013% das despesas totais efetuadas no ano, correspondendo a 3 euros num total de 23 635 euros, conforme dados do Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE).

¹⁹ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44305/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

²⁰ De acordo com o mesmo relatório do ERGP.

²¹ Note-se, inclusive, que os valores utilizados no relatório referido do ERGP não têm em consideração paridades de poder de compra, pelo que os desvios verificados no caso dos envios de encomendas seriam expectavelmente superiores aos indicados, caso as mesmas fossem tidas em consideração.

de correio prioritário nacional com peso até 20gr, ou seja, do correio azul nacional até 20gr, efetuada num estudo realizado pela Deutsche Post²², daí extrapolando para uma conclusão genérica para a globalidade dos preços, sem que sejam consideradas as restantes prestações (como por exemplo os envios de correio normal e de correio azul até 2kg, ou outros serviços que igualmente integram o SU). É de salientar até que, de acordo com o mesmo estudo, se se considerar o número de minutos de trabalho necessários para auferir o equivalente ao preço da correspondência considerado (preço de um envio de correio azul nacional de 20 gr), Portugal situa-se em linha com a média europeia, sendo em Portugal necessários 4 minutos e 30 segundos, quando a média europeia é de 4 minutos e 32 segundos.

O nível de preços praticado em Portugal não reduz, no entanto, a relevância da adoção de medidas que visem assegurar a acessibilidade dos serviços prestados, uma vez que existirão, certamente, utilizadores com perfis específicos que poderiam experienciar dificuldades no acesso aos serviços em apreço caso não existam medidas com vista a garantir a sua acessibilidade. Neste sentido, é de notar que a ANACOM procurou refletir nas medidas definidas no SPD a continuidade e estabilidade dos princípios estabelecidos no quadro atual. Acresce que nos critérios de fixação de preços atualmente em vigor se encontra também definido um valor máximo para a variação média anual do preço de um envio de correio não prioritário/normal com peso até 20 gramas, no serviço nacional, pago através de selos e franquias nos estabelecimentos postais (a forma de pagamento geralmente utilizada pelos utilizadores ocasionais).

De notar ainda que está também em causa a aplicação desta obrigação a envios efetuados pelos clientes do segmento ocasional que, como já referido, representarão uma menor quantidade de envios face aos efetuados por clientes contratuais. Em qualquer caso, eventuais encargos decorrentes desta obrigação podem ser endereçados pelo(s) PSU no quadro das regras que regem o apuramento de CLSU, e respetivo financiamento.

Quanto à compatibilização do princípio da acessibilidade com outros princípios tarifários, nomeadamente o da orientação dos preços para os custos, reconhece-se que poderão existir situações em que a coexistência dos vários princípios pode representar um exercício

²² Disponível em <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2020/dp-letter-prices-in-europe-2020.pdf>.

complexo. Como resulta do SPD, os critérios de formação de preços procuram garantir a observância do princípio da orientação dos preços para os custos, prevendo-se, sem prejuízo, a aplicação de medidas de salvaguarda específicas e pontuais em que aquele princípio, numa perspetiva de proporcionalidade, pode ser balanceado com vista a assegurar a acessibilidade dos serviços, como é o caso em apreço, salientando-se que ambos os princípios, o da orientação dos preços para os custos e o da acessibilidade, têm a mesma hierarquia na Lei Postal.

No que respeita à necessidade, invocada pelos respondentes, relativa à clarificação sobre como se irá realizar a atualização de preços para o primeiro ano do contrato de concessão, nota-se que, como previsto no SPD, no Anexo referente aos critérios a que obedece a formação dos preços do SU, a regra definida para a variação máxima dos preços dos envios de correspondência não prioritária com peso até 20 gramas não se aplica durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão (n.º 2 do artigo 9.º). Nesse ano aplica-se a regra estabelecida no n.º 1 do artigo 8.º, que estipula que a variação média anual de cada um dos preços dos serviços objeto da decisão não pode ser superior a IPC + 1%, em termos nominais. Face ao disposto nesta disposição, que claramente referencia «(...) *cada um dos preços dos serviços objeto da presente decisão (...)*», o que inevitavelmente inclui os envios de correspondência não prioritária nacional com peso até 20g, remetidos pelos utilizadores do segmento ocasional, clarifica-se ser esta a regra que deverá ser aplicada durante o primeiro ano de vigência do contrato de concessão que vier a ser estabelecido. Atendendo à necessidade de clarificação identificada pelos respondentes, a ANACOM incluirá detalhe adicional relativo a esta matéria no ponto 4.4. da decisão final a adotar, bem como no respetivo clausulado do anexo à decisão.

3.6 Envios para cegos e amblíopes

Contributos recebidos

A DGC considera louvável a preocupação da ANACOM de acautelar a continuidade do quadro vigente, tutelando os interesses de utilizadores particularmente vulneráveis, ao estabelecer, no SPD, a obrigação de o(s) PSU disponibilizar(em) gratuitamente, no serviço nacional e internacional, envios para os cegos ou amblíopes expedidos para ou por uma organização para pessoas cegas ou amblíopes. Refere ainda que este dever, além de expressamente consagrado na Lei Postal, está também em linha com as obrigações

internacionais assumidas pelo Estado Português no âmbito da União Postal Universal (UPU).

Também a DECO concorda com as obrigações previstas no SPD relativamente aos envios a disponibilizar gratuitamente pelo(s) PSU, especificamente destinados a cegos e amblíopes.

Os CTT entendem fazer sentido manter a gratuidade do envio de cecogramas no âmbito nacional, uma vez que existe essa regra no âmbito da União Postal Universal (UPU) para o correio internacional e tendo em consideração a não discriminação dos envios, notando que os serviços atualmente gratuitos para cegos e amblíopes estão restritos ao cecograma e não contemplam os serviços especiais de envio (estando excluídos, por exemplo, o serviço especial de registo), sendo seu entendimento que o atual mecanismo deve ser mantido.

Entendimento da ANACOM

Regista-se que todos os respondentes que transmitiram contributo específico sobre este ponto consideram que deve ser mantida a prestação gratuita de envios especificamente destinados a cegos e amblíopes.

Em face do contributo dos CTT, a ANACOM esclarece que o objetivo pretendido com a medida estabelecida no SPD se relaciona com a não interrupção da oferta que se encontra disponível atualmente a este segmento da população, procurando potenciar uma transição suave e de continuidade, assegurando desta forma a manutenção da atual oferta destinada a cegos ou amblíopes. Assim, clarifica-se que se mantém a prática que tem vindo a ser seguida, estando excluídos, portanto, os serviços especiais de envio, como por exemplo, o serviço especial de registo, como aliás se encontra referido no SPD.

3.7 Transparência e não discriminação

Contributos recebidos

A DECO concorda com a aplicação dos princípios da transparência e da não-discriminação nos moldes em que a ANACOM os perspetiva, considerando que a obrigação de transparência pode contribuir para limitar eventuais comportamentos anticoncorrenciais e

discriminatórios e permitir aos utilizadores efetuar escolhas mais eficientes e que melhor se adaptem às suas necessidades.

Neste sentido, a DECO informa que respondeu à consulta relativa ao SPD sobre informação a prestar pelo(s) PSU aos utilizadores, onde foram definidos os termos de divulgação da informação sobre os preços e descontos dos serviços que integram o SU, incluindo as condições associadas.

Também os CTT remetem a sua posição e comentários para o contributo específico apresentado sobre este tema no âmbito da consulta relativa ao SPD sobre informação a prestar pelo(s) PSU aos utilizadores.

Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista que, em termos gerais, os contributos recebidos sobre a transparência e não discriminação preconizam a defesa da aplicação destes princípios, sendo que contributos específicos referentes à informação a prestar foram apresentados em resposta ao SPD sobre a informação a prestar pelo(s) PSU aos utilizadores. Neste contexto, a ANACOM analisará os referidos contributos no âmbito da consulta em que foram apresentados, refletindo-os, sempre que adequado, na preparação da decisão final sobre a informação a prestar pelo(s) PSU aos utilizadores.

3.8 Mecanismo de compensação por incumprimento dos níveis de qualidade

Contributos recebidos

A DECO concorda que o incumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do SU deve poder refletir-se nos preços dos serviços do SU.

A DECO, a API, a AIIC e a AMD concordam com a fixação de uma dedução mais elevada por incumprimento dos objetivos de desempenho como prevista no SPD, salientando a DECO que tal permite tornar o mecanismo de compensação mais dissuasor do incumprimento, sem prejuízo da aplicação de outros mecanismos sancionatórios previstos no quadro legal.

Os CTT remetem a sua posição para os contributos apresentados no âmbito da consulta ao SPD relativo aos parâmetros de qualidade de serviço, referindo, não obstante, que

consideram que o disposto no SPD relativamente a esta matéria é desproporcional, excessivo, injustificado e inaceitável. Notam ainda a existência de um lapso no artigo 12.º do Anexo ao SPD, em que constata uma remissão para os objetivos de desempenho associados à prestação do SU no triénio 2018-20.

Entendimento da ANACOM

Nota-se que, sem prejuízo de no SPD em apreço ser referido o mecanismo de compensação por incumprimento dos níveis de qualidade, este mecanismo está previsto e é fixado na decisão relativa aos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do SU, cujo SPD e fundamentação foi submetido a consulta pública e audição das organizações representativas dos consumidores. A apreciação das observações e contributos sobre este mecanismo de compensação consta do relatório da consulta e audição realizadas. É neste documento que são explicadas as razões e fundamentos da solução seguida. Para resposta às observações agora apresentadas sobre essa matéria, remete-se para o que é referido no aludido relatório.

Sem prejuízo, no que respeita ao lapso mencionado pelos CTT, o mesmo será objeto de retificação na decisão final a adotar sobre a matéria ora em análise.

3.9 Entrada em vigor e vigência

Contributos recebidos

A DECO entende que é necessário que os critérios de formação de preços do SU, bem como as obrigações relacionadas, vigorem durante um período de tempo que não seja demasiado curto, de modo a garantir estabilidade e previsibilidade para o(s) PSU. Considera, não obstante, que não está em condições de se pronunciar sobre a adequação do disposto no SPD, de que os referidos critérios vigorem durante todo o período de vigência do contrato(s) de concessão que vier(em) a ser celebrado(s), uma vez que não é conhecida a duração do(s) referido(s) contrato(s). Salaria, no entanto, que no caso de o período de vigência desse(s) contrato(s) ser longo, será adequado prever uma revisão periódica.

Os CTT notam que o disposto no SPD relativamente à manutenção dos critérios de formação de preços durante todo o período de vigência do(s) contrato(s) de concessão que

vier(em) a ser estabelecido(s) demonstra sensibilidade da ANACOM relativamente ao tema da estabilidade e previsibilidade. Releva este operador, contudo, que a referência no SPD a que os referidos critérios poderão ser revistos em casos justificados pode originar incerteza e imprevisibilidade, com perturbações significativas no programa contratual.

Entendimento da ANACOM

Os respondentes apreciam positivamente o disposto no SPD no que respeita à entrada em vigor e vigência dos critérios a que obedece a formação de preços do SU.

A ANACOM, tal como aliás referido no SPD, considera necessário garantir estabilidade e previsibilidade, fomentando a confiança dos utilizadores na utilização dos serviços. Por este motivo, considerou-se adequado que os critérios de formação de preços do SU e obrigações relacionadas vigorem durante todo o período de vigência do(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s) entre o Estado português e o(s) PSU que vier(em) a ser designado(s).

Quanto à observação feita pelos CTT sobre a possibilidade, incluída no SPD, de os critérios de formação de preços poderem vir a ser revistos pela ANACOM em casos justificados, assinala-se que se afigura essencial a inclusão dessa possibilidade. De facto, a atuação do regulador não pode deixar de ser exercida sempre e quando considere necessário para garantir que a prestação do SU é feita de forma adequada, acessível e disponível a todos os cidadãos, sendo que se assim não fosse a ANACOM não estaria a cumprir com os deveres que lhe estão cometidos pelo ordenamento jurídico nacional. De qualquer modo, o(s) próprios PSU poderão apresentar à ANACOM propostas de revisão dos critérios definidos, devidamente fundamentadas.

4 Conclusão

Na sequência dos contributos recebidos no âmbito do procedimento de consulta pública e de audição das organizações representativas dos consumidores e à luz dos entendimentos atrás expostos, a ANACOM entende ser necessário proceder às alterações dos seguintes pontos na decisão final a adotar sobre esta matéria:

- Clarifica-se (capítulo 4.2 e artigo 8.º do Anexo, da decisão a adotar) que, para o cálculo do preço médio anual de cada serviço no último ano do atual contrato de

concessão – preço que é o que será tido em consideração para a fixação pelo(s) PSU dos preços a vigorar no primeiro ano de vigência do contrato de concessão – não concorrem eventuais reduções de preços implementadas nesse ano por ativação do mecanismo de compensação aos utilizadores por eventual incumprimento dos indicadores de qualidade de serviço em vigor no ano anterior. Tal visa que a referida compensação não continue a produzir efeitos no novo contrato de concessão, penalizando o(s) PSU que venha(m) a ser designado(s).

- Uniformidade tarifária (capítulo 4.3 e artigo 4.º do Anexo da decisão a adotar): clarifica-se o procedimento a ser prosseguido pelos PSU nas situações de designação de distintos PSU para a prestação do mesmo serviço em diferentes áreas geográficas, para efeitos de se assegurar a aplicação da obrigação de uniformidade tarifária que é imposta. Especifica-se também que enquanto os PSU não chegarem a acordo para assegurar a referida uniformidade tarifária, aplica-se o preço vigente no ano anterior.
- Princípio da acessibilidade dos preços (capítulo 4.4. e artigo 9.º do Anexo da decisão a adotar): clarifica-se que no primeiro ano de vigência do contrato de concessão, aplica-se aos envios de correspondência não prioritária nacional com peso até 20g, remetidos pelos utilizadores do segmento ocasional, a regra estabelecida no n.º 1 do artigo 8.º.
- Corrige-se um lapso no artigo 12.º do Anexo da decisão a adotar, em que constava, incorretamente, uma remissão para os objetivos de desempenho associados à prestação do SU no triénio 2018-20.

Efetua-se ainda referência à realização da audição das organizações representativas dos consumidores e da consulta pública a que foi submetido o SPD, para além de alterações pontuais que não alteram, no entanto, o entendimento vertido no SPD.