ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA

RELATIVA AO

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

VERSÃO PÚBLICA

[Página deixada intencionalmente em branco]

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

ÍNDICE

1. Introdução 1

2. Apreciação do contributo recebido 2

2.1. O prolongamento da Deliberação Preços 2

2.2. A utilização de dados estimados 8

2.3. As margens da prestação do SU 15

2.4. Outros tópicos 21

3. Conclusão 23

[Página deixada intencionalmente em branco]

1. Introdução

Por comunicação de 12.04.2021[1], os CTT - Correios de Portugal (CTT) apresentaram à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), nos termos e para os efeitos do artigo 53.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), um requerimento para início de procedimento administrativo para revisão dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal ("Deliberação Preços"), nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal[2], de forma a refletir os valores reais de inflação e de tráfego verificados no triénio 2018-2020.

Esta revisão implica, de acordo com o requerimento dos CTT, alterar a fórmula utilizada para determinar o valor da variação máxima de preços permitida para 2021 para o cabaz de preços dos serviços não reservados, isto é, para o cabaz de preços dos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas (e, por conseguinte, o valor desta variação). De acordo com o proposto pelos CTT, a variação máxima de preços permitida em 2021 seria apurada segundo a fórmula IPC+7,38%+FCIPC+FCQ ou, em alternativa, segundo a fórmula IPC+5,40%+FCIPC+FCQ[3] (dependendo do cenário em análise), o que se consubstanciaria numa variação máxima de preços em 2021 de 7,08% ou de 5,10%, respetivamente.

De referir que a variação máxima de preços em vigor em 2021 é apurada segundo a fórmula IPC-0,25%+FCIPC+FCQ, a que corresponde uma variação máxima de preços de 1,35%.

Por decisão de 24.06.2021[4], a ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) em que projetou indeferir o pedido dos CTT para que fosse dado início ao procedimento destinado à revisão dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal, o qual

[1] Recebida pela ANACOM na mesma data.
[2] Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação em vigor, disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=346251.
[3] Em que, em termos gerais:

- IPC representa a inflação esperada para cada ano que for oficialmente prevista pelo Governo e como tal inscrita no Relatório do Orçamento do Estado de cada ano;
- FCIPC representa um fator de correção do IPC, correspondendo à diferença entre o valor da inflação projetado no Relatório do Orçamento do Estado de um ano para o ano anterior e o valor da inflação que tinha sido previsto para o ano anterior; e
- FCQ representa um fator de correção do tráfego, que tem em conta a variação de tráfego prevista aquando da definição dos critérios de formação dos preços, e a variação de tráfego efetivamente observada.

[4] https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1665861.

foi submetido a audiência prévia dos CTT, pelo prazo de dez dias úteis, nos termos dos artigos 121.º e 122.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Por comunicação de 09.07.2021 (portanto, dentro do prazo estabelecido), os CTT remeteram a esta Autoridade a sua pronúncia em sede de audiência prévia, na qual manifestam a sua discordância com o sentido da decisão projetada – de indeferimento do pedido para que fosse dado início ao procedimento destinado à revisão dos critérios de formação dos preços do SU –, com base nos argumentos que se detalham e analisam na secção seguinte do presente relatório.

O presente relatório de audiência prévia contém, assim, referência à pronúncia dos CTT (adotando-se, para facilidade, uma estrutura similar à da referida pronúncia, com foco nos pontos que os CTT identificaram como "*(…) mais críticos na argumentação da ANACOM"*) e uma apreciação global desta Autoridade sobre a mesma, o que não dispensa a consulta do contributo em causa.

2. Apreciação do contributo recebido

2.1. O prolongamento da Deliberação Preços

Comentários CTT

Os CTT referem que o entendimento da ANACOM do disposto no n.º 3 do artigo 15.º da Deliberação Preços, que estabelece a possibilidade de prorrogação da vigência dos critérios de formação de preços do Serviço Postal Universal (SPU), é "*(…) excessivamente formalista, literal e sem apoio naquela que é a verdadeira ratio da referida norma da Deliberação Preços (…)*", acrescentando que "*(…) não se diga (…) que os CTT já teriam sido ouvidos em relação à regra do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços (…)*", uma vez que "*(…) não anteciparam e nem sequer era antecipável em 2018, que o Contrato de Concessão poderia ser unilateralmente prorrogado, com isso conduzindo à manutenção em vigor da Deliberação Preços*".

Referem, assim, que a circunstância de a Deliberação Preços "*(…) ter definido os critérios de formação de preços para um triénio que terminou no final de 2020 (…) só por si,*

justificaria a revisão do seu conteúdo para os anos seguintes, mas que surge reforçada pela existência de circunstâncias adicionais justificativas".

Entendem os CTT que o contexto da Deliberação Preços é "*(…) totalmente diferente daquele que hoje se verifica"*, relevando que o n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal estabelece que a fixação dos referidos critérios seja feita por períodos de três anos, atendendo precisamente à "*(…) mutabilidade da base factual inerente aos critérios de formação de preços (…)*" e à necessidade de uma "*(…) reponderação periódica dos critérios de preços fixados e pela sua adaptação à evolução do setor"*. Entendem, assim, que o disposto no n.º 3 do artigo 15.º dos critérios de fixação de preços "*(…) visava apenas fazer face a eventuais situações pontuais e transitórias de inexistência de critérios de formação de preços no período que mediasse entre a cessação de vigência do Contrato de Concessão e a aprovação de uma nova deliberação da ANACOM sobre a matéria*", considerando que a "*(…) ideia de perenidade é contrária aos fundamentos de regulação e é atentatória da ratio subjacente ao artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal (…)"*.

Neste contexto, entendem os CTT que seria razoável a manutenção da Deliberação Preços apenas "*(…) durante o período limitado de tempo que mediasse entre a entrada em vigor de um novo contrato de concessão e a aprovação de uma nova deliberação sobre os preços do SU"*, sendo que o n.º 3 do artigo 15.º "*(…) não foi manifestamente pensado para situações de prorrogação unilateral do Contrato de Concessão (…)*", entendendo ainda que essa "*(…) prorrogação unilateral (…)*" constitui uma circunstância excecional, imprevista e superveniente em relação à Deliberação Preços, não podendo justificar a manutenção dos critérios de fixação dos preços do SPU.

Acrescentam que "*(…) a verificação dos desvios existentes entre os dados estimados que são considerados na atual fórmula fixada na Deliberação Preços e os dados reais efetivamente verificados no período de vigência da mesma comprovam, efetivamente, a sua desadequação e a necessidade de renovação*", tratando-se de "*(…) circunstâncias supervenientes (em relação à Deliberação Preços) que claramente colocam em causa os pressupostos em que a referida deliberação assentou*".

Consideram ainda os CTT que a aprovação, pela ANACOM, da decisão de 29.04.2021, relativa aos critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o SPU durante o período de vigência do(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s) pelo Estado português para a prestação dos serviços que integram aquele

serviço após a cessação da vigência da atual concessão, "*(…) esgotou a aplicação do artigo 15.º, n.º 3, do anexo da Deliberação Preços, uma vez que definiu os critérios aplicáveis à futura concessão, independentemente de quem fosse o concessionário"*.

Notam ainda os CTT que a prorrogação da Deliberação Preços é injustificada, atendendo ao "*(…) desajuste dos critérios fixados face à realidade do setor*" e aos "*(…) expressivos desvios entre os dados estimados que são considerados na atual fórmula fixada na Deliberação Preços e os dados reais efetivamente verificados no período de vigência da mesma (…)"*.

Entendimento ANACOM

A ANACOM reconhece que, naturalmente, o sector tem vindo a evoluir, como aliás já se perspetivava aquando da aprovação da Deliberação Preços. Não obstante, e conforme se referiu no SPD, a existência de desvios entre as estimativas que foram consideradas aquando da Deliberação Preços e os valores que efetivamente se verificam não significa, só por si, que a regra definida não permita acomodar esses desvios e o cumprimento dos princípios tarifários e dos objetivos prosseguidos pela Lei Postal.

A avaliação da adequação dos critérios de formação dos preços às circunstâncias do sector não significa um reconhecimento *a priori* da necessidade de ser promovida a sua alteração. Esta alteração apenas será justificada se as evoluções entretanto ocorridas demonstrarem a desadequação dos critérios vigentes para assegurar os objetivos prosseguidos pela Lei Postal e os princípios previstos que regem a fixação dos preços do SPU. Neste sentido, o final do triénio inicialmente previsto na Deliberação Preços, embora possa ser percecionado como um momento adequado para avaliar a adequação das regras vigentes, não implica necessariamente a sua alteração. Note-se que o artigo 14.º, n.º 3 da Lei Postal prevê que os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o SPU são fixados pela ANACOM "*para um período plurianual* ***mínimo*** *de três anos*"[5], o que bem demonstra que o período em causa não tem que se cingir apenas, exatamente, a um triénio (admitindo a própria lei que os critérios estabelecidos possam ter uma duração mais alargada).

[5] Destaque e sublinhado nosso.

E, com efeito, apesar de as regras de formação de preços serem definidas num determinado momento, com base na informação então disponível, tal não significa que o facto de as estimativas poderem não vir a corresponder, em absoluto, à situação concreta (o que pode suceder dado que se tratam de estimativas e, portanto, revestidas de algum grau de incerteza) implique necessariamente uma alteração das regras fixadas, na medida em que estas permitam acomodar essas diferenças, isto é, quando os objetivos subjacentes às regras de formação de preços continuem a ser satisfeitos, como sucede no presente caso, relativamente aos critérios de formação dos preços estabelecidos na Deliberação Preços. Note-se, em particular, que tal como se indicou no SPD, os resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente são positivos e não colocam em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, tendo permitido a compensação dos custos incorridos com a prestação dos serviços (tal como se concluiu na pág. 29 do SPD).

Tal não implica, no entanto, uma "ideia de perenidade" associada à referida Deliberação, como os CTT parecem fazer crer, mas tão somente uma avaliação cuidada da necessidade (ou não) de alteração do quadro regulatório. Note-se, a este respeito, que a ANACOM indicou desde logo no SPD que, caso se viesse a concluir que a não atualização dos pressupostos de base às decisões tomadas poderia colocar em causa os objetivos prosseguidos pela Lei Postal, nomeadamente o de assegurar a prestação eficiente e sustentável do SU, e ou os princípios tarifários a que devem obedecer os preços do SU, esta Autoridade não deixaria de atuar, no quadro das suas atribuições e poderes.

Neste contexto, é também de notar, quanto ao indicado pelos CTT relativamente ao disposto no n.º 3 do artigo 15.º dos critérios de formação dos preços alegadamente pretender apenas fazer face a "*situações pontuais e transitórias*", que tal não decorre expressamente da Deliberação Preços. Em concreto, o referido artigo prevê a manutenção dos critérios de formação dos preços "*até à aprovação pela ANACOM de uma nova decisão que aos mesmos se refira, no âmbito e para os efeitos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal*", o que poderia acontecer caso os CTT se mantivessem enquanto PSU após 31.12.2020 – mas que à data, em qualquer caso, não era previsível –, nada referindo quanto à cessação da vigência do Contrato de Concessão ou a uma eventual limitação temporal da sua aplicação. Neste contexto, e não recusando a natureza transitória da norma, importa enfatizar que, independentemente da razão que conduziu à aplicação do n.º 3 do artigo 15.º, e tal como indicado anteriormente, os critérios de fixação de preços que por força

desta disposição se mantêm em vigor, não colocam em causa, face à realidade que se conhece, a garantia de prossecução dos objetivos previstos na Lei Postal (nomeadamente o de assegurar a prestação eficiente e sustentável do SU, e ou os princípios tarifários a que devem obedecer os preços do SU), pelo que não se justifica encetar o procedimento para a sua revisão, como se demonstra no SPD e se reforça no presente relatório.

Ainda sobre a vigência dos critérios de formação dos preços do SU, e na sequência do que já se indicou, não pode deixar de se reiterar que, nos termos do que dispõe o n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal, estes são fixados para um período mínimo de três anos, não existindo qualquer obstáculo na lei a que sejam fixados com uma duração superior, devendo, sempre, garantir-se o cumprimento dos objetivos decorrentes da Lei Postal independentemente do período para o qual as regras são estabelecidas e aplicadas.

Relativamente à decisão adotada pela ANACOM em 2018, dada a data prevista para o termo do contrato de concessão, não seria razoável fixar critérios de formação de preços para um período superior ao aí estabelecido, tendo, no entanto, a ANACOM visado acautelar a situação de os CTT poderem vir a manter-se como empresa prestadora do SPU após o dia 31.12.2020 – o que, em 2018, não era previsível. Prorrogado o Contrato de Concessão, acabou por se revelar necessária a aplicação do disposto no citado n.º 3 daquele artigo 15.º, que cumpre, assim, a sua função transitória. E saliente-se que não decorre da Deliberação Preços que houvesse qualquer limitação à manutenção das regras aplicáveis por períodos mais longos (até à aprovação, pela ANACOM, de uma nova decisão sobre a matéria), independentemente da sua natureza transitória; pelo contrário: era admitido que assim fosse, desde que tal não colocasse em causa os princípios estabelecidos na Lei Postal, o que foi demonstrado no SPD e referido em maior detalhe em secção posterior do presente relatório, quando se demonstra que, com a aplicação das atuais regras, os CTT têm, em termos globais, auferido margens positivas e superiores às estimadas (as quais acrescem à remuneração adequada e razoável dos capitais investidos[6], a qual tem em conta o risco incorrido).

Neste contexto, é ainda de esclarecer que a aprovação, pela ANACOM, da decisão de 29.04.2021 não tem, ao contrário do referido pelos CTT, implicações no que se refere ao disposto no *supra* mencionado n.º 3 do artigo 15.º, na medida em que, tal como é do conhecimento dos CTT, são aí estabelecidos critérios de formação dos preços do SPU a

[6] Custo de capital.

ter em conta no futuro contrato que vier a ser celebrado pelo Estado português para a prestação dos serviços que integram o SPU após a cessação da vigência da atual concessão, que refletem um contexto distinto do que caracteriza a atual concessão, em nada interferindo nesta. Em particular, e como é do conhecimento dos CTT, a referida decisão não tem ainda aplicação prática, na medida em que não foi ainda celebrado um novo contrato de concessão, pelo que a simples aprovação daqueles critérios não deve, nem pode, ser interpretado como a verificação da condição estabelecida no n.º 3 do artigo 15.º. Note-se, em qualquer caso, tal como já indicado no SPD, que o n.º 3 do artigo 15.º prevê apenas a manutenção dos critérios de formação de preços caso os CTT, por qualquer razão, fossem chamados a assegurar o SPU após 31.12.2020, com a intenção de prevenir um possível impacto negativo para os utilizadores – pelo que o regime estabelecido, embora não tenha sido desenhado especificamente com uma intenção de focar a possibilidade de uma eventual prorrogação da concessão, permitiu dar resposta a essa situação.

Entende-se ainda não ser claro o indicado pelos CTT quanto à inadequação do n.º 3 do artigo 15.º dos critérios de formação dos preços para acomodar a circunstância da "*prorrogação unilateral do Contrato de Concessão*", que classificam como "*(…) excecional, superveniente (em relação à Deliberação Preços) e totalmente imprevista (…)*". De facto, a Deliberação Preços, no n.º 3 do seu artigo 15.º, prevê a possibilidade de manutenção dos critérios de formação de preços, o que poderia acontecer caso os CTT se mantivessem como prestador do serviço universal (PSU) após 31.12.2020, nada referindo quanto à razão subjacente à sua manutenção naquela qualidade, permitindo, portanto, acomodar qualquer situação que conduzisse a esse resultado, conforme se referiu. Neste contexto, é de salientar que os objetivos da aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 15.º, referidos anteriormente, são independentes das razões subjacentes à continuidade dos CTT enquanto PSU após 31.12.2020, não podendo a empresa vir agora argumentar que não teria sido ouvida em relação ao estabelecido naquela regra, apenas pelo facto de a possibilidade de prorrogação aí definida não referir especificamente que essa circunstância poderia advir de uma eventual prorrogação do contrato de concessão (não antecipável, aliás, em 2018).

Neste enquadramento, não se compreende o referido pelos CTT, de que o entendimento da ANACOM quanto à aplicação do disposto no n.º 3 do artigo 15.º não tem apoio na "*verdadeira ratio*" da Deliberação Preços, já que, conforme se indicou acima, a regra em

causa procurou essencialmente garantir condições de continuidade que protegessem não só os interesses dos utilizadores, mas também os dos CTT (com o estrito cumprimento do disposto na Lei Postal), estabelecendo um adequado nível de previsibilidade relativamente às regras que enquadram a definição dos preços do SU, objetivos esses que continuam válidos e alinhados com a preocupação geral de assegurar a prestação eficiente e sustentável deste serviço.

É ainda de notar que, conforme apresentado no SPD e analisado em secção posterior do presente relatório, os desvios entre as estimativas consideradas no momento de definição da fórmula de variação máxima anual de preços e o valor efetivamente verificado, além de naturalmente ocorrerem e serem expectáveis (tal como, aliás, os próprios CTT reconhecem), em nada prejudicam os CTT, atendendo aos resultados globais associados ao período de aplicação dessa regra, não podendo ser caracterizados como circunstâncias supervenientes que ponham em causa a Deliberação Preços e os objetivos que se procuraram atingir com a mesma, sendo ainda de notar, conforme se demonstrou no SPD, que em todos os anos de aplicação da regra não foi posta em causa a possibilidade de os CTT recuperarem os custos em que incorrem na prestação dos serviços (atendendo a que a margem auferida permite essa compensação, além de ser já também garantida a remuneração dos CTT através do capital investido - custo de capital).

2.2. A utilização de dados estimados

Comentários CTT

Os CTT não concordam com a posição da ANACOM relativamente à questão da atualização de estimativas e à sua compatibilidade com a estabilidade regulatória e das condições de mercado a que estão sujeitos os prestadores e utilizadores de serviços, em particular com a "*(…) imutabilidade com que* [a ANACOM] *encara a utilização de valores estimados ao invés dos reais*".

Os CTT ressaltam que não colocam em causa a pertinência da utilização de estimativas, mas consideram, no entanto, que a "*(…) perpetuação do recurso a dados estimados tem (ou pode ter, salvo no caso em que os mesmos venham a corresponder, fortuitamente, à realidade) como consequência a emissão de decisões regulatórias com base em dados (…) sem um real apoio na realidade fáctica"*. Assim, reconhecendo como natural a existência de desvios entre estimativas e o valor efetivamente verificado, relevam que a

sua contestação se foca na não consideração, pela ANACOM, da existência de "*(…) desvios significativos (…)"*.

Entendem, por isso, os CTT que esta prática "*(…) fere inevitavelmente vários princípios gerais conformadores da atuação administrativa, como seja o caso do princípio da atendibilidade da situação factual"*, considerando que atender à situação real *"(…) é uma exigência de todo o agir administrativo, ancorado nos princípios da justiça e, também, da proporcionalidade, designadamente nas suas vertentes de adequação e da razoabilidade face a um juízo ponderativo de custos/vantagens"*. Indicam ainda que a não consideração de dados reais em detrimento de estimativas, *"(…) para além de ilegal, é especialmente danoso para os CTT, na medida em que conduz a uma regulação de preços artificial, que coloca pressão acrescida e impede os CTT de se apropriarem dos seus ganhos de eficiência"*.

Os CTT consideram que o diferencial entre as reduções de tráfego estimadas e as que se verificam "*(…) coloca uma pressão acrescida na estrutura de custos necessária para prestar o SU com eficiência e sustentabilidade económico-financeira (…)"*, sendo que "*(…) a persistência de utilização de meras estimativas conduz a resultados desajustados da realidade e, por isso, atentatórios do princípio da sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU (…)"*. Referem, a este respeito, a redução do tráfego dos serviços postais registada especificamente em 2020 e notam que a situação associada à pandemia provocada pela Covid-19 "*(…) veio apenas acentuar os desvios significativos já verificados nos anos anteriores entre os valores estimados pela ANACOM (…) e os valores efetivamente verificados"*.

Os CTT reconhecem a importância do princípio da estabilidade regulatória, considerando, no entanto, que "*(…) este é um princípio de defesa da posição dos regulados que não pode ser utilizado contra si, para perpetuar a manutenção de regras artificiais e desfasadas da realidade"*, relevando que não pretendem uma "*(…) alteração recorrente à metodologia fixada, mas sim simplesmente a sua adequação num momento em que se torna mais do que patente o seu desajuste da realidade e a sua consequente injustiça e desproporcionalidade"*.

Salientam ainda que "*(…) a utilização constante de estimativas desfasadas da realidade desvirtua os critérios de eficiência subjacentes à Deliberação Preços, uma vez que por mais eficientes que os CTT sejam, nomeadamente em termos de custos, não podem*

apropriar-se completamente das margens geradas, uma vez que essas eventuais eficiências apenas servem para compensar erros de estimativa", considerando que os mecanismos de correção das estimativas de inflação e de tráfego contidos na Deliberação Preços "*(…) são manifestamente insuficientes para readequar completamente os desvios verificados"*.

Notam ainda que têm sido um dos prestadores do SU da União Europeia (UE) que menos têm aumentado os preços desde 2018, pelo que "*(…) não têm podido manter dessa forma o equilíbrio económico-financeiro do Contrato de Concessão (…)"*, acrescentando que "*(…) continuam a praticar preços mais baixos do que a maioria dos seus peers comunitários e da média europeia (…)"*.

Entendimento ANACOM

Em relação aos argumentos dos CTT, começa-se por referir que, naturalmente, a fixação dos critérios tem, por definição, que assentar em estimativas (que, aliás, os próprios CTT parecem aceitar), já que tais critérios, nos termos do artigo 14.º, n.º 3 da Lei Postal, visam abranger um período futuro (face à data em que são estabelecidos).

Acresce que, tal como indicado no SPD, tem sido entendimento desta Autoridade que a revisão frequente das metodologias definidas, bem como a constante atualização das estimativas consideradas aquando da definição das regras, poderia ter um efeito negativo a nível da previsibilidade dessas mesmas regras.

É de notar que este tipo de alterações pode implicar um elevado nível de incerteza associado à regulação e às regras a aplicar, o que é incompatível com as necessárias estabilidade e previsibilidade associadas à realização de investimentos, e até com a própria confiança de investidores e utilizadores no sector.

Sem prejuízo do exposto, a ANACOM também referiu claramente no SPD que não deixaria de atuar caso viesse a concluir que alguma situação de não atualização de estimativas ou pressupostos poderia pôr em causa os objetivos prosseguidos na Lei Postal ou os princípios tarifários a que devem obedecer os preços do SU. Tal como decorre da análise efetuada no âmbito do SPD, os resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente são positivos, apresentando um valor superior ao estimado aquando da definição da regra, que não põem em causa a sustentabilidade económico-financeira

da prestação do SU, tal como se aborda ainda em maior detalhe em secção seguinte do presente relatório.

Note-se, quanto aos alegados resultados "*atentatórios do princípio da sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU*", que os próprios CTT não demonstraram de que forma tal é passível de ocorrer, sendo que, tendo por base a informação disponibilizada pela própria empresa, durante a globalidade do período de aplicação da regra de formação dos preços os resultados obtidos representam uma margem substancialmente positiva, a qual acresce ainda à remuneração do capital já permitida aos CTT.

Como não podia deixar de ser, a ANACOM não afasta perentoriamente a possibilidade de atualização de metodologias ou estimativas, como parecem argumentar os CTT. Assim, não se aceita o que os CTT caracterizam como "*imutabilidade*" face à perspetiva da ANACOM quanto a esta matéria, sendo que, com a sua atuação, esta Autoridade procura, em qualquer momento, garantir a proporcionalidade das medidas adotadas no cumprimento do quadro legal aplicável, bem como dos seus efeitos. Neste sentido, não se aceita a alegação dos CTT quanto à possibilidade de utilização do princípio da estabilidade regulatória (cuja importância, aliás, admitem) contra aquela Empresa, na medida em que esta Autoridade tem em devida consideração os efeitos da sua intervenção em todos os agentes de mercado, no quadro dos objetivos e princípios estipulados pela Lei Postal.

Os próprios CTT reconhecem como natural a existência de desvios entre as estimativas consideradas num dado momento e a situação real que se venha a verificar, relevando que a sua principal questão se prende com a existência de desvios *significativos*. Não obstante, e conforme já indicado, considera-se ser também de atender a uma outra vertente, relativa ao já referido efeito global de aplicação das regras em causa, e a sua flexibilidade para garantir que em todo o período da sua aplicação se continuem a observar os objetivos regulatórios estabelecidos na Lei Postal. Entende-se, deste modo, que é necessário ter em consideração esse contexto global e não pôr o foco, especificamente, e apenas, em elementos isolados. Neste sentido, é de relevar que o requerimento dos CTT não tem em consideração este contexto global, focando apenas os resultados esperados para o ano de 2021 e, concomitantemente, também não permite uma visão integrada dos resultados de aplicação da regra em causa, nomeadamente os ganhos significativos obtidos durante todo o período de aplicação da regra.

Considera-se, assim, que não está a ser posto em causa o princípio da atendibilidade da situação factual, na medida em que a ANACOM tem, de facto, em consideração os efeitos reais de aplicação das regras estabelecidas na Deliberação Preços como um todo, e não apenas a adequação de elementos parcelares que podem enviesar a perceção dos resultados de aplicação das regras em causa. Paralelamente, e como já indicado anteriormente, também não se percebe como podem os CTT argumentar com base na consideração adequada dos princípios da justiça e da proporcionalidade, sendo que é, efetivamente, com base nestes princípios que se justifica a manutenção das regras em vigor pois, como evidencia a análise realizada, no atual contexto e perante os elementos de que a ANACOM dispõe os critérios fixados são os necessários para que sejam cumpridos os princípios a que deve obedecer a fixação dos preços dos serviços postais que integram a oferta do SPU, de modo a garantir a acessibilidade destas prestações a todos os utilizadores, assim como a orientação dos preços para os custos incentivando uma prestação eficiente do SPU. Os critérios em vigor permitem cumprir os princípios acima explicitados, não colocando em causa a prestação eficiente e sustentável do SPU e assegurando a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira desta prestação, reduzindo os encargos exigidos à concessionária aos estritamente necessários para prosseguir o fim visado, na medida em que permitem uma adequada remuneração do capital e ainda asseguram uma margem de exploração do serviço. Assim, os critérios em vigor são adequados, necessários e proporcionais *stricto sensu* para assegurar a acessibilidade dos preços das prestações do SPU.

Assim, não se identificam razões que levem a questionar de que modo a manutenção das regras em vigor põe estes princípios em causa, não tendo também os CTT, no seu requerimento, fundamentado esta alegação, atendendo aos resultados globais de aplicação das regras em causa.

Ou seja, e em síntese, as circunstâncias de facto observadas não justificam a alteração da medida regulatória fixada pois esta mantém-se adequada, tendo em consideração os resultados dos CTT para todo o período de aplicação das regras de formação dos preços do SU. Note-se, em particular, que os resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente são positivos (representando uma margem média anual no período em causa de aproximadamente [IIC] [FIC]%, representando em média [IIC] [FIC] milhões de euros por ano), estimando-se que os CTT conseguirão auferir no período de 2018-2021, uma margem, tanto em termos percentuais como absolutos,

positiva e superior ao que a ANACOM perspetivava aquando da definição da regra em causa (que se previa de cerca de [IIC] [FIC]% de margem média anual, representando em valor absoluto cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros por ano), que não coloca em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, sendo que até os resultados estimados pelos CTT para 2021, embora representem uma redução da margem auferida, continuam a permitir a recuperação dos custos incorridos (tendo por base as estimativas apresentadas pelos próprios CTT) e incluem já uma remuneração adequada dos capitais investidos.

De relevar ainda que não se percebe como podem os CTT argumentar que a utilização de estimativas conduz a resultados que colocam em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, principalmente atendendo aos resultados globais associados ao período de aplicação das regras em causa, conforme se apresentou no SPD. A este respeito, note-se que no SPD se tiveram em consideração as estimativas dos CTT para o ano de 2020, que estabeleciam a margem estimada para esse ano em cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros, tendo, entretanto, sido disponibilizados os resultados do SCA para 2020 – dos quais decorre que essa margem é inferior, consubstanciando-se em [IIC] [FIC] milhões de euros (valores estes já tidos em consideração nas margens referidas no parágrafo anterior). Note-se, não obstante, que estes resultados incorporam também uma alteração com impacto na alocação dos custos aos produtos e serviços, na medida em que os CTT procederam, nomeadamente, a uma alteração de um elemento com influência significativa na alocação dos custos[7], pelo que não são diretamente comparáveis com os resultados de anos anteriores, representando essa alteração um aumento de cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros dos custos globais associados ao SU.

Em qualquer caso, constata-se que o valor decorrente dos resultados do SCA de 2020 disponibilizados à ANACOM no final de junho é, ainda assim, substancialmente positivo, representando, em conjunto com os resultados verificados no restante período de 2018-2020 e previstos pelos CTT para 2021, uma margem média anual para o período 2018-2021 de aproximadamente [IIC] [FIC]%, representando, em média, [IIC] [FIC]

[7] Foi efetuada uma revisão dos tempos médios de execução das atividades de Atendimento/Entrega ao balcão realizadas nas Estações e Postos de correio, com impacto nos custos alocados aos produtos e serviços, alteração que, tendo agora sido implementada pelos CTT nos resultados de 2020, recebidos na ANACOM no final de junho de 2021, não se encontra ainda auditada.

milhões de euros por ano[8], conforme referido anteriormente, não colocando em causa as conclusões apresentadas no SPD. Assinale-se ainda que, além desta margem, os CTT já são remunerados pelo capital investido (custo de capital), tendo a remuneração dos capitais investidos sido de 10,1845% em 2018, 10,2879% em 2019, 9,7150% em 2020 e 7,4712% em 2021.

Salienta-se também que estes resultados decorrem da aplicação da regra que incorpora as estimativas que os CTT agora contestam. Neste contexto, e sem prejuízo de se reconhecer a existência de desvios face às estimativas consideradas no momento de definição da regra de variação máxima anual dos preços (o que não surpreende, dado que as estimativas são, por definição, meras previsões de situações futuras, feitas com base nos dados existentes quando a decisão é adotada), mesmo quando aplicados os mecanismos de correção estabelecidos (tal como, aliás, já relevado no SPD), considera-se necessário salientar que, face aos resultados referidos, não está em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, sendo que qualquer alteração que produzisse um excedente mais significativo do que o já observado poderia até, eventualmente, colocar em causa o princípio de orientação dos preços para os custos.

Sem prejuízo do exposto, é também de relevar que as regras de variação máxima de preços, além de terem vindo a permitir aos CTT a obtenção de resultados positivos durante a sua aplicação, têm também contribuído para assegurar a acessibilidade dos serviços a todos os utilizadores, princípio que também decorre da Lei Postal e cuja observância é necessário assegurar, com vista a garantir o acesso de todos os utilizadores aos serviços postais.

Evidencia-se ainda que, apesar de os CTT indicarem que os seus preços são dos mais baixos a nível europeu, é preciso ter em consideração que, apesar de existirem preços que comparam favoravelmente com a média europeia, há outros também que se situam acima da média da UE, tal como indicado no SPD, com base em resultados de estudo efetuado pelo ERGP[9]. Por outro lado, é de notar que esses dados refletirão, também, as estruturas de custos de cada operador, não sendo possível extrair conclusões imediatas através de

[8] Resultado que seria ainda mais elevado sem a consideração da referida alteração no SCA efetuada pelos CTT.

[9] Por exemplo, o preço de uma encomenda (nacional e internacional) até 2kg (8% e 44% acima para o serviço nacional e internacional, respetivamente), conforme decorre dos dados constantes do "ERG*P Report on postal core indicators for monitoring the european postal market*", relativo a 2019, disponível em https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44305/attachments/1/translations/en/renditions/native.

uma comparação simplista. A este respeito assinala-se que, tal como se referirá em secção posterior do presente Relatório, embora não se pondo em causa a validade dos vários estudos que vêm sendo realizados sobre o sector, a aplicação das suas conclusões às matérias em análise, em cada momento, implica uma necessária contextualização, de modo a que possam contribuir para uma visão integrada das matérias tratadas e garantir a sua adequação nesse enquadramento, tal como no caso agora referido.

2.3. As margens da prestação do SU

Comentários CTT

Os CTT consideram que as conclusões apresentadas pela ANACOM no SPD, relativas aos resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente, se baseiam em valores não comparáveis, uma vez que "*(…) parte de uma estimativa de margens para o período 2018-2020 com base no SCA não reformulado (…) e compara essa estimativa com base em dados reais do SCA reformulado (…)"*, entendendo os CTT que a ANACOM deveria ter comparado os dados estimados e reais a partir da mesma base de trabalho, ou seja, do SCA reformulado – o que implicaria que "*(…) o diferencial entre a margem estimada e a margem real não é, como defende a ANACOM, de [IIC] [FIC], mas sim de cerca de [IIC] [FIC] (…)"*. Os CTT justificam esta conclusão com base no cálculo do cenário do que teriam sido as estimativas da ANACOM caso tivesse tomado como base os resultados do SCA reformulados, e que se reproduz seguidamente.

Tabela 1. Estimativas de proveitos, custos e margens, para o período 2018-2020, considerando a definição da regra de variação máxima de preços da ANACOM e SCA de 2017 reformulado por decisão da ANACOM
[IIC]

	2017 reformulado	2018 (estimado)	2019 (estimado)	2020 (estimado)	Total 2018-2020
Proveitos (P)					
Custos (C)					
Margem					
Margem (%) [(P-C)/P]					

Fonte: CTT.
[FIC]

A este respeito, os CTT referem ainda considerar que as regras associadas ao SCA constituem um "*(…) sistema puramente artificial que não procede a uma correta alocação de custos (…)"* e "*(…) não permitem uma representação exata da realidade subjacente a este serviço"*.

Assim, concluem que "*(…) a margem tem vindo a decrescer, e, inexistindo qualquer alteração na fórmula fixada pela Deliberação Preços, essa tendência continuará a verificar-se em 2021, em que se estima uma margem de [IIC] [FIC]*", considerando que a queda progressiva da margem reflete "*(…) a total (des)adequação dos critérios de fixação de preços atualmente estabelecidos, nomeadamente por não considerarem os dados reais disponíveis e permanecerem ancorados nas estimativas artificiais e erradas efetuadas em 2018"*.

Relevam, assim, os CTT que "*(…) os atuais critérios de fixação de preços foram desenhados em torno do objetivo da manutenção de margens estáveis para o prestador do SU, por referência à margem verificada no momento inicial da fixação desses mesmos critérios"*, entendendo que a "*(…) manutenção de uma margem positiva é, assim, um objetivo nítido da atual fórmula de cálculo de preços"*, que deixou de se verificar a partir de 2020, em que ocorreu uma queda substancial da margem.

Consideram, por isso, que "*(…) a ANACOM não pode pretender "compensar" a irrealidade ou desfasamento das estimativas com a existência de margens superiores dos CTT, porque se trata de questões manifestamente diferentes"*, entendendo que "*(…) aquilo que realmente releva é a circunstância de a margem dos CTT estar a decrescer significativamente, prevendo-se que atinga os [IIC] [FIC] em 2021, já depois de em 2020 se ter registado um decréscimo considerável na margem - de cerca de [IIC] [FIC] (…)"*.

Os CTT relevam não estar "*(…) a procurar obter qualquer vantagem com este reajuste pontual dos critérios de fixação dos preços do cabaz"*, mas "*(…) somente a procurar (…) assegurar a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, conforme imposto pela Lei Postal"*. Entendem que o princípio da sustentabilidade económico-financeira "*(…) tem de ser lido de uma forma mais abrangente e não pode simplesmente equiparar-se à inexistência de margens negativas, desconsiderando a irreversível tendência de queda de volumes"*.

Entendimento ANACOM

Relativamente à comparabilidade, que os CTT questionam, dos valores apresentados no SPD no que se refere, por um lado, às estimativas produzidas no momento de definição da regra de variação máxima anual de preços e, por outro, aos valores reais que se vieram a

verificar, há que esclarecer que os valores são efetivamente comparáveis, pois importa ter em consideração todos os elementos que relevam para a evolução da margem dos serviços. Neste contexto, o que se procurou evidenciar no SPD foi, na essência, a existência de elementos – neste caso, os custos – que, além dos elementos focados no requerimento dos CTT (estimativas de inflação e de tráfego), são uma parte também relevante da constituição da própria regra e que, apesar de não serem abordados no seu requerimento, devem ser também tidos em consideração para a análise da adequação da fórmula da variação de preços fixada.

Ou seja, na avaliação da adequação da regra de preços fixada, devem ter-se em conta todos os elementos relevantes, e não apenas uma parte destes.

A este respeito, não se questiona que, caso o ponto de partida para a elaboração de estimativas tivessem sido os resultados do SCA já reformulados, as margens estimadas para o período em causa pudessem ter sido distintas. No entanto, ao contrário do que parece estar subjacente ao que é referido pelos CTT, não se pode considerar que a regra de preços fixada pela ANACOM teria sido, também, a mesma, já que a informação de base disponível no momento em que foi tomada a decisão teria sido diferente.

No entanto, o que para o caso em análise interessa, é se a regra de variação máxima de preços fixada permite assegurar os objetivos subjacentes à sua definição, nomeadamente no que se refere à orientação dos preços para os custos, à necessária garantia de acessibilidade por parte dos utilizadores aos serviços postais, designadamente prevenindo aumentos significativos de preços e, simultaneamente, não colocando em causa a sustentabilidade económico-financeira do SU.

Em particular, note-se que, tal como referido no SPD, a reformulação do SCA, apenas implementada após a regra de formação dos preços do SU já ter sido definida, implicou que os resultados do SCA de 2017 fossem revistos, resultando numa redução dos custos do SU naquele ano de cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros numa base comparável, implicando, portanto, que a margem anual se consubstanciasse em cerca de [IIC] [FIC]%, representando cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros em 2017, um valor que é, sem dúvida, significativamente superior ao que foi considerado aquando do estabelecimento da regra em causa (margem de [IIC] [FIC]%, representando cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros).

E a este respeito, note-se ainda que, contrariamente ao referido pelos CTT, de que as regras associadas ao SCA "*(…) não permitem uma representação exata da realidade subjacente a este serviço (…)*", que, como é do conhecimento dessa empresa, o SCA que utiliza tem vindo a ser preparado por este operador desde 1996, sendo auditado anualmente por empresas de auditoria independentes dos CTT e da ANACOM (selecionadas pela ANACOM seguindo procedimentos de contratação pública,) que auditam o SCA quanto à conformidade dos resultados por este produzidos com os princípios de contabilidade analítica e com o quadro legal aplicável. Neste período, e sempre que considerado apropriado, o conjunto de regras e metodologias subjacentes ao SCA tem sido aperfeiçoado, por forma a fazer face às necessidades regulatórias e ao contexto em que os CTT se encontram inseridos, no rigoroso respeito dos princípios e regras estabelecidos pelo quadro regulamentar, tendo, para tal, a ANACOM vindo a emitir determinações e recomendações com vista à sua melhoria contínua.

A este respeito, importa salientar que os resultados do SCA dos CTT ao longo de todo este período têm vindo a ser considerados conformes pelas várias empresas que têm procedido à auditoria do referido SCA, com exceção dos resultados referentes aos exercícios de 2016 e de 2017, quanto à segregação de custos entre a atividade postal e a atividade bancária, ao nível das estações de correio.

Foi esta conclusão que deu origem à reformulação dos resultados do SCA dos CTT relativos aos exercícios daqueles dois anos (na sequência de deliberação do Conselho de Administração da ANACOM), sendo que o objetivo da reformulação operada no SCA para aquele período foi, exatamente, permitir corrigir desvios identificados na "*representação exata da realidade*" referida pelos CTT, na medida em que os resultados do SCA desses anos procediam a uma repartição inadequada de gastos entre a atividade postal e a atividade bancária da empresa, onerando erradamente a atividade postal com custos associados à atividade bancária.

Adicionalmente, não pode deixar de se notar o que é referido pelos CTT quanto aos atuais critérios terem por objetivo a manutenção de margens estáveis para o prestador do SU, por referência à margem verificada no momento inicial da fixação desses mesmos critérios. Ora, tal como indicado no SPD, a margem verificada no momento inicial da fixação dos critérios – que, para todos os efeitos, se consubstancia na margem que era conhecida pela ANACOM naquele momento – era significativamente inferior àquela que os CTT têm vindo

a auferir, em termos médios anuais, em todo o período de aplicação dos critérios definidos (ou seja, desde 2018), conclusão esta que mesmo o decréscimo da margem verificada em 2020 e estimada para 2021 não coloca em causa.

Neste contexto é ainda de relevar que o decréscimo das margens anuais referido pelos CTT não constitui, em si mesmo, um indicador válido sobre um eventual desajustamento da regra, uma vez que, conforme já indicado no SPD e referido anteriormente, é necessário ter em consideração todo o período de aplicação da regra de variação máxima dos preços, o que permite concluir, nomeadamente, que a mesma permite resultados sobejamente positivos, sendo ainda de referir que a regra fixada pela ANACOM não procurava "garantir" um determinado nível de margens associadas à prestação do SU. Sem prejuízo, e conforme se ilustra na tabela seguinte, na qual se incorporam os valores de 2020 tal como decorrem do SCA desse ano[10], conclui-se que, ainda assim, a regra em vigor tem permitido margens médias anuais superiores ao que se estimava aquando da sua definição.

Tabela 2. Valores de proveitos, custos e margens no período 2018-2021 [IIC]

	2018	2019	2020	2021 (previsões CTT)	Valor médio anual 2018-2021
Proveitos					
Custos					
Margem					
Margem (%) [(P-C)/P]					

Valores em euros.
Fonte: ANACOM e CTT. Anos 2018, 2019 e 2020: SCA; ano 2021: previsões CTT.
[FIC]

Finalmente, entende-se ser ainda de esclarecer que se concorda com a interpretação dos CTT de que o princípio da sustentabilidade económico-financeira deve ter uma perspetiva abrangente e não apenas focada na inexistência de margens negativas. É precisamente esta abordagem que a ANACOM tem seguido no acompanhamento que tem vindo a efetuar desta matéria e no âmbito das suas intervenções regulatórias, sendo que, quanto a este ponto, é necessário relevar que a sustentabilidade do SU também é influenciada, necessariamente, pela própria utilização do serviço – refletida na evolução do tráfego, conforme os próprios CTT indicam.

[10] Note-se, tal como referido anteriormente, que estes resultados não são diretamente comparáveis com os dos anos anteriores devido à alteração efetuada pelos CTT e que representam um aumento significativo dos custos alocados ao SU.

Ora, a introdução de medidas que podem ter um efeito significativo a nível da atratividade do SU para os utilizadores, podendo, *inclusive*, originar reduções adicionais do tráfego, pode, em si, ser prejudicial à referida sustentabilidade do SU, a longo prazo, implicando, portanto, uma avaliação cuidada e ponderada, para prevenir a existência de efeitos adversos. Não obstante, terá também que ser reconhecido pelos CTT que as margens auferidas constituem um indicador relevante do desempenho associado ao SU e da sua sustentabilidade, pelo que, como seria expectável, este é também um dos elementos que a ANACOM considera no âmbito das análises desenvolvidas – e que os próprios CTT consideram relevante, já que é com base neste elemento que fundamentam o requerimento apresentado – e que, conforme se concluiu anteriormente, se estima que se consubstanciem em valores médios bastante positivos para os CTT no período 2018-2021.

As decisões da ANACOM e, em particular, a decisão quanto ao requerimento apresentado pelos CTT têm, portanto, necessariamente em conta esta perspetiva abrangente do seu contexto e dos seus efeitos, numa abordagem que procura, a cada momento, garantir o cumprimento dos princípios regulatórios, nomeadamente o da adequação e o da proporcionalidade da sua intervenção, considerando-se que os resultados da análise efetuada não demonstram a necessidade de introduzir alterações nas regras atualmente aplicáveis, dado que estas são as necessárias e adequadas para assegurar os princípios tarifários (em particular o da acessibilidade dos serviços a todos os utilizadores, a orientação dos preços para os custos, incentivando uma prestação eficiente do SPU), acautelando, também, a sustentabilidade e viabilidade económica da prestação do SPU, reduzindo os encargos exigidos à concessionária aos estritamente necessários para prosseguir o fim visado, atendendo a que se continua a assegurar, durante o período de aplicação das regras em vigor, a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço e se assegura aos CTT uma margem adequada de remuneração dos capitais investidos, sendo também uma obrigação cujos interesses e valores prosseguidos justificam as medidas impostas, devendo, assim, considerar-se, com base numa apreciação da sua proporcionalidade em sentido estrito, como a justa medida**.**

Do acima exposto resulta que, na perspetiva da ANACOM, o indeferimento do pedido para que seja dado início ao procedimento destinado à revisão dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal, mantendo em vigor os critérios atualmente vigentes, cumpre as exigências do princípio da proporcionalidade nas várias vertentes acima expostas.

2.4. Outros tópicos

Comentários CTT

Os CTT referem não alcançar "*(…) as razões que levaram a ANACOM a desconsiderar os resultados do estudo da Deutsche Post no presente SPD*", atendendo a que a própria ANACOM remete para esse estudo em outras análises de mercado efetuadas e ao facto de o mesmo constituir "*(…) uma referência internacional para outros prestadores do SU e reguladores postais*", salientando a "*(…) importância da utilização do Poder Paridade de Compra ("PPC") para efeitos de comparação dos preços*", também já referida pela ANACOM em estudo anterior[11].

Os CTT referem ainda que não compreendem a referência da ANACOM à antiguidade do estudo realizado pelo Instituto de Marketing Research ("IMR"), uma vez que este tem apenas 4 anos, e a própria ANACOM, na sua prática regulatória, tem vindo a apoiar-se em estudos antigos – por exemplo, no seu relatório do "Sector das comunicações 2020", faz referência a um estudo de 2013: o "*E-commerce and delivery - A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*".

Consideram ainda os CTT ser estranho que a "*(…) ANACOM tenha desconsiderado os estudos atuais que mostram que o critério de acessibilidade é o menos relevante para os utilizadores postais*", tal como decorre, designadamente, do recente estudo da Wik de 2021 para a Comissão Europeia sobre *"User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework"*.

Entendimento ANACOM

Quanto ao indicado pelos CTT quanto à relevância dos estudos em causa, esclarece-se que a ANACOM não desconsiderou os resultados dos referidos estudos, tendo tão somente alertado para a necessidade de se ter em consideração o seu enquadramento, em particular no que se refere à interpretação dos seus resultados no contexto atual.

A este respeito note-se, aliás, que a ANACOM tem vindo a ter em consideração os resultados de vários estudos no âmbito da sua atuação regulatória, na medida em que

[11] Referindo os CTT o estudo "*Comparações de preços dos prestadores do Serviço Postal Universal na União Europeia em 2015*".

permitam contribuir para uma visão mais global das matérias em análise e para uma tomada de decisão mais informada.

Não obstante, e conforme se procurou relevar no SPD, é necessário ter em consideração que os estudos em causa podem ter algumas limitações, sejam relacionadas com o horizonte temporal que abrangem, seja com a própria apresentação dos resultados que, eventualmente analisando apenas determinados segmentos, dificultem uma visão global das matérias analisadas.

Neste sentido, o que se procurou relevar foi a necessidade de ter em conta que, atendendo às referidas eventuais limitações dos estudos, é necessária uma análise crítica da informação passível de ser extraída e da sua adequação à situação que se procura analisar no momento – sendo que, para o caso em análise, se considerou que as conclusões passíveis de ser extraídas dos estudos referenciados pelos CTT poderiam não refletir a realidade atual, ou apresentar conclusões quanto a produtos ou áreas específicas que necessitariam de ser enquadradas no panorama mais geral do sectorsector em análise.

Assim, embora em alguns casos as conclusões gerais de alguns estudos possam continuar a ser aplicadas porque, de certa forma, já vieram a ser confirmadas pela evolução do sector (tal como, por exemplo, as conclusões do estudo "*E-commerce and delivery - A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce",* referenciadas no relatório do "Sector das comunicações 2020", relativas às tendências de quebra de tráfego ao longo dos últimos anos), outros casos há em que se torna necessária uma análise mais aprofundada com vista a garantir uma visão não enviesada do sector e das matérias em análise – notando-se o caso de estudos que focam comparações de preços de produtos específicos, sem que tenham em consideração o conjunto completo de serviços oferecidos por cada prestador e as características dos mercados em que cada um opera.

Também o indicado pelos CTT quanto ao estudo da Wik parece refletir uma certa visão parcial das conclusões aí apresentadas. Em particular, é de relevar que o próprio estudo em questão refere claramente, quanto às características do SU que os utilizadores esperam para os próximos 5-10 anos, que "(…) *affordable prices remain a core feature of postal service*"[12], principalmente para utilizadores vulneráveis. Assim, e embora o

[12] Página 151 do estudo em causa.

estudo conclua que os respondentes ao inquérito que serviu de base ao mesmo consideram, de forma geral, que *"Enabling an affordable communication channel to private users and businesses*" possui uma relevância menor do que outras necessidades sociais, tal não significa, necessariamente, que as preocupações de acessibilidade não sejam importantes para os utilizadores. O facto de a questão da acessibilidade ser contraposta a outras características dificulta (ou impossibilita até) a extração de conclusões inequívocas quanto à valorização e importância da acessibilidade (por exemplo, uma das características que é analisada em comparação tem um objeto e abrangência bastante superiores: "*Ensuring comparable living conditions nationwide*"). Ainda assim note-se, de qualquer modo, que a tendência de evolução da característica que menciona a acessibilidade é de crescimento nos próximos 5-10 anos, conforme apresentado pelos CTT na sua pronúncia ao reproduzir o gráfico do estudo da Wik, bem como de outras necessidades associadas aos serviços postais (por exemplo, entrega de publicações periódicas, documentos eleitorais ou cartões bancários), que poderão certamente influenciar a importância da acessibilidade dos serviços nesse período, maximizando-a.

Sem prejuízo do exposto, a ANACOM reconhece a utilidade dos vários estudos que têm vindo a ser efetuados sobre o sector e o seu contributo para melhor conhecer os seus vários intervenientes e tendências, procurando, sempre que possível, incluir as conclusões relevantes dos mesmos nas suas análises.

3. Conclusão

A ANACOM regista a posição dos CTT relativamente ao teor do SPD, sendo que, à luz dos entendimentos atrás expostos, não se identificam razões para introduzir alterações no sentido da decisão final a adotar sobre esta matéria, devendo ser apenas aditadas, na decisão a proferir:

- a introdução da referência à realização da audiência prévia e à aprovação do presente Relatório, que faz parte integrante dessa decisão (pelo que os fundamentos que aqui se apresentam constituem também fundamentos daquela); e
- a atualização da informação relativa ao ano de 2020, com vista a ter em consideração os resultados do SCA de 2020.