

## **Relatório da consulta pública e audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo aos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020**

### **Índice**

<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Apreciação na generalidade .....</b>	<b>2</b>
2.1. Enquadramento regulamentar	2
2.2. Enquadramento de mercado	6
2.3. Confidencialidade da informação	8
2.4. Outras matérias de âmbito geral	9
<b>3. Apreciação na especialidade .....</b>	<b>18</b>
3.1. Regras a aplicar aos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas	18
3.2. Estimativa de custos	21
3.3. Estimativa de tráfego do cabaz de serviços não reservados	28
3.4. Variação anual de preços do cabaz de serviços não reservados	32
3.5. Variação dos preços do correio normal nacional até 20 gramas	38
3.6. Regras a aplicar aos serviços reservados	40
3.7. Princípio da orientação dos preços para os custos	45
3.8. Princípio da acessibilidade dos preços e mecanismo de controlo de preços	50
3.9. Comentários ao anexo ao SPD	55
3.10. Fatores de correção de tráfego e da inflação	58
<b>4. Conclusão.....</b>	<b>58</b>

## **1. Introdução**

Por deliberação de 11.01.2018, o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou o sentido provável de decisão (SPD) sobre os critérios de formação, pelos CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT), concessionária do serviço postal universal (SPU), dos preços dos serviços postais que compõem o SPU, a vigorar no triénio 2018-2020<sup>1</sup>.

O SPD foi submetido a audiência prévia dos CTT, nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, a audição das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do artigo 43.º da Lei Postal (Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na redação atualmente em vigor) e a consulta pública, ao abrigo do artigo 9.º da mesma Lei.

O prazo para os interessados se pronunciarem foi fixado em 30 dias úteis, tendo a ANACOM feito também a publicitação do SPD no seu sítio na Internet.

Tendo sido solicitada pelos CTT uma prorrogação do prazo da sua pronúncia, foi decidido, por deliberação de 07.02.2018, prorrogar o prazo da audiência prévia dos CTT, bem como da audição das organizações representativas das associações dos consumidores e da consulta pública, pelo prazo adicional de 15 dias úteis a acrescer ao termo do prazo de 30 dias úteis inicialmente concedidos<sup>2</sup>. Nesta sequência, o prazo da consulta pública terminou no dia 15.03.2018.

No âmbito dos referidos procedimentos, foram recebidos, dentro do prazo concedido, os comentários das seguintes entidades:

- Associação Portuguesa de Imprensa (API).
- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO).
- CTT.
- Sr. Ribeiro dos Santos.

---

<sup>1</sup> Vide <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1426404>.

<sup>2</sup> Vide <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1429203>.

- Sr. Marcos Martins.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial devidamente identificada como tal.

O presente relatório contém referência a todas as respostas recebidas dentro do prazo e uma apreciação global desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das respostas recebidas.

No final do relatório é apresentado o conjunto de alterações a introduzir no SPD à luz da referida apreciação desta Autoridade.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão final relativa aos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020.

## **2. Apreciação na generalidade**

### **2.1. Enquadramento regulamentar**

Os **CTT** referem que o enquadramento regulamentar apresentado no SPD não suscita observações substanciais. No entanto, com o propósito de complementar a descrição apresentada, os CTT consideram ser útil assinalar alguns aspectos adicionais.

Neste contexto, começam por fazer notar que, antes da liberalização total do sector postal (em 2012), o regime de fixação dos preços do SPU envolvia a celebração de um convénio de preços entre os CTT e a ANACOM, que estabelecia as regras para a formação dos preços para um período de, por norma, três anos.

Os princípios a que devia obedecer a definição dos preços eram, segundo os CTT, semelhantes aos atuais: (i) orientação dos preços para os custos<sup>3</sup>, (ii) transparência, (iii) não discriminação e (iv) uniformidade na sua aplicação, dependendo a validação pela ANACOM da proposta de preços apresentada pelos CTT do cumprimento destes princípios.

---

<sup>3</sup> Efetuada de forma progressiva, de modo a possibilitar um rebalanceamento gradual do tarifário e garantir a acessibilidade dos preços.

Refere a empresa que o convénio de preços estabelecia que a variação anual máxima do preço do conjunto dos serviços da área reservada aos CTT devia ser inferior ao nível da inflação prevista, prevendo ainda que, a partir de 2010<sup>4</sup>, caso se verificassem desvios face à inflação inicialmente prevista, estes passassem a ser incorporados na variação máxima de preços do ano seguinte.

Prosseguem os CTT referindo que, após a entrada em vigor da Lei Postal, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços do SPU passaram a ser fixados pela ANACOM<sup>5</sup>. Neste âmbito, segundo os CTT, a lei atribui um conjunto de prerrogativas significativas à ANACOM, que têm vindo a ser utilizadas, nomeadamente a imposição de preços uniformes e a aplicação de mecanismos de controlo de preços, incluindo limites máximos de preços.

Esclarecem ainda os CTT que estas prerrogativas têm que ser exercidas em conformidade com um conjunto de princípios ou vetores, vertidos no artigo 14.º da Lei Postal:

- a) Por um lado, o princípio da orientação dos preços para os custos deve incentivar uma prestação eficiente do SPU.
- b) Por outro lado, os mecanismos de controlo de preços, incluindo limites máximos de preços, apenas podem ser impostos na medida em que seja necessário para promover a concorrência ou defender os direitos e interesses dos utilizadores.

Neste enquadramento, segundo os CTT, há ainda que atender à circunstância de que cumpre à ANACOM velar pela prossecução de um dos objetivos fundamentais da Lei Postal, a saber, assegurar a sustentabilidade e a viabilidade económico-financeira da prestação do SPU. As regras de formação de preços devem, por isso, e no seu entender, atingir o necessário equilíbrio entre a sustentabilidade do PSU, a eficiência na prestação do SPU e a acessibilidade dos preços<sup>6</sup>.

Além disto, segundo os CTT, importa não perder de vista que, até agora, os custos envolvidos na prestação do SPU têm sido financiados exclusivamente através dos preços praticados pelos CTT aos utilizadores finais, não havendo qualquer financiamento público

---

<sup>4</sup> A introdução do fator de correção da inflação foi introduzida a partir de 2008, inclusive, apesar de os CTT referirem que foi a partir de 2010,

<sup>5</sup> Sendo que a definição dos referidos critérios passou a ser feita para um período plurianual mínimo de três anos, de forma a assegurar maior estabilidade e previsibilidade ao exercício.

<sup>6</sup> O que os CTT reconhecem ter sido uma preocupação da ANACOM.

nem ativação do fundo de compensação previsto na Lei Postal. Assim, é no seu entender fundamental garantir que a equação financeira subjacente ao contrato de concessão dos CTT se mantém adequada.

Segundo os CTT, os critérios de formação dos preços do SPU<sup>7</sup> estabeleceram uma variação anual máxima do preço do cabaz de serviços não reservados<sup>8</sup>, indexada à taxa de inflação (IPC), incluindo para 2016 e 2017 fatores de correção para a inflação (FCIPC) e para o tráfego (FCQ), os quais têm em consideração os desvios verificados entre os valores reais e os valores previstos para estas variáveis. No que respeita aos serviços de citações e notificações postais (serviços reservados aos CTT), foi também estabelecida uma variação anual máxima dos seus preços, indexada aos mesmos fatores considerados no cabaz dos serviços não reservados.

No essencial, segundo os CTT, a ANACOM mantém, no presente SPD, os critérios de formação dos preços do SPU que resultam da deliberação de 21.11.2014. Há, contudo, algumas alterações que, no entender dos CTT, são de assinalar, nomeadamente:

- a) Alteração na abordagem do princípio da orientação dos preços para os custos, nomeadamente o abandono da metodologia que vinha sendo seguida até aqui, de consideração de um cabaz de serviços postais como um todo e de cada serviço considerado individualmente.
- b) Introdução de ajustamentos ao mecanismo de controlo de preços de determinados serviços postais, nomeadamente do correio normal até 20 gramas.
- c) Revisão das regras de formação de preços, nomeadamente através da consideração do plano de transformação apresentado pelos CTT e da revisão da fórmula de cálculo para a variação anual de preços que é permitida.

Os CTT concordam com algumas das alterações projetadas pela ANACOM, em especial a revisão da metodologia de aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos. No entanto, há outras opções propostas no SPD que os CTT consideram que não estão totalmente fundamentadas, propondo uma outra abordagem por parte da ANACOM.

---

<sup>7</sup> Aprovados por deliberação de 21.11.2014 (retificada em 25.06.2015) e aplicável para o triénio 2015-2017.

<sup>8</sup> Correspondências, correio editorial e encomendas, excluindo preços especiais aplicáveis a remetentes de envios em quantidade.

A **API** concorda com o enquadramento regulamentar, nomeadamente baseado (i) na acessibilidade a todos os utilizadores, (ii) na orientação dos preços para os custos, devendo os preços incentivar uma prestação eficiente do SPU, (iii) na transparência e (iv) na não discriminação, com a imposição de mecanismos de controlo de preços, incluindo limites máximos de preços. Concorda também que o mecanismo de estabelecimento de preço deve obrigatoriamente ter em conta as situações ou casos de incumprimento da qualidade de serviço.

A API sublinha a importância deste mecanismo de fixação de preço para um sector com grande responsabilidade social e institucional, que atravessa sérias dificuldades de inovação e adaptação de negócio, não podendo deixar de referir que, entre 2015 e 2017, o cabaz de correspondências, encomendas e correio editorial teve um aumento global médio de preço de 2,0%, mas, no mesmo período, as publicações periódicas viram as suas tarifas terem um aumento médio de 5,7%. Segundo a API, esta disparidade, muito lesiva para o negócio e para o cumprimento dos objetivos de distribuição da informação, vem uma vez mais mostrar a necessidade da existência de um modelo de formação de preços para os jornais e publicações periódicas (JPP) em Portugal que tenha em conta todos estes aspectos e que, em qualquer caso, salvasse e tenha como objetivo principal a eficaz e atempada distribuição de publicações periódicas aos seus legítimos proprietários, baseada ao menos no cumprimento dos objetivos de qualidade de serviço estabelecidos nos acordos com a API e que permitam a alta taxa de progressão dos preços mas não defendam a relação de confiabilidade, essencial numa democracia para preservar e manter a relação entre publicações periódicas e os seus leitores, quando estes as adquirem através de assinaturas com distribuição postal.

A API refere concordar, também, com a visão expressa no SPD em análise de que deve ser estabelecida uma relação entre a fixação de preços e os objetivos de qualidade, adotando-se, a partir de agora objetivos globalmente mais exigentes.

A **DECO** afirma que tem defendido, desde sempre, a garantia, em todo o território nacional, de um SPU sustentável e de alta qualidade para todos os utilizadores. Deste modo, refere não poder deixar de concordar, genericamente, com a aplicação dos princípios de transparência e não discriminação e da uniformidade tarifária.

Já no que respeita aos princípios da orientação dos preços para os custos e acessibilidade, que considera igualmente importantes, questiona sobre como será possível garantir que o PSU se encontra a trabalhar de forma custo-eficiente.

De facto, do documento não consta, segundo a DECO, qualquer comparação a nível internacional que permita aferir essa premissa. Por outro lado, argumenta que o próprio conceito de acessibilidade sofre de alguma falta de definição objetiva, para além do recurso ao instrumento de *price-cap*.

## **2.2. Enquadramento de mercado**

Segundo os CTT, a ANACOM efetua no SPD uma breve descrição do sector postal em Portugal e do SPU prestado pelos CTT. No entanto, aquela empresa considera que algumas das conclusões alcançadas pela ANACOM não foram refletidas devidamente nas determinações propostas no SPD.

Em particular, no entender dos CTT, a constatação feita pela ANACOM sobre a redução do tráfego postal em Portugal, exigiria um mais adequado equilíbrio no exercício das suas prerrogativas legais de regulação económica, já que o contexto de incidência das eventuais medidas a adotar é de **[início de informação confidencial – doravante IIC]**  
**[fim de informação confidencial – doravante FIC]**, o que consideram os CTT que reclamaria uma maior adequação das regras de preço a impor.

Referem os CTT que os dados disponibilizados pela ANACOM evidenciam que Portugal ocupa uma posição intermédia no que diz respeito às variações de preços do SPU<sup>9</sup>. Não obstante, e como a própria ANACOM refere, salientam os CTT que **[IIC]**  
**[FIC]**.

De acordo com os CTT, a avaliação comparativa levada a cabo pela ANACOM, não parece, porém, ter tido reflexo nas propostas apresentadas no SPD. Na verdade, considera a empresa que as regras de formação de preços submetidas a consulta continuam a

---

<sup>9</sup> 10.º maior aumento, entre 2014 e 2017 e 19.º, entre 2008 e 2017.

penalizar os CTT, num contexto em que os aumentos de preços no passado foram menos expressivos do que os aumentos de preços de operadores congéneres noutros países.

Segundo os CTT, de acordo com o estudo sobre necessidades dos consumidores de serviços postais, efetuado pelo Instituto de Marketing Research (IMR) a pedido da ANACOM, os clientes não consideram elevado o preço de expedição de correspondência, sendo certo que o preço é um dos fatores mais valorizado pelos clientes. De resto, para os CTT, os resultados do estudo demonstraram que os utilizadores residenciais estão satisfeitos com o preço da correspondência total.

Os CTT argumentam que este aspecto é relevante porque permite concluir que não existe uma ressonância negativa dos preços do SPU junto dos utilizadores finais, o que deporia num sentido de uma menor intervenção ao nível desses preços.

Acrescentam os CTT que da análise da Tabela 3 do SPD se pode concluir que no período considerado (2013-2016), a redução de custos efetuada pelos CTT foi, em média, superior à redução de tráfego, traduzindo-se este fenómeno numa melhoria de eficiência por parte da empresa. Por outro lado, apesar de se verificar uma evolução decrescente relativamente aos proveitos devido à quebra de tráfego, os CTT afirmam que existiu uma variação do proveito unitário, dependente da evolução dos preços, que permitiu manter a margem da prestação do cabaz de serviços.

Assim, conclui a empresa referindo que neste período se verificou uma atuação correta e equilibrada por parte dos CTT, uma vez que melhoraram a sua eficiência, e por parte da ANACOM, que definiu critérios de formação de preços que permitiram que as condições económicas de prestação do SU não se degradassem, tendo em vista a prestação sustentável daquele serviço num contexto de redução de tráfego. Face aos resultados positivos atingidos, acreditam os CTT que é esta a linha que deve nortear o novo período regulatório.

A **API** sublinha a importância da visão explicitada no artigo 10.º, alíneas c) e d) para o sector dos JPP, que correspondem a preocupações expressadas ao longo do tempo, reconhecendo a impossibilidade de, até agora, ter sido evitado que o aumento de preços se traduza em reduções drásticas de tráfego, que levam necessariamente à redução da oferta de serviços essenciais para uma boa distribuição de JPP, e ainda mais muitas vezes baseada exclusivamente na inevitabilidade de transferências para o suporte digital, o que



conduz a um processo de espiral que põe em risco a viabilidade económica e financeira das publicações periódicas e da prestação do SPU.

Segundo a **DECO**, é fácil identificar o momento a partir do qual os preços dos serviços postais que compõem o SPU, no segmento ocasional, aceleraram no sentido do agravamento, mais fortemente sentido pelos consumidores no serviço nacional. Esse momento foi o ano de 2013, ou seja, logo após a liberalização total do mercado, ocorrida em 2012, e imediatamente antes do início do processo de privatização dos CTT, cuja primeira fase ocorreu em dezembro de 2013 e que foi concluída em setembro do ano seguinte.

Ainda segundo a DECO, na sequência dos significativos aumentos verificados em 2013, mas enquadrados nos critérios a que devia obedecer a formação dos preços no triénio 2015-2017, definidos por deliberação da ANACOM de 21.11.2014, os preços apresentados pelos CTT nos últimos anos revelaram-se extremamente penalizadores para os consumidores. Exemplo disso é, para aquela Associação, a evolução dos preços do selo do correio normal e do correio azul nacional, até 20 gramas, que apresenta na Tabela 1.

**Tabela 1 - Evolução de preços do correio normal e azul nacional até 20 gramas**

Ano	2005	2006	2007	2008 <sup>(1)</sup>	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>(2)</sup>	2013 <sup>(3)</sup>	2014	2015	2016	2017
<b>C. normal</b>	0,30	0,30	0,30	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,36	0,40	0,42	0,45	0,47	0,50
<b>C. azul</b>	0,45	0,45	0,45	0,47	0,47	0,47	0,47	0,47	0,50	0,50	0,50	0,55	0,58	0,63

Fonte: Pronúncia da DECO (valores em euros).

Notas: <sup>(1)</sup> 1 de agosto; <sup>(2)</sup> 1 de abril; <sup>(3)</sup> 1 de novembro.

### **2.3. Confidencialidade da informação**

A **API** reconhece a nítida melhoria da qualidade das análises feitas, embora lamentando a sua frustração pelo carácter de confidencialidade aceite para mapas referentes, por exemplo, à importância relativa de serviços, que impedem a API de exprimir análises mais bem sustentadas.

Sem prejuízo do reconhecimento dos princípios, a **DECO** critica a falta de dados analíticos e quantificados dos CTT tendo em vista a fundamentação dos critérios de formação dos preços propostos. A este propósito a DECO refere que, por exemplo, toda a informação

relativa a margens está classificada como confidencial, impedindo-a de se pronunciar com maior objetividade sobre o documento<sup>10</sup>.

#### **2.4. Outras matérias de âmbito geral**

Segundo o Sr. **Ribeiro dos Santos**, a consulta pública não teve eco junto da generalidade dos utentes dos serviços públicos postais, admitindo que teria sido possível e desejável a adequada e oportuna chamada de atenção para o facto, nomeadamente através da comunicação social.

Segundo a pronúncia, num contexto em que se assiste à delapidação dos CTT, quando, mais uma vez, se distribuem dividendos dobrando os lucros, o Sr. **Ribeiro dos Santos** considera que não faz sentido alterar os critérios de formação dos preços do SPU, salvo se for no sentido da redução.

Refere que qualquer investimento acionista deve ter um *timing* adequado de maturação para iniciar o processo de retorno, o que no seu entender não foi, decididamente, o caso<sup>11</sup>.

O Sr. **Marcos Martins** refere que importa introduzir as seguintes salvaguardas para garantir a universalidade e proporcionalidade do preçário de um serviço muito essencial e fulcral à prosperidade da economia nacional:

- a) Apenas pode ser realizada uma única variação de preços na situação de aumento num período de 12 meses por forma a garantir a estabilidade dos preçários.
- b) Caso haja aumento, indexá-lo à inflação nacional não podendo nunca ser superior a 1,5% ao ano para qualquer dos serviços postais.
- c) A comunicação dessa única variação deve ser realizada à ANACOM pelos CTT com 60 (sessenta) dias de antecedência mínima<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> A DECO refere o próprio parecer da Comissão Especializada do Conselho Consultivo da ANACOM a respeito do sentido provável de decisão sobre os critérios de fixação dos preços do SPU, aprovado por deliberação de 29 de julho de 2013 (e depois extinto por inutilidade superveniente), que referia que *“o Conselho Consultivo recomenda que seja ponderado o perímetro de confidencialidade definido para informação disponível porquanto a sua extensão dificulta a análise e condiciona a formação de uma opinião ou parecer que se requer o mais fundamentado possível”*.

<sup>11</sup> Este respondente faz ainda considerações sobre o SPU que não se encontram diretamente no âmbito da presente consulta, nomeadamente sobre os prazos de entrega.

<sup>12</sup> Prazo que entende ser compatível com o Código de Procedimento Administrativo Português.

## **Entendimento da ANACOM**

### **Enquadramento regulamentar**

De uma forma geral, em relação ao enquadramento regulamentar e, em especial, à aplicação dos princípios de orientação dos preços para os custos, transparência, não discriminação e da uniformidade tarifária apresentado no SPD, regista-se a concordância em termos gerais dos vários respondentes.

Conforme decorre do SPD, e em resposta às preocupações dos **CTT**, entende a ANACOM que os critérios de formação de preços previstos não põem em causa a sustentabilidade e a viabilidade económico-financeira da prestação do SPU, correspondendo o previsto a um equilíbrio entre a sustentabilidade do SPU, a eficiência na sua prestação e a acessibilidade dos preços.

Em relação ao comentário da **API** de que, entre 2015 e 2017, o cabaz de correspondências, encomendas e correio editorial teve um aumento global médio de 2,0%, mas, no mesmo período, as publicações periódicas viram as suas tarifas terem um aumento médio de 5,7%, refira-se que a margem das publicações periódicas é (negativa e) significativamente inferior à margem global do cabaz de correspondências, encomendas e correio editorial. Neste sentido, além da acessibilidade de preço, compete à ANACOM assegurar também a sustentabilidade do SPU.

A questão suscitada pela **DECO**, sobre como será possível garantir que o PSU se encontra a trabalhar de forma custo-eficiente, é complexa, não havendo a nível europeu exemplos de estudos que comprovem a eficiência do PSU. O que a ANACOM entende é que a metodologia e critérios de formação de preços do SPU fornecem alguns incentivos para que o PSU se torne mais eficiente. Conforme referido no SPD<sup>13</sup>, este *“tipo de regulação de preços oferece incentivos ao operador para minimizar os seus custos – caso a empresa consiga reduzir os custos abaixo dos níveis previstos, quando o teto percentual foi fixado, então esta poderá reter os lucros excedentes, pelo menos até que esse teto seja revisto. Pelo contrário, se a empresa não atingir os níveis de eficiência previstos, é afetada através de uma redução das suas margens”*. Aliás, o que o artigo 14.º da Lei Postal prevê é que [os critérios de formação dos preços] possam incentivar uma prestação eficiente do SU.

---

<sup>13</sup> Página 26.

Esta Autoridade entende ainda que os CTT têm vindo a tomar várias medidas no sentido de reorganizar, racionalizar e otimizar o modelo operativo em toda a cadeia de valor dos serviços postais, como seja o aumento do nível de automatização dos processos de tratamento do correio e a otimização de rotas de distribuição.

Tais medidas permitiram que os CTT, no período de vigência dos critérios de formação de preços para o triénio 2015-2017, conseguissem limitar os aumentos dos custos médios unitários do cabaz de correspondências, encomendas e correio editorial objeto da variação máxima de preços, apesar das constantes reduções de tráfego.

Grande parte da motivação da ANACOM em definir critérios de formação de preços baseados em variações máximas de preços é, assim, a questão da eficiência do PSU. Conforme já referido, é convicção desta Autoridade que este tipo de regulação de preços incentiva a procura de ganhos de eficiência decorrentes da limitação de eventuais aumentos de preços.

Quanto à observação da DECO sobre o princípio da acessibilidade, não obstante não existir uma definição concreta deste princípio, esta Autoridade entende que o SPD endereça esse princípio através da apresentação de dados sobre o consumo de serviços postais, sobre as necessidades dos utilizadores, em especial dos consumidores, e comparações de preços internacionais, que visam aferir o quão acessíveis são os preços do SPU em Portugal.

A ANACOM também não identifica que alterações específicas sugere a DECO no conceito de acessibilidade que torne a sua definição mais objetiva. Assinale-se que, além do indicador apresentado no SPD em relação ao peso das despesas das famílias com serviços postais, informações recolhidas pela ANACOM no âmbito de inquéritos ao consumo e de satisfação de serviços postais, e efeitos que aumentos de preços possam ter na procura e na atividade dos expedidores (cf. proposta de artigo 10.º dos critérios de formação de preços), os critérios definidos por esta Autoridade limitam a variação dos preços do cabaz e, especificamente, do correio não prioritário. Não foi sugerida qualquer outra proposta, que pudesse ser avaliada pela ANACOM, em relação à densificação deste conceito.

De qualquer forma, as questões específicas relativas aos critérios de formação de preços são analisadas nas respetivas secções.

## **Enquadramento de mercado**

Sobre a questão da redução do tráfego postal em Portugal, esta Autoridade entende que os **CTT** não justificam o motivo pelo qual essa redução reclamaria uma maior adequação das regras de preço a impor, nem justificam quais as adequações específicas que seria necessário definir.

A ANACOM considera que os critérios de formação de preços constantes do SPD tiveram (e terão, numa decisão final) em conta a redução esperada de tráfego e o seu impacto nos custos unitários dos serviços durante o período de vigência dos referidos critérios. De referir que, segundo as estimativas da ANACOM que suportam o referido SPD, a margem global da prestação do SU mantém-se positiva, mesmo considerando a evolução estimada do tráfego.

Mais acresce que, tendo também em conta as recorrentes reduções de tráfego, que se espera que se mantenham no triénio 2018-2020 e a necessidade de os CTT adequarem os preços dos seus serviços à procura existente<sup>14</sup>, esta Autoridade alterou as regras relativas ao cumprimento do princípio da orientação dos preços para os custos, correspondendo, no entender desta Autoridade, às adequações necessárias dos critérios de formação de preços a impor, referida pelos CTT (além das adequações relativas ao próprio valor do “*price-cap*”).

Quanto ao segundo ponto suscitado pelos CTT<sup>15</sup>, antes de mais cumpre ressaltar que, sendo a comparação da variação de preços efetuada meramente informativa, os critérios de formação de preços a definir pela ANACOM refletem a realidade estimada para o período 2018-2020 para o mercado português. As variações de preços nos vários países podem não ser diretamente comparáveis por si só, uma vez que estas traduzem realidades diferentes, a vários níveis. Ainda assim, na comparação do preço do correio nacional não prioritário com 20 gramas (2008-2018), verifica-se que Portugal é o 8.º país em 14 com maior variação de preços.

---

<sup>14</sup> Sendo que aumentos sucessivos de preços para compensar quebras de tráfego podem levar a um círculo vicioso em que preços mais elevados levarão a menor procura, que por sua vez levará a menores volumes de tráfego e assim sucessivamente.

<sup>15</sup> De que os critérios de formação de preços submetidos a consulta continuam a penalizar os CTT, num contexto em que os aumentos de preços no passado foram menos expressivos do que os aumentos de preços de operadores congéneres noutros países.

Esta Autoridade entende que as regras de formação de preços que vigoraram no triénio 2015-2017 (em grande parte semelhantes às que constam do SPD) permitiram, mesmo em caso de aumentos de preços inferiores aos dos operadores congéneres dos CTT noutros países, que os CTT conseguissem manter de forma sustentável a prestação dos serviços que integram o SPU alvo dos critérios de formação de preços, tendo sido esse o objetivo da ANACOM na decisão de 21.11.2014 que definiu os critérios de formação de preços para o período 2015-2017. O SPD de 11.01.2018 tem a mesma intenção, tendo esta Autoridade usado os mesmos princípios da decisão de 21.11.2014, para a definição dos critérios de formação de preços a aplicar no período 2018-2020.

Em suma, esta Autoridade entende que o argumento dos CTT – de que pelo facto de, alegadamente, ter sofrido um menor aumento de preços do que a maioria dos seus congéneres europeus justificaria uma flexibilização dos novos critérios –, não justifica uma alteração dos critérios de formação de preços definidos no SPD.

Relativamente à satisfação dos utilizadores residenciais com o preço das correspondências, esta Autoridade entende que este é um argumento a favor da manutenção de critérios de formação de preços semelhantes aos que vigoraram durante a data de elaboração do referido estudo do IMR. A ANACOM considera que a existência de critérios de formação de preços nos moldes existentes, que ajudou a limitar subidas de preços, é um dos motivos que levou a esse nível de satisfação, que se pretende manter no período 2018-2020.

Por último, quanto ao facto de a redução de custos efetuada pelos CTT ter sido (no período 2013-2016), em média, superior à redução de tráfego, a ANACOM entende, também, que este argumento só suporta a definição de critérios de formação de preços nos moldes dos definidos para o período 2015-2017 (aliás, os próprios CTT reconhecem que se verificou uma atuação correta e equilibrada por parte da ANACOM, que definiu critérios de formação de preços que permitiram que as condições económicas de prestação do SU não se degradassem, tendo em vista a prestação sustentável daquele serviço num contexto de redução de tráfego). É comumente aceite que um dos benefícios de uma regulação de preços com recurso a variações máximas de preços é o incentivo para a prestação mais eficiente dos serviços por via de uma minimização dos custos por parte da empresa regulada, tendo sido esse um dos objetivos da ANACOM (plasmado na sua decisão de 2014), objetivo esse que é reconhecido pelos CTT na sua pronúncia e que se pretende manter na decisão final.

A ANACOM compreende o risco de os aumentos de preços se traduzirem em reduções adicionais de tráfego, conforme salientado pela **API**. Daí a dificuldade em equilibrar os diferentes princípios que devem nortear as regras de formação de preços (nomeadamente os da orientação dos preços para os custos, assegurar a sustentabilidade e a viabilidade económico-financeira da prestação do SPU e assegurar a acessibilidade de preços), entendendo a ANACOM que esse equilíbrio foi, em geral, de algum modo conseguido através dos critérios de formação de preços definidos no SPD, e em particular quando na aplicação e verificação do princípio da acessibilidade dos preços atenderá (cfr. artigo 10.º, n.º 1, alínea d) dos critérios de formação de preços resultantes do SPD) a essa preocupação em concreto, sem prejuízo dos devidos ajustes que resultem do presente processo de consulta pública e audiência prévia.

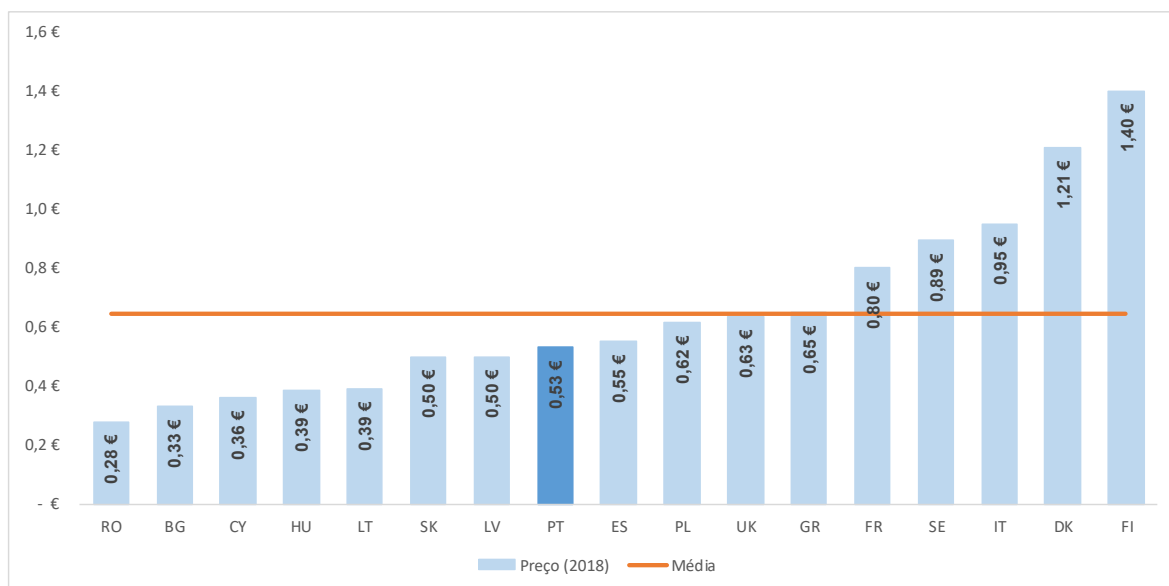
Relativamente aos aumentos de preços do correio normal e azul nacional, até 20 gramas, no segmento ocasional, a ANACOM compreende a preocupação da **DECO**.

No entanto assinala que esses aumentos de preços têm de ser devidamente enquadrados nas quedas sucessivas dos volumes de tráfego e nas margens consideravelmente negativas em alguns serviços. Note-se, por exemplo, que o preço do correio normal, até 20 gramas, se manteve inalterado entre 2003 e 2008, nos 0,30 euros, atingindo em 2009 os 0,32 euros, mantendo-se nesse valor até 2012. Desde 2012 que se têm verificado, de facto, constantes subidas de preços. No entanto, mesmo com as subidas verificadas, estimam-se, para as prestações assinaladas pela DECO, margens negativas em 2017. Note-se, no entanto, que, até 2012, as margens negativas eram compensadas, em parte, endogenamente pelo PSU via área reservada, cujo âmbito era maior que a atual (que atualmente apenas consiste nos serviços de notificações e citações postais).

Adicionalmente, apesar dos aumentos de preços classificados como “estrondosos” pela DECO, verifica-se que em Portugal, o preço do correio nacional prioritário e não prioritário com 20 gramas não aumentou tanto, no período 2008-2018, como na maior parte dos restantes países europeus, sendo que na generalidade dos países europeus o preço atual do envio dos referidos objetos é superior ao praticado em Portugal. Veja-se ainda que é precisamente no preço do correio não prioritário que a ANACOM quer limitar os aumentos, sendo mais exigente face aos critérios que vigoram à data.

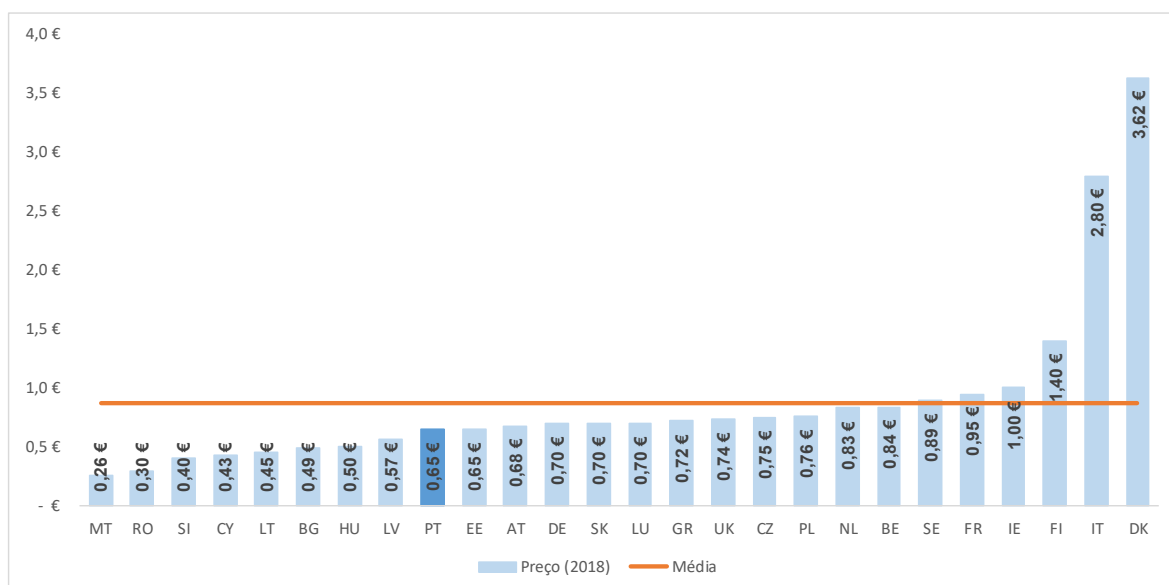


**Figura 1 - Preços do correio nacional não prioritário com 20 gramas em 2018**



Fonte: ANACOM com base em informação recolhida junto de outros reguladores e de operadores postais.

**Figura 2 - Preços do correio nacional prioritário com 20 gramas em 2018**



Fonte: ANACOM com base em informação recolhida junto de outros reguladores e de operadores postais.

Sem prejuízo, as informações presentes no SPD não permitem confirmar a alegação da DECO de que esses aumentos de preços, “revelaram-se extremamente penalizadores para os consumidores”. Antes pelo contrário, conclui-se que, não obstante esses aumentos, “os serviços postais têm um peso negligenciável no cabaz de compras das famílias portuguesas (em média 3 euros num total de 23 635 euros por ano, ou seja, representam,



*em média, 0,013% das despesas totais efetuadas no ano)*<sup>16</sup> e que as “atuais percepções face ao preço de cada tipo de correio demonstram a possibilidade dos consumidores residenciais, na ótica de emissores, admitirem ligeiros incrementos, sendo certo que atualmente não associam a serviços de correspondência postal um preço caro”<sup>17</sup>.

### **Confidencialidade da informação**

Relativamente às referências sobre a confidencialidade da informação, a ANACOM entende ser de salientar que no processo de divulgação da informação é necessário respeitar o equilíbrio adequado entre a proteção dos direitos dos operadores, nomeadamente em termos do segredo de negócio dos operadores em causa (incluindo informação sobre quotas de mercado, informações financeiras, tráfego, custos, receitas e margens), as obrigações de confidencialidade a que esta Autoridade está obrigada e a divulgação a terceiros de informação considerada necessária para que estes se possam pronunciar, de forma fundamentada, sobre todos os aspectos relevantes da decisão final a proferir pela ANACOM.

E sobre este último aspecto a ANACOM considera que a informação disponibilizada diretamente no SPD é suficiente para permitir uma análise do mesmo e emitir uma opinião fundamentada. De facto, havendo informação qualificada como confidencial, a qual é essencialmente do foro quantitativo, não deixou a ANACOM de apresentar informação qualitativa, associada a essa informação, que permite uma análise sobre o conteúdo do SPD e sobre os aspectos essenciais do mesmo, visando a emissão de opinião e de contributos pelos interessados.

### **Outras matérias de âmbito geral**

Em relação ao comentário do Sr. **Ribeiro dos Santos** sobre a publicitação da consulta pública, esta Autoridade divulgou a consulta pública no seu sítio da Internet e notificou, por escrito, várias associações de consumidores. A ANACOM desenvolveu também esforços no sentido de publicitar adequadamente o SPD noutros fóruns, nomeadamente junto da Assembleia da República (no âmbito da audição de 12.01.2018 sobre o serviço postal pela

---

<sup>16</sup> Segundo dados disponíveis, referentes ao Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE). E de acordo com o inquérito ao consumo dos serviços postais da população residencial realizado pela ANACOM entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, verifica-se que, em média, a despesa média mensal dos inquiridos que utilizaram serviços postais foi cerca de 1,79 euros.

<sup>17</sup> Estudo sobre “Necessidades dos consumidores de serviços postais”, promovido pela ANACOM em parceria com o Instituto de Marketing Research (IMR) – página 19.

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas), junto de representantes de órgãos autárquicos, como câmaras municipais e juntas de freguesia, e também junto da comunicação social. Não obstante, a ANACOM reconhece que, em futuras consultas públicas, poderá ser necessário um esforço adicional no sentido de publicitar as mesmas, nomeadamente na comunicação social e outros meios, com vista à recolha de um número mais alargado de contributos e pontos de vista em sede de consulta pública.

A decisão de distribuição de dividendos pelos CTT aos seus investidores não está diretamente dentro do âmbito de atuação da ANACOM, dependendo das decisões de gestão dos CTT. Trata-se de uma opção de gestão entre reinvestir os lucros no negócio ou redistribuir dividendos pelos acionistas. No entanto, a ANACOM terá este aspecto em atenção na sua atividade regulatória e de coadjuvação ao Governo.

Relativamente às alterações dos critérios de formação de preços, antes de mais, cumpre referir que, de acordo com a Lei Postal, os critérios devem ser definidos para períodos mínimos de 3 anos. Tendo a ANACOM, por decisão de 21.11.2014, definido os critérios de formação de preços para 2015-2017, é necessário redefinir tais critérios por mais um período de três anos. Adicionalmente, salienta-se que, tendo em conta o que se estima a nível de evolução de tráfego e custos, não se afigura ser expectável possíveis reduções de preços. No entanto, estima-se que nos próximos anos os CTT aumentem a sua eficiência operacional, sendo este um dos fatores tidos em conta pela ANACOM na definição dos critérios de formação de preços.

Em relação ao comentário do Sr. **Marcos Martins** relativamente à frequência dos aumentos de preços, no passado recente, à exceção de 2013 (ano em que houve dois aumentos de preços do correio normal nacional até 20 gramas, do segmento ocasional), os aumentos de preços são, por norma, atualizados uma vez por ano, pelo que esta Autoridade não viu necessidade de prever tal regra. Para além desse facto, a ANACOM entende que a não limitação da frequência de alterações tarifárias permite que, cumprindo-se as regras em vigor, o PSU possa melhor adaptar-se à evolução do contexto no sector.

Adicionalmente, havendo uma regra de preços que admite apenas uma determinada variação máxima de preços anual, mesmo que existam várias variações de preços ao longo do ano, as mesmas não podem, em média, ultrapassar a dita variação máxima, pelo que, mais uma vez, não se identificam vantagens em definir que apenas possa haver uma única variação dos preços.

No que respeita à proposta de *“indexação dos aumentos de preços à inflação nacional, não podendo nunca ser superior a 1,5% ao ano”*, importa referir que a tendência decrescente do tráfego dos serviços integrados no âmbito do SPD e as especificidades do sector postal, que beneficia de economias de escala, faz com que, se não houver ganhos de eficiência, se perspetive um aumento de custos unitários, criando uma pressão adicional sobre a sustentabilidade da prestação do SPU. Entende-se que indexar o aumento de preços à inflação (com um teto máximo), como medida administrativa que não tenha em conta as especificidades do serviço, pode revelar-se desadequada face aos objetivos a alcançar.

Note-se que, não obstante, esta Autoridade terá sempre em conta o cumprimento dos princípios da acessibilidade e da orientação dos preços para os custos.

Relativamente à sugestão para que a comunicação da proposta de preços à ANACOM seja efetuada com uma antecedência mínima de 60 dias, salienta-se que a Lei Postal fixa o prazo de comunicação prévia ao regulador – de acordo com o n.º 4 do artigo 14.º da Lei Postal *“os prestadores do serviço universal devem notificar anualmente a ANACOM dos preços a praticar em relação aos serviços postais que integram a oferta do serviço universal, incluindo qualquer alteração aos mesmos, com a antecedência mínima de 30 dias em relação à data da sua entrada em vigor”*.

Conclui-se então que, estando tal prazo fixado na legislação aplicável, a sugestão não pode ser acolhida.

No que respeita às observações sobre a qualidade de serviço, tal será endereçado em sede própria, nomeadamente no relatório de análise às pronúncias recebidas no âmbito do SPD sobre os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do SPU.

### **3. Apreciação na especialidade**

#### **3.1. Regras a aplicar aos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas**

De acordo com os **CTT**, a variação máxima de preços constante do SPD constitui uma alteração significativa no mecanismo de controlo de preços, sendo ainda de salientar que ao preço do correio normal nacional, até 20 gramas, aplicar-se-á uma variação máxima

igual ao *price-cap* de serviços não reservados, em 2019 e 2020. Referem os CTT que anteriormente o limite máximo de variação era de 7,5%.

A título prévio, os CTT referem que a ser definido um mecanismo de controlo de preços, o mesmo apenas se pode justificar por motivos de natureza social e de proteção de interesses de utilizadores. Neste sentido e caso se mantenha um mecanismo desta natureza, defendem que deverão ser excluídos do cabaz de serviços a considerar:

- a) O correio editorial, segmento que sempre foi prestado em regime concorrencial **[IIC]**  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
**[FIC]**.
- b) As encomendas, segmento que desde sempre operou em livre concorrência e onde se verifica a existência de redes alternativas operadas por concorrentes dos CTT desde longa data (**[IIC]** [REDACTED] **[FIC]**), algumas com cobertura nacional, que prestam serviços no âmbito do segmento residencial e empresarial.

### **Entendimento da ANACOM**

A ANACOM entende que os serviços em questão deverão continuar a fazer parte do cabaz sujeito à variação máxima de preços.

No tocante ao correio editorial, os **CTT** têm mantido uma quota de mercado significativamente alta (acima de 60%), o que é indicador suficiente de poder de mercado significativo, justificando intervenção regulatória, verificando-se no período entre 2015 e 2017 um decréscimo residual da quota de mercado do Grupo CTT, em termos de tráfego anual. No período em análise, verificou-se também a entrada de um novo operador no mercado de correio editorial nacional. Não obstante, considera-se que a evolução verificada não invalida a posição inicial da ANACOM, tendo em conta o valor residual do referido decréscimo da quota do Grupo CTT no período analisado.

A este respeito, refira-se que de acordo com o parágrafo 75 das *Orientações da Comissão relativas à análise e avaliação de poder de mercado significativo no âmbito do quadro*

*regulamentar comunitário para as redes e serviços de comunicações eletrónicas<sup>18</sup> (não obstante tais orientações serem destinadas a outro sector, o paralelismo parece pertinente): “(...) Na prática decisória da Comissão, as preocupações quanto a uma posição dominante individual surgem normalmente no caso de empresas com quotas de mercado superiores a 40 %, embora a Comissão possa, em alguns casos, preocupar-se com uma situação de posição dominante mesmo com quotas de mercado inferiores, dado que esta situação ocorre mesmo sem uma grande quota de mercado. De acordo com a jurisprudência, quotas de mercado muito elevadas – superiores a 50 % – constituem, por si só, salvo em circunstâncias excecionais, prova da existência de uma posição dominante. (...)”.*

Ora, tendo em conta a informação constante do SPD, a situação em questão não aparenta ser excepcional, pelo que se considera que a quota de mercado dos CTT, que se tem mantido relativamente estável há vários anos, parece ser indicador suficiente de poder de mercado, justificando assim a aplicação de intervenção regulatória, neste caso, através da aplicação de um mecanismo de controlo de preços [previsto pelo artigo 14.º, n.º 8, alínea b) da Lei Postal] e da inclusão do serviço de correio editorial num cabaz de serviços sujeito a uma variação máxima de preços. De referir também que, o facto de os principais concorrentes dos CTT terem solicitado a este operador o acesso à sua rede postal para distribuição de objetos de correio editorial é revelador das barreiras ao desenvolvimento de uma concorrência efetiva neste segmento.

Relativamente às encomendas, note-se que o SPD se refere às encomendas no âmbito do SPU, onde a quota de mercado dos CTT é bastante próxima dos **[IIC]** **[FIC]**.

A concorrência que os CTT referem, entende esta Autoridade, enquadrar-se-á, essencialmente, no segmento expresso, segmento cujos serviços diferem, em certa medida, dos das encomendas incluídas do âmbito do SU, pois têm, normalmente, subjacente, nomeadamente:

- a) Padrões de entrega mais céleres e garantidos (D+0, D+1, D+2, marcação de entrega, notificação de data e hora de entrega, etc.).

---

<sup>18</sup> Vide <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=965114>.

- b) Serviços de valor acrescentado no que toca a informação sobre a localização dos objetos postais (*live tracking*, atualizações da localização por SMS e/ou e-mail, etc.).

Tais serviços de valor acrescentado refletem-se, também, nos preços cobrados, pelo que as encomendas do SU posicionar-se-ão como uma alternativa mais económica e acessível (neste caso em termos de disponibilidade de acesso em todo o território nacional) pelo menos para utilizadores ocasionais (residenciais e empresas com pouco volume de expedição de encomendas, que utilizam os serviços postais esporadicamente para envio de encomendas). Aliando tal facto à elevada quota de mercado dos CTT, entende-se ser justificada a inclusão deste serviço no âmbito da variação máxima de preços a aplicar aos serviços não reservados, deste modo protegendo-se os interesses dos utilizadores em termos de acessibilidade ao serviço.

### 3.2. Estimativa de custos

Os **CTT** consideram que a estimativa realizada pela ANACOM, de poupança de custos dos CTT, conforme consta do seu plano de transformação operacional, está sobreavaliada, na medida em que não contempla os custos e o investimento em que é necessário incorrer até 2020 para a obtenção das poupanças indicadas no plano de transformação. De resto, refere a empresa que sem a realização destes gastos, **[IIC]**

**[FIC]**, não seria possível obter as poupanças indicadas, pelo que entende que os custos em causa não podem deixar de ser tidos em linha de conta.

Os CTT indicam que **[IIC]**

**[FIC]** assumidos pela ANACOM:

**Tabela 2 - Impacto líquido do plano de transformação**

[IIC]

	2018	2019	2020
<b>Poupanças</b>			
<i>Gastos com fornecimentos e serviços externos</i>			
<i>Reforçar o programa de otimização de recursos humanos (RH)</i>			
<i>Otimizar a rede de lojas</i>			
<i>Redesenhar a rede de distribuição</i>			
<i>Otimizar as operações e tratamento do correio</i>			
<b>Gastos</b>			
<i>Indemnizações de RH por rescisão por mútuo acordo</i>			
<i>Custos de depreciações de amortizações</i>			
<b>Impacto líquido do plano de transformação</b>			

[FIC]

Unidade: Milhões de euros

Fonte: Pronúncia dos CTT

Segundo dos CTT, tendo em conta as poupanças líquidas totais estimadas, [IIC]

[FIC], as poupanças de custos estimadas no âmbito do cabaz de serviços abrangidos pelo presente SPD são as seguintes.

**Tabela 3 - Impacto do plano de transformação no cabaz (2020)**

[IIC]

Impacto do plano de transformação	
Impacto considerando metade da poupança	
Impacto considerando o peso do cabaz ([IIC])	

[FIC]

Unidade: Milhões de euros

Fonte: Pronúncia dos CTT

Considerando a estimativa de custos para 2017, que também foi assumida pela ANACOM e as poupanças de custos acima indicadas, os CTT estimam uma redução média anual de [IIC] [FIC] dos custos do cabaz de correspondências, correio editorial e encomendas, conforme abaixo indicado.

**Tabela 4 - Evolução dos custos do cabaz de correspondência, correio editorial e encomendas**

[IIC]

	2016	2017	2020	Variação média 2018-2020
Custo do cabaz				

[FIC]

Unidade: Milhões de euros

Fonte: Pronúncia dos CTT

Adicionalmente, segundo os CTT, a ANACOM valoriza o impacto da evolução estimada do tráfego nos custos, assumindo que uma parte dos custos varia com o tráfego. Ou seja, por cada variação de 1% no tráfego, a ANACOM estima que 1% dos custos variáveis ([IIC] [FIC]) dos CTT variem. Os CTT entendem que a assunção, no curto prazo, deste pressuposto não parece realista, tendo em conta, nomeadamente o seguinte:





- a) Os custos baseados em contratos de fornecimentos ou de prestações de serviços com duração de um ou mais anos, não apresentam variabilidade face a alterações de volumes.
- b) Proveniente da própria natureza da atividade, variações de tráfego não introduzem alterações significativas em determinados custos (e.g., sendo o combustível por definição um custo variável, as viaturas da distribuição não reduzem os quilómetros percorridos em 1% se o tráfego baixar 1%, pois continuam a ter que prestar o serviço na mesma cobertura geográfica, mesmo que com menos objetos para transportar).
- c) Abaixo de determinados níveis de atividade, alguns custos variáveis perdem esta característica, uma vez que existem valores mínimos para que certas atividades/ funções sejam prestadas (e.g., contratos que, devido à sua própria natureza, têm valores mínimos de faturação/consumo associados).
- d) Existem níveis de qualidade de serviço e de densidade da rede, independentes da variação de tráfego, que têm de ser cumpridos.
- e) [IIC] [FIC].



A ANACOM considera ainda que, de forma a incentivar o prestador de serviço a continuar a implementar medidas de eficiência na prestação do SPU, deve ser considerada metade da poupança estimada dos custos, para efeitos de definição da variação máxima de preços permitida. Neste ponto em particular, os CTT salientam que em outros países o incentivo à implementação de medidas de eficiência é mais forte (em particular, os CTT identificam o caso da Bélgica, em que o regulador considera que 67% dos ganhos de eficiência revertem para o operador). Por conseguinte, seria importante, no entender dos CTT, que este aspecto fosse reconsiderado pela ANACOM na decisão final.

Por último, em relação aos novos parâmetros de qualidade de serviço, a ANACOM refere que “de acordo com o histórico dos níveis de qualidade de serviço, os CTT já atingiram no passado recente (nomeadamente em 2015) a maioria dos níveis de desempenho que a ANACOM pretende fixar, o que, associado às medidas de transformação operacional acima referidas, anunciadas pelos CTT para o triénio 2018-2020, e das quais se espera que impactem também positivamente na qualidade do serviço oferecido, é possível concluir que dos novos objetivos de desempenho não resultarão aumentos dos custos dos CTT”.

Em relação a este aspecto, os CTT remetem a sua posição mais completa para a pronúncia apresentada no âmbito do sentido provável de decisão sobre parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho do SPU (2018-2020).

Em todo o caso, os CTT assinalam dois aspectos, por entender serem merecedores de correção, contrariamente ao que é afirmado no SPD: (i) os CTT **[IIC]**   
  
**[FIC]** e (ii) o cumprimento dos novos objetivos de desempenho levará **[IIC]**   
 **[FIC]**.

### **Entendimento da ANACOM**

Relativamente à evolução dos custos, importa considerar o impacto no EBITDA das ações que os CTT se propõem realizar no âmbito do seu Plano de Transformação Operacional, bem como, como os CTT referem, o impacto das depreciações e amortizações associadas ao investimento que os CTT se propõem realizar no âmbito desse mesmo Plano, facto que

releva para efeitos da determinação da variação máxima de preços a definir, incluindo assim esses custos na decisão final<sup>19</sup>.

Quanto aos custos com **[IIC]** **[FIC]**, os quais têm um carácter não recorrente, os CTT identificam o valor em que estimam incorrer com estes gastos, nomeadamente, em 2020. No entanto, os CTT não apresentam, designadamente, uma demonstração devidamente fundamentada e detalhada dos benefícios económicos futuros superiores aos gastos estimados com esta medida. Neste âmbito, não apresentam também, designadamente, o período global no qual se espera usufruir dos benefícios gerados e o horizonte temporal para o reconhecimento desses gastos no sistema de contabilidade analítica.

Entende-se assim não ser de considerar estes gastos, pelo que sobre este aspecto em concreto nada há a corrigir no SPD.

Em qualquer caso, importa referir que a margem do serviço universal é positiva<sup>20</sup>, não estando em causa a sustentabilidade da prestação do serviço universal. Pelo exposto, a inclusão dos referidos custos com depreciações e amortizações resulta em:

**Tabela 5 - Impacto líquido do plano de transformação – custos a considerar na decisão final**

**[IIC]**

	2018	2019	2020
<b>Poupanças</b>			
<i>Gastos com fornecimentos e serviços externos</i>			
<i>Reforçar o programa de otimização de recursos humanos (RH)</i>			
<i>Otimizar a rede de lojas</i>			
<i>Redesenhar a rede de distribuição</i>			
<i>Otimizar as operações e tratamento do correio</i>			
<b>Gastos</b>			
<i>Indemnizações de RH por rescisão por mútuo acordo</i>			
<i>Custos de depreciações de amortizações</i>			
<b>Impacto líquido do plano de transformação</b>			

**[FIC]**

Unidade: Milhões de euros

<sup>19</sup> Ainda assim a estimativa de poupança de custos pode assumir-se como conservadora, dado que não se consideram eventuais poupanças com depreciação e amortização de ativos (imóveis) que os CTT indicaram planear alienar no âmbito do mesmo Plano.

<sup>20</sup> Tanto a margem do cabaz de serviços em apreço, como a margem da globalidade do serviço universal. Esta última é de valor acima de **[IIC]** **[FIC]** milhões de euros em 2016 e **[IIC]** **[FIC]** milhões de euros em 2017, incluindo custo de capital, de acordo com os resultados do sistema de contabilidade analítica dos CTT (resultados ainda não auditados).

Entretanto, segundo os dados mais recentes do sistema de contabilidade analítica (SCA) dos CTT, referentes ao ano de 2017, o peso dos custos do cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial, no total dos custos dos CTT, é igual a **[IIC]** **[FIC]** em 2017, valor quase idêntico ao calculado no SPD com base nos dados de 2016. Considerando este valor mais recente, referente ao SCA de 2017, estima-se que o impacto do plano de transformação nos custos do referido cabaz seja de **[IIC]** **[FIC]** milhões de euros (ver Tabela 6)<sup>21</sup>.

**Tabela 6 - Impacto revisto do plano de transformação no cabaz (2020)**

**[IIC]**

Impacto do plano de transformação	
Impacto considerando metade da poupança	
Impacto considerando o peso do cabaz ( <b>[IIC]</b> )	

**[FIC]**

Unidade: Milhões de euros

**Tabela 7 - Evolução dos custos revistos do cabaz de correspondência, correio editorial e encomendas**

**[IIC]**

	2016	2017	2020	Variação média 2018-2020
<b>Custo do cabaz</b>				

**[FIC]**

Unidade: euros

Quanto ao impacto da variação de tráfego nos custos [por cada variação de 1% no tráfego, a ANACOM estima que 1% dos custos variáveis (**[IIC]** **[FIC]**) dos CTT variem], que os CTT consideram não ser realista, reconhecendo esta Autoridade que nem todos os custos variáveis poderão variar na sua totalidade, no curto prazo, em função da variação do tráfego, não é no entanto colocado em causa que podem variar no espaço de três anos (correspondente ao período de duração das regras de preços), não apresentando os CTT, de forma concreta, qualquer informação quantificada sobre a parte dos custos variáveis que varia ou que não varia com a variação do tráfego.

Adicionalmente, importa referir que a ANACOM considera, neste SPD, nas estimativas de evolução do tráfego que podem impactar nos custos do cabaz de serviços objeto da variação máxima de preços, as estimativas de evolução do correio normal em quantidade.

<sup>21</sup> Tendo sido recebidos os resultados do SCA dos CTT para o ano 2017, atualizam-se também os dados na decisão sobre custos e proveitos em 2017, passando a utilizar-se os dados do SCA em substituição de estimativas.

Apesar de o correio normal em quantidade não fazer parte do cabaz de serviços em apreço, mas representando cerca de 50% do tráfego total de serviços postais, qualquer variação de 1% no seu tráfego terá um impacto acrescido na evolução dos custos variáveis no período de aplicação das regras de preços, comparativamente a uma variação de 1% no tráfego dos serviços objeto do cabaz de preços.

De referir também que, relativamente ao facto de, segundo os CTT, **[IIC]**

**[FIC]**, as medidas que os CTT pretendem implementar para reduzir custos representam, em grande parte, alterações na escala e organização operacional, impactando essencialmente a componente fixa dos custos, enquanto que a ANACOM considera a componente variável dos custos que varia com o tráfego.

Pelo exposto, esta Autoridade considera que é de manter o pressuposto do SPD de que por cada variação de 1% no tráfego, 1% dos custos variáveis (**[IIC]** **[FIC]**) dos CTT variem.

Segundo o apurado pela ANACOM, o caso Belga referido pelos CTT aplica-se no cálculo da compensação por custos líquidos incorridos pelo bpost na prestação de obrigações de serviços de interesse económico geral e não na formação de preços, nem tão pouco na prestação do serviço postal universal. Acresce que a percentagem pode variar dependendo do cumprimento, pelo PSU belga, dos indicadores de qualidade de serviço associados a essas obrigações.

A este respeito, julga-se que a repartição equitativa pelos CTT e pelos utilizadores de poupanças estimadas de custos pelos CTT manterá os incentivos para que os CTT continuem a implementar medidas de eficiência na prestação do SU. O desequilíbrio dessa repartição equitativa a desfavor dos utilizadores ou dos CTT não seria proporcional nem nos parece fundamentada, pelo que se mantém o disposto no SPD.

Os comentários relacionados com os indicadores de qualidade de serviço serão objeto de análise específica por esta Autoridade em sede própria, especificamente no âmbito da análise dos comentários ao SPD sobre os parâmetros de qualidade de serviços e objetivos de desempenho associados ao serviço postal universal.

### 3.3. Estimativa de tráfego do cabaz de serviços não reservados

Os CTT relevam como positivo a consideração da variação do correio em quantidade, uma vez que a sua evolução ([IIC] [FIC]) influencia os custos unitários dos serviços postais, nomeadamente os custos unitários dos serviços abrangidos pelo cabaz de serviços ao qual se aplica a variação máxima de preços.

Relativamente ao modelo estimado, os CTT notam que o tráfego considerado pela ANACOM para o ano 2000 ([IIC] [FIC] objetos) representa um decréscimo face ao ano anterior, o que contraria a tendência de crescimento do tráfego observada pelos CTT até ao ano 2001<sup>22</sup>.

Com vista a eliminar o efeito do valor *outlier* identificado no ano 2000, os CTT procederam a uma substituição deste valor pelo valor médio de tráfego em 1999 e em 2001, considerando-se o valor de tráfego do ano 2000 em [IIC] [FIC] objetos.

No entender dos CTT, o modelo assim estimado por este operador, [IIC] [FIC], confirma um melhor ajustamento face ao modelo inicial proposto pela ANACOM.

Considerando esta nova versão do modelo<sup>23</sup>, a previsão de redução de tráfego no triénio 2018-2020, é, em média, [IIC] [FIC] por ano:

**Tabela 8 - Previsão da variação do tráfego do cabaz**

	2017 E	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-2020
Varição de tráfego	[IIC]	[IIC]	[IIC]	[IIC]	[IIC]

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Tendo em conta o comportamento recente do tráfego em análise ([IIC] [FIC]), a evolução acima referida apresenta-se, no entender dos CTT, mais realista [IIC] [FIC]:

<sup>22</sup> Salientando adicionalmente não reconhecerem este ponto de inflexão na evolução do tráfego.

<sup>23</sup> Ver Anexo 2 à pronúncia dos CTT para mais detalhes.

**Tabela 9 - Previsão da variação de tráfego total**

**[IIC]**

	2017 E	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-2020
<b>Variação de tráfego</b>					

**[FIC]**

Fonte: Pronúncia dos CTT

### **Entendimento da ANACOM**

Relativamente às estimativas de tráfego para 2018-2020 calculadas pela ANACOM no SPD, esta Autoridade considera que o período utilizado na série de tráfego deve ser revisto, dado que se verifica, a partir de 2008, uma mudança de tendência em termos de evolução de tráfego (de 2008 para a frente verifica-se uma contínua e mais acentuada queda do tráfego postal), conforme se pode observar pela Figura 3, sendo que tal se pode comprovar estatisticamente.

Com efeito, considerados os dados trimestrais desde 2001 a 2017 e considerando um modelo quadrático<sup>24</sup> com sazonalidade trimestral, o software estatístico utilizado (Eviews) devolve três quebras de série, uma no quarto trimestre de 2005, outra no quarto trimestre de 2008 e uma outra no terceiro trimestre de 2013.

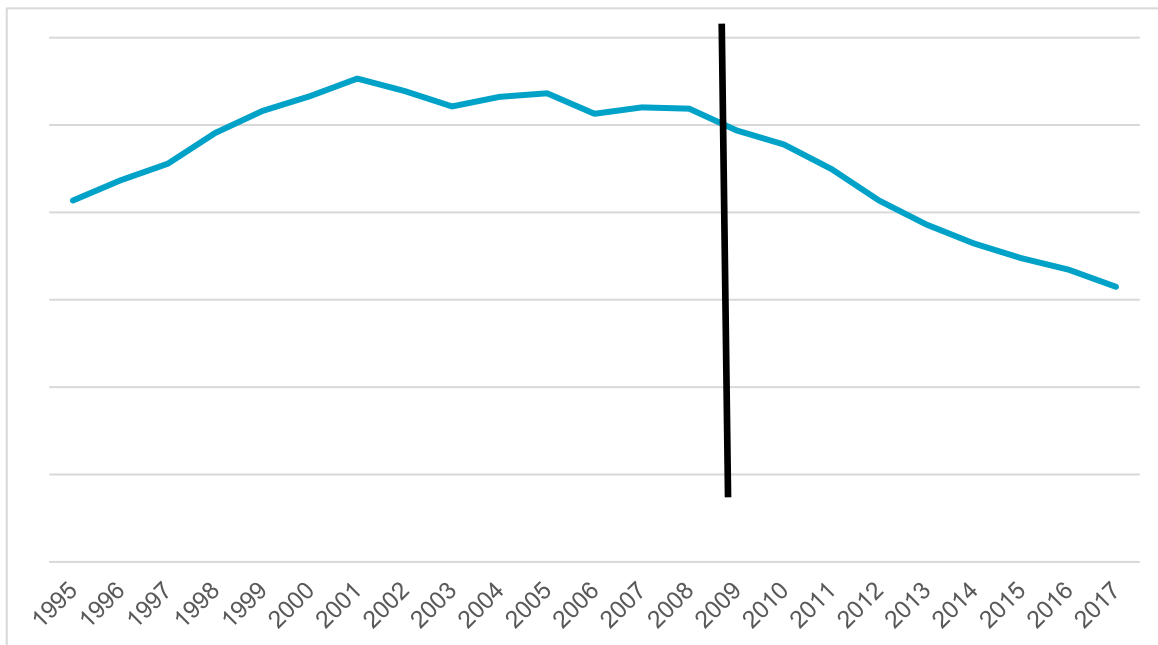
Não se tiveram em conta as quebras de série no quarto trimestre de 2005 e no terceiro trimestre de 2013, dado que: (i) só a partir de 2008 se verifica uma contínua queda do tráfego, eliminando a pertinência da quebra de série verificada no quarto trimestre de 2005 (não se verificando, inclusivamente, entre 2005 e 2008, uma tendência clara de evolução de tráfego) e (ii) se se considerasse a quebra de série do terceiro trimestre 2013 dispor-se-ia de uma série com apenas 17 observações, o que diminuiria a qualidade do modelo estimado.

Acresce que após a decisão da ANACOM, de 11.03.2009, sobre a obrigação de reporte de informação estatística de serviços postais, a forma de reporte de informação de tráfego pelos CTT passou a ser distinta da metodologia adotada até à referida decisão. Das introduções introduzidas por esta decisão destaca-se, por exemplo, a obrigatoriedade, nos casos em que a informação de tráfego não esteja imediatamente disponível, de remissão

<sup>24</sup> Cujá equação é a seguinte:  $Y = 258\,029 - 4171t + 34,1 t^2 + 18\,267T1 - 7189T3$ .

de “(...) informação definitiva até ao trimestre seguinte ao encerramento das contas da empresa referentes ao ano a que dizem respeito as estatísticas”.

**Figura 3 - Tráfego do serviço postal universal dentro do âmbito dos critérios de fixação de preços**



Fonte: ANACOM

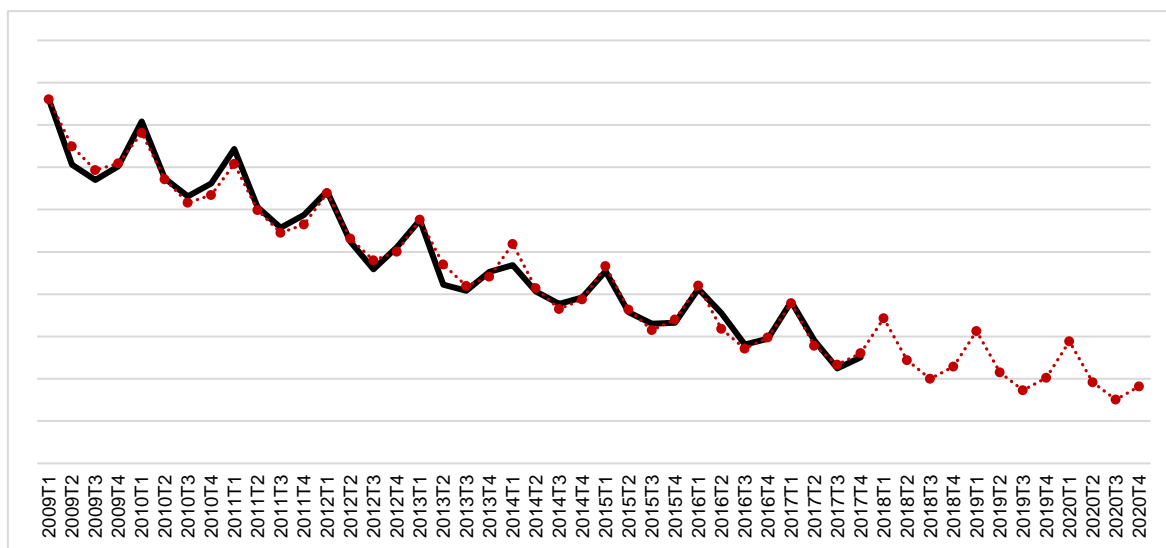
Atendendo a estes motivos, esta Autoridade entende que no cálculo das previsões de tráfego devem ser considerados os dados reportados pelos CTT, desde 2009. São utilizados dados trimestrais em vez de anuais a fim de (i) aumentar o número de observações para alimentar o modelo de previsão a utilizar e (ii) captar o efeito de sazonalidade do tráfego, efeito esse que se manifesta trimestralmente.

Assim, tendo em conta o período referido para a série de tráfego, formulou-se um modelo com tendência quadrática e *dummies* sazonais<sup>25</sup>.

Este modelo tem um  $R^2$  ajustado igual a 0,983 (superior ao do modelo do SPD) e apresenta uma raiz do erro quadrático médio igual a 3996 para a totalidade da série utilizada. A capacidade preditiva deste modelo, para o ano de 2017 é elevada, já que se observou um desvio de apenas 0,4% face aos valores efetivamente observados.

<sup>25</sup> Variáveis que assumem o valor de 0 ou 1 consoante a ausência ou presença de sazonalidade em determinado trimestre.

**Figura 4 - Previsão de tráfego do serviço universal não reservado**



Fonte: ANACOM

Em suma, a revisão das estimativas resulta numa previsão de variação de tráfego de:

- -4,21% em 2018;
- -3,74% em 2019;
- -3,13% em 2020,

que se traduz numa variação média anual, em 2018-20, igual a -3,7%. Esta alteração na metodologia de previsão de tráfego tem um impacto de -0,59 pontos percentuais face à variação máxima de preços que consta do SPD.

Dada a alteração da metodologia de previsão de tráfego e o impacto que a mesma tem na variação máxima de preços a aplicar ao cabaz de serviços não reservados, a ANACOM considera que esta alteração deve ser submetida através de novo ponto deliberativo a novos procedimentos de:

- a) audiência dos CTT – Correios de Portugal, S.A., nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo;
- b) audiência das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do disposto no artigo 43.º da Lei Postal; e
- c) procedimento de consulta pública, nos termos do artigo 9.º da Lei Postal.



### 3.4. Variação anual de preços do cabaz de serviços não reservados

Os CTT consideram que o valor da variação máxima de preços proposto pela ANACOM (IPC - 1,28%) para o período 2019-2020 não se adequa à realidade que se perspetiva, identificando um conjunto de alterações que consideram que devem ser efetuadas nas estimativas e nos pressupostos de cálculo daquela variação máxima.

Neste âmbito, os **CTT** referem que:

- a) A ANACOM considerou que a variação anual dos proveitos unitários para manter a margem no período 2019-2020 correspondia ao triénio 2018-2020, ou seja, a variação correspondente a 2 anos foi repartida por 3 anos. Esta alteração resulta numa variação de **[IIC]** **[FIC]** na variação anual de proveitos para manter a margem de 2019-2020, conforme Tabela 10.
  
- b) A ANACOM descontou no apuramento da variação de preços para o triénio 2018-2020, o valor total (**[IIC]** **[FIC]**) da atualização de preços de 2018, sendo que uma parte (**[IIC]** **[FIC]**) são devidos a **[IIC]** **[FIC]**.

**[IIC]** **[FIC]**.

Apresentam-se na Tabela 10 as referidas alterações sugeridas pelos CTT na variação de preços para o período 2019-2020:


**Tabela 10 - Impacto dos efeitos da variação de preços de 2018 ser efetuada de acordo com as regras de 2015-2017**

[IIC]

	2018	2019	2020	Varição 2018-2020
Inflação				
Varição do tráfego				
Varição dos custos totais <sup>26</sup>				
Varição dos custos unitários				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição média anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem <sup>27</sup>				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto na variação dos proveitos para manter a margem				
Eliminação <sup>28</sup> da correção dos desvios de inflação e tráfego de 2017				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto (acumulado) na variação dos proveitos para manter a margem				
Varição anual dos proveitos para manter a margem				
Ou seja, variação média anual dos proveitos para manter a margem				
Varição máxima de preços (IPC - X) em 2019-2020 <sup>29</sup>				

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Segundo os CTT, considerando ainda os gastos necessários ao plano de transformação operacional dos CTT, conforme apresentado no ponto “Estimativa de Custos”, a variação média anual dos custos unitários é superior ao previsto pela ANACOM ([IIC]  [FIC]), conforme detalhado na Tabela 11:

<sup>26</sup> Equivalente a 50% de redução custos e a 25% da variação do tráfego.

<sup>27</sup> Com variação de preços de 2018 incluindo fatores de correção de desvios de 2017.

<sup>28</sup> No triénio 2018-2020.

<sup>29</sup> Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020.

**Tabela 11 - Introdução dos gastos associados ao plano de transformação operacional dos CTT**

[IIC]

	2018	2019	2020	Varição 2018-2020
Inflação				
Varição do tráfego				
Varição dos custos totais <sup>30</sup>				
Varição dos custos unitários				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição média anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem <sup>31</sup>				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto na variação dos proveitos para manter a margem				
Eliminação <sup>32</sup> da correção dos desvios de inflação e tráfego de 2017				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto (acumulado) na variação dos proveitos para manter a margem				
Varição anual dos proveitos para manter a margem				
Ou seja, variação média anual dos proveitos para manter a margem				
Varição máxima de preços (IPC - X) em 2019-2020 <sup>33</sup>				

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Considerando ainda o cenário que os CTT defendem como o mais realista e atualizado em termos de previsões, ou seja, a hipótese do tráfego evoluir conforme pressupostos dos CTT acima referidos e os custos evoluírem tendo em consideração os gastos necessários ao plano de transformação operacional (tendo em conta a estrutura de custos assumida pela ANACOM), de acordo com aquela empresa a variação média anual dos custos unitários seria superior ao previsto pela ANACOM ([IIC]

[FIC]), conforme dados da Tabela 12:

<sup>30</sup> Equivalente a 50% de redução custos e a 25% da variação do tráfego.

<sup>31</sup> Com variação de preços de 2018 incluindo fatores de correção de desvios de 2017.

<sup>32</sup> No triénio 2018-2020.

<sup>33</sup> Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020.

**Tabela 12 - Evolução do tráfego conforme pressupostos dos CTT**

**[IIC]**

	2018	2019	2020	Varição 2018-2020
Inflação				
Varição do tráfego				
Varição dos custos totais <sup>34</sup>				
Varição dos custos unitários				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição média anual dos proveitos unitários para manter a margem				
Varição anual dos proveitos unitários para manter a margem <sup>35</sup>				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto na variação dos proveitos para manter a margem				
Eliminação <sup>36</sup> da correção dos desvios de inflação e tráfego de 2017				
Repartir a variação de 2019-2020 pelo triénio 2018-20				
Impacto (acumulado) na variação dos proveitos para manter a margem				
Varição anual dos proveitos para manter a margem				
Ou seja, variação média anual dos proveitos para manter a margem				
Varição máxima de preços (IPC - X) em 2019-2020			37	

**[FIC]**

Fonte: Pronúncia dos CTT

Assim, segundo os CTT, deverá ser considerada uma variação máxima de preços de IPC **[IIC]** **[FIC]**, nos termos atrás descritos.

A **DECO** concorda que o mecanismo de controlo de preços, a aplicar em 2019 e 2020, seja estabelecido na base de um cenário de referência (de evolução de custos, inflação e tráfego). No entanto, no que se refere à determinação do valor do *price-cap*, informa que não dispõe de informação suficiente que permita avaliar os pressupostos da previsão que é feita sobre a evolução do volume de tráfego e custos, até porque a informação essencial é considerada confidencial. Como tal, a DECO refere não se poder pronunciar de forma objetiva sobre o valor da variação anual de preços proposta para 2019-2020.

<sup>34</sup> Equivalente a 50% de redução custos e a 25% da variação do tráfego.

<sup>35</sup> Com variação de preços de 2018 incluindo fatores de correção de desvios de 2017.

<sup>36</sup> No triénio 2018-2020.

<sup>37</sup> Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020.

### **Entendimento da ANACOM**

Relativamente às referências dos CTT à consideração, no apuramento da variação de preços para o triénio 2018-2020, do valor total da atualização de preços de 2018 (4,5%), considerando assim também a parcela daquela variação que resulta das correções de desvios de inflação e de tráfego observados em 2017, a qual corresponde a 1,5 p.p., esta Autoridade entende, contrariamente ao entendimento dos CTT, que se deve considerar o aumento de preços de 4,5% permitido para 2018 e efetivamente implementado pelos CTT, conforme alteração de preços efetuada pela empresa no início de abril de 2018, utilizando-se assim no cálculo da fórmula da variação dos preços a informação mais recente disponível e com impacto direto nos proveitos e, conseqüentemente, na margem.

Adicionalmente, atualizam-se as estimativas de inflação para o período em análise, face à existência de informação mais atualizada publicada pelo Banco de Portugal (BdP), Comissão Europeia (CE), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, para efeitos de cálculo da variação máxima de preços será utilizada a seguinte informação sobre a inflação:

- em 2018, a média das previsões do Relatório do Orçamento de Estado para 2018, BdP, CE, OCDE e FMI, ou seja 1,34%;
- em 2019, a média das previsões do BdP, CE, OCDE e FMI<sup>38</sup>, ou seja, uma inflação de 1,68%;
- em 2020, a inflação prevista pelo BdP e FMI<sup>39</sup>, ou seja, 1,65%.

Tal resulta, em termos médios, na consideração, para o período 2018-2020, de uma inflação média de 1,56% ao ano. No entanto, e conforme consta do SPD, tendo em conta que em 2018 se aplicarão as regras de formação de preços aplicáveis ao triénio 2015-17, apenas a média das inflações de 2019 e 2020 será tida em conta no cálculo da variação máxima de preços para 2019 e 2020, ou seja, 1,66%.

Assim, para os anos 2019 e 2020 considera-se na decisão final uma inflação média de 1,66%, quando no SPD se tinha considerado, para o mesmo período, uma inflação média

---

<sup>38</sup> As únicas disponíveis.

<sup>39</sup> A única disponível.

de 1,95%. Esta atualização, sem alterar a variação nominal dos preços em cada ano, tem um impacto de +0,29 pontos percentuais no valor do  $X^{40}$  face à variação máxima de preços que consta do SPD, uma vez que o valor do IPC é agora menor (menor em 0,29 pontos percentuais).

**Tabela 13 - Previsões da inflação para Portugal**

Entidade	2018	2019	2020
Relatório do Orçamento de Estado para 2018	1,4%	-	-
Banco de Portugal (BdP)	1,4%	1,5%	1,4%
Comissão Europeia (CE)	1,2%	1,6%	-
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)	1,1%	1,7%	-
Fundo Monetário internacional (FMI)	1,6%	1,9%	1,9%
<b>Valor médio anual</b>	<b>1,34%</b>	<b>1,68%</b>	<b>1,65%</b>

Fonte: BdP – Boletim Económico de junho de 2018; CE – *Spring 2018 Economic Forecast*, OCDE – *Portugal, Economic forecast summary, May 2018*; FMI – *World Economic Outlook, abril 2018*; Relatório do Orçamento de Estado para 2018

Em suma, face ao exposto e tendo em conta:

- as novas estimativas de tráfego para 2018-2020 anteriormente identificadas;
- a consideração de novos valores de evolução de custos dos CTT no período 2018-2020, também anteriormente identificados, incluindo o valor do peso do cabaz de serviços não reservados no total de custos dos CTT, tendo por base o SCA de 2017;
- o aumento de preços de 4,5% permitido e implementado em 2018,

a variação máxima de preços a considerar em cada um dos dois anos 2019 e 2020, para manter a margem no período 2018-2020 (isto é para se atingir no final de 2020 uma margem relativa, face aos proveitos, igual à verificada no final de 2017), é de IPC-1,33%, e já não IPC-1,28% conforme consta no SPD, conforme Tabelas 14 e 15:

<sup>40</sup> Na fórmula da variação de preços com a formulação:  $IPC+X+FCIPC+FCQ$ .

**Tabela 14 - Variação de preços para o período de 01.01.2019 a 31.12.2020 (considerada no SPD)**

Variável	Ano		
	2018	2019	2020
Inflação	1,5%	1,7%	2,2%
Variação do tráfego	-3,9%	-4,6%	-4,8%
Variação dos custos totais	-2,2%	-2,4%	-2,5%
Variação dos custos unitários	1,7%	2,3%	2,5%
Variação média anual dos proveitos unitários (em 2018-20) para manter a margem	<b>2,16%</b>		

<b>Variação de preços (IPC - X) em 2019 e 2020*</b>		<b>IPC - 1,28%</b>
---	--	--------------------

Fonte: ANACOM

\* Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020, ou seja, inflação = 1,95%.

**Tabela 15 - Variação de preços para o período de 01.01.2019 a 31.12.2020 (a considerar na decisão final)**

Variável	Ano		
	2018	2019	2020
Inflação	1,34%	1,68%	1,65%
Variação do tráfego	-4,21%	-3,74%	-3,13%
Variação dos custos totais	-2,18%	-2,06%	-1,91%
Variação dos custos unitários	2,11%	1,74%	1,26%
Variação média anual dos proveitos unitários (em 2018-20) para manter a margem	<b>1,70%</b>		

<b>Variação de preços em 2018</b>	<b>4,5%</b>	<b>-</b>
<b>Variação de preços (IPC - X) em 2019 e 2020*</b>	<b>-</b>	<b>IPC - 1,33%</b>

Fonte: ANACOM

\* Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020, ou seja, inflação = 1,66%.

Note-se que esta variação máxima de preços está dependente da decisão final sobre a metodologia de previsão de tráfego dos serviços não reservados para o triénio 2018-20, que, como referido, será submetida a procedimentos de audiência dos CTT e das associações de consumidores e a consulta pública.

### **3.5. Variação dos preços do correio normal nacional até 20 gramas**

O SPD mantém, adicionalmente à aplicação de um *price-cap* ao cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, a definição de uma variação anual máxima de preços apenas aplicável a envios de correio não prioritário/normal nacional com peso até 20 gramas, pagos através de selos e franquias nos estabelecimentos postais. De acordo com a proposta da ANACOM, nos anos 2019 e 2020, esta variação não poderá ser, em termos médios anuais, superior à variação máxima de preços aplicável ao cabaz de serviços não reservados.

Embora os **CTT** compreendam a preocupação da ANACOM que está subjacente a esta limitação tarifária, não podem deixar de alertar para os efeitos que esta medida poderá ter, nomeadamente a nível da criação de distorções tarifárias.

Com efeito, referem os CTT que, tendo em conta o preço do correio normal nacional até 20 gramas no serviço nacional (0,50 euros, à data da pronúncia dos CTT<sup>41</sup>), **[IIC]**

**[FIC]**.

Como forma de mitigar este risco, os CTT propõem que seja dada a possibilidade de ajustamento para o preço, em cêntimos, mais próximo, quando a aplicação da variação máxima de preço permitida conduzisse a um preço do correio normal nacional até 20 gramas "comercialmente" inviável. A título de exemplo<sup>42</sup>, se da aplicação da variação máxima de preço permitida no SPD resultasse um preço de **[IIC]** **[FIC]** euros, consideram os CTT que deveria existir flexibilidade para ajustar o valor para **[IIC]** **[FIC]** euros.

A **DECO** refere que sempre se manifestou contra a regra estabelecida na decisão da ANACOM de 21.11.2014 (variação anual máxima, em termos nominais, de 7,5% para o preço dos envios de correio normal nacional com peso até 20 gramas), por considerar que não defendia convenientemente os utilizadores do segmento ocasional, ao permitir aumentos injustificados do preço do selo do correio normal nacional até 20 gramas, sem privilegiar ganhos por via da eficiência da prestação. Por isso, a DECO considera positivo que a ANACOM venha agora alterar esta regra, substituindo-a por outra que considera mais adequada<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Preço que é de 0,53 euros desde 02.04.2018.

<sup>42</sup> E sem conceder quanto ao valor da variação máxima de preços, que, segundo os CTT, deve ser corrigida.

<sup>43</sup> Estes envios não poderão sofrer uma variação anual do preço, em termos médios anuais, superior à variação máxima de preços aplicável, em cada ano, ao cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas.



### **Entendimento da ANACOM**

Conforme decorre do SPD, a definição de uma variação máxima para o preço destes envios visa a proteção dos utilizadores, em particular os utilizadores residenciais e pequenas e médias empresas.

Neste contexto, se da regra fixada decorrer um aumento do preço, garante-se que o aumento não será superior ao permitido para a média do cabaz. Se da regra resultar uma redução do preço do cabaz, o que pressupõe uma melhoria das condições de prestação do serviço, então permite-se também que aqueles utilizadores beneficiam também dessa melhoria, por via de uma redução do preço.

Relativamente ao comentário dos CTT sobre a possibilidade de ajustamento para o preço em cêntimos mais próximo, entende a ANACOM que a aplicação de preços arredondados a duas casas decimais (cêntimos de euro) facilitará sobremaneira as transações, sendo que deverão os CTT cumprir a variação máxima de preços estabelecida. Ou seja, se do arredondamento resultasse a aplicação de uma variação de preços superior à permitida, deverão nestas situações os CTT proceder ao arredondamento para o preço em cêntimos que permita cumprir a referida variação máxima de preços.

Admite-se, no entanto, a seguinte exceção a esta regra: quando a aplicação da variação máxima de preços permitida para estes envios conduzir num determinado ano a um aumento do preço inferior a 1 cêntimo, não permitindo assim a aplicação de um preço, arredondado ao cêntimo, superior, permite-se que essa variação de preço não utilizada nesse ano possa ser utilizada no ano seguinte, em qualquer caso devendo ser respeitada a variação máxima de preços permitida em cada ano para o cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial.

O SPD será assim alterado, neste sentido.

### **3.6. Regras a aplicar aos serviços reservados**

Embora os **CTT** não se oponham à existência de um *price-cap* na fixação dos preços dos serviços reservados, discordam, no entanto, em absoluto, da formulação constante no SPD, tendo em conta que as estimativas de tráfego e de custos que lhe estão subjacentes não se revelam, no seu entender, ajustadas à realidade que se perspectiva de evolução do serviço.

## Evolução de tráfego

Decorrente da [IIC] 44

[FIC], os CTT argumentam que [IIC] [FIC]. Tendo em conta as medidas periódicas de incentivo à digitalização, com destaque para a recente Lei n.º 1/2018, de 29 de janeiro, é de esperar, segundo os CTT, [IIC] [FIC].

Assim, para o mesmo período, os CTT estimam a seguinte evolução:

**Tabela 16 - Previsão de variação de tráfego dos serviços reservados**

[IIC]

	2017 E	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-2020
Varição de tráfego	[IIC]	[IIC]	[IIC]	[IIC]	[IIC]

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

## Evolução da margem

Aplicando as estimativas dos CTT de evolução do tráfego e uma evolução de custos totais para 2018, igual à apresentada na proposta de preços para 2018, e para 2019-2020 igual à apresentada para os serviços não reservados (ver ponto anterior), os CTT verificam que o serviço de notificações e citações postais apresenta [IIC] [FIC]:

<sup>44</sup> [IIC] [FIC].

**Tabela 17 - Margem dos serviços reservados**

[IIC]

	2016	2017 E	2018 P	2019 P	2020 P
Proveitos (euros)					
Custos (euros)					
Margem (euros)					
Margem (%)					
Tráfego					
Preço unitário (euros)					
Custo unitário (euros)					

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Aplicando as mesmas estimativas de tráfego acima referidas e no caso de se considerar a evolução de custos prevista pela ANACOM ([IIC]

[FIC]), segundo os CTT a margem é [IIC]

[FIC].

**Tabela 18 - Margens dos serviços reservados**

[IIC]

	2016	2017 E	2018 P	2019 P	2020 P
Proveitos (euros)					
Custos (euros)					
Margem (euros)					
Margem (%)					
Tráfego					
Preço unitário (euros)					
Custo unitário (euros)					

[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Face ao exposto, os CTT defendem que o *price-cap* proposto pela ANACOM para os serviços reservados (IPC - 11,6%) em 2019 e 2020 é inadequado e desajustado da realidade que se perspetiva, quer em termos de evolução de tráfego, quer em termos de evolução de custos, pelo que consideram que este aspecto deve ser revisto na deliberação final.

Em relação aos serviços reservados aos CTT, a confirmarem-se as estimativas de evolução dos custos, do tráfego e da inflação, a **DECO** concorda com a aplicação desta regra de preços (aplicação de um *price-cap* anual, em termos nominais, de IPC -11,6%, em 2019 e 2020<sup>45</sup>, o qual se estima que permitirá anular, até ao final de 2020, a margem positiva estimada para 2017).

### **Entendimento da ANACOM**

No que respeita a estimativas de tráfego, foi, entretanto, publicada e entrou em vigor a Lei n.º 1/2018, de 29 de janeiro, que refere, no n.º 11 do artigo 113.º que “*as notificações ao advogado ou ao defensor nomeado, quando outra forma não resultar da lei, são feitas por via eletrónica, nos termos a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça (...)*”.

Não obstante as notificações eletrónicas estarem dependentes dos termos que serão, eventualmente, definidos em portaria, estima-se que tal poderá impactar diretamente a evolução de tráfego dos serviços reservados, e em especial levando a uma redução mais acentuada do tráfego destes serviços do que a que havia sido considerada no SPD.

Assim, entende-se ser de alterar as estimativas de evolução do tráfego destes serviços previstas no SPD, adotando-se as estimativas apresentadas pelos CTT para o período 2018-2020 que, face à informação disponível e às tendências recentes de redução de tráfego deste serviço, se consideram razoáveis.

Atualizam-se também os valores de tráfego constantes do SPD para 2017, utilizando-se informação mais recente entretanto disponível, reportada pelos CTT no âmbito das suas obrigações de reporte de informação à ANACOM.

No que se refere a estimativas de evolução de custos, para os serviços reservados, a ANACOM terá em consideração o exposto no capítulo 3.2, ou seja, para além do considerado no SPD, terá também agora em conta os custos dos CTT com depreciações e amortizações associadas ao investimento que os CTT se propõem realizar no âmbito do seu Plano de Transformação Operacional e o peso destes serviços reservados no total de

---

<sup>45</sup> Aplicando-se um fator de correção da inflação e um fator de correção do tráfego.

custos dos CTT, conforme o relatório do SCA dos CTT, referente a 2017<sup>46</sup>. Assim, a inclusão dos referidos custos e consideração dos dados mais recentes do SCA resulta em:

**Tabela 19 - Impacto revisto do plano de transformação nos serviços reservados (2020)**

[IIC]

Impacto do plano de transformação	
Impacto considerando metade da poupança	
Impacto considerando o peso dos serviços reservados ( )	

[FIC]

Unidade: Milhões de euros

**Tabela 20 - Evolução dos custos dos serviços reservados**

[IIC]

	2016	2017	2020	Variação média 2018-2020
<b>Custo do cabaz</b>				

[FIC]

Unidade: euros

A ANACOM utilizará também, para os valores de proveitos, custos e margem de 2017, a informação mais recente entretanto disponível, constante do relatório do SCA dos CTT, referente a 2017.

Desta forma, da atualização das estimativas de tráfego e custos para os serviços reservados e da inflação (valores atualizados conforme mencionado anteriormente), resulta uma variação máxima de preços igual a IPC-4,4% face à variação de IPC-11,6% que constava do SPD, conforme Tabelas 21 e 22.

**Tabela 21 - Variação de preços para o período de 01.01.2019 a 31.12.2020 (considerada no SPD)**

Variável	Ano		
	2018	2019	2020
Inflação	1,5%	1,7%	2,2%
Varição do tráfego	-8,3%	-9,1%	-10,0%
Varição dos custos totais	-3,3%	-3,5%	-3,8%
Varição dos custos unitários	5,4%	6,1%	6,9%
Varição dos preços em 2018	-0,5%	-	-
Varição média anual dos proveitos unitários (em 2019-20) para se obter margem nula	-9,64%		

<b>Varição de preços (IPC - X) em 2019 e 2020*</b>	<b>IPC - 11,6%</b>
--	--------------------

Fonte: ANACOM

<sup>46</sup> Tal como no caso do cabaz dos serviços de correspondências, encomendas e correio editorial, o peso dos custos dos serviços reservados nos custos dos CTT não se altera de forma significativa.

\* Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020, ou seja, inflação = 1,95%.

**Tabela 22 - Variação de preços para o período de 01.01.2019 a 31.12.2020 (a considerar na decisão final)**

Variável	Ano		
	2018	2019	2020
Inflação	1,34%	1,68%	1,65%
Variação do tráfego	-12,5%	-14,0%	-15,0%
Variação dos custos totais	-4,25%	-4,63%	-4,88%
Variação dos custos unitários	9,42%	10,9%	11,91%
Variação dos preços em 2018	-0,5%	-	-
Variação média anual dos proveitos unitários (em 2019-20) para se obter margem nula	-2,76%		

<b>Variação de preços (IPC - X) em 2019 e 2020*</b>	<b>IPC - 4,4%</b>
---	-------------------

Fonte: ANACOM

\* Considerando no cálculo do X apenas as inflações médias de 2019 e 2020, ou seja, inflação = 1,66%.

Tendo em conta a fórmula IPC-4,4%, a ANACOM estima a seguinte evolução da margem dos serviços reservados, atingindo-se uma margem nula em 2020.

**Tabela 23 - Margens dos serviços reservados (estimativa da ANACOM)**

[IIC]

	2016	2017	2018 P	2019 P	2020 P
Proveitos (euros)					
Custos (euros)					
Margem (euros)					
Margem (%)					
Tráfego					
Preço unitário (euros)					
Custo unitário (euros)					

[FIC]

Fonte: 2016 e 2017 - SCA, 2018-2020 – estimativas ANACOM com base nas estimativas de tráfego dos CTT.

### 3.7. Princípio da orientação dos preços para os custos

Segundo os **CTT**, em tese, a opção pelo princípio da orientação dos preços para os custos visa garantir uma gestão correta do SU e evitar distorções da concorrência, de forma e evitar que um operador possa aplicar preços excessivos nos segmentos menos competitivos, com objetivos anticoncorrenciais.

De acordo com os CTT, tal como a ANACOM aponta no SPD, até agora não existe uma densificação do princípio da orientação dos preços para os custos no âmbito da regulação

do sector postal. No entanto, com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>47</sup> e em algumas decisões da Comissão Europeia<sup>48</sup> é, segundo os CTT, possível apontar alguns aspectos relevantes nesta matéria<sup>49</sup>, nomeadamente:

- a) O princípio da orientação dos preços para os custos significa, em termos gerais, que os preços devem ser ajustados de forma a que as receitas estejam balanceadas com os custos.
- b) Os preços devem refletir os custos incorridos pela empresa.
- c) Deve ser garantida uma remuneração razoável ao PSU de forma a assegurar o desenvolvimento a longo prazo e a modernização das infraestruturas.

Adicionalmente, segundo os CTT, na Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras de concorrência ao sector postal e à apreciação de certas medidas estatais referentes aos serviços postais (98/C 39/02), é referido o seguinte: “(...) o preço de serviços concorrenciais oferecidos pelo operador mencionado no ponto 4.2 [i.e., operador postal a quem os Estados-membros tenham concedido direitos especiais ou exclusivos para prestarem certos serviços postais] deve, em princípio, devido à dificuldade de imputação dos custos comuns, ser, pelo menos, equivalente aos custos totais médios da prestação. Tal significa a cobertura dos custos diretos e uma proporção adequada dos custos comuns e gerais do operador”.

Segundo os CTT, daqui decorre que o princípio da orientação dos preços para os custos, no sector postal, implica que os preços sejam estabelecidos de forma a que, no mínimo, permitam cobrir os custos variáveis e uma proporção adequada dos custos fixos incorridos na gestão da rede, prevendo-se, ainda, uma adequada taxa de remuneração do custo de capital incorrido<sup>50</sup>.

Segundo os CTT, no SPD em análise, a ANACOM predispõe-se flexibilizar a aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos, vindo a reconhecer que a obrigação de

---

<sup>47</sup> Casos C-83/01, C-93/01 e C-94/01.

<sup>48</sup> Decisões 97/114/EC, 97/310/EC, 97/603/EC e 97/607/EC.

<sup>49</sup> Que, referem os CTT, são reconhecidos nos relatórios gerais da CERP - *Recommendation on Best Practices for Price Regulation* (de outubro de 2009) e do ERPG - *Report on Tariff Regulation in a Context of Declining Volumes* (de novembro de 2014).

<sup>50</sup> Cf. página 10 do relatório da CERP.

orientação dos preços para os custos, aplicada em simultâneo com a aplicação de um mecanismo de controlo de preços<sup>51</sup>, pode limitar a flexibilidade dos CTT para atuar num mercado que se encontra liberalizado e pode impedir os CTT de alinhar os preços com o seu nível de procura global ou de cada serviço. Propõe assim a ANACOM, segundo os CTT, avaliar a evolução de cada serviço e considerar, em especial, propostas de variações médias anuais de preços significativas (acima ou abaixo de 10%) e propostas de preços de que resultem variações da margem significativas (superiores ou inferiores a 10 pontos percentuais), deixando nestes intervalos margem aos CTT para definir os seus preços.

Neste sentido, os CTT concordam com a perspetiva da ANACOM, de flexibilizar a aplicação da obrigação de orientação dos preços para os custos, não apenas porque, como referido, permite alinhar de forma mais substancial os preços praticados com a procura, mas também porque é uma abordagem mais compatível com a circunstância de o mercado estar integralmente liberalizado desde 2012. Além disto, de acordo com o artigo 14.º, n.º 1, alínea b), da Lei Postal, o princípio da orientação dos preços para os custos deve incentivar a prestação eficiente do SU, justificando-se assim plenamente, no entender dos CTT, uma revisão da aplicação deste princípio nos termos propugnados pela ANACOM.

Na análise da orientação dos preços para os custos, a ANACOM refere ainda no SPD que *“terá como referência os custos subjacentes ao serviço, produzidos e reportados pelo SCA dos CTT de acordo com as regras de alocação dos custos que decorrem da Lei Postal, salvo se outra regra for definida pela ANACOM ao abrigo dos artigos 15.º e 16.º da Lei Postal. Neste âmbito, a ANACOM terá como referência a relação entre os preços de cada serviço e os custos totais subjacentes ao serviço, bem como a relação entre os preços de cada serviço e o somatório: (i) dos custos que sejam diretamente atribuíveis ao serviço (custos diretos); (ii) de uma parte dos custos comuns de prestação dos serviços, o que inclui uma parte dos vulgarmente designados custos conjuntos; e (iii) de uma remuneração razoável do PSU (isto é cobrir a parte de custo de capital que seja alocada ao serviço)”*.

---

<sup>51</sup> Feito este enquadramento, os CTT mencionam que, até agora, a metodologia de análise das propostas de preços do SPU que tem sido adotada pela ANACOM envolvia a análise da orientação dos preços para os custos da totalidade de um cabaz de serviços, bem como a avaliação de cada serviço considerado individualmente, nomeadamente em termos de evolução prevista para a respetiva margem.

Refere ainda a empresa que, em conjunto com esta abordagem, a ANACOM tem vindo também a aplicar um mecanismo de controlo de preços (*price-cap*) que estabelece, para cada ano, variações máximas de preços para o cabaz de serviços respetivamente considerado.



Embora esta abordagem esteja alinhada com os relatórios atrás indicados, nomeadamente da CERP e do ERPG, em relação à referência à eventual tomada de decisão ao abrigo dos artigos 15.º e 16.º da Lei Postal, os CTT referem não alcançar o seu sentido, uma vez que, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, compete à ANACOM apenas aprovar os sistemas de contabilidade analítica dos CTT, mas não adotar regras de repartição de custos diferentes das estabelecidas na Lei Postal.

Menciona também a ANACOM que, no caso de situações em que a *“segunda relação acima referida seja negativa, os CTT devem apresentar, juntamente com a proposta de preços, informação detalhada e circunstanciada justificativa dessa situação, incluindo toda e qualquer informação adicional sobre custos relevante”*<sup>52</sup>.

Relativamente a este último ponto, e afirmando que os custos subjacentes a cada serviço provêm do SCA, de acordo com regras de alocação de custos estabelecidas, os CTT afirmam não compreender que tipo de informação detalhada a ANACOM pretende que seja apresentada a nível dos custos comuns de prestação dos serviços. Por conseguinte, propõem que a ANACOM clarifique este aspecto na decisão final.

A **DECO** não rejeita à partida a possibilidade de se introduzir um maior grau de flexibilidade na análise da aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos, mas teme que tal venha a ter como consequência um aumento significativo dos preços de alguns serviços no segmento ocasional, para além do que seria aceitável.

Defende aquela Associação que a uma maior flexibilidade deverá corresponder 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 âmbito do cumprimento do princípio da acessibilidade dos preços a todos os utilizadores.

Refere a DECO que a ANACOM se propõe, de facto, avaliar a evolução de cada serviço. No entanto, ao referir que prestará atenção a propostas de variações médias anuais de preços significativas, afirmando que dará especial atenção a aumentos ou reduções de preços superiores a 10% e 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 pontos percentuais, está, efetivamente, segundo o seu

---

<sup>52</sup> Cf. pág. 22 do SPD.

entendimento, a estabelecer um limite pelo qual os CTT deverão orientar as suas propostas de aumentos de preços<sup>53</sup>.

A DECO concorda que continue a ser aplicada uma regra de variação máxima de preços, mecanismo que tendencialmente pode contribuir para uma melhoria da eficiência operacional. Porém, refere que nunca poderá concordar com aumentos de preços, no segmento ocasional, na ordem dos 10% para serviços do cabaz do SPU.

### **Entendimento da ANACOM**

Concordando em geral os **CTT** com a abordagem seguida pela ANACOM, apenas há que comentar a referência no SPD aos artigos 15.º e 16.º da Lei Postal e à informação detalhada que se prevê no SPD que os CTT apresentem caso a “relação entre os preços de cada serviço e o somatório: (i) dos custos que sejam diretamente atribuíveis ao serviço (custos diretos); (ii) de uma parte dos custos comuns de prestação dos serviços, o que inclui uma parte dos vulgarmente designados custos conjuntos; e (iii) de uma remuneração razoável do PSU (isto é cobrir a parte de custo de capital que seja alocada ao serviço)” seja negativa.

A Lei prevê, no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, regras de alocação de custos. O n.º 3 do mesmo artigo prevê que outros sistemas possam ser aplicados desde que compatíveis com o disposto no artigo 15.º. Do n.º 4 do artigo 16.º resulta, nomeadamente, que compete à ANACOM aprovar o SCA. Assim, o sentido do que é referido no SPD é tão só que pode, dos n.ºs 3 e 4 do artigo 16.º, resultar por exemplo que outras regras de alocação de custos sejam aprovadas pela ANACOM.

No que respeita à informação que a ANACOM pretende que seja apresentada, esta diz respeito a informações que justifiquem a eventualidade de um determinado preço ser inferior à soma (i) dos custos que sejam diretamente atribuíveis ao serviço (custos diretos); (ii) da parte dos vulgarmente designados custos conjuntos afetos ao serviço; e (iii) de uma remuneração razoável do PSU (isto é a parte do custo de capital alocada ao serviço). Ou

---

<sup>53</sup> Ao referir que considera pouco provável que, por si só, aumentos ou reduções de preços inferiores a 10% e/ou de margens inferiores a 10 pontos percentuais, se reflitam em preocupações em termos de acessibilidade dos utilizadores aos serviços objeto desta decisão, a DECO entende que a ANACOM está, implicitamente, a indicar aos CTT a bitola pela qual deverá orientar as suas propostas de preços, de modo a que sejam aceites sem entraves.

seja, se o preço não for suficiente para cobrir aquela soma, devem os CTT remeter todas as informações relevantes que expliquem tal situação.

Relativamente à preocupação da **DECO** quanto aos novos critérios de verificação do cumprimento da orientação dos preços para os custos e sua possível implicação em termos de acessibilidade, a ANACOM clarifica que as variações de preços de 10% mencionadas no SPD são apenas variações indicativas.

Como decorre do SPD, a ANACOM analisará não só as variações de preços propostas, como também as variações da margem que decorrem das mesmas e terá ainda em consideração o princípio da acessibilidade dos preços, pelo que propostas de aumentos de preços serão analisadas tanto à luz do cumprimento do princípio da orientação para os custos como também à luz do cumprimento do princípio da acessibilidade.

Acresce que, globalmente as variações de preços do cabaz estarão também limitadas, pelo que aumentos de preços mais significativos de algumas prestações ou serviços terão como consequência imediata menores aumentos ou manutenções ou reduções de preços noutros, de modo a que seja cumprida a variação máxima de preços permitida para cada ano.

### **3.8. Princípio da acessibilidade dos preços e mecanismo de controlo de preços**

Segundo os **CTT**, o princípio da acessibilidade dos preços reflete uma das principais dimensões do SPU, isto é, a disponibilização de determinadas prestações, socialmente relevantes, a um preço acessível e comportável para a generalidade da população.

Tal como a ANACOM refere no SPD<sup>54</sup>, o princípio da acessibilidade tem sido assegurado nos Estados-Membros através da aplicação de variações máximas de preços e de mecanismos de controlo individual dos preços e serviços<sup>55</sup>. A nível nacional, a ANACOM tem vindo a aplicar um mecanismo de controlo de preços (*price-cap*) ao abrigo do disposto no artigo 14.º, n.º 8, alínea b), da Lei Postal.

---

<sup>54</sup> Cf. pág. 22.

<sup>55</sup> A nível europeu, os reguladores optam por diferentes metodologias de controlo do cálculo de preços, combinando procedimentos *ex-ante* ou *ex-post* e optando por aplicar ou não variações máximas de preços. Os procedimentos *ex-ante* baseiam-se na evolução das variáveis relevantes para o cálculo dos proveitos, sendo posteriormente efetuada uma correção pelos valores. Os procedimentos *ex-post* são efetuados em função dos valores corridos e com vista a uma redistribuição de resultados entre empresas e consumidores. O *price-cap* é o mecanismo *ex-ante* que define as condições sob as quais o reajuste tarifário pode ser realizado periodicamente, definindo limites para o estabelecimento dos valores tarifários praticados.

Referem os CTT que, neste SPD, a ANACOM entende que é de manter a aplicação de um mecanismo de controlo de preços para o triénio 2018-2020, manutenção essa que os CTT questionam, pelas seguintes razões:

- a) Em primeiro lugar, segundo os CTT, a ANACOM propõe a aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos, com limitações ao nível das possíveis variações de preços (acréscimos ou reduções no sentido atrás explicado). Ora, para os CTT, este princípio deveria ser suficiente para acautelar o interesse público que está em causa.

Em particular, os CTT afirmam não compreender o racional económico subjacente a um maior nível de regulação de preços num mercado liberalizado, onde concorrem com outros operadores. Saliendam que o sistema de *price-cap* se revela mais adequado como forma de regulação de preços em ambientes de monopólio ou de transição para a concorrência, situação esta que já não constitui o paradigma atual no sector postal.

Em linha com o preconizado no relatório da CERP, entendem os CTT que a tendência deveria ser de maior liberdade de atuação, tanto mais que, sendo a variação de preços supervisionada pela ANACOM, existe já um mecanismo de controlo efetivo de preços que deveria dispensar a implementação de mecanismos de controlo adicionais.

- b) Em segundo lugar, os CTT entendem que o princípio da acessibilidade, embora muito relevante, não é absoluto, tendo forçosamente de se compatibilizar com outros princípios que enformam o ordenamento jurídico do sector postal. De resto, referem que o artigo 14.º, n.º 8, alínea b), da Lei Postal determina que a aplicação de mecanismos de controlo de preços apenas é válida na medida em que tal seja necessário para: (i) promover a concorrência ou (ii) defender os direitos e interesses dos utilizadores. No caso concreto, os CTT questionam que estas condições estejam preenchidas.

Quanto à promoção da concorrência, nada no SPD faz antecipar, segundo os CTT, que a manutenção de um mecanismo de controlo de preços seja necessária para atingir este objetivo (acrescentam os CTT que, embora este mecanismo tenha estado em vigor nos últimos anos, não se verificou uma correlação entre a existência de um *price-cap* e um

aumento significativo da concorrência como, de resto, a ANACOM acaba por concluir no SPD).

Quanto à defesa dos direitos e interesses dos utilizadores, argumentam os CTT que os dados existentes não parecem suportar a necessidade da aplicação de um mecanismo de controlo de preços. Pelo contrário, segundo os CTT os elementos constantes do SPD reforçam esta conclusão<sup>56</sup>.

No que diz respeito às empresas, os CTT referem que a ANACOM afirma<sup>57</sup> que os custos dos envios postais já poderão ter um peso relevante, nomeadamente a nível das pequenas e médias empresas. No entanto, não apresenta qualquer dado ou informação que possa consubstanciar esta afirmação.

Em suma, resulta para os CTT que do exposto não está minimamente demonstrado que a manutenção de um mecanismo de controlo de preços seja necessária para promover a concorrência ou defender os direitos e interesses dos utilizadores. Como tal, os CTT consideram que a fixação dos preços do SPU deverá reger-se unicamente pelos princípios tarifários gerais constantes do artigo 14.º, n.º 1, da Lei Postal, sendo esta moldura legal suficiente para incentivar uma prestação eficiente e sustentada do SPU e proteger o interesse dos utilizadores.

De referir, por fim, que no Anexo 3 à pronúncia dos CTT está disponível uma análise comparada do mecanismo de controlo de preços em vários países, a qual visa demonstrar que a aplicação deste mecanismo tem em vista um cabaz de serviços mais reduzido do que o cabaz de serviços considerado em Portugal.

A **DECO** concorda que em 2018 se apliquem os critérios de formação de preços do SPU definidos para o triénio 2015-2017 pela deliberação da ANACOM de 21.11.2014<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Com efeito, segundo os CTT, a ANACOM aponta na página 23 do SPD que os dados do Inquérito às Despesas das Famílias de 2015-2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE) demonstram que os serviços postais têm um peso negligenciável no cabaz de compras das famílias portuguesas (em média 3 euros num total de 23 635 Euros por ano). Dito de outra forma, do referido inquérito resulta, para os CTT, que os serviços postais têm vindo a perder importância na vida das famílias portuguesas, sendo cada vez mais um produto a que se recorre de forma pontual ou episódica, estando assim a perder o sentido de "essencialidade" que teve no passado.

<sup>57</sup> Na página 23 do SPD.

<sup>58</sup> Segundo a DECO, para que assim não fosse, a ANACOM deveria ter iniciado mais cedo o processo agora em curso, de modo a que a data de conclusão da decisão final dos critérios de formação dos preços para o triénio 2018-2020 permitisse a aplicação das novas regras já em 2018.

Igualmente, a DECO concorda com a aplicação dos princípios da transparência e da não-discriminação nos moldes em que a ANACOM os perspetiva.

A DECO defende que a obrigação de transparência é apropriada enquanto elemento limitador de eventuais comportamentos não concorrenciais e discriminatórios. Segundo aquela Associação, sendo os preços e demais condições praticadas conhecidos pelos concorrentes e pelo regulador, eventuais situações de comportamento prejudicial à concorrência tornam-se mais visíveis, ao mesmo tempo a obrigação de transparência permite, também, que os concorrentes possam preparar as respostas competitivas que considerem adequadas.

Ainda segundo a DECO, a publicação de informação beneficia, igualmente, o utilizador que, mais bem informado, poderá efetuar escolhas mais eficientes e que melhor se adequam às suas necessidades.

A DECO considera adequadas as obrigações agora definidas pela ANACOM em matéria de publicação pelos CTT dos preços e descontos dos serviços que integram a oferta do SPU abrangida por esta decisão.

Como já suprarreferido, a DECO considera que devem ser aplicados os princípios da orientação dos preços para os custos e da acessibilidade, criticando a falta de dados analíticos e quantificados dos CTT tendo em vista a fundamentação dos critérios de formação dos preços propostos pela ANACOM.

A DECO entende que os critérios de formação dos preços dos serviços que integram o SPU devem incentivar uma prestação eficiente, pretendendo-se garantir uma correta gestão do SPU e evitar distorções da concorrência e, simultaneamente, garantir a acessibilidade dos preços a todos os utilizadores.

### **Entendimento da ANACOM**

A ANACOM entende que a manutenção do mecanismo de controlo de preços proposto é adequada, para além dos motivos constantes do SPD, pelas razões que de seguida se identificam.

Referem os **CTT** que o sistema de variação máxima de preços revela-se mais adequado como forma de regulação de preços em ambientes de monopólio ou de transição para a concorrência, situação que já não constitui o paradigma atual do sector postal.

Sobre este aspecto salienta-se que, sendo certo que o sector se encontra liberalizado *de jure*, importa ter também presente que os CTT ainda detêm significativas quotas de mercado no sector, no âmbito do SPU, globalmente detendo uma posição de cerca de quase 100%, estável ao longo de vários anos, não se identificando por isso uma concorrência efetiva (o mesmo se aplica especificamente aos segmentos, do serviço universal, de encomendas e correio editorial, conforme já exposto anteriormente, cujas quotas de mercado, significativas, se têm mantido relativamente estáveis). O facto de, como afirmam os CTT, não ter emergido concorrência durante o período de vigência dos critérios de formação de preços referentes ao triénio 2015-2017, é só mais um motivo pelo qual esta Autoridade entende que tal mecanismo de preços se deve manter.

Relativamente ao relatório do CERP mencionado pelos CTT (*Recommendation on Best Practices for Price Regulation*), importa referir que se trata de um documento de outubro de 2009, sendo que àquela data se perspetivava que da liberalização postal resultassem níveis de concorrência mais significativos do que os que efetivamente se verificam. Tal pode-se constatar em vários relatórios recentes do ERGP, nomeadamente o “*ERGP PL (17) 38 - Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator (in terms of competition, prices and quality of service)*”, que, por exemplo, conclui que o sector postal é altamente concentrado.

No que respeita à aplicação da variação máxima de preços aos serviços, visa-se assegurar de modo objetivo a aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos, criando ao mesmo tempo incentivos para uma prestação eficiente do SPU e contribuindo para garantir a acessibilidade dos preços. Acresce que, aplicando-se a variação máxima de preços, os CTT mantêm a flexibilidade necessária para fixar os preços de cada prestação de serviço, desde que em obediência aos princípios tarifários aplicáveis da orientação para os custos, acessibilidade, transparência e não discriminação, conforme também defendido por aquele operador.

Ou seja, do conjunto de instrumentos de controlo de preços disponível, o que se apresenta no SPD é aquele que garante uma maior flexibilidade na atuação dos CTT, permitindo, para além da proteção dos interesses dos utilizadores que tenham limitadas opções alternativas



aos CTT, através da limitação dos aumentos de preços: (i) limitar o aumento da margem global dos CTT no SPU; (ii) incentivar os CTT a serem mais eficientes na prestação dos serviços alvo das variações máximas de preços.

Não obstante a despesa com serviços postais das famílias portuguesas ser negligenciável, esta Autoridade entende que o PSU deve garantir o acesso a serviços postais em todo o território português, a preços acessíveis a todo e qualquer utilizador que queira utilizar tais serviços, incluindo utilizadores mais desfavorecidos financeiramente.

A fixação de uma variação máxima de preços contribui assim para defender os interesses dos utilizadores, tanto mais que a experiência recente demonstra que os CTT têm utilizado anualmente as variações máximas de preços permitidas pelas regras de formação de preços fixadas pela ANACOM.

Relativamente a dados sobre clientes empresariais, nomeadamente PME, os custos com serviços postais podem ser relevantes para alguns utilizadores, designadamente para aqueles cuja atividade dependa em muito da distribuição de envios postais. Conforme referido no SPD (página 23), os serviços postais terão um papel relevante para as entidades expedidoras de correio editorial, assumindo também os custos com os serviços postais um papel relevante nos custos destas entidades, nomeadamente face à capacidade destas em fazer repercutir atempadamente no valor das assinaturas aumentos de preços que se verifiquem.

### **3.9. Comentários ao anexo ao SPD**

Segundo os **CTT**, há alguns aspectos que vale a pena comentar especificamente, por não terem sido abordados em pontos anteriores do SPD. Trata-se, em concreto, dos artigos 14.º e 15.º dos “Critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço postal universal” (no âmbito e para os efeitos do artigo 14.º da Lei Postal).

#### **Artigo 14.º**

No que diz respeito ao artigo 14.º, relativo ao “Incumprimento dos níveis de qualidade de serviço”, os CTT consideram que este artigo é dispensável, uma vez que já se encontra previsto um artigo idêntico no SPD sobre os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos



de desempenho associados à prestação do SPU. De resto, os n.ºs 2 e 3 deste artigo limitam-se, segundo os CTT, a repetir regras já formulados neste procedimento.

Em todo o caso, quanto ao n.º 1 deste artigo, define a ANACOM que “a *variação de preços do cabaz de serviços composto pelos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas está condicionada ao cumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal definidos pela ANACOM ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º da Lei Postal*”.

Quanto a esta disposição, entendem os CTT que é necessário, no mínimo, proceder a uma clarificação do texto, uma vez que a variação dos preços não pode estar condicionada ao cumprimento dos objetivos de desempenho. Segundo os CTT, nada na lei o permite. O que a Lei Postal admite é a aplicação do mecanismo de compensação previsto no artigo 47.º, pelo que a seu ver é fundamental clarificar este aspecto na decisão final da ANACOM, sob pena de a redação poder dar azo a interpretações erradas<sup>59</sup>.

### **Artigo 15.º**

No que diz respeito ao artigo 15.º, a ANACOM determina no n.º 3 que os critérios propostos no SPD dever-se-ão manter em vigor até aprovação pela ANACOM de uma nova decisão. Defendem os CTT que este aspecto não é aceitável uma vez que, terminando a concessão em 31.12.2020, deixa de existir a necessária base para que a deliberação da ANACOM mantenha a sua vigência, desde logo, porque os CTT perdem a qualidade de PSU.

Consideram, assim, os CTT que a ANACOM deverá prever que a deliberação a aprovar se mantém em vigor até 31.12.2020, data do termo da concessão do SPU.

### **Entendimento da ANACOM**

Relativamente ao artigo 14.º do anexo ao SPD, esta Autoridade não vê qualquer inconveniente em que, dada a inegável relação entre a qualidade de serviço a observar no âmbito do serviço universal e os preços aplicáveis às prestações que o integram, se preveja nesse artigo, de modo coerente, o que também está previsto no SPD sobre os parâmetros

---

<sup>59</sup> Para os CTT, qualquer outra interpretação seria inadmissível, e corresponderia a uma repetição excessiva e sem justificação das sanções (já previstas) para o incumprimento das obrigações de qualidade do SPU.

de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal, pelo que se considera de manter a previsão do artigo 14.º do anexo ao SPD.

No que respeita ao seu n.º 1, embora considerando que o mesmo não dispõe sobre algo contrário à lei, nem se entendendo a clarificação que os CTT julgam necessária, até porque articulado semelhante, com o mesmo objetivo, já hoje está estabelecido nos critérios de formação de preços fixados pela ANACOM em 30.12.2014, não tendo os CTT efetuado, à data e perante o mesmo enquadramento legal, idêntica observação, a ANACOM entende proceder à alteração do artigo 14.º.

Assim, o artigo 14.º passará a ter a seguinte redação:

**“Artigo 14.º**

***Incumprimento dos níveis de qualidade de serviço***

- 1. Em caso de incumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal definidos pela ANACOM ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º da Lei Postal, aplica-se o mecanismo de compensação previsto no artigo 47.º da mesma Lei, concretizado na decisão da ANACOM referente aos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal a aplicar no triénio 2018-20.*
- 2. Em caso de incumprimento verificado em 2017, aplica-se à variação de preços de 2018 o mecanismo de compensação definido na deliberação da ANACOM, de 30.12.2014.*

Em relação ao comentário dos CTT ao n.º 3 do artigo 15.º, sobre a manutenção dos critérios de formação de preços após 2020, considera-se que a sua vigência se aplica apenas e só se os CTT se mantiverem, após 2020, como empresa prestadora do serviço postal universal, cenário em que a decisão que agora se aprova terá aplicação até nova decisão desta Autoridade. Para esse entendimento concorre, aliás, a redação do n.º 2 do referido artigo 15.º.

Sem prejuízo, e por forma a reforçar o entendimento *supra* exposto, o n.º 3 do artigo 15.º passará a ter a seguinte redação:

“3. Caso os CTT se mantenham como empresa prestadora do serviço postal universal após 31.12.2020, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal durante os anos 2019 e 2020, mantêm-se em vigor 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.”

### **3.10. Fatores de correção de tráfego e da inflação**

A DECO entende que, em face do grau de incerteza quanto à evolução do tráfego no período de aplicação desta regra de preços, se justifica continuar a incluir um fator de correção de tráfego (FCQ) que tenha em conta desvios verificados entre o tráfego previsto para efeitos de definição da fórmula da variação máxima anual de preços e o tráfego que venha a ser observado, corrigindo-se assim parte dos desvios que se verifiquem na margem percentual dos serviços objeto desta regra de preços, nos moldes propostos pela ANACOM.

Entende também a DECO que, como proposto pela ANACOM, deve continuar a incluir-se na regra de formação de preços um fator de correção da inflação (FCIPC), que visa incorporar na variação anual máxima de preços desvios verificados face à inflação inicialmente prevista para o ano anterior.

#### **Entendimento da ANACOM**

A ANACOM concorda com a posição da DECO e tenciona manter os fatores de correção de tráfego e inflação nas fórmulas das variações máximas de preços definidas na decisão final.

### **4. Conclusão**

Tendo em consideração os contributos recebidos e à luz dos entendimentos acima expostos, a ANACOM reconhece a necessidade de proceder à alteração do SPD nos seguintes pontos:

- a) Revisão das estimativas de evolução do tráfego (incluindo alteração da metodologia de previsão adotada), inflação e dos custos no período. Destas alterações resultam alterações na:

- Variação máxima de preços permitida para 2019 e 2020 para o cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial, a qual passa a ser de IPC - 1,33%, em vez de IPC - 1,28%.
  - Variação máxima de preços permitida para 2019 e 2020 para o cabaz de serviços reservados, a qual passa a ser de IPC - 4,4%, em vez de IPC - 11,6%.
- b) Relativamente à variação máxima do correio normal até 20 gramas, do segmento ocasional, no período 2019-2020, passa-se a admitir que, quando a aplicação da variação máxima de preços permitida para estes envios conduzir num determinado ano a um aumento do preço inferior a 1 cêntimo, não permitindo assim a aplicação de um preço, arredondado ao cêntimo, superior, permite-se que essa variação de preço não utilizada nesse ano possa ser utilizada no ano seguinte, em qualquer caso devendo ser respeitada a variação máxima de preços permitida em cada ano para o cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial.

Mais se entende proceder, para além de meras correções editoriais e atualização de informações de mercado e/ou outras, a uma alteração do texto do artigo 9.º relativamente ao princípio da orientação dos preços para os custos, de modo a clarificar as informações de custos face às quais a ANACOM avaliará os proveitos (ou seja, avaliará a margem dos serviços), e à alteração dos artigos 14.º e 15.º nos moldes acima assinalados.

Dada a alteração da metodologia de previsão de tráfego, que considera novos pressupostos, a ANACOM considera que essa alteração deve ser submetida a novos procedimentos de:

- a) audiência dos CTT – Correios de Portugal, S.A., nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo;
- b) audiência das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do disposto no artigo 43.º da Lei Postal; e
- c) procedimento de consulta pública, nos termos do artigo 9.º da Lei Postal.

A variação máxima de preços aplicável ao cabaz de serviços não reservados (correspondências, correio editorial e encomendas) fica dependente da decisão final a

adotar sobre a referida metodologia de previsão de tráfego desse cabaz para o triénio 2018-2020.