

Data: 20 de Fevereiro de 2018

N. Refª : PARC-000011-2018

Assunto: Sentido provável de decisão sobre os critérios de4 fixação dos preços do serviço postal universal para 2018-2020

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral



(Ana Cristina Tapadinhas)

I. Enquadramento:

1. Por deliberação de 11 de janeiro de 2018, o Conselho de Administração da ANACOM aprovou o sentido provável de decisão (SPD) sobre os critérios de fixação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020.

A Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal), alterada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro e pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril, estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º, a Lei Postal visa definir as condições de prestação de serviços postais em plena concorrência; assegurar a prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal; e estabelecer os direitos e interesses dos utilizadores, em especial dos consumidores. Na prossecução destes objetivos, devem ser observados, entre outros, os seguintes princípios (artigo 2.º, n.º 2): assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e a qualidade do serviço universal; assegurar a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do serviço universal; e assegurar a proteção dos utilizadores no seu relacionamento com os prestadores de serviços postais, designadamente no tratamento e resolução de reclamações.

2. Nos termos da Lei Postal, o serviço universal é entendido como a oferta de serviços postais definida na Lei, com qualidade especificada, disponível de forma permanente em todo o território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais (artigo 10.º, n.º 1). O serviço universal integra, no âmbito nacional e internacional (artigo 12.º): um serviço postal de envios de correspondências (excluindo

a publicidade endereçada), de livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas até 2 kg de peso e de encomendas postais até 10 kg de peso, um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado. Compreende ainda a entrega no território nacional de encomendas postais recebidas de outros Estados-Membros da União Europeia com peso até 20 kg.

Os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT) são, até 31.12.2020, a entidade concessionária da prestação do serviço postal universal em território nacional (n.º 1 do artigo 57.º), competindo à ANACOM, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, fixar, para um período plurianual mínimo de três anos, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal.

Segundo a Lei Postal, a formação dos preços dos serviços postais que integram a oferta do serviço universal obedece aos seguintes princípios (n.º 1 do artigo 14.º): acessibilidade a todos os utilizadores; orientação para os custos, devendo os preços incentivar uma prestação eficiente do serviço universal; transparência e não discriminação.

3. No quadro destes princípios, a ANACOM pode: determinar, por motivos de interesse público, devidamente fundamentados, a uniformidade tarifária no serviço de correspondência com peso inferior a 50 gramas, com aplicação de um preço único em todo o território, sem prejuízo de o prestador do serviço universal (CTT) celebrar com os utilizadores acordos individuais em matéria de preços especiais; impor mecanismos de controlo de preços, incluindo limites máximos de preços, na medida em que isso seja necessário para promover a concorrência ou defender os interesses dos utilizadores; determinar que alguns serviços postais destinados a serem utilizados por cegos e amblíopes sejam prestados gratuitamente.

Em caso de incumprimento dos objetivos de desempenho (de qualidade) associados à prestação do serviço universal, a ANACOM deve, de acordo com os princípios da proporcionalidade, da adequação, da não-discriminação e da transparência, aplicar mecanismos de compensação destinados aos utilizadores do serviço universal.

II. Comentários na generalidade:

1. A presente deliberação visa, no quadro das competências da ANACOM, fixar os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que integram o serviço universal, prestados pelos CTT, ao abrigo da Lei Postal, a vigorarem no triénio 2018 a 2020.

De acordo com o definido pela ANACOM, aos preços a aplicar no ano de 2018 aplicam-se os critérios de formação de preços para o triénio 2015-2017 definidos na decisão de 21.11.2014, retificada por decisão de 25.06.2015. Os novos critérios, estabelecidas no presente SPD, serão aplicados aos preços a vigorar em 2019 e 2020.

Antes de mais, cumpre-nos dizer que a DECO tem defendido, desde sempre, a garantia, em todo o território nacional, de um serviço postal universal sustentável e de alta qualidade para todos os utilizadores. Deste modo, não podemos deixar de concordar, genericamente, com a aplicação dos princípios de transparência e não discriminação e da uniformidade tarifária.

2. Já no que respeita aos princípios da orientação para os custos e acessibilidade, que consideramos igualmente importantes, questionamos sobre como será possível garantir que o prestador do serviço universal (CTT) se encontra a trabalhar de forma custo-eficiente.

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

Sem prejuízo do reconhecimento dos princípios, a DECO não pode deixar de criticar a falta de dados analíticos e quantificados do operador CTT tendo em vista a fundamentação dos critérios de fixação dos preços propostos. De facto, por exemplo, toda a informação relativa a margens está classificada como informação confidencial, impedindo esta Associação de se pronunciar com maior objetividade sobre o documento.

Note-se que 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 serviço postal universal, aprovado por deliberação de 29 de julho de 2013 (e depois extinto por inutilidade superveniente), 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'.

O sistema de preços dos serviços que compõem o serviço postal universal obedece ao princípio da orientação para os custos, cuja aplicação deve efetuar-se de forma progressiva, de modo a possibilitar o rebalanceamento gradual do preçário e garantir a acessibilidade dos preços a todos os utilizadores. A DECO reconhece este princípio, mas critica a ausência de dados públicos para fundamentar os critérios de fixação dos preços propostos pela ANACOM.

3. É fácil identificar o momento a partir do qual os preços dos serviços postais que compõem o serviço universal, 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.

Na sequência dos estrondosos aumentos verificados em 2013, mas enquadradas nos critérios a que devia obedecer a formação dos preços no triénio de 2015 a 2017, definidos por deliberação da ANACOM de 21.11.2014, as tabelas de preços apresentadas pelos CTT nos últimos anos revelaram-se extremamente penalizadoras para os consumidores. Exemplo disso é a evolução dos preços do selo do correio normal e do correio azul nacional, até 20 gramas, que se apresenta a seguir.

CTT - Evolução dos preços (€)

Ano	Correio normal *	Correio azul *
2005	0,30	0,45
2006	0,30	0,45
2007	0,30	0,45
2008 (1 de agosto)	0,31	0,47
2009	0,32	0,47
2010	0,32	0,47
2011	0,32	0,47
2012	0,32	0,47
2013 (1 de abril)	0,36	0,50
2013 (1 de novembro)	0,40	0,50
2014	0,42	0,50
2015	0,45	0,55
2016	0,47	0,58
2017	0,50	0,63

* Nacional, até 20 gramas

III. Comentários na especialidade:

1. A DECO concorda que em 2018 se apliquem os critérios de fixação de preços do serviço postal universal definidos para o triénio 2015-2017 pela deliberação da ANACOM de 21.11.2014.

Com efeito, 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.

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

A obrigação de transparência é apropriada enquanto elemento limitador de eventuais comportamentos não concorrenciais e discriminatórios. 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.

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.

3. Consideram-se adequadas as obrigações agora definidas pela ANACOM em matéria de publicação pelos CTT dos preços e descontos dos serviços que integram a oferta do serviço universal abrangida por esta decisão.

4. Como já suprarreferido, em relação aos princípios da orientação dos preços para os custos e da acessibilidade, consideramos deverem os mesmos ser aplicados, não podendo, uma vez mais, deixar de criticar a falta de dados analíticos e quantificados do operador CTT tendo em vista a fundamentação dos critérios de fixação dos preços propostos pela ANACOM.

A DECO entende que os critérios de fixação dos preços dos serviços que integram o serviço universal devem incentivar uma prestação eficiente. Pretende-se garantir uma

correta gestão do serviço universal e evitar distorções da concorrência e, simultaneamente, garantir a acessibilidade dos preços a todos os utilizadores.

Como consta no presente SPD, no que se refere à metodologia de análise das propostas de preços do serviço universal que tem vindo a ser adotada pela ANACOM, tem sido tomado em consideração o cabaz de serviços como um todo, ao mesmo tempo que cada serviço tem sido considerado individualmente, à luz do seu caso específico, nomeadamente em termos de evolução prevista para a respetiva margem. Esta metodologia de análise tem sido aplicada em simultâneo com a aplicação de um mecanismo de controlo de preços que estabelece, para cada ano, variações máximas de preços para o cabaz como um todo.

5. No âmbito da aplicação do princípio da orientação dos preços para os custos, a ANACOM tem considerado que, se a margem de um serviço for positiva num determinado ano, uma proposta de variação de preços para o ano seguinte estará em conformidade com o princípio da orientação dos preços para os custos se levar a uma redução da margem ou, pelo menos, não levar a um aumento da margem desse serviço. Ao contrário, se a margem do serviço em análise for negativa num determinado ano, uma proposta de aumento de preços para o ano seguinte estará em conformidade com o princípio da orientação dos preços para os custos se levar a uma melhoria da margem ou, no mínimo, não levar a uma deterioração da margem do serviço.

A ANACOM, para os anos de 2019-2020, considera que esta abordagem, aplicada em simultâneo com a aplicação de uma variação máxima de preços para o cabaz de serviços, deve ser revista porque, para além de tornar complexa a elaboração de uma proposta de preços pelos CTT, pode limitar a flexibilidade do operador para atuar num mercado que, apesar de continuar a apresentar défices de concorrência, se encontra liberalizado. Entende a ANACOM que tal limitação pode restringir eventuais práticas dos CTT que

consistam em alinhar os preços dos serviços com o seu nível de procura global, ou de cada serviço, reduzindo, teoricamente, o bem-estar social.

Assim, a ANACOM considera que o mecanismo de controlo de preços deverá continuar a ser aplicado em 2019-2020, mas que, no âmbito da análise da verificação do cumprimento da orientação dos preços para os custos passará apenas a ter em consideração o cabaz de serviços como um todo, deixando de ter em conta cada serviço individualmente. Considera a ANACOM que deste modo os CTT deverão poder, de uma forma mais eficiente e flexível, responder a variações da procura, quer entre serviços, quer a nível global, assegurando simultaneamente a prestação eficiente e sustentável do serviço universal.

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.

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.

6. A ANACOM propõe-se, 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, a estabelecer um limite pelo qual os CTT deverão orientar as suas propostas de aumentos de preços.

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, esta Autoridade está, implicitamente, a indicar aos CTT a bitola pela qual pela qual deverá orientar as suas propostas de preços, de modo a que sejam aceites sem entraves.

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, esta Associação nunca poderá concordar com aumentos de preços, no segmento ocasional, na ordem dos 10% para serviços do cabaz do serviço universal.

7. Concordamos, também, 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, não dispõe esta associação 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, não nos podemos pronunciar de forma objetiva sobre o valor da variação anual de preços proposta para 2019-2020.

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 (FCT) 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.

8. Entendemos também que, como proposto pela ANACOM, deve continuar a incluir-se na regra de fixação 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.

9. No que diz respeito à acessibilidade de preços e “como forma de proteção dos utilizadores, em particular os utilizadores residenciais e pequenas e médias empresas”, a ANACOM considera adequado continuar a definir uma variação anual máxima para o preço dos envios de correio normal nacional com peso até 20 gramas, que constitui a prestação com maior importância em termos de tráfego para o segmento dos utilizadores residenciais. Em 2018, a variação máxima aplicável é de 7,5%, em termos nominais, por aplicação dos critérios de formação dos definidos na decisão da ANACOM de 21.11.2014. Nos anos de 2019 e 2020 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.

A DECO sempre se manifestou contra a regra estabelecida na decisão da ANACOM de 21.11.2014, 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, congratulamo-nos que ANACOM venha agora alterar esta regra, substituindo-a por outra que consideramos mais adequada.

10. Finalmente, em relação aos serviços reservados aos CTT, estabelece-se que se deverá aplicar um price cap anual, em termos nominais, de IPC – 11,6%, em 2019 e 2020 (aplicando-se um fator de correção da inflação e um fator de correção do tráfego), o



qual, estima o regulador, permitirá anular, até ao final de 2020, a margem positiva estimada para 2017 para estes serviços. A confirmarem-se as estimativas de evolução dos custos, do tráfego e da inflação, concordamos com a aplicação desta regra de preços.