ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

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

VERSÃO PÚBLICA

[Página deixada intencionalmente em branco]

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

ÍNDICE

1 Enquadramento 1

2 Análise 7

2.1 Posição dos CTT 7

2.1.1 Fundamentação para revisão da regra da variação máxima anual de preços 7

2.1.1.1 Estimativa da inflação 9

2.1.1.2 Estimativa do tráfego 9

2.1.2 Cumprimento dos princípios tarifários 11

2.1.3 Proposta e pedido 14

2.2 Entendimento da ANACOM 16

2.2.1 Sobre o prolongamento da vigência dos critérios de formação de preços do SU 16

2.2.2 Sobre a revisão da regra de variação máxima anual de preços 17

2.2.2.1 Estimativa da inflação 20

2.2.2.2 Estimativa do tráfego 21

2.2.2.3 Apreciação global da regra definida nos critérios de fixação de preços e cumprimento dos princípios tarifários 22

3 Decisão 31

[Página deixada intencionalmente em branco]

ANACOM AUTORIDADE NACIONAL DE COMUNICAÇÕES

1 Enquadramento

O Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou, por deliberação de 11.01.2018, o sentido provável de decisão (SPD) sobre os critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020, que foi submetido a: (i) audiência das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do disposto no artigo 43.º da Lei Postal[1]; (ii) audiência dos CTT – Correios de Portugal, S.A. (adiante CTT), nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA); e (iii) procedimento de consulta pública previsto no artigo 9.º da Lei Postal.

Por deliberação de 12.07.2018[2], o Conselho de Administração da ANACOM aprovou os critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020, com exceção da metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o mesmo triénio[3], a qual foi submetida a: (i) audiência dos CTT, nos termos dos artigos 121.º e seguintes do CPA; (ii) audiência das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do disposto no artigo 43.º da Lei Postal; e (iii) consulta pública, nos termos do artigo 9.º da Lei Postal.

Os CTT foram notificados desta deliberação em 18.07.2018[4].

---

[1] Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação em vigor, disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=346251.

[2] Na qual a ANACOM teve em conta os contributos recebidos no quadro dos procedimentos a que foi submetido o SPD aprovado em 11.01.2018, cuja análise consta do "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", que faz parte integrante da decisão, tendo sido também aprovado na mesma deliberação de 12.07.2018. Decisão disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1456818.

[3] Salientando-se, na página 53 dessa decisão, que apenas a variação máxima de preços aplicável ao cabaz de serviços não reservados [para 2019 e 2020] ficava dependente da decisão final a adotar sobre a metodologia de previsão de tráfego desse cabaz para o triénio 2018-2020.

[4] Através do ofício com a ref. ANACOM-S012015/2018, entregue aos CTT, por protocolo, naquela data.

VERSÃO PÚBLICA

Realizadas a audiência e consultas sobre o SPD sobre a metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-2020, o Conselho de Administração da ANACOM, por deliberação de 05.11.2018[5], aprovou:

a) *A metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-2020, (…) e, consequentemente, no que desta dependia, a variação anual máxima dos preços do cabaz de serviços postais não reservados, em cada um dos anos 2019 e 2020, (…);*

b) *A publicação da versão consolidada da decisão relativa à fixação dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020, bem como dos referidos critérios (…), em que:*

   i. *o seu capítulo 9 integra as alterações (…) aprovadas* [através da mesma deliberação de 05.11.2018] *na metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados, para o período 2018-2020 (páginas 38 a 40 da versão consolidada), e no cálculo da variação máxima dos preços do cabaz de serviços postais não reservados para os anos 2019 e 2020 (páginas 41 e 42 da versão consolidada);*

   ii. *o artigo 5.º, n.º 1, alínea c) do seu anexo, relativo à definição do fator de correção do tráfego (FCQ), reflete as novas previsões para a variação do tráfego do cabaz dos serviços postais não reservados no período 2018-2020, que passam a ser de -6,43% em 2018, -3,42% em 2019 e -3,90% em 2020, quando eram de -4,21% em 2018, -3,74% em 2019 e -3,13% em 2020;*

   iii. *o artigo 11.º, n.º 2 do seu anexo, relativo à variação máxima dos preços do cabaz de serviços não reservados em 2019 e 2020, especificou que aquela passa a ser de IPC + FCIPC - 0,25% + FCQ, em vez de IPC + FCIPC - 1,33% + FCQ[6].*

[5] Na qual a ANACOM teve em conta os contributos recebidos no quadro dos procedimentos a que foi submetida a metodologia de previsão do tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-2020, cuja análise consta do "Relatório da consulta pública e da audiência prévia a que foi submetido o Sentido Provável de Decisão sobre a metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-2020", que faz parte integrante da decisão, tendo também sido aprovado através da mesma deliberação de 05.11.2018. Decisão disponível em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1462677.

[6] As definições de IPC (inflação esperada para cada ano), FCIPC (fator de correção da inflação) e FCQ (fator de correção do tráfego) constam do artigo 5.º, n.º 1, do anexo à versão consolidada de decisão.

Os CTT foram notificados desta deliberação em 09.11.2018[7] .

Os CTT apresentaram, por correio eletrónico de 30.11.2018, uma reclamação, ao abrigo do disposto no artigo 184.º e seguintes do CPA, através da qual requereram que *a versão consolidada da deliberação de 12.07.2018, com a revisão do seu capítulo 9 e a revisão dos artigos 5.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2, do respetivo anexo, referentes ao tema da metodologia de revisão de tráfego do cabaz de serviços postais (doravante "Deliberação Preços")* fosse alterada, no sentido de:

a) A regra de preços a aplicar ao cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, incluindo o correio não prioritário/normal até 20 gramas, passasse a ser de IPC + FCIPC - 0,04% + FCQ, para o período 2019-2020; e

b) A regra de preços aplicável aos serviços reservados, também para o mesmo período 2019-2020, passasse a ser de IPC + FCIPC - 4,2% + FCQ.

A referida reclamação foi objeto de decisão da ANACOM de 15.01.2019[8], na qual se concluiu pela sua extemporaneidade, tendo sido decidido, nos termos do n.º 2 do artigo 192.º e considerando o n.º 3 do artigo 191.º, ambos do CPA, não apreciar o que na mesma era requerido.

Note-se que esta decisão teve em consideração, nomeadamente, que uma eventual reclamação das estimativas de variação do valor da inflação e da metodologia seguida na elaboração das mesmas, a considerar no âmbito da fixação dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020, teria de ter sido dirigida em reação à decisão da ANACOM que, em 12.07.2018, definiu aquele valor e aquela metodologia, sendo que o prazo de 15 dias para reclamar dessa decisão se encontrava há muito ultrapassado, tendo-se relevado, de igual modo, que uma constante alteração da metodologia, ou uma constante atualização das estimativas ou dos valores a considerar, colocaria em causa a própria previsibilidade das regras aplicáveis, o que seria também contrário ao próprio interesse dos CTT.

[7] Através do ofício com a ref. ANACOM-S019204/2018, entregue aos CTT, por protocolo, naquela data.

[8] https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1466973.

Tendo ainda em conta que:

i. o n.º 3 do artigo 15.º dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020 (doravante "critérios de formação dos preços do SU"[9]) prevê que, caso os CTT se mantenham como empresa prestadora do SU após 31.12.2020, os critérios a que deve obedecer a formação de preços dos serviços postais que compõem o SU durante os anos de 2019 e 2020 se mantêm 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;

ii. como decorre do artigo 35.º-W do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de fevereiro, com a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 106-A/2020, de 30.12.2020[10], o Contrato de Concessão do SU celebrado entre o Estado português e os CTT foi prorrogado até 31.12.2021,

os critérios de formação de preços do SU aplicáveis durante os anos de 2019 e 2020 mantêm-se aplicáveis durante 2021.

Estes critérios estabelecem, no n.º 2 do artigo 11.º, que a variação média ponderada de preços do cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas não pode ser superior, em termos médios nominais, ao resultado da fórmula

$$IPC + FCIPC - 0{,}25\% + FCQ,$$

em que, em termos gerais:

- IPC representa a inflação esperada para cada ano que for oficialmente prevista pelo Governo e como tal inscrita no Relatório do Orçamento do Estado de cada ano;
- FCIPC representa um fator de correção do IPC, correspondendo à diferença entre o valor da inflação projetado no Relatório do Orçamento do Estado de um ano para o ano anterior e o valor da inflação que tinha sido previsto para o ano anterior; e

[9] Disponíveis em https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1494693.

[10] https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/152639821/details/maximized?serie=I&day=2020-12-30&date=2020-12-01.

- FCQ representa um fator de correção do tráfego, que tem em conta a variação de tráfego prevista aquando da definição dos critérios de formação dos preços, e a variação de tráfego efetivamente observada.

A definição desta fórmula teve como objetivo, nomeadamente, determinar uma regra de formação de preços que contrabalance as previsões de evolução dos custos unitários no período 2018-2020, resultante das previsões de evolução do tráfego e dos custos neste período, permitindo (i) atingir o objetivo de limitação da margem global dos serviços objeto da regra de preços, por via da aplicação de uma variação máxima dos preços dos serviços que fazem parte do cabaz e (ii) incentivar uma prestação eficiente do serviço universal, atendendo a que oferece incentivos ao operador para minimizar os seus custos[11], o que também pode ter reflexos positivos a nível da acessibilidade do serviço. Note-se que se teve ainda em consideração o facto de esta forma de controlo evitar a regulação excessivamente intrusiva, para além de reduzir os próprios custos correntes da atividade regulatória, através da introdução de um mecanismo simples e objetivo de verificação da obrigação de orientação dos preços para os custos.

Neste sentido, foi tida em consideração toda a informação disponível naquele momento, nomeadamente estimativas quanto à evolução da inflação e do tráfego, bem como a informação de custos produzida pelo sistema de contabilidade analítica (SCA) dos CTT à data disponível, referentes aos resultados até ao ano de 2017, e estimativas quanto à evolução futura dos custos.

Conforme já indicado no âmbito da decisão da ANACOM de 25.03.2021[12], relativa à proposta de preços no âmbito do SU comunicada pelos CTT para 2021, o resultado de aplicação da fórmula apresentada, para 2021, é de 1,35%.

Por comunicação de 12.04.2021[13], os CTT apresentaram a esta Autoridade, nos termos e para os efeitos do artigo 53.º do CPA, um requerimento para início de procedimento administrativo para revisão dos critérios de formação dos preços do serviço postal

[11] Caso o operador consiga reduzir os custos abaixo dos níveis previstos aquando da definição da variação máxima dos preços, então este poderá reter os lucros excedentes, criando simultaneamente incentivos ao prestador de SU para continuar a implementar medidas de eficiência na prestação do serviço.

[12] https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1608722.

[13] Recebida pela ANACOM na mesma data.

universal, nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal, de forma a refletir os valores reais de inflação e tráfego verificados no triénio 2018-2020.

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

É ainda de notar que embora o requerimento dos CTT se foque apenas na alteração da fórmula utilizada para determinar o valor da variação máxima de preços permitida em 2021 para o cabaz de preços dos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, a alteração da mesma pode ainda ter impacto específico sobre os preços do correio normal até 20 gr, na medida em que os critérios de formação de preços do SU estabelecem que a variação média anual do preço destes envios, no serviço nacional, pago através de selos e franquias nos estabelecimentos postais, não pode ser superior à variação máxima dos preços daquele cabaz de serviços (n.º 1 do artigo 12.º dos critérios de formação de preços)[14].

[14] Note-se ainda que a alteração dos elementos que servem de suporte à referida fórmula (estimativas de inflação e de tráfego) poderia também implicar alterações ao valor da redução mínima dos preços dos serviços reservados (citações e notificações postais), uma vez que os critérios de formação de preços do SU estabelecem que o valor desta redução mínima decorre da aplicação de uma fórmula cuja definição implicou também a realização de estimativas relativas à evolução da inflação e do tráfego destes serviços. Assim, a conclusão da presente análise poder-se-ia repercutir também na aplicação da regra relativa à redução mínima dos preços dos serviços reservados.

2 Análise

2.1 Posição dos CTT

2.1.1 Fundamentação para revisão da regra da variação máxima anual de preços

Os CTT indicam que os critérios de formação de preços do SU visavam definir regras para um triénio que terminou no final de 2020, o que justificaria, só por si, a sua revisão para os anos seguintes.

Os CTT referem ainda que o disposto no artigo 15.º, n.º 3 dos referidos critérios (que estabelece a prorrogação da sua aplicação caso os CTT se mantenham como empresa prestadora do SU após 31.12.2020) visava fazer face *"(…) a uma eventual situação transitória de inexistência de critérios de formação de preços no período que mediasse entre a cessação de vigência do Contrato de Concessão e a aprovação de uma nova deliberação da ANACOM sobre a matéria (…)",* não sendo justificável a prorrogação dos critérios de formação de preços por um período de tempo correspondente a um terço da vigência original.

Adicionalmente, os CTT consideram que este prolongamento é contrário ao disposto no artigo 14.º da Lei Postal, que visa incentivar a revisão periódica dos critérios de formação de preços do SU, no contexto da prestação eficiente e sustentável do SU e da necessidade de assegurar a sustentabilidade económico-financeira do prestador de SU, que são objetivos fundamentais da Lei Postal.

Os CTT relevam também que a revisão da regra de fixação de preços é justificada face à necessidade da mesma dever ter em conta a realidade atual, sendo que, no seu entender, a evolução do setor nos últimos anos deixou de estar refletida nos critérios de fixação de preços devido, nomeadamente, à redução substancial do tráfego e aos efeitos da pandemia de Covid-19.

Os CTT referem que os desvios existentes entre os dados estimados no âmbito da atual fórmula e os dados reais efetivamente verificados no período de vigência da mesma (designadamente, no que se refere aos valores da inflação e da evolução de tráfego), comprovam a sua "*(…) desadequação e necessidade de renovação"*. Atendendo a que

estes desvios não poderiam ser antecipados aquando da adoção dos referidos critérios, trata-se, no entender dos CTT, de "*(…) circunstâncias supervenientes (…)*" (em relação à deliberação através da qual foram aprovados os critérios de fixação de preços) que "*(…) claramente colocam em causa os pressupostos em que a referida deliberação assentou"*.

Assim, os CTT "*(…) consideram fundamental que os critérios de formação de preços vigentes sejam reajustados à realidade e adaptados ao último ano de vigência do atual Contrato de Concessão, sob pena de, durante o mesmo, os CTT continuarem obrigados a prestar o SPU à luz de critérios de formação de preços desrazoáveis, resultantes de uma manutenção de erros de estimativa que não reflete minimamente as evoluções de tráfego e inflação esperados para 2021 e, por isso, sem verdadeira adesão à realidade, não oferecendo garantias de sustentabilidade adequadas ao panorama atual do setor, agravando, assim, as condições de prestação do SU"*.

Os CTT sublinham, no entanto, que não pretendem, por esta via e neste momento, uma reforma substancial da deliberação que fixou os critérios de formação de preços do SU, nem da metodologia que lhe subjaz. Pretendem um "*(…) ajuste de apenas uma parte das estimativas subjacentes aos critérios de formação de preços atualmente em vigor, por forma a refletir os valores realizados no período 2018-2020, em particular no que respeita aos valores da inflação e da evolução de tráfego (…)",* que torne a deliberação que fixou os critérios de formação de preços do SU "*(…) minimamente compatível com a realidade que o setor postal atravessa, e atravessará, em 2021"*.

Esse ajuste passa, segundo os CTT, pela atualização das estimativas de inflação e de tráfego que constituem os pressupostos das fórmulas de variação máxima de preços permitida para os serviços não reservados fixada para o triénio 2018-2020 e cujos efeitos apenas terão reflexo na prestação do SU em 2021.

Os CTT notam ainda que apesar de o artigo 14.º, n.º 3 da Lei Postal fixar o triénio como período mínimo de vigência dos critérios aprovados pela ANACOM, no entendimento dos CTT esta norma foi "*(…) desenhada assumindo um período de constante normalidade jurídica e económica, bem como a vigência do Contrato de Concessão até 31.12.2020 (artigo 57.º, n.º 1, da Lei Postal)"* e que "*Atendendo à prorrogação, unilateralmente decidida pelo Estado, do Contrato de Concessão até 31.12.2021, naturalmente que o artigo 14.º, n.º*

3 da Lei Postal não pode ser um obstáculo à pretensão agora deduzida pelos CTT, devendo ser dada primazia aos objetivos de sustentabilidade da prestação do SU que decorrem da Lei Postal (cf. artigo 2.º)".

2.1.1.1 Estimativa da inflação

Os CTT referem que no período 2019-2020 a diferença entre a inflação anual prevista e a inflação efetivamente verificada é muito significativa, registando-se uma redução do valor do IPC em cada ano, conforme evidenciado na tabela seguinte, que sintetiza a informação apresentada pelos CTT.

Tabela 1. Valores IPC no triénio 2018-2020

Ano	IPC previsto	IPC realizado	Desvio
2018	1,34%	1%	-0,34 p.p.
2019	1,68%	0,3%	-1,38 p.p.
2020	1,65%	0%	-1,65 p.p.
Média biénio 2019-2020	1,66%	0,15%	-1,51 p.p.

Fonte: CTT.

De acordo com os CTT, na deliberação que fixou os critérios de formação de preços do SU, previu-se uma variação média anual dos proveitos unitários no período 2019-2020 para manter a margem de 1,41%, correspondente a uma variação de preços (IPC-X) neste período de IPC-0,25% (1,66% - 0,25% = 1,41%, sendo 1,66% o valor médio do IPC estimado para o biénio 2019-2020).

Neste contexto, os CTT propõem atualizar o valor de inflação considerado na definição da fórmula, propondo aplicar o valor de 0,15%, o qual corresponde ao valor médio do IPC realizado no biénio 2019-2020. A atualização deste valor implicaria assim a alteração da fórmula para IPC+1,26% (correspondente a 0,15% + 1,26% = 1,41%) (assumindo como inalteradas as variações de tráfego e de custos consideradas no âmbito dos critérios de fixação de preços do SU).

2.1.1.2 Estimativa do tráfego

Os CTT notam que a fórmula de variação máxima de preços utiliza uma estimativa de evolução do tráfego dos serviços postais, aplicando um fator de correção do tráfego ("FCQ") com referência parcial ao valor realizado, na medida em que se definem limites quanto ao total da correção possível (máximo de 1,9%). Os CTT concluem que "*(…) este aspeto tem conduzido a situações fortemente prejudiciais para os CTT, uma vez que as*

estimativas de queda de tráfego são subestimadas face às quedas reais de tráfego em cada ano".

Em particular, os CTT notam que a redução média anual de tráfego verificada no triénio 2018-2020 ([IIC[15]] [FIC[16]]%) foi superior à estimada para este período (-4,6%), e que mesmo considerando apenas o período pré-pandemia em 2020 (meses de janeiro e fevereiro), a quebra média anual de tráfego no triénio 2018-2020 ([IIC] [FIC]%) foi superior à estimativa considerada para este período. Os CTT entendem assim que os valores realizados de evolução do tráfego representam "*(…) um desvio significativo relativamente às estimativas constantes dos critérios de formação de preços, designadamente a partir de 2019, em que a queda de tráfego foi superior ao dobro do valor estimado"*. A tabela seguinte sintetiza a informação apresentada pelos CTT.

Tabela 2. Valores de tráfego SU não reservado no triénio 2018-2020, considerando um período de 12 meses a terminar em junho, com exceção da última linha, onde se consideram, em 2020, apenas os meses de janeiro e fevereiro, para a queda de tráfego verificada [IIC]

Ano	Queda tráfego prevista	Queda tráfego verificada	Desvio
2018	-6,43%		
2019	-3,42%		
2020	-3,90%		
2020 (apenas janeiro e fevereiro)	-3,90%		

Fonte: CTT.
[FIC]

Neste contexto, os CTT propõem que para 2021 sejam considerados os valores reais de tráfego entre 2018 e 2020 na definição da fórmula da variação máxima anual de preços, deixando assim de ser necessário aplicar um fator de correção. Referem ainda a possibilidade de não serem considerados, para 2020, os meses nos quais o impacto da pandemia Covid-19 é mais evidente, ou seja, os meses a partir de março de 2020, inclusive.

Assim, a atualização deste elemento da fórmula, em conjugação com o proposto pelos CTT para a atualização do valor da inflação, traduzir-se-ia na atualização da fórmula da variação máxima de preços do seguinte modo:

- **Cenário 1:** Considerando a variação de tráfego por um período de 12 meses (de junho a junho entre 2018 e 2020): IPC+7,38%+FCIPC+FCQ.

[15] Início de informação confidencial.
[16] Fim de informação confidencial.

Neste cenário, a variação máxima de preços em 2021 seria de 7,08%, considerando que:

- IPC = 0,7%, que corresponde à inflação esperada para 2021 oficialmente prevista pelo Governo e como tal inscrita no Relatório do Orçamento do Estado de 2021 (ROE2021), conforme definição constante dos critérios de formação de preços do SU.
- FCIPC = -1,0%, que corresponde à diferença entre o valor da inflação projetado no Relatório do Orçamento do Estado de 2021 (ROE2021) para 2020 (-0,10%) e o valor da inflação que tinha sido previsto para 2020 no Relatório do Orçamento do Estado para 2020 (ROE2020), que foi igual a 1,0%. No entanto, de acordo com a definição de IPC constante dos critérios de formação de preços do SU, o valor a considerar para a inflação projetada para 2020 é zero se no Relatório do OE2021 estiver projetado um valor de inflação para 2020 inferior a zero e, cumulativamente, for positivo o valor da inflação que tinha sido previsto para 2020. Atendendo a que se verifica a condição referida, o FCIPC é igual a -1,0% [= 0,0% - 1,0%].
- FCQ = 0,0%, conforme proposta apresentada pelos CTT neste requerimento.

- **Cenário 2:** Considerando a variação de tráfego por um período de 12 meses (de junho a junho para 2018 e 2019) mas considerando, em 2020, apenas os meses de janeiro e fevereiro (meses pré-pandemia): IPC+5,40%+FCIPC+FCQ.

  Neste cenário, a variação máxima de preços em 2021 seria de 5,10%, considerando que, como acima:

  - IPC = 0,7%;
  - FCIPC = -1,0%;
  - FCQ = 0,0%.

2.1.2 Cumprimento dos princípios tarifários

Relativamente ao cumprimento dos princípios tarifários, os CTT referem que a sua proposta *"(…) cumpre e respeita os princípios tarifários decorrentes da Lei Postal,*

densificados na Deliberação Preços (…), que fixou os critérios de formação de preços do SU.

Notam, especificamente, o seguinte:

- Quanto ao princípio geral da acessibilidade a todos os utilizadores, os CTT salientam que:
    - A respeito do peso na despesa em serviços postais no orçamento das famílias, refere-se na Deliberação Preços (pág. 23) que "segundo dados disponíveis, referentes ao Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE), 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)";
    - A ANACOM refere, na referida deliberação (pág. 13), que "de acordo com um estudo sobre as necessidades dos consumidores de serviços postais, de maio de 2017, realizado pelo Instituto de Marketing Research (IMR) para a ANACOM, a perceção média do preço dos vários tipos de correio é superior ao valor real, salvo no correio registado. Segundo o mesmo estudo, tal suporta a hipótese, oriunda da pesquisa qualitativa nele também desenvolvida, de que os clientes não consideram caro o preço de expedição de correspondência. Este resultado também é suportado pelas elevadas proporções obtidas de inquiridos que indicaram não saber qual o preço praticado, associado a cada tipo de correspondência." Nos termos do mesmo estudo, o preço é o terceiro critério mais valorizado, depois da segurança (59,9%) e da garantia de entrega ao destinatário (57,1%), de entre 9 aspetos relativos ao envio de correspondência postal;
    - De acordo com as conclusões de um relatório da Deutsche Post de 2020, que compara os preços do correio prioritário[17] em 31 países europeus, Portugal foi o quinto país que menos aumentou o preço deste produto, nos últimos cinco anos, e que o preço do mesmo produto em Portugal está

[17] O correio prioritário nacional corresponde, no tarifário dos CTT, ao correio azul nacional.

significativamente abaixo da média europeia. Notam ainda os CTT que, com base em informação publicada sobre os aumentos para 2021 pelos operadores postais dos países europeus, observa-se, atendendo ao valor médio de aumento dos tarifários prioritário e não prioritário[18] do correio nacional até 20gr, quando existentes, que estão previstos aumentos entre os 5,5% e os 20,6%. Os CTT consideram, deste modo, que os preços em Portugal têm evoluído abaixo da média europeia, sendo atualmente dos mais baixos da Europa, concluindo que o princípio da acessibilidade não é colocado em causa com a proposta apresentada.

- Quanto ao princípio da orientação dos preços para os custos, os CTT relevam que *"(…) a fórmula definida para a variação anual de preços pretendia refletir a variação média anual dos custos e dos proveitos unitários para manter a margem (princípio e ideia que resulta, da própria Deliberação Preços, que considera um cenário de estabilidade de margem como aquele a ter em conta na fixação da variação do teto máximo de preços anualmente)".*

  No entanto, segundo os CTT, tendo em conta os resultados do seu SCA para o primeiro semestre de 2020, a margem estimada para o ano de 2020 apresenta uma queda face ao ano anterior, queda essa que aumentará em 2021 com a manutenção da aplicação dos critérios de formação de preços em vigor. Estimam assim a ocorrência de uma queda significativa da margem dos serviços não reservados (estimando os CTT uma margem de [IIC] [FIC]% em 2021).

  Notam ainda que mesmo aplicando a atualização da fórmula da variação máxima de preços conforme a proposta apresentada, em análise neste documento, se observará uma diminuição de margem face ao ano base de 2017, considerando assim que a sua proposta *"(…) está em linha com o princípio da orientação para os custos, uma vez que a nova fórmula não implica um aumento da margem dos CTT face ao verificado no ano anterior".*

  Segundo os CTT, implementando-se a sua proposta (especificamente o Cenário 1 acima apresentado), estima-se uma margem em 2021 de [IIC] [FIC]%, que compara com uma margem de [IIC] [FIC]% em 2017. Os CTT acrescentam que se constata que, entre 2018 e 2020, as margens se mantiveram sempre entre

[18] O correio não prioritário nacional corresponde, no tarifário dos CTT, ao correio normal nacional.

os [IIC] [FIC]% e os [IIC] [FIC]%, valores substancialmente mais elevados do que os [IIC] [FIC]% ora mencionados). Nos mesmos termos, se forem considerados em 2020 apenas os meses de janeiro e fevereiro (isto é, o Cenário 2 acima apresentado), estima-se uma margem de [IIC] [FIC]% para 2021, valor ainda mais reduzido quando comparado com a margem de [IIC] [FIC]% verificada em 2017.

- Relativamente aos princípios gerais da transparência e não discriminação, os CTT referem não antecipar de que forma é que a proposta em causa poderia colocar em causa os princípios da transparência e não discriminação, mantendo-se totalmente inalteradas as regras fixadas na deliberação de 12.07.2018 quanto a esta matéria.

2.1.3 Proposta e pedido

Em suma, os CTT entendem que os critérios de formação dos preços do SU deverão ser "*pontualmente reajustados*", nos termos acima referidos, devendo ser aberto procedimento administrativo para o efeito, nos termos gerais do artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal.

Mantendo-se a estrutura essencial da fórmula de variação máxima de preços, IPC + FCIPC - X + FCQ, os CTT propõem apenas ajustar as estimativas que servem de base ao cálculo do "X", nos termos acima expostos, com efeitos para o futuro, ou seja, não se pretendendo contabilizar a perda com os desvios de estimativas nos anos anteriores.

Assim sendo, os CTT propõem:

(i) Considerando a variação de tráfego por um período de 12 meses (de junho a junho entre 2018 e 2020):

- IPC = 0,7%,
- FCIPC [19]= -1,0%
- X = 7,38%
- FCQ = 0,0%,

[19] FCICP não pretende a correção da estimativa com referência ao valor realizado em cada ano, mas apenas a diferença entre o valor da inflação projetado no Relatório do Orçamento do Estado de um ano para o ano anterior (neste caso, de 2021 para 2020) e o valor da inflação que tinha sido previsto no Relatório do Orçamento do Estado para o ano anterior (2020).

a fórmula é ajustada nos seguintes termos: IPC+7,38%+FCIPC+FCQ.

(ii) Considerando a variação de tráfego por um período de 12 meses (de junho a junho para 2018 e 2019) mas considerando, em 2020, apenas os meses de janeiro e fevereiro (meses pré-pandemia):

- IPC = 0,7%,
- FCIPC= -1,0%
- X = 5,40%
- FCQ = 0,0%,

a fórmula é ajustada nos seguintes termos: IPC+5,40%+FCIPC+FCQ.

Por conseguinte, de acordo com os CTT, para 2021 obter-se-ia uma variação máxima de preços de 7,08% ou 5,10%, dependendo do cenário em análise, para o cabaz de preços dos serviços não reservados, mantendo-se a redução mínima aplicável aos serviços reservados, sem alterações.

Em face de todo o exposto, os CTT requerem à ANACOM o início de procedimento, nos termos previstos no artigo 14.º, n.º 3, da Lei Postal, para revisão dos critérios de formação dos preços do SU, refletindo os valores reais de inflação e tráfego verificados no triénio 2018-2020, de modo a que a variação máxima de preços permitida em 2021 seja apurada segundo a fórmula IPC+7,38%+FCIPC+FCQ ou, em alternativa, segundo a fórmula IPC+5,40%+FCIPC+FCQ, conforme acima detalhado.

Atendendo ao termo do Contrato de Concessão (31.12.2021), na sequência da sua prorrogação "*unilateralmente imposta*", e aos prazos previstos na Lei Postal para o ajuste aos critérios de formação de preços do SU, os CTT solicitam a máxima urgência na apreciação do seu requerimento, de forma a garantir que a (nova) proposta de preços a apresentar com base nos critérios ajustados terá efeitos úteis.

2.2 Entendimento da ANACOM

2.2.1 Sobre o prolongamento da vigência dos critérios de formação de preços do SU

O n.º 3 do artigo 14.° da Lei Postal estabelece que compete à ANACOM fixar, para um período plurianual mínimo de 3 anos, os critérios a que deve obedecer a formação de preços dos serviços postais que compõem o SU, o que deve ser precedido de audição (obrigatória) das organizações representativas dos consumidores, conforme estipulado no artigo 43.° da referida Lei.

Foi neste enquadramento que a ANACOM definiu, por decisão de 12.07.2018, complementada por decisão de 05.11.2018, os critérios de formação de preços do SU a vigorar no triénio 2018-2020. Critérios que claramente estabelecem, no seu artigo 15.º, a possibilidade da sua vigência ser prorrogada caso os CTT se mantivessem como empresa prestadora do SU após 31.12.2020, o que veio a suceder.

É de relevar, em particular, que o processo de definição dos critérios de formação de preços do SU englobou os necessários procedimentos de audiência prévia dos CTT, ao abrigo dos artigos 121.º e seguintes do CPA, de audição das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do artigo 43.º da Lei Postal, e de consulta pública, ao abrigo do artigo 9.º da Lei Postal, por se tratar de uma medida com impacto significativo no mercado, sendo que a ANACOM, aquando da adoção da decisão de 12.07.2018, teve já em consideração a posição dos CTT quanto à previsão da manutenção da vigência dos critérios de formação de preços após 31.12.2020.

Neste âmbito, nota-se que a disposição em causa, que permite a prorrogação dos referidos critérios de formação de preços do SU, após 31.12.2020, se afigurou necessária para prevenir que se verificasse um hiato de tempo durante o qual não se encontrassem fixados critérios de formação de preços do SU, a observar pelos CTT, enquanto prestador do SU, o que poderia ter um impacto negativo para os utilizadores, cujas necessidades de comunicação se procuram assegurar, bem como para os próprios CTT, que ficariam numa situação de imprevisibilidade quanto às regras de preços a adotar para a fixação dos preços.

Importa também salientar que o n.º 3 do artigo 15.º prevê apenas a manutenção dos critérios de formação de preços caso os CTT se mantivessem enquanto PSU após 31.12.2020, nada referindo quanto à cessação da vigência do Contrato de Concessão. Neste sentido, é de relevar que o regime estabelecido permitiu dar resposta à situação de prorrogação da concessão e garantir, conforme referido, prevenir um possível impacto negativo para os utilizadores, caso não fossem claras as regras de preços a adotar para a fixação dos preços.

Note-se também, a respeito do mencionado pelos CTT de que a prorrogação dos critérios de preços, em 2021, significa a prorrogação por um período de tempo correspondente a um terço da sua vigência, o que, no entender daquela empresa, não é justificável, que a mesma está em conformidade com o n.º 3 do artigo 15.º dos critérios de formação de preços, o qual não prevê um período máximo durante o qual a prorrogação pudesse vigorar.

É de relevar ainda que a disposição em causa, que permite a prorrogação dos referidos critérios de formação dos preços do SU, se afigurou necessária para vincular os CTT ao cumprimento dos princípios decorrentes da Lei Postal e às regras cuja definição a Lei Postal atribui à ANACOM, com vista a prevenir quaisquer disrupções a nível dos serviços prestados e preços praticados, o que poderia ter um impacto negativo para os utilizadores cujas necessidades de comunicação se procuram assegurar e que decorrem da própria Lei Postal. Note-se, a este respeito, que esta disposição não previa um período máximo durante o qual a prorrogação pudesse vigorar.

2.2.2 Sobre a revisão da regra de variação máxima anual de preços

Relativamente ao alegado pelos CTT, designadamente que a não atualização da fórmula de variação máxima anual de preços *"(…) tem conduzido a resultados particularmente desadequados e penalizadores para os CTT (…)"*, nota-se que a decisão da ANACOM que fixou a fórmula para a variação máxima de preços do cabaz teve como objetivo, nomeadamente, contrabalançar as previsões de evolução dos custos unitários no período 2018-2020, resultante das previsões de evolução do tráfego e dos custos neste período, criando simultaneamente incentivos ao prestador de SU para continuar a implementar medidas de eficiência na prestação do serviço.

Neste sentido, foi tida em consideração toda a informação disponível naquele momento, com vista a garantir uma adequada fundamentação das opções tomadas, nomeadamente todas as estimativas disponíveis relativamente aos elementos relevantes para a matéria em causa, na medida em que era a única abordagem possível face à necessidade de estabelecer regras para um período futuro.

É, no entanto, natural a ocorrência de desvios entre as estimativas efetuadas relativamente a determinado fator e o valor efetivamente verificado. Sem prejuízo, a ocorrência destes desvios não justifica, por si só, a revisão dos elementos tidos em consideração na definição da fórmula da variação máxima anual de preços do cabaz de serviços em causa. Note-se que, na própria decisão que fixou os critérios de formação de preços do SU, é explicitamente referido que "*…a determinação da variação máxima dos preços permitida condicionará a margem (e os recursos financeiros) a obter pelos CTT em cada um dos anos de vigência do mecanismo de controlo de preços, a qual está igualmente dependente de outras condicionantes, como a evolução da procura e dos custos de exploração dos serviços*"[20] (sublinhado nosso), bem como que "*embora não seja possível prever com certeza a evolução do tráfego e dos custos para o período 2018-20, são desenvolvidas seguidamente estimativas desses parâmetros, que servirão de base ao estabelecimento da fórmula e do valor da variação anual dos preços*"[21].

Note-se, a este respeito, a existência de várias decisões desta Autoridade que, necessariamente, têm tido em consideração estimativas quanto às mais diversas matérias, na medida em que não é possível, em cada momento, ter um conhecimento detalhado e completamente claro quanto à efetiva evolução futura. São exemplos as próprias decisões relativas às propostas de tarifários apresentadas pelos CTT em cada ano, no âmbito das quais a ANACOM tem em consideração estimativas apresentadas pelos CTT referentes, nomeadamente, à evolução de custos e proveitos para o período durante o qual se perspetiva a aplicação dos referidos tarifários, as quais acabam por não corresponder às que efetivamente se verificam[22].

[20] *Vide* o penúltimo parágrafo do capítulo 7.3 dos critérios de formação de preços do SU.

[21] Cf. penúltimo parágrafo da página 35 dos critérios de formação de preços do SU.

[22] Verificando-se, por regra, que a margem real em cada ano é significativamente superior à margem estimada pelos CTT.

Neste contexto, é de relevar a posição já anteriormente comunicada por esta Autoridade no âmbito da decisão da ANACOM de 15.01.2019[23], relativa à reclamação apresentada pelos CTT quanto à mesma decisão, que fixou os critérios de formação de preços do SU. Nesta sede, e no que se refere especificamente à possível atualização da fórmula de variação máxima anual de preços, salientou-se, nomeadamente, que *"(…) a decisão em causa fixa critérios de formação de preços para um período plurianual, que assenta em estimativas (no caso concreto, estimativas de evolução futura da inflação, tráfego e custos) que, justamente por serem estimativas, poderão vir a sofrer atualizações, sendo que essas atualizações não podem ditar a alteração das decisões adotadas com base nas referidas estimativas, caso em que dificilmente se chegaria, em tempo útil, a uma decisão final neste contexto, o que prejudicaria também os próprios CTT pois não poderiam, em tempo útil, conhecer os critérios de formação dos preços que poderiam aplicar, colocando também em causa a própria previsibilidade regulatória por si advogada*"[24]. Notou-se ainda, em particular, que apesar de poderem estar disponíveis atualizações das estimativas utilizadas naquela sede, ou dados de outros indicadores (como por exemplo novos dados de custos), não se poderia *"(…) estar constantemente a "reabrir" a decisão para as ter em consideração, caso em que dificilmente se chegaria, em tempo útil, a uma decisão final. Acresce que, ao reclamarem a utilização de novos dados da inflação e não de outros indicadores, os CTT não estão a ser coerentes*"[25].

Neste sentido, a ANACOM concluiu que "*Uma constante alteração da metodologia, ou uma constante atualização das estimativas ou dos valores a considerar, colocaria em causa a própria previsibilidade das regras aplicáveis, o que é também contrário ao próprio interesse dos CTT*"[26].

No entanto, caso se viesse a concluir que a não atualização dos pressupostos de base às decisões tomadas poderia colocar em causa os objetivos prosseguidos pela Lei Postal, nomeadamente o de assegurar a prestação eficiente e sustentável do SU, e ou os

[23] https://anacom.pt/render.jsp?contentId=1466973.
[24] Vide página 20 da decisão de 15.01.2019.
[25] Cf. página 23 da decisão de 15.01.2019.
[26] Cf. página 27 da decisão de 15.01.2019.

princípios tarifários a que devem obedecer os preços do SU, esta Autoridade atuaria, no quadro das suas atribuições e poderes.

Neste contexto, é de relevar o que se expõe nos pontos seguintes.

2.2.2.1 Estimativa da inflação

Aquando da fixação da fórmula de variação máxima de preços, a ANACOM teve em consideração as estimativas de inflação para o período em causa efetuadas por diversas entidades (nomeadamente, Banco de Portugal, CE, OCDE e FMI), tendo utilizado as estimativas então disponíveis, à data da decisão de julho de 2018, e tendo utilizado, no âmbito dos cálculos efetuados, a média das várias estimativas disponíveis para cada ano, considerando que o valor médio das mesmas seria o que permitiria ter em consideração as várias perspetivas sobre este elemento e minimizar a possibilidade de enviesamento. Neste sentido, admitiu-se como média das inflações de 2019 e 2020, a ser tida em conta no cálculo da variação máxima de preços para 2019 e 2020, o valor de 1,66%.

Tal como indicado pelos CTT, veio, no entanto, a verificar-se a existência de desvios entre os valores estimados e os valores reais, situação que, de resto, não é nova, tendo o mesmo sucedido, por exemplo, no decorrer da vigência dos critérios de preços fixados para 2015-2017.

Como se referiu anteriormente, a possibilidade da existência desses desvios era conhecida e foi já devidamente ponderada por esta Autoridade aquando da definição dos critérios de fixação de preços do SU, sendo de relevar novamente o entendimento já oportunamente apresentado, de que a atualização de estimativas consideradas num determinado momento decisório por parte da ANACOM não se afigura compatível com a necessária estabilidade regulatória e, consequentemente, das condições de mercado a que estão sujeitos não só os prestadores mas também os utilizadores dos serviços.

Neste âmbito, é de relevar que embora se tenha vindo a concluir que as estimativas consideradas se encontravam acima do valor de inflação que se veio a verificar, o entendimento acima expresso não seria diferente caso se tivesse vindo a verificar a situação inversa, ou seja, caso as estimativas consideradas se encontrassem abaixo do valor de inflação real, situação que, neste caso, beneficiaria os CTT.

Adicionalmente ao exposto, é necessário também relevar que a fórmula de variação máxima de preços incorpora também outros elementos, além do valor da inflação (e do tráfego, a seguir analisado), pelo que não se afigura adequado considerar apenas este fator isoladamente, sendo que uma avaliação da necessidade de reajustamento de elementos específicos da regra de variação de preços deve, necessariamente, ter em conta todos os elementos incluídos na mesma, o que se efetua em secção posterior do presente documento.

2.2.2.2 Estimativa do tráfego

Aquando da fixação da fórmula de variação máxima de preços, a ANACOM estimou que no triénio 2018-2020 se continuaria a verificar, em termos globais, uma redução do tráfego dos serviços postais não reservados que integram o SU. Assim, com base no modelo estimado, previu-se que o tráfego[27] continuaria a diminuir no triénio 2018-2020, em média, 4,59% ao ano.

Tal como verificado para os valores da inflação, constata-se que os valores reais associados à evolução do tráfego representam desvios face às estimativas que haviam sido consideradas, situação que também não é nova, tendo já ocorrido no passado, confirmando-se os valores apresentados pelos CTT tal como constam da Tabela 2.

Salienta-se, a este respeito, que os desvios verificados face às estimativas consideradas do tráfego e da inflação, se verificam tanto no caso das estimativas produzidas pela ANACOM, como sucede com as estimativas do tráfego, como no caso das estimativas elaboradas por outras entidades oficiais, como sucede com as estimativas da inflação.

É ainda de relevar, analogamente ao já referido quanto à estimativa da inflação, que a existência de desvios entre as estimativas consideradas no momento de estabelecimento da regra de fixação de preços face à realidade que se veio a verificar não pode, por si só, justificar alterações recorrentes da metodologia, ou uma constante atualização das estimativas ou dos valores a considerar.

[27] Tendo-se considerado o tráfego total do SU não reservado no âmbito nacional e internacional de saída, incluindo o tráfego do correio em quantidade.

Não obstante, no tocante à estimativa de tráfego há ainda que notar que, face ao grau de incerteza quanto à evolução do tráfego no período de aplicação da regra de preços, a fórmula de variação máxima foi desenhada com um fator de correção do tráfego (FCQ) que permitisse corrigir parte dos desvios que se viessem a verificar[28].

Neste contexto, em cada ano de aplicação da regra foi introduzido também este elemento, com os valores que se reproduzem na tabela seguinte, e que deverá ser também tido em consideração no âmbito da apreciação global da regra definida, juntamente com os restantes elementos da fórmula em causa, o que se faz seguidamente.

Tabela 3. Valores FCQ no período 2019-2021

	2019	2020	2021
FCQ (pelo desvio verificado no ano anterior)	-0,20%	1,66%	1,90%

Fonte: ANACOM.

2.2.2.3 Apreciação global da regra definida nos critérios de fixação de preços e cumprimento dos princípios tarifários

Atendendo à existência dos vários elementos que contribuem para a definição da variação máxima anual de preços, importa ter em conta, além das estimativas específicas de inflação e de tráfego já referidas, uma análise global dos resultados da fórmula definida e dos seus pressupostos.

Neste contexto, e tendo em conta todos os elementos que constituem a regra de variação máxima anual de preços, o valor em que se consubstanciou essa regra, em cada ano, foi o constante da tabela seguinte.

Tabela 4. Variação máxima de preços permitida em cada ano, para o cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, por aplicação dos critérios de formação de preços do SU

	2019	2020	2021
Variação máxima anual permitida	1,15%	1,41%	1,35%

Fonte: ANACOM.

[28] Tendo-se admitido que uma variação de 1% do tráfego faça variar em 0,25% os custos (totais), e por forma a não transferir na íntegra o risco do desvio para os utilizadores, considerou-se adequado considerar apenas metade desse desvio e, dessa forma, repartir equitativamente esse risco entre CTT e utilizadores. Assim, caso se viesse a verificar uma redução de tráfego superior ou inferior ao previsto, permitiu-se corrigir a variação permitida para os preços num valor igual a metade de 0,75, ou seja, em 0,375, por cada desvio de 1 ponto percentual do tráfego. Paralelamente, e na sequência do que vinha a vigorar até àquela data, considerou-se adequado limitar o valor da correção na regra de preços a um valor mínimo e a um valor máximo, correspondendo ao aplicável em situações de desvios do tráfego de 5 pontos percentuais (positivos e negativos). Assim, o valor anual do FCQ foi fixado no intervalo [-1,9%; 1,9%].

É de notar que na definição da regra de variação máxima anual de preços do cabaz, além das estimativas de inflação e de tráfego nas quais o requerimento dos CTT se foca, também foram tidas em consideração estimativas de evolução de custos, pelo que, por coerência, também este elemento deve ser ponderado no âmbito da presente análise.

Assim, a definição da regra teve em consideração os valores de custos (e de proveitos) do SCA dos CTT à data disponíveis, os quais eram referentes aos dados até ao ano de 2017, inclusive.

Tendo em consideração aqueles valores de custos (e proveitos) disponíveis, bem como as estimativas de evolução do tráfego, da inflação e dos custos efetuadas na altura, a ANACOM desenhou a regra de variação máxima de preços de forma a que, caso se verificassem os pressupostos considerados, no final do período de aplicação dessa regra fosse possível obter resultados que representassem, na medida do possível, a manutenção da margem verificada no momento inicial de fixação dessa regra. Na tabela seguinte apresentam-se os valores considerados no âmbito da decisão da ANACOM que estabeleceu a regra de variação máxima de preços para o cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas.

Tabela 5. Estimativas de proveitos, custos e margens, para o período 2018-2020, considerados aquando da definição da regra de variação máxima de preços [IIC]

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

Valores em euros e %.
Fonte: 2017: SCA 2017; 2018-2020: estimativas ANACOM.
[FIC]

Conforme se pode concluir da informação apresentada, o objetivo da ANACOM, face à informação disponível na altura, foi o de determinar uma regra de formação de preços que contrabalançasse as previsões de evolução dos custos unitários no período 2018-2020, resultante das previsões de evolução do tráfego e dos custos neste período, criando simultaneamente incentivos ao prestador de SU para continuar a implementar medidas de eficiência na sua prestação.

Assim, e em síntese, fixou-se uma regra de variação máxima de preços que, caso se verificassem os pressupostos considerados, permitiria ao prestador de SU manter uma

margem positiva ao longo do período de aplicação da regra de preços (com um valor médio da margem, face aos proveitos, em torno dos [IIC] [FIC]%).

Não obstante, e como é do conhecimento dos CTT, já após a adoção da decisão ora em análise, os resultados do SCA dos CTT para o ano de 2017, que serviram de base à referida decisão e com base nos quais foram elaboradas as estimativas apresentadas na tabela anterior, e que serviram de base à definição da variação máxima anual de preços, vieram a ser revistos, nomeadamente na sequência da decisão desta Autoridade de 18.06.2019[29], no âmbito da qual foi determinada a reformulação dos resultados do SCA dos CTT relativamente aos exercícios de 2016 e de 2017 com vista a permitir a adequada segregação da atividade postal, bancária e/ou outras atividades. Recorda-se que, na sequência da auditoria aos resultados de 2016 e 2017 do SCA dos CTT, a ANACOM considerou inadequada a repartição de gastos entre a atividade postal e a atividade bancária dos CTT, tendo determinado que os CTT reformulassem os referidos resultados do SCA.

Na sequência da reformulação dos resultados do SCA dos CTT de 2016 e 2017, a correção da afetação de custos entre a atividade postal e a atividade bancária resultou num impacto em base comparável de cerca de 6 milhões de euros na prestação do SU (isto é, numa redução dos custos do SU naquela ordem de grandeza).

Esta revisão, conforme informação apresentada pelos próprios CTT no anexo ao seu requerimento, representou variações dos custos totais, com impacto na margem observada, conforme se indica na tabela seguinte[30].

[29] https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1474366.

[30] Note-se ainda que, previamente à reformulação dos resultados do SCA determinada pela ANACOM, os CTT haviam já apresentado a esta Autoridade uma versão corrigida do SCA 2017, em que atualizaram alguns elementos, nomeadamente o valor dos proveitos totais. Os valores relativos ao SCA 2017 reformulados apresentados na tabela refletem, portanto, não só a reformulação dos resultados determinada pela ANACOM mas também outras correções introduzidas pelos CTT. Os resultados reformulados foram já objeto de auditoria, tendo os auditores concluído pela conformidade dos resultados.

Tabela 6. Desvio entre os valores de proveitos, custos e margens de 2017 utilizados no âmbito da regra de variação máxima de preços, e os valores reformulados [IIC]

	2017 – utilizados no âmbito da regra	2017 – resultados SCA reformulados	Desvio dos valores reformulados face aos utilizados no âmbito da regra	
			Valor absoluto	%
Proveitos				
Custos				
Margem				
Margem (%) [(P-C)/P]				

Valores em euros e %.
Fonte: ANACOM e CTT.
[FIC]

Conforme se evidencia na Tabela anterior, a reformulação do SCA em 2017 representou um desvio significativo face aos pressupostos considerados na decisão que levou à definição da regra de variação máxima anual de preços, nomeadamente no que se refere ao valor dos custos e da margem considerada – ou seja, embora a ANACOM tivesse considerado que o valor da margem no período em causa se situaria em cerca de [IIC] [FIC]%, a reformulação dos resultados do SCA resultou num acréscimo da margem auferida de cerca de [IIC] [FIC]p.p., e, em termos absolutos, num acréscimo de [IIC] [FIC] milhões de euros, ou seja, quase o dobro do considerado inicialmente.

De salientar que os resultados do SCA dos CTT de 2018 foram já produzidos tendo em conta a reformulação determinada pela ANACOM para os exercícios de 2016 e 2017.

Neste enquadramento, importa ter em consideração os valores reais observados relativamente aos resultados do cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, comparando-os com os valores estimados aquando da definição da regra de variação máxima de preços.

Na tabela seguinte apresentam-se os valores relativos a proveitos, custos e margens conforme reportados pelos CTT no seu requerimento, para o período 2018-2021, admitindo-se, para 2021, os resultados que decorrem da aplicação da regra atualmente em vigor.

Tabela 7. Valores de proveitos, custos e margens no período 2018-2021 [IIC]

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

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

Face a estes dados, é possível calcular os desvios entre os valores realizados no período 2018-2020[31] face aos valores estimados no momento de estabelecimento dos critérios de fixação de preços, que se ilustram na tabela seguinte.

Tabela 8. Diferença entre os valores realizados de proveitos, custos e margens no período 2018-2020* e os valores estimados para o mesmo período [IIC]

	2018		2019		2020		Total 2018-2020	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Proveitos								
Custos								
Margem								
Margem (%) [(P-C)/P] (p.p.)								

* Os dados de 2020 são estimativas, apresentadas pelos CTT já no decorrer de 2021.
Valores que resultam das tabelas 5 e 7 deste documento.
Fonte: ANACOM e CTT (SCA e estimativas).
[FIC]

Conforme é possível verificar na Tabela anterior, constata-se que as estimativas consideradas na decisão que levou à definição da regra de variação máxima anual de preços se encontravam sobrevalorizadas no que respeita ao valor dos custos, e subvalorizadas no que se refere aos proveitos globais, representando, deste modo, uma subvalorização da margem estimada para cada ano face ao que se verificou na realidade[32], e, assim, para o total do período 2018-2020.

Globalmente, estima-se que no período 2018-2020 a margem auferida pelos CTT, para o cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, seja superior à estimada em cerca de [IIC] [FIC]p.p., e, em termos absolutos, em cerca de [IIC]

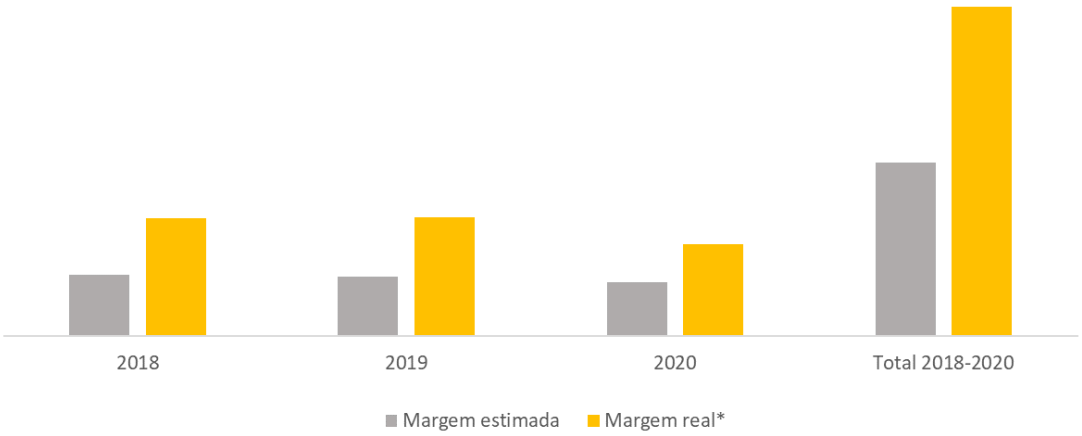
[31] Embora os dados de 2020 sejam ainda estimativas, apresentadas pelos CTT já no decorrer de 2021.
[32] Notando-se, mais uma vez, que os dados de 2020 são ainda estimativas.

[FIC] milhões de euros, ou seja, em média cerca de [IIC] [FIC] milhões de euros superior à estimada em cada ano do período 2018-2020.

Dito de outro modo, caso se verificassem os pressupostos considerados aquando da definição da variação máxima de preços, estimava-se que os CTT auferissem, no período 2018-2020, uma margem total de [IIC] [FIC] milhões de euros.

De acordo com os valores realizados em 2018 e 2019 e estimados para 2020, conforme apresentados pelos próprios CTT, estima-se que no mesmo período os CTT aufiram uma margem global de [IIC] [FIC] milhões de euros. O gráfico seguinte ilustra os valores em causa.

Figura 1. Diferença entre os valores estimados e os valores reais* de margens no período 2018-2020



* Para 2018 e 2019 consideram-se os valores decorrentes dos resultados SCA dos CTT, para 2020 consideram-se as estimativas CTT (apresentadas em comunicação de 17.02.2021).

Com vista a ter ainda em consideração os resultados esperados para 2021, admitindo a margem prevista pelos CTT para este ano[33] (que, sendo estimativas, poderão ou não vir a concretizar-se), de [IIC] [FIC] milhões de euros, conclui-se que tendo em consideração a totalidade do período 2018-2021, ainda assim a aplicação da atual regra de variação

[33] Notando-se, a este respeito, que são estimativas apresentadas pelos CTT no início de 2021 (em 17.02.2021), com a proposta de preços que comunicaram para 2021, e que, até ao momento, as estimativas da margem apresentadas pelos CTT aquando da comunicação de propostas de preços se têm revelado subvalorizadas, face ao valor que na realidade se tem verificado.

máxima anual dos preços do cabaz representa um resultado global muito positivo, com uma margem média anual no período em causa de aproximadamente [IIC] [FIC]%, representando em média [IIC] [FIC] milhões de euros por ano, associada a uma margem global para todo o período de 2018-2021 de [IIC] [FIC] milhões de euros.

Assim, não é claro como podem os CTT argumentar que os critérios de formação de preços são desrazoáveis e que não oferecem garantias de sustentabilidade adequadas ao panorama atual do setor, agravando, desse modo, as condições de prestação do SU, sendo de relevar, conforme já apresentado, os resultados positivos que se têm vindo a observar em cada ano (mesmo quanto ao que os próprios CTT esperam relativamente a 2021, sem prejuízo da redução das margens) e que se espera que venham a representar, para o total do período em causa, resultados bastante positivos, favoráveis aos CTT e inclusive superiores aos que eram esperados no momento de fixação dos critérios de fixação de preços.

Neste contexto, há que notar que a alteração da regra de variação máxima de preços conforme proposto pelos CTT representaria, ainda, tudo o resto constante, um aumento das margens auferidas pelos CTT no período 2018-2021, em virtude do aumento da variação máxima anual de preços permitida. Na tabela seguinte apresentam-se os valores estimados pelos CTT para os cenários apresentados, no pressuposto que se verificam em 2021 os custos e proveitos estimados pelos CTT.

Tabela 9. Valores de proveitos, custos e margens em 2021, conforme cenários de alteração da regra [IIC]

	Cenário 1 – aumento de 5,10%	Cenário 2 – aumento de 7,08%
Proveitos		
Custos		
Margem		
Margem (%) [(P-C)/P]		

Valores em euros.
Fonte: CTT.
[FIC]

Conforme se observa, qualquer um dos cenários propostos pelos CTT representaria um aumento da margem prevista para 2021, face ao que os CTT estimam para o mesmo ano sem a alteração da regra da variação máxima de preços.

Assim, e tendo em consideração os resultados dos anos anteriores já apresentados, conclui-se que qualquer um dos cenários propostos pelos CTT representaria, quando avaliando os resultados globais do período em causa, um acréscimo significativo aos resultados positivos que já se esperam da aplicação da fórmula atualmente vigente, não sendo clara a compatibilização deste acréscimo com o princípio de orientação dos preços para os custos.

Quanto a este aspeto, é de notar que, especificamente no que se refere aos resultados do ano de 2021, de acordo com as previsões dos CTT a aplicação da regra atualmente vigente não representa, ainda assim, valores negativos, permitindo a compensação dos custos incorridos com a prestação dos serviços em causa.

Neste enquadramento, e sem prejuízo de se reconhecer, tal como apresentado anteriormente, a existência de diferenças entre as estimativas de evolução da inflação e do tráfego consideradas no momento de adoção da regra de variação máxima de preços e o que se veio a verificar, há igualmente a considerar que ocorreu também um desvio dos custos e dos proveitos considerados no momento de definição da referida regra.

Em conclusão, constata-se que os resultados globais durante o período de aplicação da regra atualmente vigente são positivos e em valor superior ao estimado aquando da definição da regra, permitindo aos CTT auferir entre 2018 e 2021 uma margem, tanto em termos percentuais como absolutos, positiva e superior ao que a ANACOM perspetivava aquando da definição da regra em causa, que não coloca em causa a sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU, sendo que até os resultados estimados para 2021, embora representem uma redução da margem auferida, continuam a ser positivos.

Quanto ao referido pelos CTT quanto à evolução dos preços em Portugal face aos restantes países europeus, é de relevar que a informação apresentada pelos CTT, baseada no estudo da *Deutsche Post*, não permite uma visão abrangente e a obtenção de conclusões sobre a evolução da globalidade dos preços dos serviços que integram o SU – de facto, embora existam preços que comparam favoravelmente com a média europeia, há

outros também que se situam acima da média da UE[34]. Paralelamente, é também de relevar que a evolução dos preços em cada país dependerá de vários fatores, nomeadamente a estrutura de custos de cada operador, afetada pelas próprias características do país em que opera. Assim, não é possível extrair conclusões imediatas sobre a adequação, ou não, de determinadas variações de preços através de comparações simples que não tenham em consideração os vários fatores que contribuem para essas variações, considerando-se não ser adequado que esta informação constitua, por si só, um indicador da eventual desadequação das variações de preços máximas anuais que têm vindo a ser implementadas pelos CTT.

É também de notar, relativamente à referência feita pelos CTT quanto aos resultados do Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE), no qual se refere que o peso dos serviços postais no cabaz de compras das famílias portuguesas não é significativo, que as conclusões do mesmo poderão já não estar adequadas à realidade atual, na medida em que não refletirão, nomeadamente, o desenvolvimento do comércio eletrónico e o aumento do consumo de encomendas daí decorrente.

Paralelamente, também as referências ao estudo sobre as necessidades dos consumidores de serviços postais realizado pelo Instituto de Marketing Research (IMR) para a ANACOM carecem de maior contextualização. Assim, embora as conclusões obtidas do mesmo, nomeadamente no que se refere à perceção média do preço dos vários tipos de correio, reflitam a informação recolhida num determinado momento e se mantenham válidas se analisando esse momento em específico, tendo sido uma das fontes de informação consideradas por esta Autoridade aquando da fixação da regra de formação de preços, é necessário relevar que tal estudo data de 2017, pelo que essas conclusões refletem aquele momento.

Face ao exposto, conclui-se não ser justificada uma revisão dos critérios de formação dos preços do SU no sentido do requerido pelos CTT.

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

3 Decisão

Tendo em consideração a análise do requerimento dos CTT apresentada na secção anterior, o Conselho de Administração da ANACOM, prosseguindo as atribuições previstas nas alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 8.º dos Estatutos da ANACOM, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, considerando o regime previsto no artigo 14.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação em vigor, e no exercício das competências que lhe são conferidas pela alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º dos Estatutos da ANACOM, delibera:

1. indeferir o pedido para que seja dado início ao procedimento destinado à revisão dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal, por se considerar que não se verificam razões que o justifique;
2. submeter o presente sentido provável de decisão a audiência prévia dos CTT, ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, fixando um prazo de 10 dias úteis para que, querendo, se pronunciem, por escrito e em língua portuguesa.