

**AGOSTINHO FRANCO**

A REGULAÇÃO  
DOS SERVIÇOS  
POSTAIS



A regulação<sup>1</sup> dos serviços postais tem evoluído ao longo do tempo, fruto da própria evolução do enquadramento regulamentar aplicável ao sector e das atribuições e poderes cometidos à ANACOM.

O presente contributo centra-se na regulação do sector desde o início da atividade do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP), em 1989, ainda enquanto instituto público, até ao momento presente, identificando também os desafios regulatórios que atualmente se colocam ao sector postal português.

Pode-se considerar que a regulação do sector postal em Portugal tem-se caracterizado essencialmente pela regulação do serviço postal universal – o que é fruto da sua importância no contexto global do sector, representando em 2018, segundo dados da própria ANACOM, cerca de 83 % do tráfego total do sector e cerca de 63 % das receitas totais do sector –, em especial pela regulação dos preços e da qualidade do serviço, bem como em assegurar uma densidade dos pontos de acesso ao serviço adequada.

## De 1989 a 1999

A regulação do sector postal centrou-se inicialmente no estabelecimento de preços e no controlo da qualidade do então designado serviço público de correios, prestado pelo operador do serviço público de correios.

O serviço público de correios compreendia<sup>2</sup> a aceitação, transporte, distribuição e entrega de correspondências postais, a emissão e venda de selos e outros valores postais e o serviço público de telecópia, sendo explorado em regime de exclusivo<sup>3</sup> a aceitação, transporte, distribuição e entrega de todas as correspondências fechadas, bilhetes-postais e outras missivas, mesmo que abertas, sempre que o seu conteúdo fosse pessoal e atual.

Este período pode ser dividido em dois momentos distintos, o primeiro até 1992 e o segundo a partir de 1992.

Até 1992, os preços do serviço público de correios eram fixados administrativamente, de acordo e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 355/87, de 14 de setembro<sup>4</sup>. Em particular, de 1987 a 1992 eram fixados administrativamente os preços dos envios de cartas (cartas ordinárias) e do bilhete-postal.

A partir de 1992, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 207/92, de 2 de outubro, que definiu o regime de preços dos serviços prestados pelos operadores dos serviços públicos de correios e de telecomunicações, as tarifas do serviço

**1** Regulação aqui entendida em sentido lato, englobando não necessariamente apenas a atuação da ANACOM na esfera da regulação económica.

**2** De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento do Serviço Público de Correios, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 176/88, de 8 de maio.

**3** De acordo com o artigo 3.º do referido Regulamento.

**4** E no período anterior a 1987, de acordo com os Decretos-Leis n.ºs 49 368, de 10 de novembro de 1969, e 48 007, de 26 de outubro de 1967.

público de correios<sup>5</sup> passaram a ser objeto de convenção estabelecida entre a Direção-Geral de Comércio e Concorrência<sup>6</sup>, o (então) ICP e os CTT – Correios de Portugal, S. A. (CTT).

Neste enquadramento, em 1993 foi negociada a primeira convenção de preços, tendo-se procedido à sua renegociação anual entre 1995 e 2000.

As convenções de preços estabeleciam limites para a variação global dos preços dos serviços prestados em regime de exclusivo (em concreto, os preços dos envios de correio normal e de correio azul) e para a variação de algumas rubricas do tarifário<sup>7</sup>.

As convenções impunham ainda que as regras para a formação dos preços respeitassem os princípios da orientação para os custos, transparência e não discriminação.

A partir de 1995, inclusive, na sequência de estudos promovidos pelo ICP, de perceção da qualidade de serviço e sobre a qualidade do serviço prestado pelos CTT, as convenções de preços passaram a impor também o cumprimento de objetivos de qualidade de serviço. Foram impostos objetivos de qualidade relativamente à demora de encaminhamento no correio normal e no correio azul, a envios de correio normal e azul não entregues no prazo de 15 e 10 dias úteis, respetivamente, e ao tempo em fila de espera.

O não cumprimento dos níveis de qualidade fixados afetaria os aumentos de preços a definir na convenção de preços seguinte. Este mecanismo tinha como objetivo incentivar a realização de níveis de qualidade adequados e evitar reduções de custos (aumento de lucros) por via de redução da qualidade do serviço prestado. Tinha também como objetivo compensar diretamente os utilizadores (anónimos) daqueles serviços postais em caso de prestação com menor qualidade do que o pretendido.

As convenções de preços passaram também a impor o cumprimento de obrigações relativas ao sistema de contabilidade analítica, visando a obtenção de informação sobre os custos de prestação dos serviços, tendo o ICP definido em 1996 os princípios orientadores desse sistema.

## De 1999 a 2012

O enquadramento regulamentar aplicável aos serviços postais foi objeto de uma profunda alteração em 1999, com a entrada em vigor da Lei n.º 102/99, de 26 de julho (lei de bases), que definiu as bases gerais a que obedece o estabelecimento, gestão e exploração de serviços postais no território nacional, bem como os serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, transpondo para o enquadramento regulamentar nacional as obrigações contidas na Diretiva 97/67/CE, de 15 de dezembro, nomeadamente no que diz respeito à criação de condições para o desenvolvimento do mercado interno e a melhoria da qualidade de serviço.

A lei de bases estabeleceu como objetivo a satisfação das necessidades de serviços postais das populações e das entidades públicas e privadas dos diversos sectores de atividade, mediante a criação das condições adequadas para o desenvolvimento e diversidade de serviços desta natureza.

Aquele objetivo deveria ser alcançado em sintonia com os seguintes princípios básicos:

**5** Especificamente, «os preços dos serviços prestados em exclusivo pelo operador do serviço público de correios».

**6** Inicialmente Direção-Geral de Concorrência e Preços.

**7** Por exemplo, as convenções de preços estabeleciam preços máximos para as seguintes prestações:

- carta de correio normal, com peso até 20 g, no serviço nacional e internacional;
- carta de correio azul, com peso até 20 g, no serviço nacional e internacional;
- bilhete-postal nacional e internacional.

- a) assegurar a existência e disponibilidade do serviço universal, entendido como uma oferta permanente de serviços postais com qualidade especificada, prestados em todos os pontos do território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais;
- b) assegurar a viabilidade económico-financeira da oferta de serviço universal, mediante, por um lado, a reserva de uma área exclusiva, cuja prestação ficaria a cargo do prestador de serviço universal, e, por outro lado, a criação de um fundo de compensação de custos de serviço universal, a ativar se a entidade reguladora considerasse que das obrigações deste serviço resultariam encargos económicos e financeiros não razoáveis. Este fundo teria na origem das suas receitas, designadamente, a comparticipação de todos os prestadores de serviços postais<sup>8</sup> que oferecessem serviços na área não reservada, mas no âmbito do serviço universal;
- c) assegurar aos prestadores de serviços postais igualdade de acesso ao mercado, com respeito pelas regras de defesa da concorrência;
- d) assegurar aos utilizadores, em circunstâncias idênticas, igualdade de tratamento no acesso e uso dos serviços postais.

O serviço universal compreendia um serviço postal de envios de correspondência, livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas até 2 kg de peso e de encomendas postais até 20 kg de peso, bem como um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado, no âmbito nacional e internacional.

A lei previa que a prestação do serviço universal poderia ser efetuada:

- a) pelo Estado;
- b) por pessoa coletiva de direito público;
- c) por pessoa coletiva de direito privado, mediante contrato, revestindo a forma de concessão de serviço público quando envolvesse a prestação de serviços reservados e o estabelecimento, gestão e exploração da rede postal pública, tendo sido esta última a opção que foi adotada.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro, veio aprovar as bases da concessão do serviço postal universal a celebrar entre o Estado Português e os CTT, estabelecendo os CTT como a entidade prestadora do serviço universal.

O respetivo contrato de concessão do serviço postal universal viria a ser celebrado, ao abrigo das referidas bases da concessão, em 1 de setembro de 2000, estando previsto vigorar por um período de 30 anos.

Em 2001 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 150/2001, de 7 de maio, o qual veio estabelecer o regime de acesso e exercício da atividade de prestador de serviços postais explorados em concorrência.

Ao abrigo deste novo enquadramento<sup>9</sup>, que consagrou, transpondo as normas comunitárias previstas na referida Diretiva 97/67/CE, de 15 de dezembro, foi, como referido, introduzido o conceito de serviço postal universal no quadro regulamentar aplicável ao sector, definindo-se as correspondentes obrigações e direitos do respetivo prestador de serviço universal, e regulamentado o acesso ao mercado das restantes entidades que pretendam prestar serviços postais em concorrência (não reservados), bem como os correspondentes direitos e obrigações.

<sup>8</sup> Incluindo o prestador de serviço universal, cf. viria a ser especificamente previsto nas bases da concessão do serviço postal universal, a que mais à frente se fará referência.

<sup>9</sup> A par da criação do ICP-Autoridade Nacional da Comunicação (ICP-ANACOM), operada pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro, que passa a ser a nova designação do então ICP. O ICP-ANACOM continuou a personalidade jurídica do ICP, desvinculando-se do anterior estatuto jurídico de instituto público e assumindo o de pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Neste novo quadro regulamentar, a regulação centrou-se no serviço postal universal (envolvendo um âmbito de serviços postais mais alargado do que no quadro regulamentar anterior), com especial incidência na regulação dos preços e da qualidade do serviço postal universal, bem como na densidade dos estabelecimentos postais.

Relativamente aos preços, neste novo enquadramento, as regras para a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal ficaram sujeitas a convénio a estabelecer entre o regulador, a Direção-Geral do Comércio e Concorrência (DGCC) e o prestador de serviço universal, respeitando-se os princípios da acessibilidade, orientação para os custos da prestação dos serviços, transparência e não discriminação na sua aplicação.

Relativamente à qualidade de serviço, o mesmo enquadramento regulamentar veio estabelecer que os parâmetros e níveis mínimos de qualidade de serviço associados à prestação do serviço universal, nomeadamente os respeitantes aos prazos de encaminhamento, à regularidade e à fiabilidade dos serviços, eram fixados por convénio a estabelecer entre a entidade reguladora e o prestador de serviço universal, em processo negocial simultâneo com o da celebração do convénio de preços do serviço postal universal.

Nesta conformidade foi celebrado, em 21 de dezembro de 2000, entre a ANACOM, os CTT e a DGCC, o primeiro convénio de preços do serviço postal universal, que vigorou de 1 de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2003. Na mesma data foi celebrado também o primeiro convénio de qualidade do serviço postal universal, que vigorou igualmente de 1 de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2003.

De referir que o Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de junho, veio alterar o regime de formação dos preços do serviço universal, passando a celebração dos convénios de preços a ser estabelecida apenas entre a ANACOM e os CTT.

O referido convénio de preços, bem como os convénios de preços celebrados subsequentemente<sup>10</sup>, estabelecia limites para a variação global dos preços dos serviços que integram o serviço postal universal prestados em regime de exclusivo pelos CTT. Os serviços cuja prestação estava reservada aos CTT representavam a maioria do tráfego do serviço postal universal, situação que se manteve até à liberalização total ocorrida em abril de 2012. Até lá, verificou-se uma liberalização gradual dos serviços postais, num primeiro momento, em 1999, com a entrada em vigor da referida lei de bases e, posteriormente<sup>11</sup>, em 2003 e em 2006, tendo, no entanto, a maioria do tráfego continuado reservado até 2012.

Neste período, manteve-se a ligação entre os níveis de preços permitidos para o serviço universal e a respetiva qualidade do serviço. Os convénios de preços e de qualidade celebrados entre os CTT e a ANACOM continuaram a prever que o incumprimento dos níveis de qualidade fixados no convénio de qualidade dava lugar à redução da variação de preços permitida para o ano seguinte, mantendo-se assim um mecanismo que visava, nomeadamente, compensar os utilizadores (anónimos) daqueles serviços postais pela prestação de serviços postais com qualidade de serviço abaixo do pretendido.

O convénio de qualidade celebrado em 2000 manteve os indicadores de qualidade de serviço que já vinham sendo fixados ao abrigo das anteriores convenções de preços, acrescentando dois novos indicadores, um para a demora de encaminhamento de jornais e outro para a demora de encaminhamento de encomendas, fruto de estes serviços integrarem o serviço postal universal.

**10** Em 20 de janeiro de 2004, foram celebrados os convénios de preços e de qualidade que vigoraram de 20 de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2005; em 21 de abril de 2006 foram celebrados os convénios de preços e de qualidade que vigoraram de 1 de janeiro de 2006 a 31 de dezembro de 2007; em 10 de julho de 2008, foram celebrados os convénios de preços e de qualidade, que vigoraram a partir de 1 de janeiro de 2008 (e que viriam a vigorar até 2014). Ao longo do tempo, verificaram-se pontualmente adendas a estes convénios, mas que aqui não são referidas por simplicidade de análise.

**11** Por transposição da Diretiva 2002/39/CE, de 10 de junho de 2002.

Os indicadores de qualidade de serviço fixados nos convénios de qualidade foram evoluindo ao longo do tempo, sendo de salientar a introdução em 2004 de dois indicadores de qualidade de serviço para a demora de encaminhamento dos envios de correio prioritário transfronteiriço intracomunitário, a desagregação do indicador da demora de encaminhamento do correio azul, até aí de âmbito nacional, em dois indicadores, um referente aos fluxos dentro do continente e outro referente aos fluxos com as regiões autónomas (fluxos CAM), para se ter em conta os diferentes prazos de encaminhamento deste serviço. Os dois indicadores do tempo em fila de espera até aí existentes foram substituídos por um novo indicador, alteração que procurou ter em conta a prestação de novos serviços nos estabelecimentos postais. Os próprios níveis de qualidade a atingir foram também evoluindo ao longo do tempo, tornando-se gradualmente mais exigentes.

Relativamente aos estabelecimentos postais, no quadro regulamentar anterior (até 1999) competia aos CTT a criação e encerramento dos estabelecimentos postais<sup>12</sup>.

As bases da concessão do serviço postal universal vieram atribuir à ANACOM poderes para regular a rede de estabelecimentos postais dos CTT, tendo esses poderes evoluído ao longo do tempo.

Inicialmente, qualquer deliberação dos CTT sobre a criação ou encerramento de estabelecimentos postais, ou sobre a alteração do seu horário de funcionamento, estava dependente de parecer prévio favorável do regulador (n.º 2 da base XX, na redação do Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro).

Com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de junho, o regulador passou a poder opor-se apenas às deliberações dos CTT relativas ao encerramento ou à redução do horário de funcionamento de estações. Para este efeito, os CTT estavam obrigados a comunicar essas deliberações com a antecedência mínima de dois meses em relação à data em que cada deliberação devesse produzir efeitos, acompanhada da correspondente fundamentação.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de junho, os CTT passaram a estar obrigados a informar o regulador sobre as deliberações que tomassem relativas à criação, encerramento e alteração do horário de funcionamento dos estabelecimentos postais, devendo, nos casos de encerramento e redução do horário de funcionamento de estações, fundamentar a sua decisão, não tendo a ANACOM poderes para se opor.

## De 2012 a 2020

Em 2012 verificou-se uma nova alteração regulamentar no sector postal, decorrente da entrada em vigor da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal). Este diploma 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, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008, e procedendo, assim, à total liberalização do sector postal<sup>13</sup>. Esta lei, que entrou em vigor a 27 de abril de 2012 e revogou a lei de bases então vigente (Lei n.º 102/99, de 26 de julho), permanece em vigor atualmente.

Esta lei procedeu a uma alteração do serviço universal, retirando do seu âmbito a publicidade endereçada e o envio de encomendas entre 10 e 20 kg<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 176/88, de 18 de maio.

<sup>13</sup> Com exceção de algumas atividades e serviços que, por razões de ordem e segurança pública ou do interesse geral, podem ficar reservadas, como a colocação de marcos e caixas de correio na via pública destinados à aceitação de envios postais, a emissão e venda de selos postais com a menção Portugal e o serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos. Esta lei veio reservar a prestação destes serviços e atividades aos CTT, até 31 de dezembro de 2020.

<sup>14</sup> Com exceção da entrega no território nacional de encomendas com peso até 20 kg com origem noutros Estados-Membros, que se mantém no âmbito do serviço universal.

Os CTT foram designados como a entidade prestadora do serviço postal universal até 31 de dezembro de 2020, o que corresponde a um encurtamento do período de designação inicial em cerca de 10 anos, que como já referido era de 30 anos e terminava em 30 de setembro de 2030.

Na sequência da entrada em vigor da nova lei, as bases da concessão do serviço postal universal foram alteradas pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, adequando a concessão àquele novo quadro regulatório.

Com a atual lei<sup>15</sup>, tanto os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal, como os parâmetros e níveis de qualidade do serviço postal universal passam a ser fixados pela ANACOM e já não por convénio com os CTT<sup>16</sup>. A fixação deve ser efetuada para um período plurianual mínimo de três anos<sup>17</sup>, ouvidos os CTT (e ouvidas também, como já sucedia no período regulamentar anterior, as organizações de defesa dos consumidores).

Os referidos critérios de formação de preços não se aplicam, no entanto, à totalidade dos preços dos serviços que integram o serviço universal. Pela alteração à lei introduzida pelo referido Decreto-Lei n.º 160/2013 foi criado um regime específico para a fixação dos preços especiais e condições associadas dos serviços postais que integram a oferta do serviço universal, aplicados pelos prestadores de serviço universal, nomeadamente para serviços às empresas, a remetentes de envios em quantidade ou a intermediários responsáveis pelo agrupamento de envios de vários utilizadores (artigo 14.º-A da Lei Postal). A fixação destes preços obedece aos princípios da transparência e não discriminação, tendo também em conta os custos evitados em relação ao serviço normalizado que oferece as quatro operações integradas no serviço universal (aceitação, transporte, tratamento e distribuição). A intervenção da ANACOM ocorre *ex-post*, podendo determinar a alteração dos preços em vigor, bem como determinar a alteração ou eliminação das condições associadas, se os mesmos não cumprirem os princípios tarifários aplicáveis, e tendo também em conta a qualidade do serviço.

Ou seja, no atual quadro regulamentar, caracterizado pela liberalização total do sector, o âmbito da regulação dos preços foi reduzido por via da eliminação da publicidade endereçada (e encomendas acima de 10 kg) do âmbito do serviço universal, tendo também sido alterados os poderes de regulação dos preços de alguns serviços que integram o serviço universal (na prática e de forma simplista, os preços dos envios de correio em quantidade), estes últimos representando cerca de 50 % do total do tráfego do sector postal.

A eliminação da publicidade endereçada do âmbito do serviço universal significou que aquele serviço não revestia já, face ao desenvolvimento do sector, as características de serviço universal. A alteração dos limites de peso das encomendas visou tão só alinhar os novos limites com os limites mínimos previstos na diretiva postal. A alteração das regras de fixação dos preços do correio em quantidade visou certamente atribuir maior flexibilidade ao prestador de serviço universal num segmento de mercado onde era expectável que surgisse maior concorrência com a liberalização total do sector.

No âmbito deste novo enquadramento, por deliberação de 21 de novembro de 2014, a ANACOM fixou os critérios de formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal, a vigorar de 2015 a 2017. No decorrer de 2018, foram fixados os critérios de formação dos preços a vigorar no triénio 2018-2020.

<sup>15</sup> Entretanto alterada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, e pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril.

<sup>16</sup> O convénio de preços e o convénio de qualidade celebrados entre a ANACOM e os CTT, em 10 de julho de 2008 (ao abrigo do quadro regulamentar anterior), mantiveram-se, transitoriamente, em vigor até à fixação pela ANACOM dos novos critérios de formação dos preços e dos novos parâmetros e níveis de qualidade de serviço.

<sup>17</sup> Artigo 14.º

Tendo em conta que os CTT mantêm uma significativa quota de mercado nos vários serviços objeto destas deliberações, ou mesmo uma posição de quase monopólio, os preços destes serviços foram sujeitos a variações máximas de preços que procuraram contrabalançar as previsões de evolução dos custos unitários, limitando assim a margem global dos serviços objeto da regra de preços e, simultaneamente, incentivando uma prestação eficiente do serviço universal, criando incentivos ao operador para minimizar os custos de prestação dos serviços.

Os parâmetros e níveis de qualidade de serviço, igualmente a vigorar de 2015 a 2017, foram fixados pela ANACOM por decisão de 30 de dezembro de 2014, complementada por decisão de 13 de março de 2015. Para além da criação de um novo indicador de qualidade de serviço referente à demora de encaminhamento do correio registado, a aplicar a partir de 2016, mantiveram-se os restantes indicadores e níveis de qualidade de serviço já em vigor, tendo em conta o histórico de realização dos mesmos e o nível geral de satisfação dos utilizadores com os mesmos.

No decorrer de 2018, foram fixados os parâmetros e níveis de qualidade de serviço a vigorar no triénio 2018-2020. Face a uma degradação nos níveis de qualidade de serviço realizados e crescentes níveis de insatisfação dos utilizadores, foi fixado um novo conjunto de indicadores que entrou em vigor em 2019, tendo como objetivo criar condições para que seja assegurado um maior nível de qualidade do serviço postal universal e que se caracteriza, designadamente, pela fixação de objetivos mais exigentes para alguns indicadores de qualidade de serviço e pela criação de um objetivo adicional de fiabilidade, que varia entre os 99,9 % para os casos em que a rapidez e segurança são determinantes (correio azul, correio registado e jornais diários e semanais) e os 99,7 % para o restante correio (correio normal, encomendas e jornais mensais e quinzenais), para evitar que o tráfego não entregue dentro do padrão do serviço seja entregue muito para além desse padrão.

Relativamente à regulação da rede de estabelecimentos postais, a revisão das Bases da concessão operada no final de 2013 veio atribuir à ANACOM a necessidade de avaliar objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços propostos pelos CTT, para um período mínimo de três anos, em termos da sua adequação às necessidades dos utilizadores, sendo que para essa avaliação a ANACOM deve ter em conta, nomeadamente, a verificação de um conjunto de fatores descritos na própria concessão (relacionados, por exemplo, com a distribuição da população no território nacional e com a natureza urbana ou rural das zonas abrangidas).

Continua a ser competência dos CTT a criação, encerramento e alteração dos horários de funcionamento dos estabelecimentos postais, sujeita agora ao cumprimento dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados ao abrigo do referido procedimento.

Matéria igualmente importante no que respeita à regulação do sector postal, que não se prende apenas com a prestação do serviço universal, é a do acesso às redes postais (artigo 38.º da lei) e a elementos da infraestrutura postal (artigo 39.º). Os CTT, enquanto prestadores de serviço universal, estão obrigados a assegurar o acesso à sua rede, mediante acordo a celebrar com os prestadores que o solicitem, sendo atribuídas ao regulador diversas competências de intervenção na matéria, nomeadamente em matéria de resolução de litígios entre os

operadores e em matéria de intervenção *ex-ante*, podendo determinar alterações às condições existentes ou mesmo definir essas condições.

Por outro lado, todos os prestadores de serviços postais podem negociar e acordar entre si o acesso a elementos da sua infraestrutura postal ou a serviços por si prestados, podendo o regulador intervir caso as partes não cheguem a acordo e a pedido de qualquer uma delas. Estão aqui compreendidos elementos e serviços como o sistema de código postal, a base de dados de endereços, os apartados, as informações sobre a mudança de endereço, o serviço de reencaminhamento e o serviço de devolução ao remetente.

### **Desafios regulatórios**

Como referido, a regulação do sector postal tem incidido essencialmente sobre o serviço postal universal realizado pelo prestador de serviço universal, nomeadamente sobre os preços, qualidade e rede de estabelecimentos postais.

Adicionalmente, desde 2012, com a liberalização total do sector, o quadro regulamentar prevê também a regulação do:

- a) acesso grossista à rede postal do prestador de serviço universal;
- b) acesso entre quaisquer prestadores de serviços postais (incluindo o prestador de serviço universal) a elementos da sua infraestrutura postal ou a serviços por si prestados.

O enquadramento regulamentar em vigor assenta no quadro legal europeu estabelecido pela Diretiva Postal de 1997, objeto de alterações em 2002 e em 2008 (esta última transposta para o regime jurídico nacional em 2012) no sentido da progressiva liberalização do sector, e que tem como um dos seus principais objetivos assegurar a prestação de um serviço universal acessível e com qualidade.

Verificaram-se, entretanto, alterações significativas na sociedade e no sector, como, por exemplo:

- a) uma digitalização crescente da sociedade;
- b) um crescente interesse e preocupação com a proteção do meio ambiente, incluindo a aprovação de diversas políticas que visam a proteção do ambiente;
- c) alterações no comportamento dos utilizadores e na utilização que fazem dos serviços postais, o que inclui a substituição de comunicações (envio de mensagens e documentos) por via física por comunicações através de meios eletrónicos (substituição eletrónica);
- d) o desenvolvimento crescente do comércio eletrónico, com a consequente necessidade de distribuição dos envios adquiridos na Internet, caracterizados por pesos médios e volumetria superior à tradicional carta, envolvendo também necessidades de novas soluções de distribuição mais convenientes para os destinatários, incluindo o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento do percurso dos envios até à sua entrega ao destinatário.

Como resultado tem-se verificado uma diminuição acentuada do tráfego postal total (por exemplo, entre 2005 e 2018 o tráfego postal em Portugal diminuiu

acima de 40 %), fruto da redução do tráfego de correspondências (e também de jornais).

Por outro lado, no mesmo período verifica-se um crescimento acentuado do tráfego de correio expresso e encomendas (crescimento acima de 300 %).

As correspondências continuam, no entanto, a representar ainda a maioria do tráfego e das receitas do sector, embora as encomendas estejam a ganhar importância, representando já uma parte considerável do sector em termos de receitas.

Esta evolução tem particular impacto no serviço universal, tendo em conta que este continua a representar a maioria do tráfego e das receitas do sector e que são as principais componentes do serviço universal que se encontram em contração (correspondências e jornais).

Apesar de haver um total de quinze prestadores habilitados para prestar serviços no âmbito do serviço universal, número total que se tem mantido relativamente estável, com a saída de um ou outro prestador a ser compensada pela entrada de outros, os CTT continuam a deter uma quota de mercado elevada neste segmento, sendo de cerca de 97,4 % em 2018.

No segmento de correio expresso e encomendas, há uma maior dispersão das quotas de mercado dos prestadores de serviço.

O grupo CTT mantém ainda assim uma quota de mercado elevada em termos do tráfego total, atingindo uma quota de 91 % do tráfego postal total em 2018, embora inferior em 3,5 pontos percentuais face a 2014.

Em termos demográficos, Portugal apresenta uma distribuição da população não uniforme no território, com população muito concentrada nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Portugal caracteriza-se também por uma população idosa significativa e acima da média da União Europeia (UE).

Neste contexto, vários desafios regulatórios se colocam quanto ao futuro da regulação do sector postal.

Desde logo, como assegurar, neste quadro de contínua quebra de tráfego, a continuidade da prestação do serviço universal, acessível e sustentável.

Decorrente das referidas alterações na utilização dos serviços postais, um outro desafio se coloca ao nível da identificação dos serviços que importa continuar a assegurar no âmbito do serviço universal, isto é, quais são as necessidades, e de que utilizadores, que não são satisfeitas pelo mercado e que importa assegurar, com qualidade e a preços acessíveis. Ou se, na sequência dessa análise, será suficiente e mais eficiente definir medidas específicas destinadas a esses utilizadores.

Identificadas essas necessidades e os utilizadores em causa, um outro desafio é o de definir os mecanismos de financiamento adequados que permitam, por um lado, assegurar a prestação do serviço universal (ou medidas específicas) e, por outro, imponham o mínimo de distorção no mercado. Inclui-se, neste âmbito, identificar se o atual mecanismo previsto – que prevê a comparticipação dos prestadores de serviços no âmbito do serviço universal e dos prestadores que prestem serviços permutáveis com o serviço universal – será suficiente para financiar eventuais custos líquidos que resultem das obrigações de serviço universal (caso existam e desde que correspondam a um encargo financeiro não razoável para o respetivo prestador ou prestadores de serviço universal)<sup>18</sup>, ou se será necessário recorrer também, ou em alternativa, a fundos públicos.

Neste quadro de evolução do sector, um outro desafio que se coloca tem a ver, por um lado, com a delimitação do sector postal, com as suas fronteiras.

<sup>18</sup> Ou para financiar os custos de medidas alternativas específicas que sejam definidas.

Por outro lado, com a necessidade ou não de regular o mercado e através de que mecanismos regulatórios.

Importa aqui avaliar e identificar, nomeadamente, medidas de regulação do sector que promovam o acesso ao mercado e a concorrência (bem como o investimento e a inovação). Por exemplo, a possibilidade de imposição de acesso às redes dos prestadores de serviços postais, a possibilidade de imposição de obrigações a prestadores de serviços que detenham poder de mercado significativo em mercados relevantes, entre outras medidas.

Finalmente, mas não menos importante, haverá que continuar a garantir e a proteger os direitos e interesses dos utilizadores. Assinala-se, neste âmbito, um exemplo associado ao crescente e continuado desenvolvimento do comércio eletrónico. No caso do comércio eletrónico, como garantir os direitos e interesses do destinatário dos envios, que é quem adquire os bens, mas que não é, ou pode não ser, quem contrata com o prestador de serviços postais que lhe fará a entrega desses bens.

Aguarda-se que a Comissão Europeia (CE) possa, possivelmente até 2021, propor uma revisão do quadro regulamentar europeu aplicável ao sector postal. Para esse efeito, tem vindo a realizar estudos sobre o desenvolvimento do sector e do comércio eletrónico e sobre as necessidades dos utilizadores, tendo também solicitado ao Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais (ERGP na sigla inglesa)<sup>19</sup> uma opinião sobre a revisão do quadro regulatório<sup>20</sup>.

Essa eventual proposta terá também em conta a avaliação que a CE fará sobre a implementação do Regulamento (UE) 2018/644, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de abril de 2018, relativo aos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, o qual estabelece disposições específicas para fomentar melhores serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, para além das disposições estabelecidas na diretiva postal, no que respeita:

- a) à supervisão regulamentar relativa aos serviços de entrega de encomendas;
- b) à transparência e à avaliação das tarifas relativas a certos serviços transfronteiriços de entrega de encomendas, a fim de identificar as tarifas que são excessivamente elevadas;
- c) às informações fornecidas pelos prestadores de serviços de entrega de encomendas aos consumidores sobre os serviços transfronteiriços de entrega de encomendas.

No quadro nacional, há ainda que ter em consideração que a atual concessão do serviço postal universal com os CTT termina no final de 2020, prevendo a lei que a prestação do serviço universal após aquela data pode ser assegurada através dos seguintes mecanismos:

- a) funcionamento eficiente do mercado, sob o regime de licença individual;
- b) designação de um ou mais prestadores de serviços postais para a prestação de diferentes elementos do serviço universal ou para a cobertura de diferentes partes do território nacional.

**19** O ERGP foi instituído por decisão da Comissão Europeia (CE) 2010/C 217/07, de 10 de agosto de 2010, publicada no dia seguinte. Tem com funções, nomeadamente, aconselhar e assistir a CE na consolidação do mercado interno dos serviços postais e na aplicação coerente em todos os Estados-Membros da UE do quadro regulamentar aplicável.

**20** Opinião que foi adotada e divulgada pelo ERGP no dia 28 de junho de 2019.

