



**CONSULTA PÚBLICA SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL APÓS O FIM DA ATUAL CONCESSÃO**

**CONTRIBUTO DOS CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.**

Lisboa, 24 dezembro de 2019

## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	3
<b>I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO</b> .....	5
<b>II. COMENTÁRIOS GERAIS</b> .....	6
<b>II.1. Enquadramento regulamentar</b> .....	10
<b>II.2. O contexto da prestação do SU em Portugal, no quadro da União Europeia</b> .....	11
<b>III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS</b> .....	19

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A preparação de um novo enquadramento contratual da concessão do serviço postal universal deverá partir de uma reflexão sobre os desígnios que movem o interesse público, materializado nos interesses dos utilizadores dos serviços postais, sejam eles os cidadãos, as empresas ou a própria administração pública, a sustentabilidade da prestação do serviço, a viabilidade económica do Prestador do serviço e os interesses do mercado em geral.

A Diretiva Postal e a lei nacional que procedeu à sua transposição elencam os seguintes princípios que não poderão deixar de nortear esta reflexão: a concorrência no mercado, a prestação eficiente e sustentável do Serviço Universal e os interesses dos utilizadores. É, pois, chegado o momento de repensar as obrigações do serviço universal, partindo das efectivas necessidades dos utilizadores, definindo quais os serviços essenciais que devem ser assegurados e em que condições.

A certeza e previsibilidade regulatórias são condições essenciais para a prossecução dos objectivos e, em particular, para que qualquer entidade possa prever a prestação do serviço público, com elevados níveis de qualidade e proximidade às populações. Este aspeto assume ainda maior relevância num quadro de elevada instabilidade da evolução do mercado e necessidades de investimento na transformação dos operadores postais, sentida em todo o mundo, ainda que com variados matizes. Para tal contribuem a crescente digitalização e a chamada “*e-substitution*”, a necessidade de diversificação e inovação do operador histórico para reinventar o seu modelo de negócio, a instabilidade do enquadramento regulamentar ao nível internacional, com a revisão do sistema de remuneração da União Postal Universal e ao nível europeu, com o início do processo de avaliação e possível revisão da Diretiva Postal pela Comissão Europeia. Note-se, relativamente a este último, que o Grupo dos Reguladores para os Serviços Postais defende uma abordagem “*greenfield*”, ou seja, uma reforma profunda, que passa por um enquadramento novo para o serviço postal universal na União Europeia.

Os CTT estão, como desde sempre, comprometidos com a prestação do serviço público, parte integrante da sua identidade, com a convicção de serem a entidade em melhores condições para o prestar, pelo facto de reunirem os requisitos de solidez financeira, a capacidade técnica, os meios físicos e o conhecimento necessários, considerando que a profunda transformação do sector e das necessidades e preferências dos utilizadores impõem a reponderação do âmbito e das obrigações de serviço universal. Assim:

- Não resultando a satisfação das necessidades dos utilizadores da atuação do mercado em condições comerciais, impõe-se a definição de obrigações de serviço universal;
- A adoção de um único procedimento de seleção, de um único PSU, é a opção mais indicada face às condições do mercado e aquela que é susceptível de satisfazer as necessidades dos utilizadores de forma mais eficiente, devendo a concessão continuar a englobar todos os serviços que se continuam a considerar relevantes;

- Os CTT estão comprometidos com a prestação de um serviço postal de elevada qualidade, de acordo com as melhores práticas ao nível europeu, com referência a objectivos proporcionais e exequíveis, ajustadas às necessidades dos utilizadores;
- Neste contexto, é ainda fundamental que se prevejam mecanismos de verificação da qualidade que, sendo completos, não mobilizem custos desproporcionados;
- Reconhecem ainda os CTT a importância das obrigações de densidade da rede e ofertas mínimas de serviços, pretendendo assegurar a existência de pelo menos uma estação de correios em cada sede de concelho, assegurando-se a ainda complementaridade de estações e postos de correios, em benefício da proximidade das populações;
- A uniformidade tarifária aplicada aos serviços essenciais e a orientação para os custos asseguram a acessibilidade dos serviços, devendo continuar a ser assegurados serviços gratuitos para cegos e amblíopes;
- O mecanismo contratual deve assegurar um equilíbrio financeiro e a compensação dos custos do serviço, se tal vier a ser necessário, o qual poderá ocorrer preferencialmente sem transferência de verbas para o prestador;
- Devem ser evitados encargos burocráticos desnecessários, que se traduzem em custos adicionais para o sector, como a criação de um fundo de compensação, mecanismo que se tem revelado complexo e ineficaz.

Nestes termos, os CTT pretendem continuar a prosseguir a sua missão de prestação do serviço público, que lhe permitiu assegurar, ao longo dos anos, a permanência dos recursos e do conhecimento específico das operações postais, a proximidade aos portugueses, afirmando-se como operador de serviços postais de excelência em Portugal e no mundo.

## I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. Em 26.11.2019 a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (“**ANACOM**”) deu início a uma Consulta Pública sobre a Prestação do Serviço Postal Universal após o fim da Atual Concessão (“**Consulta Pública**”)<sup>1</sup>, pelo prazo de 20 dias úteis.
2. No âmbito da referida Consulta Pública a ANACOM pretende recolher contributos por parte do setor e da sociedade em geral, nomeadamente sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do Serviço Universal (“**SU**”), sobre a necessidade de proceder à designação de Prestador de Serviço Universal (“**PSU**”) e sobre o interesse dos prestadores de serviços postais em assegurar a prestação do SU.
3. Para o efeito, e na mesma data, a ANACOM publicou um documento (“**Documento de Consulta**”) onde efetua uma análise regulamentar e de mercado, com diversos dados a nível nacional e internacional, para além de uma avaliação comparativa, a nível da União Europeia (“**UE**”) sobre o processo de designação do PSU.
4. O Documento de Consulta contém, ainda, um conjunto de reflexões sobre a prestação do SU que, no entender da ANACOM, deverão ser tidas em consideração, nomeadamente:
  - a) obrigações de qualidade de serviço;
  - b) local de distribuição;
  - c) densidade dos pontos de acesso;
  - d) preços;
  - e) procedimento e condições de designação do PSU; e
  - f) mecanismos de compensação pela prestação do SU.
5. O Documento de Consulta identifica, assim, 31 questões<sup>2</sup> sobre o quadro da prestação do SU a partir de 2021, relativamente às quais a ANACOM considera relevante recolher os contributos do setor e dos utilizadores.
6. A presente Consulta Pública é definida, pela ANACOM (cf. pág. 2 do Documento de Consulta), como uma *consulta pública conjunta*, do Governo e da ANACOM, uma vez que, no seu entendimento, integra matérias da competência do Governo (como a necessidade de designar o PSU e a configuração e definição dos termos do procedimento dessa designação) e da ANACOM (como a especificação de obrigações de qualidade de serviço e de critérios de formação de preços).
7. Os CTT – Correios de Portugal, S. A. (“**CTT**”), sendo o atual concessionário da prestação do SU, em todo o território nacional, até 31.12.2020, consideram oportuna e adequada a presente

---

<sup>1</sup> De acordo com a informação disponível no Documento de Consulta (cf. págs. 1 e 2), a realização da presente Consulta Pública foi sugerida pela ANACOM ao Senhor Secretário de Estado Adjunto das Comunicações, por ofício de 22.08.2018. Através de despacho de 03.10.2019, o mesmo terá concordado com a referida sugestão e solicitou à ANACOM que promovesse o lançamento da consulta pública. Nessa sequência, a ANACOM terá preparado um projeto de documento de consulta pública que foi enviado ao Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações por ofício de 04.11.2019. Por comunicação de 22.11.2019, mesmo terá dado o seu acordo ao atual Documento de Consulta.

<sup>2</sup> Em rigor, o Documento de Consulta contém 48 questões, dado que algumas perguntas se subdividem em questões mais específicas.

Consulta Pública e esperam que os contributos e opiniões manifestadas no presente documento sejam úteis e auxiliem o Governo e a ANACOM a adotar as decisões mais corretas, adequadas e oportunas em relação à futura prestação do SU em Portugal.

8. Os contributos e opiniões manifestadas no presente documento são apresentados tendo em atenção o atual contexto, legal, regulamentar e de mercado, e visam apoiar o Governo e a ANACOM no exercício das suas atribuições. Não prejudicam, por isso, outras posições que podem vir a ser manifestadas ou propostas pelos CTT em relação à prestação do SU no período posterior ao fim da atual concessão ou alguma alteração do enquadramento legal e regulamentar, que se venha a revelar necessária.
9. Uma nota final para salientar que, em termos de estrutura do presente documento, os CTT começam por apresentar alguns comentários de carácter mais geral, considerando os capítulos 2, 3, 4 e 5 do Documento de Consulta. De seguida, apresentam-se os contributos dos CTT em relação à matéria constante dos capítulos 6 e 7 do Documento de Consulta e às questões mais específicas colocadas pela ANACOM.

## II. COMENTÁRIOS GERAIS

10. A presente Consulta Pública tem como ponto de partida o enquadramento legal constante da Diretiva Postal<sup>3</sup> e da Lei Postal<sup>4</sup>. De resto, atualmente, estes instrumentos normativos constituem os parâmetros fundamentais a ter em conta no desenho da futura prestação do SU.
11. Considerando o enquadramento atual, os CTT gostariam de começar por referir que a definição do quadro de prestação do SU não pode deixar de partir dos objetivos que constam do artigo 2.º da Lei Postal, ou seja, concorrência, prestação eficiente e sustentável do SU e proteção dos utilizadores, em especial dos consumidores.
12. Em relação ao primeiro objetivo (*concorrência*), entendem os CTT que o mesmo se projeta, com especial intervenção, no tema do âmbito do SU e na definição dos mecanismos de preços, pelo menos nos seguintes termos:
  - a) É reconhecido que o alargamento do âmbito do SU pode conduzir a distorções competitivas, precisamente pelo facto de as prestações incluídas no âmbito do SU serem disponibilizadas em condições diferentes daquelas que são disponibilizadas pelo mercado. Por essa razão, considera-se, em termos gerais, que apenas as prestações ou funcionalidades que não sejam disponibilizadas pelo mercado ou que não exista

---

<sup>3</sup> Diretiva n.º 97/67/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15.12.1997, alterada pela Diretiva n.º 2002/39/CE e pela Diretiva n.º 2008/6/CE, de 20.02.2008.

<sup>4</sup> Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, alterada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro e pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril.

expetativa de serem disponibilizadas devem ser candidatas à inclusão no âmbito do SU. Tal corresponde ao chamado princípio da mínima distorção do mercado.<sup>5</sup>

De notar que esta perspetiva está alinhada com a posição do legislador nacional, que admite plenamente no artigo 17.º que o serviço universal seja assegurado pelo funcionamento do próprio mercado, e está alinhada com os fundamentos do SU, que existe essencialmente para responder a uma insuficiência do mercado; e

- b) O mesmo se diga em relação aos preços, uma vez que, estando todos os serviços postais liberalizados (desconsiderando aqui os serviços reservados), a imposição de regras sobre preços pode também acarretar distorções competitivas, com preços diferentes para serviços idênticos ou semelhantes.
13. O segundo objetivo da Lei Postal (*eficiência e sustentabilidade do SU*) é e será cada vez mais importante. Este objetivo tem várias dimensões e concretiza-se, por exemplo, nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Lei Postal, no princípio da sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU. Este princípio, por sua vez, projeta-se, com igual intensidade, em diversas dimensões da prestação do SU, nomeadamente na definição de obrigações qualidade, mecanismos de preços, densidade de estabelecimentos postais e ofertas mínimas de serviços.
  14. O princípio da sustentabilidade e viabilidade económico-financeira não pode ser analisado por si só. Tem de se referir a uma determinada realidade, ou seja, à realidade fáctica da prestação de serviços postais em cada momento. A este propósito, avulta com especial relevância a queda muito acentuada do tráfego postal nos últimos anos (por exemplo, conforme salientado no Documento de Consulta, entre 2005 e 2018, o tráfego postal total caiu cerca de 43%) e a expectativa de aceleração e reforço dos níveis de queda nos próximos anos.
  15. Esta realidade importa para a definição do quadro de prestação do SU nos próximos anos um especial cuidado na reconciliação entre, por um lado, o quadro obrigacional e prestacional a impor e, por outro, a viabilidade económico-financeira da prestação do SU na realidade existente atualmente e que é expetável para os próximos anos.
  16. De resto, é a própria Lei Postal que ao definir o conceito de SU, no artigo 10.º, n.º 1, determina que o mesmo visa satisfazer, em cada momento, as necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais. E o artigo 11.º, n.º 1, alínea e), refere expressamente que o SU deve evoluir em função do ambiente técnico, económico e social e das necessidades dos utilizadores, o que implica uma adequada reconciliação entre realidade fáctica e a realidade jurídica/contratual prevista para o futuro PSU.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Por exemplo, no Considerando 23 da Diretiva 2008/6/CE, refere-se o seguinte a este propósito: “Com o aumento da concorrência e uma maior escolha, os Estados-Membros deverão ter mais flexibilidade para determinar o mecanismo mais adequado e eficiente para assegurar a disponibilidade do serviço universal, respeitando em simultâneo os princípios da objetividade, da transparência, da não discriminação, da proporcionalidade e da mínima distorção do mercado, necessários para assegurar a livre prestação de serviços postais no mercado interno” (destaque nosso).

<sup>6</sup> Artigo 10.º, n.º 1, parte final, da Lei Postal

17. O último objetivo da Lei Postal (*defesa dos utilizadores, em especial dos consumidores*) projeta-se com especial relevância no SU, ou não fosse este um mecanismo de regulação social, pautado precisamente por preocupações de cariz mais social e de integração territorial. Ele projeta-se, em especial, nos critérios de acessibilidade e qualidade do SU, que estão reconhecidos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Lei Postal.
18. Os CTT reconhecem a importância da defesa dos direitos e interesses dos utilizadores e consideram que o SU não pode deixar de atender a este objetivo. Porém, em linha com o entendimento anterior, não se pode deixar de salientar a perda acentuada de importância dos serviços postais na sociedade e na economia, em resultado da acentuada (e crescente) digitalização das comunicações. Tal é expresso não apenas pela diminuição da procura de serviços postais e, conseqüentemente, do tráfego, mas também pelo negligenciável peso no orçamento anual das famílias, o qual, de acordo com os últimos dados disponíveis<sup>7</sup> representava apenas 0,013% despesas totais anuais, numa média de cerca de €3 por ano).
19. Quer-se com isto dizer que os mecanismos de defesa dos utilizadores e as obrigações a impor ao futuro PSU, mais uma vez, não podem deixar de considerar esta realidade e assegurar um devido equilíbrio entre a importância atual do SU para a população e a economia em geral e as obrigações exigidas ao PSU.
20. A esta luz, entendem os CTT que é necessário deixar de olhar o SU com as “lentes” do passado, procurando ultrapassar mecanismos e regras de regulação desajustados, não-razoáveis e injustificados, adequando-os à realidade atual e exatável de prestação do SU para o próximo período de designação.
21. Neste contexto, poderia ser importante seguir uma metodologia de Avaliação do Impacto Regulatório (“AIR”) que efetivamente avalie diferentes alternativas e teste os benefícios e impactos de cada uma delas, que permitiria credibilizar e robustecer o exercício, mitigando, naturalmente, falhas ou custos de regulação que são prejudiciais ao mercado.
22. Destaca-se ainda um outro princípio fundamental na matéria, embora não esteja diretamente vertido na Lei Postal (resultando antes de legislação geral): trata-se do princípio da previsibilidade, da certeza e da estabilidade regulatória. O próximo período de designação deve assegurar o cumprimento destes princípios em pelo menos duas dimensões que parecem fundamentais:
  - a) No momento da *definição do programa contratual*, devendo o mesmo ser claro, previsível e completo sobre as condições associadas à prestação do SU, em termos de, nomeadamente, qualidade, preços e densidade, com uma adequada partilha de risco. Por outras palavras, o programa contratual deve permitir a qualquer interessado saber exatamente qual é o quadro de prestação associado ao SU antes ainda de decidir candidatar-se ao mesmo e antes mesmo de decidir apresentar uma proposta;

---

<sup>7</sup> Cf. INE 2015/2016 (Decisão sobre a proposta de tarifário no âmbito do serviço postal universal, comunicada pelos CTT – Correios de Portugal, S.A, março 2018).

A este propósito, e sem prejuízo dos comentários abaixo, entendem os CTT que as atuais condições fixadas em termos de qualidade, densidade e preços – com os quais, em muitos casos, discordam – apenas devem vigorar até ao final da atual concessão (31.12.2020). O quadro prestacional sobre estas matérias, aplicável ao futuro PSU, deve ficar, por razões de visibilidade, certeza e segurança, definido no quadro do procedimento de contratação pública tendente à seleção do novo PSU.

- b) No período de *execução do programa contratual*, devendo garantir-se estabilidade e certeza regulatória em relação às matérias essenciais para a prestação do SU, nomeadamente no que diz respeito à qualidade, preços e densidade. Além disto, eventuais perturbações ao quadro contratual fixado, impostas por razões de interesse público, devem dar origem à aplicação de mecanismos que, de forma previsível, célere e justa, permitam repor o equilíbrio-económico financeiro subjacente à concessão. Neste contexto, é igualmente importante, na perspetiva dos CTT, que nessa *definição do programa contratual* – é dizer, na elaboração do Caderno de Encargos relativo ao procedimento para designação do PSU – sejam também tratadas adequadamente algumas matérias relativas à execução contratual.
23. Por outro lado, na elaboração do Caderno de Encargos do futuro procedimento pré-contratual, os CTT entendem que se deve evitar uma regulamentação exaustiva e totalmente fechada dos aspetos da execução do futuro contrato de concessão.
24. A experiência resultante de concessões de serviço público (em vários setores) aconselha a que seja sempre deixada alguma margem aos concorrentes para, nas respetivas propostas, poderem incorporar soluções que, respeitando as linhas essenciais estabelecidas no Caderno de Encargos, se traduzam em benefícios ou vantagens para a concessão em causa, no caso, para o SU.
25. Assim, e por referência ao Código dos Contratos Públicos, os CTT entendem que o Caderno de Encargos do futuro procedimento para seleção do PSU não deve estabelecer, em termos imutáveis, todos os aspetos da execução do contrato de concessão do SU não submetidos à concorrência (cf. n.º 5 do artigo 42.º do Código dos Contratos Públicos) — e, quanto a esses aspetos que sejam regulados no Caderno de Encargos, deve optar-se pela estipulação de limites mínimos e/ou máximos, permitindo assim que o futuro contrato beneficie das soluções vertidas nas propostas que vierem a ser apresentadas.
26. Em termos mais concretos, o futuro contrato de concessão – e, como tal, o Caderno de Encargos com base no qual aquele é elaborado – não poderá deixar de tratar o tema da reposição do equilíbrio financeiro contratual, com base nas disposições legais que, atualmente, regulam esta matéria, nomeadamente as constantes dos artigos 282.º, 312.º e 314.º, todos do Código dos Contratos Públicos.
27. Nesse contexto, é importante definir, mesmo que não exaustivamente, os eventos que conduzem à necessidade de reposição do equilíbrio financeiro do contrato de concessão e regular o procedimento tendente a essa reposição, tomando-se por referência não só as normas

legais acima referidas como os mecanismos semelhantes existentes, atualmente, na generalidade dos contratos de concessão de serviços públicos.

28. Referem-se os CTT, a título meramente exemplificativo, (i) aos casos de modificação unilateral, pelo Estado ou por outra entidade pública, do conteúdo das obrigações contratuais ou das condições de prestação do SU, (ii) às alterações (de carácter específico) do quadro jurídico com impacto nas condições de prestação do SU, ou (iii) casos de força maior, só para referir alguns dos eventos mais típicos.
29. Note-se que não está aqui em causa a previsão, no Caderno de Encargos (e no futuro contrato de concessão), de mecanismos de compensação do PSU, pelo Concedente, pelo normal e regular exercício das atividades concessionadas, mas sim o estabelecimento de mecanismos contratuais destinados, como se disse, à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato, por eventos estranhos ao PSU.
30. Conexo com essa matéria, é igualmente importante que a equação económico-financeira inicial do futuro contrato (nomeadamente estabelecendo-se a ligação entre o volume de tráfego em cada momento e o regime de preços dos serviços incluídos no SU, excluindo preços especiais) seja refletida num *caso base* – estipulação que em muito simplificará o procedimento para a eventual necessidade de reposição do equilíbrio económico-financeiro do futuro contrato de concessão do SU, o qual poderá ocorrer preferencialmente sem transferência de verbas para o prestador.

## II.1. Enquadramento regulamentar

31. No capítulo 2 do Documento de Consulta (págs. 3 a 13) a ANACOM descreve, em termos gerais, o enquadramento regulamentar dos serviços postais na União Europeia e em Portugal. O exercício seguido mostra-se, no entender dos CTT, genericamente correto e adequado, pelo que não existem comentários substanciais a fazer. Os comentários que o enquadramento regulamentar poderia suscitar já foram indicados no capítulo anterior.
32. Uma nota, apenas, para registar a possibilidade, referida no Documento de Consulta (na pág. 6), de o enquadramento regulamentar se modificar a breve trecho, nomeadamente por força da alteração da Diretiva Postal.
33. Sendo esta uma possibilidade real, o futuro quadro de prestação do SU não pode deixar de ser sensível às tendências de evolução dos outros países europeus e deverá ser flexível ao ponto de permitir acomodar modificações legais e regulamentares futuras, assegurando-se sempre, porém, uma adequada partilha de riscos entre o Concedente e o PSU e o respeito pelos equilíbrios contratuais e a equação económico-financeira subjacente ao contrato.
34. Um comentário final para o facto de o Documento de Consulta não abordar o contrato de concessão do serviço postal universal (“**Contrato de Concessão**”). Percebe-se que sendo esta

uma Consulta Pública virada para o futuro do SU, não seja necessário analisar em detalhe este contrato. Não obstante, o Contrato de Concessão tem subjacente a si um lastro histórico de regulação e de determinadas opções contratuais e regulatórios que pode ser interessante considerar mesmo ao abordar o futuro do SU. Por essa razão, os CTT irão referir-se ao mesmo sempre que relevante.

## **II.2. O contexto da prestação do SU em Portugal, no quadro da União Europeia**

35. Tal como referido no Documento de Consulta, a tendência estrutural de evolução do tráfego postal caracteriza-se pela queda de tráfego das correspondências, em linha com os restantes países europeus. Assiste-se atualmente a um aumento generalizado da penetração da Internet na Europa, que registou um incremento de 30 pontos percentuais entre 2005 e 2017, passando de uma abrangência de 51% da população para 81%. Este efeito tem-se sentido em Portugal de forma ainda mais acelerada, onde em igual período, aumentou 39 pontos percentuais, i.e. uma evolução de 35% em 2005 para 74% em 2017.
36. O efeito do aumento da penetração da Internet tem levado à redução dos envios efetuados pelos utilizadores individuais e pelas empresas (e.g. envio de faturas) através da adoção de meios de comunicação digital. A relação entre os cidadãos e as empresas do Estado e Administração Pública tem sido também pautada pela adoção de medidas que encorajam e até obrigam o relacionamento através de meios de comunicação digital, substituindo também, assim, os envios de correspondências por via física<sup>8</sup>.
37. Consequentemente, a adoção de meios de comunicação digital está a levar a uma aceleração da queda do tráfego do correio tanto na Europa como em Portugal e por consequência uma degradação do equilíbrio económico dos operadores incumbentes (Figura 1).

**[Informação confidencial]**

*Figura 1 – Impactos do aumento da penetração da Internet<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> Cf. Consulta pública sobre a prestação do serviço postal universal após o final da atual concessão.

<sup>9</sup> [Informação confidencial]

38. Tal como reconhecido também pela ANACOM, em Portugal verificou-se uma redução de tráfego superior a 40% entre 2005 e 2018 (Figura 2).

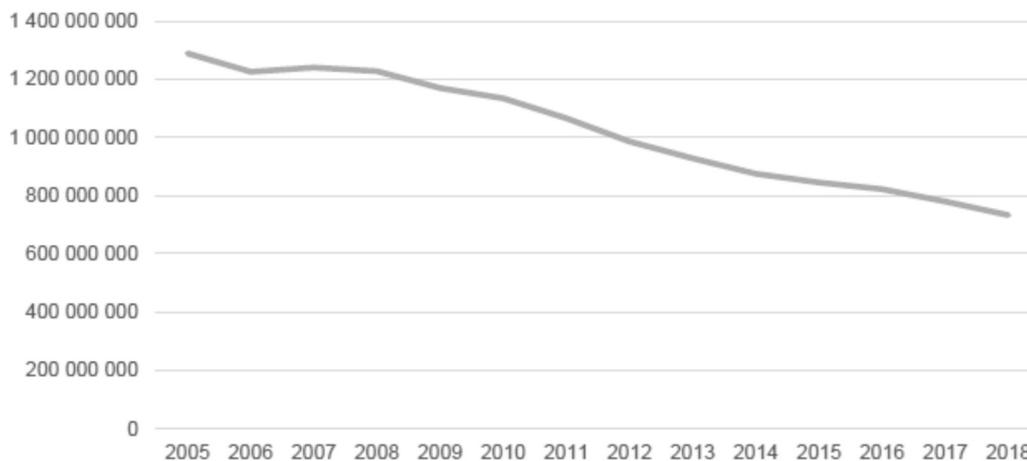


Figura 2 – Evolução do tráfego Postal (2005 - 2018)<sup>10</sup>

39. Esta evolução tem particular impacto no serviço universal, tendo em conta que este representa grande parte do tráfego do setor postal (83%<sup>11</sup> do tráfego, mas apenas 63%<sup>11</sup> da receita) e são as principais componentes do serviço universal (correspondências e jornais) que se encontram em contração. Em termos do tráfego do serviço universal verificou-se entre 2015 e 2018 uma redução de 16,2%<sup>11</sup>, correspondente a uma redução média anual de 5,7%, atingindo um valor ligeiramente superior a 600 milhões de objetos em 2018.
40. Assim, o principal operador afetado por esta aceleração é o PSU, atualmente, os CTT.

<sup>10</sup> ANACOM - Documento de consulta pública

[https://www.anacom.pt/streaming/Doc\\_consulta\\_20191125\\_vPubl.pdf?contentId=1495858&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Doc_consulta_20191125_vPubl.pdf?contentId=1495858&field=ATTACHED_FILE)

<sup>11</sup> *Idem*.

[Informação confidencial]

Figura 3 – Evolução histórica dos volumes de correio endereçado dos CTT<sup>12</sup>

41. Além do desafio da aceleração da queda do correio, que é uma tendência do setor postal Europeu, Portugal tem três desafios adicionais quando comparado com os outros países da União, a saber:
- A. Requisitos de qualidade de exigência desproporcionada e ao nível da União Europeia;
  - B. Preços mais baixos face à média da Europa;
  - C. Menor penetração do mercado de encomendas e logística.

**A. Níveis de qualidade**

42. Portugal e Malta são os países Europeus onde existe o maior número de produtos no âmbito do serviço universal com indicadores de qualidade associados, seis produtos diferentes, quando a média Europeia é de três.<sup>13</sup> Este elevado número de produtos com indicadores de qualidade aumenta a complexidade e exigência das operações, assim como o esforço de medição associado que, recentemente, passou a induzir custos absolutamente desproporcionados (estimados em aproximadamente [Informação confidencial], face aos [Informação confidencial] antes da última decisão da ANACOM, ou seja, um agravamento de custos superior a 500%).

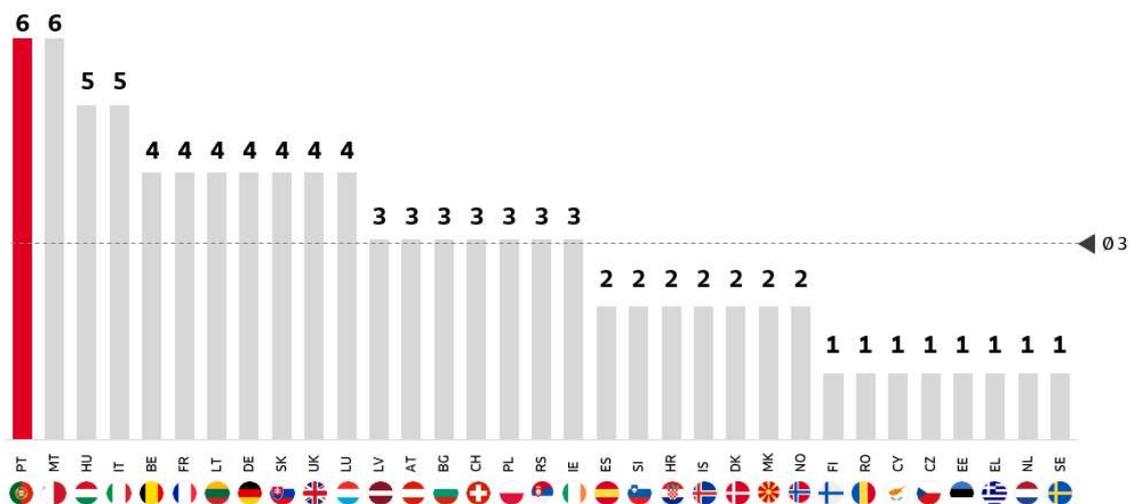


Figura 4 – Número de produtos SU com indicadores de qualidade associados nos países Europeus<sup>14</sup>

<sup>12</sup> [Informação confidencial]

<sup>13</sup> Note-se que Malta não é comparável com Portugal, atendendo à sua geografia muito específica.

<sup>14</sup> ERGP – Grupo Europeu dos Reguladores Europeus para os serviços postais do *Report on the Quality of Service, consumer protection and complaints handling* (versão 19 dezembro 2019)

43. Os objetivos fixados em Portugal para os vários indicadores são também dos mais exigentes da Europa, significativamente acima de países de referência no setor Postal como a Bélgica, Alemanha ou França, tornando-o num caso muito particular em termos Europeus. Portugal é dos países com maior número de indicadores, relativos a um maior número de produtos, figurando, em todos, no grupo dos países, com padrões comparáveis, que apresentam objetivos mais exigentes.

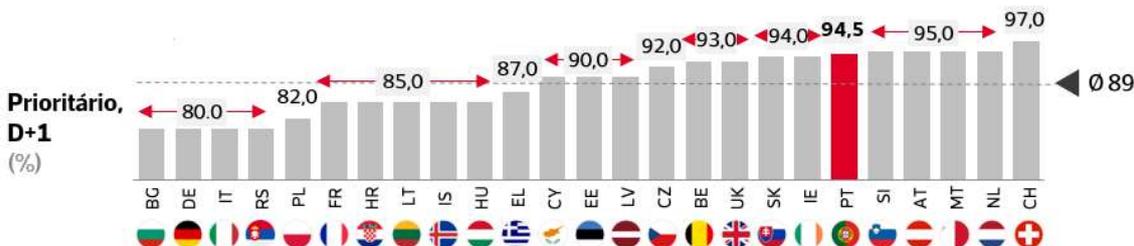


Figura 5 – IQS de velocidade para o correio prioritário<sup>15</sup>

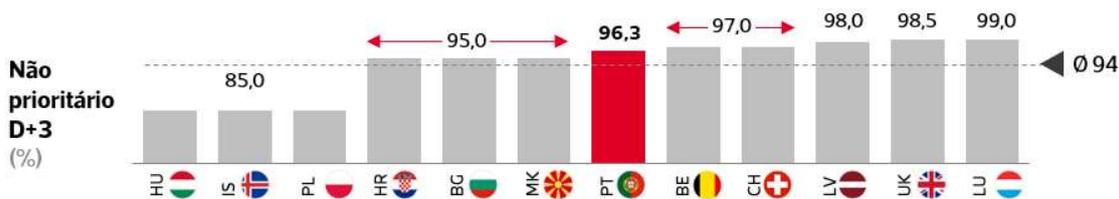


Figura 6 – IQS de velocidade para o correio não prioritário<sup>15</sup>

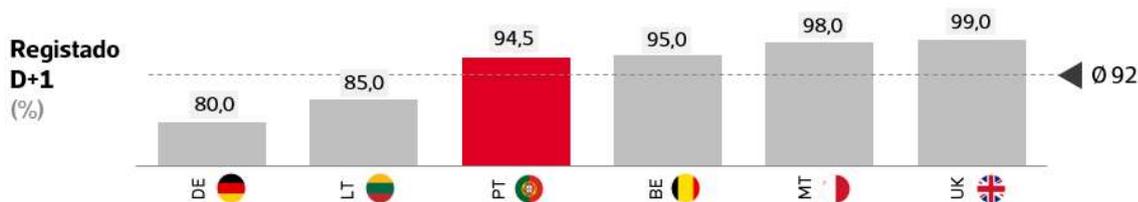


Figura 7 – IQS de velocidade para o correio registado<sup>15</sup>

44. No caso do correio prioritário, Portugal conta com o 6º objetivo mais exigente, sendo exigida a entrega de 94,5% da correspondência prioritária em D+1. Verifica-se que Portugal tem um objetivo bastante acima da média Europeia, 5,5 pontos percentuais acima, existindo países de referência do setor postal como Itália (80%), França (85%), Bélgica (93%) e Reino Unido (93%) com objetivos bastante menores. No caso do correio não prioritário e registado, Portugal também apresenta um objetivo acima da média dos países Europeus (c. 4 pontos percentuais e 2,5 pontos percentuais respetivamente), estando, no entanto, alinhado com países como a Bélgica e abaixo de países como a Suíça e o Reino Unido.

<sup>15</sup> ERGP – Grupo Europeu dos Reguladores Europeus para os serviços postais do Report on the Quality of Service, consumer protection and complaints handling (versão 19 dezembro 2019)

45. No que concerne aos objetivos de fiabilidade (que visam evitar que a parte remanescente dos envios postais que não sejam entregues dentro do padrão de velocidade do serviço não sejam entregues muito para além daquele padrão), definidos atualmente entre 99,7% e 99,9%, colocam Portugal no topo dos países mais exigentes na Europa, existindo apenas um caso comparável – a Eslovénia, que apresenta um objetivo de 100% para um produto de correio prioritário, que no entanto tem características bastantes diferentes do Portugal.



Figura 8 – IQS de fiabilidade para o correio prioritário<sup>16</sup>

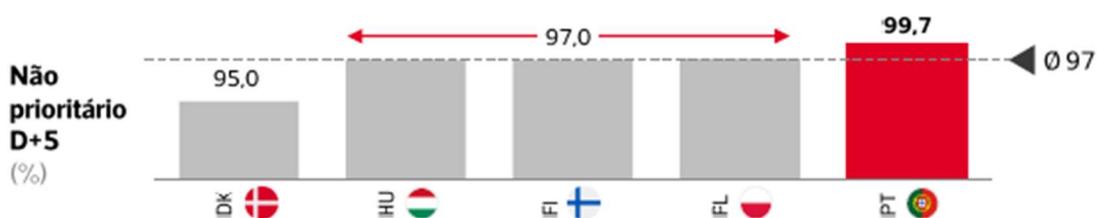


Figura 9 – IQS de fiabilidade para o correio não prioritário<sup>16</sup>

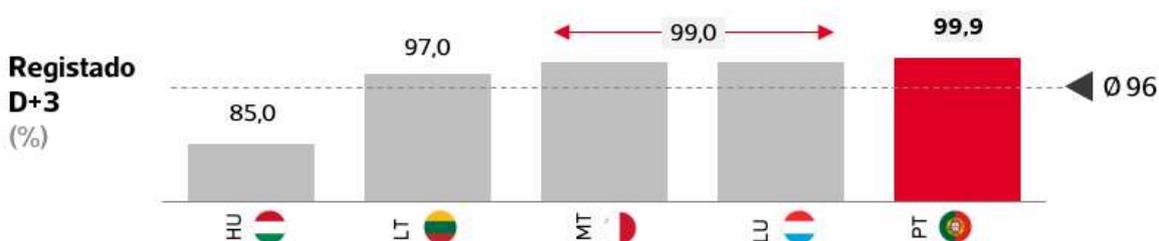


Figura 10 – IQS de fiabilidade para o correio registado<sup>16</sup>

46. Do exposto resulta, tal como acima referido, a singularidade da multiplicidade de indicadores, máxima exigência dos objetivos em todos, para um maior número de produtos, considerando os países com padrões comparáveis, em cada um deles.

**B. Preços abaixo da média Europeia**

47. Numa análise dos preços praticados nos diferentes países Europeus e ajustados ao poder de compra de cada país, Portugal pratica dos preços mais baixos da Europa, a par da Suíça e da Áustria, estando 30% (c.0,25€) abaixo da média dos seus pares Europeus.

<sup>16</sup> ERGP – Grupo Europeu dos Reguladores Europeus para os serviços postais do Report on the Quality of Service, consumer protection and complaints handling (versão 19 dezembro 2019)

[Informação confidencial]

Figura 11 – Preço do correio dos principais operadores Europeus<sup>17</sup>

- 48. Em Portugal o aumento de preços tem sido reduzido, ao contrário de outros países como a França, Holanda, Espanha, Reino Unido e Alemanha que têm assegurado a sustentabilidade dos seus operadores de serviço público postal, no essencial, pela alteração dos preços.
- 49. Comparando também o preço sem ajustamento ao poder de compra da correspondência prioritária (20g) na Europa (Figura 12), observamos que o preço praticado em Portugal em 2018 se situa bastante abaixo da média mesmo sem considerar a Itália e Dinamarca (onde o preço deste produto subiu mais de 200%).

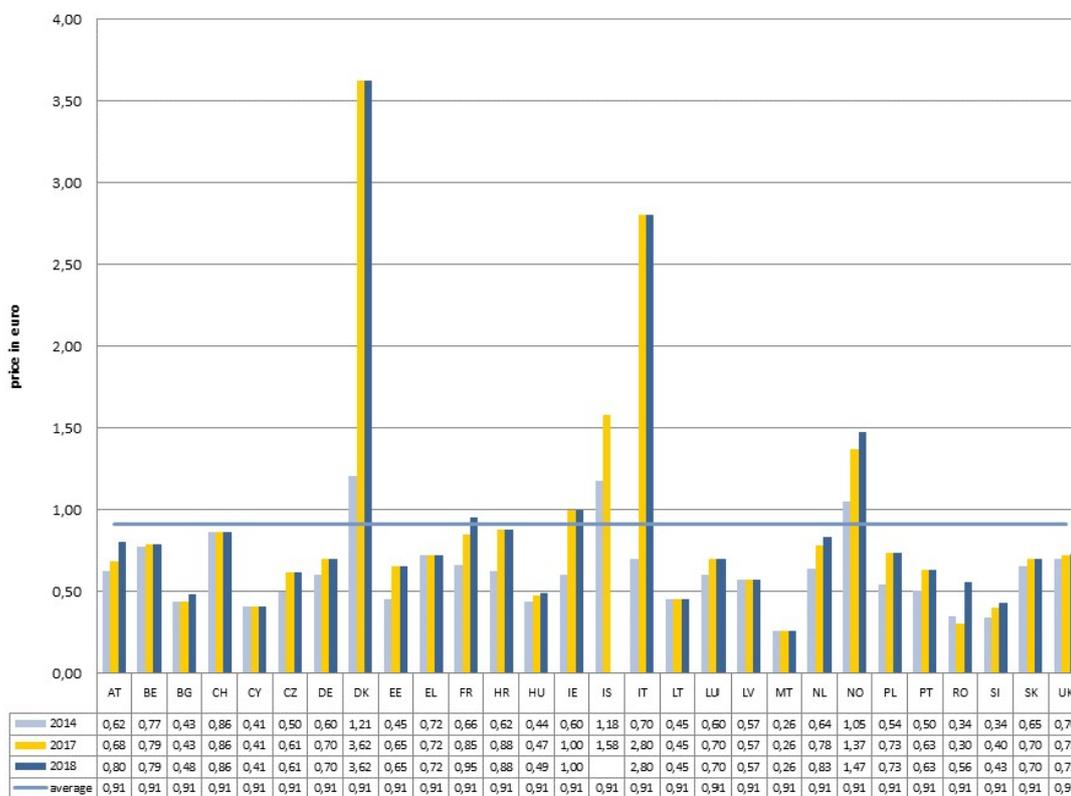


Figura 12 - Preço da correspondência prioritária (20g) em 2014, 2017 e 2018<sup>18</sup>

<sup>17</sup> [Informação confidencial]

<sup>18</sup> ERGP PL II (19) 37 Report on postal core indicators.

50. A disparidade em termos de preço face a outras realidades Europeias torna o papel do prestador do serviço universal em Portugal desproporcionalmente exigente introduzindo desafios que, se não corrigidos, podem questionar a própria sustentabilidade do operador ou, no limite, inviabilizar a possibilidade de existência de um serviço público universal.

**C. Menor penetração no mercado de encomendas e logística**

51. O mercado de encomendas e logística, dada a complementaridade com o mercado postal, tem sido a aposta de grande parte dos operadores postais mundiais, em termos de diversificação do negócio, de forma a colmatar a queda do tráfego do correio sentida na última década. Entre 2011 e 2018 foi o mercado que mais cresceu em termos de representatividade nas receitas dos operadores postais, passando de 26% do total das receitas para 36%. Verifica-se também que este mercado é o principal motor de crescimento no setor.

**[Informação confidencial]**

*Figura 13 - Drivers de crescimento e diversificação do setor postal<sup>19</sup>*

52. O crescimento relevante no mercado de encomendas e logística tem sido potenciado pelo aumento do comércio eletrónico, que no caso português, se revela um desafio adicional dado o

---

<sup>19</sup> [Informação confidencial]

relativo baixo estágio de maturidade do mesmo. Ao contrário de outros países Europeus, o comércio eletrónico em Portugal cresceu a um ritmo inferior a 8% por ano, o que indica que não tem vindo a convergir com mercados de comércio eletrónico mais maduros. Verifica-se também que Portugal apresenta dos valores mais baixos da Europa: (i) em termos do número de encomendas per capita (5) – e bastante inferior face à média dos países da União Europeia (9 encomendas per capita), ficando apenas à frente de países como Malta, Luxemburgo, Lituânia e Letónia – (Figura 14). Dadas estas evidências, considera-se que, apesar de todo o esforço desenvolvido pelos próprios CTT para a promoção do comércio eletrónico pelas empresas portuguesas, o desafio em Portugal é maior do que grande parte dos países Europeus, não existindo ainda um crescimento e maturidade do deste mercado que contrabalance a evolução negativa do tráfego de correio.

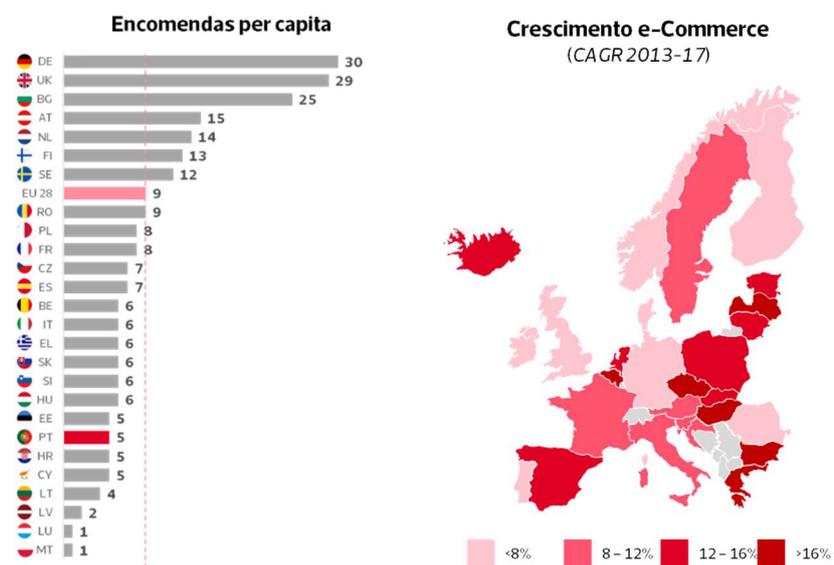


Figura 14 - Encomendas per capita e crescimento do comércio eletrónico na Europa<sup>20</sup>

53. Ainda assim, acredita-se que existe elevado potencial de crescimento que pode e deve ser capturado neste negócio, uma vez que Portugal ainda se encontra num estado mais embrionário relativamente a outros mercados mais maduros.

<sup>20</sup> WIK – Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery; Comissão Europeia.

### III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

**Q1: Considera relevante que sejam fixados objetivos de qualidade de serviço para demoras de encaminhamento de envios postais que integrem o SU? Justifique.**

54. Os objetivos de qualidade de serviço são essenciais para assegurar a prestação de um serviço postal de qualidade. Por este motivo, a Diretiva Postal estabelece que os Estados-Membros devem assegurar a existência de normas de qualidade de serviço. Neste contexto, a demora de encaminhamento é, no entender dos CTT, o indicador que melhor traduz o desempenho na prestação do serviço postal, sendo por isso relevante a fixação de objetivos de qualidade de serviço para demoras de encaminhamento de envios postais de produtos do SU que os utilizadores valorizem e necessitem.<sup>21</sup>
55. A Lei Postal, em consonância com o que se estabelece na Diretiva Postal, é particularmente sensível ao tema da qualidade de serviço:
- a) Estabelece, em primeiro lugar, que na prossecução dos objetivos nela estabelecidos se deve, como já referido, *“assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e qualidade da prestação do serviço universal”* (artigo 2.º, n.º 2, al. a), bem como *“a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do serviço universal”* (artigo 2.º, n.º 2, al. b));
  - b) Depois, no artigo 10.º, n.º 1, que a existência e prestação do serviço postal universal visa assegurar *“as necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais”*; e
  - c) No artigo 11.º, n.º 1, alínea b) estabelece que a prestação do SU deve assegurar a *“satisfação de padrões adequados de qualidade, nomeadamente no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso, regularidade e fiabilidade do serviço”*.
56. No quadro legal atual, a existência de requisitos de qualidade no âmbito da prestação do SU é, assim, uma decorrência direta da Lei. Não obstante, independentemente da estatuição da Lei, os CTT consideram que o SU, tendo em conta a sua importância para o interesse público e para a satisfação dos interesses dos utilizadores, deve pautar-se por requisitos de qualidade consistentes com o nível de bem-estar do país, adequados às necessidades da população e das empresas e orientados às opções políticas e sociais vigentes.
57. A posição dos CTT quanto a este ponto é, por isso, clara: devem ser fixados objetivos de qualidade de serviço, em particular para demoras de encaminhamento de envios postais, dado ser este indicador o que melhor permitir avaliar a atividade qualitativa do PSU, sendo o escolhido pela larga maioria dos países europeus.

<sup>21</sup> V. neste sentido, ERGP PL II (19) 35 Report on QoS, consumer protection and complaint handling *“Quality of service standards regarding the universal service (US) are established in order to guarantee a postal service of good quality. These quality standards should in particular focus on routing times, as well as on the regularity and reliability of services. These quality standards should in particular focus on routing times, as well as on the regularity and reliability of services.”*

58. Embora a questão constante do Documento de Consulta apenas aborde o Parâmetro de Qualidade de Serviço (“PQS”) relativo a demoras de encaminhamento, importa salientar que têm sido definidos outros parâmetros de qualidade, como o tempo em fila de espera em estabelecimentos postais. Em relação a este último parâmetro, os CTT consideram que o mesmo não é adequado, dado que o tempo de atendimento varia substancialmente em função do tipo de serviços que está em causa e desvirtua a conclusão a retirar da medição. Por exemplo, a aceitação de correio de uma empresa será naturalmente mais demorada que a venda de um selo. A medição deste parâmetro, nos termos atuais, apresenta também custos desproporcionados, que não se traduzem necessariamente em benefícios para os utilizadores. De resto, é apenas considerado em três países, para além de Portugal (Bélgica, Eslováquia e Letónia).
59. Questão diferente da que ora se coloca é de que forma e quais, concretamente, os indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho que devem ser fixados – ou, melhor, quais os princípios que devem basear essa concreta definição e determinação, questão a que se procurará dar resposta no ponto seguinte.

**Q2: Em caso de resposta afirmativa à questão anterior: (i) Considera que devem ser fixados objetivos de desempenho para todos os serviços que integrem o SU?; (ii) Considera que devem continuar a ser fixados objetivos de desempenho relacionados com a percentagem dos envios que são entregues em determinado prazo?; (iii) Considera que devem ser fixados, alternativa ou cumulativamente, outros objetivos (obrigações), relacionados com outros atributos de qualidade de serviço - se sim, quais?; (iv) Caso continuem a ser fixados objetivos de desempenho como os atualmente existentes, os níveis de qualidade impostos são os adequados, ou devem ser impostos níveis de qualidade menos exigentes ou mais exigentes? Justifique.**

60. Tal como a ANACOM assinala corretamente no Documento de Consulta (cf. pág. 41), o nível de exigência em matéria de qualidade do serviço tem diversos impactos. Desde logo, num maior ou menor interesse pelos prestadores de serviços postais em serem designados como PSU, o que pode ter impacto, igualmente, no sucesso ou insucesso do procedimento de designação do futuro PSU. Mas também no nível de custos associados à prestação do SU, o que tem reflexo na fixação de preços dos serviços que integram o SU e na matéria de eventual financiamento.
61. Trata-se, por isso, de uma matéria fundamental no âmbito do futuro programa contratual, quer na definição do seu conteúdo, quer na execução do mesmo durante todo o período de designação.
62. Ora, conforme os CTT têm vindo a assinalar, os atuais Indicadores de Qualidade de Serviço (“IQS”) e objetivos de desempenho são desproporcionais e, em muitos casos, de cumprimento impossível, especialmente tendo em conta o panorama — descrito no Documento de Consulta e desenvolvido neste documento — de queda de tráfego postal, e a circunstância de os CTT terem tido, globalmente e ao longo dos anos, enquanto prestadores do SU, prestações positivas no cumprimento dos objetivos então fixados.

63. Considera-se ser relevante referir, quanto a este ponto, ainda que de forma resumida, que a regulação da qualidade do SU tem variado ao longo do tempo.
64. De uma forma genérica e até à aprovação da Lei Postal, o paradigma de regulação da qualidade de serviço era definido através da negociação e celebração de um convénio (ou acordo) entre a ANACOM e os CTT. Os convénios de qualidade vigoraram até 01.01.2015, altura em que entrou em vigor a Deliberação do Conselho de Administração da ANACOM, de 30.12.2014, que veio redefinir os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados ao SU para o triénio 2015-2017.
65. Conforme se pode aferir pela tabela abaixo, as diferenças entre a regulação da qualidade do serviço postal nos convénios de qualidade e na Deliberação de 30.12.2014 não foram, nem teriam tido razões para ser, de particular relevo:

<b>Tabela de Comparação Convénio de Qualidade 2008-2014 – Deliberação 2014</b>										
<b>IQS*</b>		<b>Convénio 2008-2014</b>			<b>Deliberação 2014</b>					
					<b>2015</b>			<b>2016-2017</b>		
<b>Nr</b>	<b>Descrição</b>	<b>IR (%)</b>	<b>Min</b>	<b>Obj</b>	<b>IR (%)</b>	<b>Min</b>	<b>Obj</b>	<b>IR (%)</b>	<b>Min</b>	<b>Obj</b>
1	Demora de encaminhamento no correio normal (D+3)	45,0	95,5	96,3	45,0	95,5	96,3	32,0	95,5	96,3
2	Demora de encaminhamento no correio azul (D+1) – Continente	15,0	93,5	94,5	15,0	93,5	94,5	6,0	93,5	94,5
3	Demora de encaminhamento no correio azul (D+2) – CAM	4,0	84,0	87,0	4,0	84,0	87,0	3,0	84,0	87,0
4	Correio normal não entregue até 15 dias úteis (por cada mil cartas)	5,0	2,3	1,4	5,0	2,3	1,4	3,0	2,3	1,4

Tabela de Comparação Convênio de Qualidade 2008-2014 – Deliberação 2014										
IQS*		Convênio 2008-2014			Deliberação 2014					
					2015			2016-2017		
Nr	Descrição	IR (%)	Min	Obj	IR (%)	Min	Obj	IR (%)	Min	Obj
5	Correio azul não entregue até 10 dias úteis (por cada mil cartas)	3,0	2,5	1,5	3,0	2,5	1,5	3,0	2,5	1,5
6	Demora de encaminhamento de jornais e publicações periódicas (D+3)	11,0	95,5	96,3	11,0	95,5	96,3	10,0	95,5	96,3
7	Demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+3)	3,5	85,0	88,0	3,5	85,0	88,0	2,5	85,0	88,0
8	Demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+5)	3,5	95,0	97,0	3,5	95,0	97,0	2,5	95,0	97,0
9	Demora de encaminhamento na encomenda normal (D+3)	5,0	90,5	92,0	5,0	90,5	92,0	3,0	90,5	92,0
10	Tempo em fila de espera no atendimento	5,0	75,0	85,0	5,0	75,0	85,0	5,0	75,0	85,0

Tabela de Comparação Convénio de Qualidade 2008-2014 – Deliberação 2014										
IQS*		Convénio 2008-2014			Deliberação 2014					
					2015			2016-2017		
Nr	Descrição	IR (%)	Min	Obj	IR (%)	Min	Obj	IR (%)	Min	Obj
11	Demora de encaminhamento no correio registado	-	-	-	-	-	-	30,0	89,0	91,0
* Lista de IQS com base na Deliberação 2014										

66. Apesar do paradigma de regulação da qualidade de serviço do SU ter passado diferentes estágios de evolução do mercado (monopólio vs. mercado liberalizado) e assumido diferentes naturezas (convénio vs. ato administrativo), o tronco comum das obrigações de qualidade foi sempre mantido e a prática de intervenção foi exercida de forma razoavelmente coerente e com as mesmas preocupações, o que se manifestou, desde logo, da manutenção de um número mais ou menos idêntico de IQS e de objetivos de qualidade.
67. Tudo isto mudou, contudo, com a aprovação da Deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 12.07.2018, que veio (i) mais do que dobrar o número de IQS existentes; (ii) eliminar a distinção entre valores mínimos e valores objetivos, passando a existir apenas os segundos; (iii) aumentar substancialmente o grau de exigência dos valores objetivos, especialmente nos que respeitam ao padrão “fiabilidade” e (iv) eliminar a figura do Indicador Geral de Qualidade de Serviço (“IGQS”).
68. No entender dos CTT, os IQS e objetivos de desempenho fixados na referida deliberação de 12.07.2018 não se mostram razoáveis nem adequados e devem ser revistos, por variadas razões.
69. Desde logo, e como os CTT sempre defenderam, por serem de cumprimento impossível, qualquer que seja o PSU que venha a ser selecionado para continuar a prestar o SU em 2021.
70. Depois, porque a deliberação de 12.07.2018 surge num contexto de manifesta queda do tráfego postal, que não é devidamente tida em conta, queda de tráfego essa que demonstra que a importância do SU (e, bem assim, o interesse público a que ele respeita) tem vindo a diminuir, o que de resto se referiu na parte inicial desta pronúncia.

71. A qualidade do SU está intimamente ligada à função – ao interesse – que pretende cumprir: se uma determinada prestação de um serviço de interesse público vê reduzida a sua importância, então as exigências que se fazem ao prestador desse serviço devem acompanhar essa redução, e não o contrário. Esta tem sido, aliás, a abordagem nos outros Estados-Membros da União Europeia.<sup>22</sup>
72. Acresce que, como se viu, o espírito da Lei Postal vai claramente no sentido de procurar que a prestação do SU seja económico-financeiramente sustentável, exigindo-se um equilíbrio entre as necessidades de interesse público e os interesses do PSU que o atual quadro de qualidade do SU não assegura.
73. Os CTT consideram por isso, quanto a este ponto, que os atuais objetivos de qualidade vão bem para além daquilo que a Lei pretende exigir e não refletem adequadamente a realidade existente, o que significa que, do seu ponto de vista, devem ser impostos objetivos de qualidade menos exigentes dos que os que atualmente se encontram em vigor, até para poderem ser cumpridos e servirem, assim, o seu verdadeiro propósito.
74. Sendo esta uma Consulta Pública conjunta do Governo e ANACOM, os CTT não podem deixar de notar que, como referiu o Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações na sessão de abertura “Estado da Nação das Comunicações” no 29.º Digital Business Congress 2019 da APDC, precisamente a este propósito: *“não sei por isso se a imposição de uma bateria de indicadores de qualidade de serviço prolixa e muito exigente, ainda faz sentido e está adequada às expectativas e necessidades que os próprios utentes sentem. Não podemos olhar para o serviço de correio com os olhos do passado (...)”*.
75. É esta a reflexão que importa fazer no caso concreto, isto é, adequar as obrigações de qualidade à realidade do mercado e às expectativas e necessidades dos utentes.
76. Feito este comentário mais geral, consideram os CTT que no que respeita aos objetivos de qualidade para as demoras de encaminhamento, dever-se-ão ter em conta, não só o volume de tráfego (em certas zonas o volume da própria amostra da medição excede largamente o tráfego real), como também o tipo de objetos, as condicionantes geográficas, como a distância e a densidade populacional e dificuldades de transporte.
77. Atualmente, os objetivos de desempenho existentes em Portugal estão desalinhados com o que se verifica na Europa, tornando Portugal um caso único, como acima se viu, quer pela quantidade de objetivos impostos, quer pelo nível de exigência dos mesmos. Adicionalmente, dado o aumento recente do número de indicadores e respetivo nível de exigência, verifica-se que Portugal está em contraciclo com a Europa, onde se observa uma flexibilização deste quadro.

---

<sup>22</sup> De acordo com os resultados preliminares do estudo sobre as necessidades dos utilizadores dos serviços postais da consultora WIK para a Comissão Europeia apresentados em 17 de Setembro de 2019, alguns Estados-membros já iniciaram o processo de ajustamento das obrigações de serviço universal para assegurar a sustentabilidade do serviço universal, em termos de frequência e velocidade de entrega, tendência que perdurará. Em muitos países os utilizadores são indicações de valorizarem mais a segurança e previsibilidade da entrega do que a rapidez (Bélgica, Irlanda, Países Baixos, Dinamarca e Suécia).

78. Esta consideração tem por base a análise da realidade onde Portugal se insere. Verifica-se que nos países com os mercados postais mais desenvolvidos da Europa (países considerados de melhor prática), em que o setor postal está num estágio de maturidade equiparável ao da realidade portuguesa, os principais operadores postais têm níveis de objetivo para a velocidade de entrega à volta de 90% a 94%. Acresce que, como referido acima nos comentários gerais, a propósito da evolução do setor, Portugal é dos países com maior número de indicadores, relativos a um maior número de produtos, figurando, em todos, no grupo dos países, com padrões comparáveis, que apresentam objetivos mais exigentes.
79. Numa análise com maior profundidade das melhores práticas europeias<sup>23</sup> produto a produto, constata-se que para envios de correio prioritário (não registado) tipicamente o padrão é D+1 mas a média do objetivo de velocidade (90,1%) é bastante inferior ao objetivo Português (94,5% para o continente), sendo a Suíça um caso extremo de exigência (97%) (mas tem apenas 3 produtos com objetivos de qualidade de serviço) e a Alemanha o caso com o objetivo mais flexível (80%).
80. Para envios de correio não prioritário, tipicamente o padrão utilizado é o D+3, onde a média do objetivo (94,4%) é, mais uma vez, bastante inferior ao caso Português (96,3%), sendo o Reino Unido o caso extremo (98,5%) e a Polónia o caso com o objetivo mais flexível (85%).
81. No que respeita aos restantes produtos, não existe objetivo de qualidade para correio registado nalguns países, existem poucos casos que têm um objetivo específico para correio de quantidade (e.g. Itália) e identificou-se apenas uma realidade (Malta) com objetivos para jornais e publicações periódicas (mas agregado para JPP e correio de quantidade), considerando-se que Malta tem características geográficas e populacionais significativamente diferentes de Portugal tendo por isso esta evidência menos relevância na presente análise.
82. Já no que concerne aos objetivos de fiabilidade (que visam evitar que a parte remanescente dos envios postais que não sejam entregues dentro do padrão de velocidade do serviço sejam entregues muito para além daquele padrão), definidos atualmente entre 99,9% (6 IQS) e 99,7% (4 IQS), consideram-se totalmente desadequados.
83. Com efeito, o seu cumprimento é estatisticamente impossível essencialmente devido a três ordens de razão:
- a) Em primeiro lugar, objetivos desta magnitude não comportam qualquer margem para o erro minimamente razoável, seja ele humano ou técnico/tecnológico, o que, sendo tais erros inevitáveis, desde logo determina a impossibilidade de os cumprir. Faz-se notar que um objetivo de cumprimento a 99,9% não tolera mais do que um lapso de uma vez em cada mil!

---

<sup>23</sup> Irlanda; Áustria; Bélgica; Suíça; Polónia; Holanda; Itália; República Checa; Alemanha; França; Reino Unido; Espanha; Eslovénia (este último, não por ser melhor prática, mas por ser o extremo da qualidade, i.e., com parâmetro de fiabilidade de 100% para o prioritário).

- b) Em segundo lugar, objetivos como estes, tão próximos dos 100%, tornam impossível a sua adequada medição, uma vez que os sistemas e métodos existentes não conseguem assegurar uma margem de erro rigorosa que garanta a fiabilidade dos resultados obtidos.
  - c) Por fim, e em terceiro lugar, objetivos de desempenho tão agressivos não admitem qualquer margem para acomodar situações fora da esfera de controlo do prestador do serviço universal, seja por limitações da infraestrutura do próprio país, seja por outro tipo de eventos que poderão condicionar a atividade de recolha ou distribuição (e.g. intempérie ou acidente rodoviário), implicando um dimensionamento ineficiente e injustificado da rede postal, sem que tal promova um benefício compreensível para os utilizadores do sistema.
84. Adicionalmente, as acessibilidades, distâncias, densidade populacional e consequentes níveis de procura, em determinadas regiões, não poderiam deixar de ser consideradas na definição dos objetivos. As limitações de acesso às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, que são duas das nove regiões ultraperiféricas da União Europeia, e o reduzido volume de tráfego para estas regiões colocam diversos constrangimentos de transporte, fora do controlo do PSU, e que levam à utilização de meios de transporte não controláveis pelo operador (e.g. utilização ligações de companhias de transporte aéreo – que, por sua vez, têm diversas limitações nas suas próprias das ligações, nomeadamente no que respeita ao número de voos diários e espaço disponível –, agravado pela inexistência de alternativas de ligações aéreas compatíveis com os prazos cumprir).
85. Assim, considera-se que a qualidade de serviço não dependerá apenas do PSU e que este fator deverá ser tido em conta na definição dos objetivos para estas regiões.
86. Acredita-se que os objetivos deverão ser definidos tendo em conta que existem picos de tráfego aleatórios e não previsíveis durante o ano, pelo que o nível de exigência deveria permitir acomodar o impacto destas situações sem obrigar a um sobredimensionamento ineficiente da rede postal.
87. Por fim, e no estudo realizado pela ANACOM em parceria com o IMR em 2017 sobre a satisfação dos Portugueses em relação à atividade do prestador do serviço universal, apenas 2% dos utilizadores residenciais estava pouco satisfeito ou insatisfeito em relação aos serviços de envios de correspondência postal e 3% com a receção, legitimando a perceção de que os utilizadores residenciais do serviço universal estavam satisfeitos antes do aumento desproporcionado da exigência dos objetivos em 2018.
88. Acresce que existe ainda um óbvio desajuste da exigência atual face às necessidades reais da população. Segundo o mesmo estudo, realizado pela ANACOM em parceria com o IMR em 2017, 69,3% dos Portugueses não enviavam correspondência há mais de 12 meses (35% destes nunca enviaram) e aqueles que o faziam enviavam cerca de 6 cartas/ano; por outro lado, 82,3% ainda recebeu cartas nos últimos 12 meses, mas parte destes estimava receber menos no futuro.

89. Em conclusão, sendo relevante a definição de objetivos de qualidade de desempenho, estes devem ser fixados com referência às demoras de encaminhamento de envios, de modo adequado às necessidades dos utilizadores, considerando uma seleção de serviços relevantes e considerando as particularidades geográficas de certas regiões, em linha com as melhores práticas implementadas na União Europeia.
90. Adicionalmente, os CTT consideram que, em linha com o exposto, não devem ser fixados, alternativa ou cumulativamente, outros objetivos relacionados com outros atributos de qualidade de serviço: a prática comum no setor passa por fixar objetivos (obrigações) relacionados com a velocidade de entrega de alguns produtos do SU, e tendo em consideração a tendência de evolução do tráfego postal acredita-se que não deverão ser fixados outros objetivos relacionados com outros atributos de qualidade de serviço.

**Q3: No caso de certos serviços, como por exemplo envios registados, é possível ao utilizador ter informação sobre o percurso do envio e saber se e quando foi entregue ao destinatário. Considera que, nestes casos, importa continuar a assegurar obrigações de qualidade de serviço baseadas nos níveis de qualidade de serviço assegurados pelo PSU, em termos médios em cada ano, ou será mais adequado, face aos objetivos que se pretendem atingir, definir obrigações que incidam especificamente sobre o envio de cada utilizador, por exemplo fixando-se compensações diretas ao utilizador nas situações em que não sejam cumpridos os prazos de encaminhamento contratados? Justifique.**

91. De acordo com as normas atualmente em vigor, ao nível nacional e internacional, e aplicadas na medição dos IQS dos diversos operadores postais europeus, os níveis de qualidade de serviço do PSU são medidos em percentagem dos objetos entregues no padrão, em termos médios em cada ano. Os CTT consideram que esta é a abordagem que deve continuar a ser seguida, sem prejuízo da necessidade de fixação de objetivos adequados e exequíveis.
92. Por outro lado, não só os mecanismos de compensação nada têm a ver com a medição dos indicadores, como no enquadramento regulamentar em vigor existe já um mecanismo de compensação aos utilizadores, que consiste na dedução à variação de preços permitida no ano seguinte ao do incumprimento.
93. Acresce que, no caso de envios registados, os CTT já compensam o utilizador em caso de perda do objeto, estrago ou destruição, atraso ou entrega incorreta.
94. Outras condições relativas aos envios postais de cada utilizador fazem parte das características dos serviços de correio expresso, que não integram nem devem fazer integrar o SU. A própria Diretiva Postal e a Lei Postal referem que a diferença essencial entre o correio expresso e SU reside na mais valia (seja qual for a sua forma) oferecida pelos serviços de correio expresso e notada pelos clientes.
95. Um SU que integre características dos envios de correio expresso criará necessariamente significativas distorções de mercado, podendo mesmo colocar em causa a filosofia e continuidade do serviço universal — *“um conjunto mínimo de serviços de qualidade especificada*

a prestar em todos os Estados-membros a um preço acessível a todos os utilizadores”, cuja prestação “deve satisfazer a necessidade fundamental de garantir a continuidade do funcionamento”. Existindo um largo espectro de oferta no mercado, altamente concorrencial, não se verifica qualquer falha de mercado e, conseqüentemente, não é necessária a definição de obrigações de serviço universal, as quais, por princípio, são impostas apenas quando não existe oferta ou incentivo à oferta. Os produtos que integram o SU pretendem satisfazer as necessidades específicas e determinadas por lei, garantindo preços acessíveis, os quais não permitem acomodar tal nível de exigência.

96. Face ao exposto, entendem os CTT que será mais adequado manter o modelo atual, em que o controlo de qualidade dos envios de correio registado deve ser medido com base nos objetivos de demora de encaminhamento de envios, assegurados pelo PSU, em termos médios em cada ano.

**Q4: Considera que existem situações que justificam que a distribuição possa ser feita noutras instalações que não o domicílio do destinatário? Se sim, quais são essas situações e quais os critérios que poderiam ser fixados para determinar quando a distribuição poderia ser efetuada em outras instalações? Nessas situações, qual ou quais poderiam ser as alternativas (instalações apropriadas) para se efetuar a distribuição? Justifique.**

97. Tal como é referido no estudo citado pela ANACOM e no Documento de Consulta, (cf. pág. 42), há situações que constituem práticas comuns na UE, em que a distribuição é feita noutras instalações que não o domicílio do destinatário, em particular: (i) quando tal seja acordado com o destinatário; (ii) em especiais condições geográficas, por exemplo, em domicílios isolados que se encontrem a uma distância considerável da estrada principal ou sem vias de comunicação (treze países); (iii) em condições de risco para a segurança de quem distribui o correio (treze países); (iv) em locais onde não existe toponímia (quatro países); e (v) em zonas de baixa densidade populacional (doze países). Doze reguladores identificaram ainda outras situações excecionais: elevado valor do objeto enviado, dificuldade desproporcionada, infraestrutura deficiente, limitações de acesso, dificuldade de acesso numa deslocação de quinze minutos (ida e volta).
98. Por outro lado, como referido pela ANACOM (cf. pág. 43) *“a distribuição ao domicílio pode ser de difícil concretização ou até impossível, quando se trate de envios com dimensões ou volumetria que não permitem a sua colocação no recetáculo postal domiciliário do destinatário e não se encontre no domicílio quem possa receber o envio. É uma situação que pode ocorrer, por exemplo, no caso da distribuição de encomendas ou outros envios cujas dimensões não permitam o seu depósito no recetáculo postal.”*
99. Nestes casos, a entrega de encomendas nacionais que integra a oferta do SU em Portugal é, há muito, efectuada nos estabelecimentos postais (estações e postos de correio), por regra no estabelecimento mais próximo do destinatário. Existe a possibilidade de a encomenda ser entregue ao domicílio do destinatário, mediante a solicitação desse serviço pelo remetente e o pagamento de um valor adicional, sendo esta opção considerada pelos CTT como um serviço

especial, devido ao custo adicional, associado ao transporte para distribuição da encomenda e, quando aplicável, ao custo de regresso com a encomenda quando não seja possível a sua entrega ao destinatário. Esta possibilidade deveria também ser prevista para as correspondências que incluem objetos, cuja volumetria não é compatível com a dimensão do recetáculo.

100. Note-se que, a par destas exceções, o estudo citado pela ANACOM contém ainda dados relativos a exceções à frequência de recolha e/ou de distribuição, em muitos países, pelas seguintes razões: regiões montanhosas (treze países), a insularidade (nove países), volume de tráfego reduzido (cinco países), elevado custo do serviço (quatro países), falta de infraestruturas (sete países) e condições climáticas extremas (três países).
101. Em concreto, e relativamente às situações em que distribuição deve poder ser feita noutras instalações que não o domicílio do destinatário em Portugal, e para além dos casos em tal seja acordado com o destinatário, entendem os CTT que devem ser previstas e salvaguardadas as seguintes situações:
  - a) Especiais condições geográficas, por exemplo, em domicílios isolados que se encontrem a uma distância considerável da estrada principal ou sem vias de comunicação razoáveis, ou situações climáticas extremas;
  - b) Situações em que a entrega no domicílio do destinatário resulte num risco à segurança/saúde do carteiro ou à segurança dos objetos postais que este transporta;
  - c) Domicílios situados em áreas sem toponímia em que o carteiro se encontra impossibilitado de efetuar a distribuição no domicílio do destinatário;
  - d) Zonas de baixa densidade populacional, tendo em conta a tendência verificada na concentração populacional em zonas específicas do país e outras análises de relevância (nomeadamente as análises efetuadas no âmbito dos Censos 2011, que concluíram que 5% da população portuguesa ocupa 50% do território). O mecanismo de definição deste conceito deverá acomodar eventuais alterações demográficas (e.g. potencial agravamento da desertificação do interior do país);
  - e) Inexistência de recetáculo postal no domicílio do destinatário, ou outros fatores que impossibilitem a entrega da correspondência nesse local com garantia de segurança da correspondência e de forma eficiente ou onde o esforço de distribuição seja irrazoável;
  - f) Quando os objetos sejam volumosos e não caibam no recetáculo postal, deverá ser prevista a entrega para levantamento nos pontos de acesso da rede de atendimento mais próximo.
  - g) Locais de acesso limitado, por exemplo, condomínios privados com restrições ao acesso público, tais como aldeamentos turísticos, habitação sazonal, etc.

102. A tendência de queda do tráfego postal e a cada vez maior desertificação do interior têm levado a que a distribuição em áreas rurais, muito pouco povoadas, obriguem a longas deslocações para a distribuição de pouco volume de correspondência, resultando num esforço por objeto postal irrazoável e desproporcional face à tendência de evolução do tráfego.
103. Assim, e em alternativa, a entrega poderá ser feita (i) no estabelecimento postal mais próximo (tal como previsto em catorze países europeus), (ii) em baterias de caixas postais (usadas em treze países europeus), e (iii) em caixas postais localizadas à beira da via pública (em zonas de moradias e quintas, usadas em nove países).
104. As chamadas Baterias de Caixas de Correio Individual (“**BCCI**”) e de Baterias de Recetáculos Individuais de Correio (“**BRIC**”), atuais soluções para distribuição em zonas pouco povoadas, de difícil acesso ou sem toponímia, são, no entender dos CTT, uma alternativa apropriada para as situações anteriormente descritas, visto que garantem o fácil acesso do destinatário à mesma e são de fácil identificação e acesso para o carteiro.
105. Em Portugal, o uso deste tipo de soluções remonta aos anos de 1981 e 1987, respetivamente, e destinam-se fundamentalmente a garantir a distribuição postal domiciliária diária e com qualidade em zonas povoadas de forma dispersa e que apresentem grandes carências toponímicas, fundamentalmente em aglomerados rurais e em áreas de habitação sazonal, tal como descrito no Documento de Consulta (cf. pág. 43).
106. Constituem, nestes casos, uma solução apropriada para garantir às populações uma distribuição postal diária e individualizada em condições de segurança e fiabilidade idênticas à da distribuição em recetáculos domiciliários, a qual poderá ser complementada com a possibilidade de entrega no estabelecimento mais próximo do destinatário para todos os envios volumosos, à semelhança do que já é hoje feito para as encomendas nacionais, bem como pela revisão das normas aplicáveis às dimensões dos recetáculos postais, para facilitar a entrega que objetos mais volumosos.

**Q5: Considera que devem ser definidos limites à utilização das possíveis exceções à distribuição domiciliária? Justifique.**

107. Tal como referido na resposta à questão anterior, a adoção de soluções alternativas à distribuição domiciliária, deverá ter em consideração os critérios acima descritos.
108. Sempre que se verifique uma ou mais condições referidas na resposta à Q4, poderá ser implementada uma alternativa à distribuição domiciliária, independentemente da quantidade de vezes que se verifica a condição. Os critérios aí expostos já traduzem a identificação de situações de exceção a esta regra, pelo que não se justificará a definição de limites, na prática, de exceção da exceção.

**Q6: Considera que deve ser encorajado, ou mesmo exigido, o desenvolvimento de novas soluções (como por exemplo infraestruturas e outros pontos de recolha e de entrega) para facilitar a recolha**

**e a distribuição de envios postais, nomeadamente adquiridos através de comércio eletrónico? Justifique.**

109. No âmbito do SU, a rede de atendimento atual satisfaz cabalmente as necessidades de recolha e distribuição, devendo ser encorajadas as alternativas em termos de distribuição, tal como referido acima em resposta à Q4 e Q5.
110. Com efeito, quanto à recolha e aceitação, a rede de atendimento dos CTT, atual PSU, tem elevada capilaridade, o que permite assegurar as necessidades dos utilizadores do SU, as quais, como se viu, estão em declínio acentuado.
111. Para a distribuição dos objetos adquiridos através de comércio eletrónico, remetidos no âmbito do SU, como acima se referiu, quando os mesmos não sejam suscetíveis de poder ser depositados nas caixas de correio, poderão sê-lo no estabelecimento postal mais próximo.
112. No entanto, a larga maioria dos envios resultantes do comércio eletrónico está fora do âmbito do serviço universal, sendo remetida por correio expresso. Neste mercado altamente concorrencial, existe uma variada panóplia de soluções de entrega oferecidas pelos vários operadores de mercado, tanto ao nível de modelos de entrega (por exemplo, janelas horárias, contacto com o cliente, etc.), como nos mais variados pontos de acesso em variados estabelecimentos comerciais, locais de conveniência, cacifos, etc. Os pontos de entrega CTT são mais de 1600, num conjunto de cerca de 7000 pontos de contacto por todo o país (estações de correio, postos de correios e parceiros, incluindo a rede Payshop) e estimam os CTT que o conjunto dos outros operadores disponha também de um elevado número.
113. Por outro lado, existem outros serviços alternativos e facilitadores como a retenção de correio, reexpedição e posta restante que satisfazem necessidades pontuais e alternativas à morada do domicílio.
114. Soluções alternativas, já oferecidas em concorrência, constituem a mais valia própria dos serviços fora do âmbito do SU, cuja inclusão num mecanismo de regulação social, como o SU, poria também em causa a acessibilidade e a sustentabilidade da oferta, objetivos fundamentais da Lei Postal.
115. De todo o modo, e à semelhança do que ocorreu com o regime ITED-ITUR para os serviços de comunicações eletrónicas, de acordo com o regime jurídico e as normas constantes, atualmente, do Decreto-Lei n.º 123/2009, de 21 de maio, consideram os CTT que poderia ser útil a adoção de regras transversais a impor aos promotores imobiliários, relativas à instalação de infraestruturas em edifícios e moradias, que obrigassem à criação de recetáculos ou espaços mais adequados à receção de objetos adquiridos através de comércio eletrónico. Face ao aumento deste tipo de envios, a criação de regras específicas, como as que existem para as infraestruturas de comunicações eletrónicas, em muito facilitaria a entrega e receção de envios adquiridos através de comércio eletrónico.

116. Outra medida facilitadora da distribuição de objetos mais volumosos seria a revisão das normas aplicáveis aos recetáculos postais, já acima referida, em resposta à Q4.

**Q7: Considera relevante que sejam fixadas obrigações em matéria de densidade dos pontos de acesso, e de ofertas mínimas de serviços, como os que se encontram atualmente em vigor? Justifique.**

117. Os CTT consideram a densidade da rede postal um dos eixos mais relevantes do SU, uma vez que, através dos objetivos de densidade da rede postal, se consegue assegurar a promoção e consequente efetivação do princípio da proximidade às populações, o que constitui, também este, garantia da acessibilidade aos serviços postais.
118. Nos termos do quadro regulamentar em vigor, o prestador do SU é obrigado a respeitar um conjunto de obrigações em matéria de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviço. Em traços muito simples, o conceito de densidade da rede postal aponta para a localização e dispersão de pontos de acesso à rede ao longo do território nacional, atendendo a critérios geográficos, demográficos, populacionais e de acessibilidade.
119. Estatui o artigo 10.º da Lei Postal que deve ser *“assegurada a existência e a prestação do serviço universal, o qual consiste na oferta de serviços postais definida na presente lei, com qualidade especificada, disponível de forma permanente em todo o território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando as necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais”* sendo que, de forma a assegurar este objetivo, o n.º 2 do artigo 10.º determina que compete ao Estado providenciar para que a densidade dos pontos de acesso corresponda às necessidades dos utilizadores, nada mais sendo referido a este propósito.
120. Atualmente, para prestarem o SU e cumprirem os objetivos de densidade da rede que lhes são impostos, os CTT dispõem de uma rede postal, onde se integram os estabelecimentos postais onde os serviços concessionados (e não só) são prestados. Outro meio material que integra a rede postal são os chamados marcos ou caixas de correio, que correspondem a infraestruturas à disposição do público, localizadas na via pública (marcos) ou em locais de acesso público (caixas) onde os utilizadores podem depositar envios de correspondência (tipicamente cartas) na rede postal.
121. No seu conjunto, os estabelecimentos postais, os marcos e as caixas de correio podem ser considerados como pontos de acesso à rede postal, acima referidos, e que são definidos no artigo 4.º, n.º 4 da Lei n.º 17/2012 como os *“locais físicos (...) à disposição do público, quer na via pública, quer noutros locais públicos ou privados, nomeadamente nas instalações dos prestadores de serviços postais, onde os remetentes, pessoas singulares ou coletivas que estão na origem do envio postal, podem depositar os envios postais na rede postal.”*
122. É sobre estes pontos de acesso à rede que se estabelecem, atualmente, obrigações em matéria de densidade, no sentido em que se deve procurar garantir, tendo em conta os critérios acima referidos, que tais pontos de acesso se encontram dispersos ao longo do país, dando oportunidade a todos os cidadãos de utilizarem, querendo, o serviço postal universal.

123. Ora, apesar de a Lei Postal não ser, como visto, particularmente desenvolvida no que respeita aos critérios de densidade a ter em conta ou a ser impostos ao prestador do SU, atendendo à importância do SU para a satisfação de necessidades sociais e económicas, os CTT consideram que devem ser fixadas obrigações em matéria de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviço, sendo, de resto, esta obrigação diretamente decorrente da Lei Postal.
124. Como se referiu na resposta à Q1. quanto ao tema da qualidade do SU, a questão não é saber se devem ser fixadas obrigações em matéria de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviços, o que se admite ser consensual, mas sim os concretos objetivos de densidade e de ofertas mínimas de serviço que se venham a estabelecer.
125. De qualquer modo, se é certo que as atuais obrigações em matéria de pontos de acesso e de ofertas de serviços mínimos podem manter-se face à procura atualmente existente, a definição de obrigações adicionais, no contexto do SU, estaria em completo contraciclo com a evolução da procura e das necessidades dos utilizadores.
126. Com efeito, considera-se que os objetivos devem também ser definidos tendo em conta a efetiva valorização dada pelos utilizadores aos serviços prestados, i.e., utilização dos pontos de acesso, queda de tráfego por regiões, utilização de serviços postais disponibilizados nos estabelecimentos postais, valorização da conveniência dos estabelecimentos postais utilizados, etc.

**Q8: Considera que devem ser fixados, alternativa ou cumulativamente, outras obrigações ou critérios de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviço? Se sim, quais? Justifique.**

127. A Diretiva Europeia alinha a necessidade de existir uma densidade de pontos que se ajuste às necessidades dos utilizadores do SU. Tendo sido deixada larga margem de discricionariedade aos Estados-Membros, nesta matéria, o número de estabelecimentos postais por país é muito variado, por forma a assegurar uma quantidade mínima de pontos de acesso,<sup>24 25</sup>.
128. Neste ponto, Portugal é o país onde existe a maior diversidade de tipo de objetivos no contexto Europeu, i.e. definição de objetivos de (i) número mínimo de estabelecimentos postais por habitante a nível nacional, (ii) distância máxima do local de residência, a nível nacional, em zonas urbanas e em zonas rurais e (iii) obrigações relacionadas com serviços mínimos prestados nos estabelecimentos postais (um estabelecimento postal que preste a totalidade dos serviços concessionados em freguesias com 10 000 a 20 000, habitantes, e em freguesias de mais de 20 000, e nestas últimas, um estabelecimento postal adicional por cada 20 000 habitantes. Há ainda objectivos para os horários e objectivos mínimos para colocação de marcos e caixas de correios, a nível nacional, zonas urbanas, medianamente urbanas e rurais.

<sup>24</sup> ANACOM e IMR: “Estudo sobre as necessidades dos utilizadores quanto ao acesso a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal”, maio de 2017

<sup>25</sup> Não considerado a França por configurar uma situação tendencialmente diferenciada face aos restantes países

129. De acordo com a informação disponível (2017) relativa aos vários países europeus<sup>26</sup>, apenas cinco países tem um número mínimo de estabelecimentos postais a nível nacional, menos de metade fixam objectivos para os horários e os critérios relativos a marcos e caixas são também dos mais exigentes e acima dos critérios fixados para todos os países comparáveis.
130. Apesar de a larga maioria dos países europeus não fixar objetivos de número mínimo de estações de correios (apenas três o fazem)<sup>27</sup> e de os CTT entenderem que os critérios atualmente definidos são equilibrados, no contexto português e dependendo de outras condições relativas à prestação do SU, poderá ter sentido, no procedimento de designação do futuro PSU, a definição de um critério nos termos do qual se estabeleça uma estação de correio por cada sede de concelho.
131. Sem prejuízo do que antecede, entendem os CTT que não devem ser fixados outras obrigações ou critérios de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviços.

**Q9: Caso continuem a ser fixadas obrigações de densidade e de ofertas mínimas de serviços como as atualmente existentes, considera que os níveis impostos são os adequados, ou devem ser impostos níveis de qualidade menos exigentes ou mais exigentes? Justifique.**

132. Como se antecipou na resposta à Q7., a Lei Postal não é particularmente densa no que respeita à definição das concretas obrigações de densidade e de ofertas mínimas de serviços que recaem sobre o prestador do SU. Por esse motivo, desde 1999 que as bases e o respetivo Contrato de Concessão trataram com maior acuidade o tema da densidade da rede postal e das ofertas mínimas de serviços, considerando os CTT que esta matéria deve continuar a ser densificada no âmbito do contrato de concessão e não na lei.
133. De registar que até 2013, se previa (cláusula 15.ª do Contrato de Concessão) que os objetivos de “*desenvolvimento da rede postal pública*” e de “*ofertas mínimas de serviços, de características técnicas e de recursos avançados*” eram fixados por convénio, tal como o que se previa para os objetivos de qualidade do SU.
134. Para além disso, e também até 2013, previa-se na cláusula 20.ª, n.ºs 3 e 4, do Contrato de Concessão, que competia aos CTT a criação e encerramento dos estabelecimentos postais e a alteração do horário de funcionamento dos estabelecimentos postais, tendo em conta as necessidades do serviço e os níveis de procura (n.º 3), estabelecendo o n.º 4 que os CTT eram obrigados a informar a ANACOM sobre as deliberações que tomasse relativamente às matérias referidas no n.º 3, devendo, nos casos em que se trate de deliberações que envolvam o encerramento ou a redução do horário de funcionamento de estações, fundamentar tais deliberações, nomeadamente em termos das necessidades do serviço, dos níveis da procura e da satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas.

<sup>26</sup> In

[https://www.anacom.pt/streaming/Decis%26atilde%3Bo\\_Final\\_Densidade\\_Rede\\_2017\\_2020.pdf?contentId=1417185&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Decis%26atilde%3Bo_Final_Densidade_Rede_2017_2020.pdf?contentId=1417185&field=ATTACHED_FILE)

<sup>27</sup> Idem

135. Contudo, no âmbito da revisão do Contrato de Concessão ocorrida em 2013, a regulação da matéria da densidade da rede postal foi alterada, sendo de destacar, aqui, sobretudo dois pontos.
136. Por um lado, passou a prever-se, na Cláusula 15.<sup>a</sup>, que passou a ser competência da ANACOM a emissão de uma deliberação a fixar os objetivos e regras de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços (de acordo com 4 critérios: distribuição da população no território nacional, distância entre os pontos de acesso, natureza urbana ou rural das zonas abrangidas e evolução do tráfego e da procura), após proposta dos CTT, podendo o regulador, em caso de discordância com os objetivos propostos, emitir uma deliberação a fixar os concretos objetivos a respeitar.
137. Foi, aliás, nesse contexto que a ANACOM emitiu duas deliberações relativas ao tema: uma primeira, de 28 de agosto de 2014, designada *“Decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, comunicados pelos CTT ao abrigo do n.º 5 da Base XV da Concessão do serviço postal universal”*, que definiu esses objetivos para o período entre 1.10.2014 e 30.09.2017; e uma segunda deliberação, de 15 de setembro de 2017, designada *“Decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços”*, que definiu estes objetivos para o período entre 1.10.2017 e 30.09.2020 e que se encontra atualmente em vigor.
138. De acordo com esta Deliberação de 30.09.2017, foram definidos os concretos objetivos de densidade e ofertas mínimas de serviços relativamente aos quais os CTT se encontram atualmente vinculados. Para além desta Deliberação, e como se refere no Documento de Consulta, a ANACOM aprovou recentemente, a 21.08.2019, a *“Decisão sobre a proposta dos CTT que complementa os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados na decisão da ANACOM de 15.09.2017”*, nos termos da qual foi aprovada a proposta dos CTT de proposta para revisão dos objetivos de densidade da rede postal e ofertas mínimas de serviços que integram o serviço universal postal para postos de correios (de equiparação para estações de correios).
139. Por outro lado, o Contrato de Concessão admite a permanente adequação da rede postal pelos CTT às necessidades dos utilizadores e a gestão dos estabelecimentos postais e respetivos horários com autonomia, reportando trimestralmente à ANACOM a informação relevante sobre os níveis de desempenho dos objetivos fixados na deliberação de 2017.
140. Acrescente-se ainda, quanto a este ponto, que ao abrigo da cláusula 9.<sup>a</sup> do Contrato de Concessão, os CTT encontram-se obrigados a *“estabelecer e manter em bom estado de funcionamento, segurança e conservação a rede postal, bem como zelar pela sua operacionalidade e adequada exploração”*, e a *“desenvolver, qualitativa e quantitativamente, a rede postal, de modo a assegurar os níveis de qualidade adequados aos serviços que nela se suportem (...)”*.
141. A autonomia de gestão da rede afeta à prestação dos serviços que integram o SU e serviços reservados é fundamental: por um lado, porque o exige o princípio da sustentabilidade e

viabilidade económico-financeira da prestação do SU – se é ao prestador do SU que cabe gerir a sua rede postal, deve-lhe ser dada flexibilidade para o fazer da forma que entenda mais conveniente, desde que sejam garantidos, claro, os objetivos de densidade fixados;

142. Por outro lado, porque essa liberdade de gestão da rede postal encontra a sua justificação, também, na circunstância de, como visto, as obrigações de densidade da rede postal existem por referência ao conceito de estabelecimento postal, que abrange tanto as estações de correios como os postos de correios.
143. Aliás, como decorre das págs. 45 e 46 do Documento de Consulta, *“as atuais obrigações de densidade dos pontos de acesso e de ofertas mínimas de serviços a assegurar pelo PSU (os CTT) aplicam-se, de forma global, aos estabelecimentos postais em que se suporta a prestação do SU, ou seja, as estações de correios (dos CTT) e a postos de correio (subcontratados pelos CTT)”*.
144. Neste sentido, consideram os CTT que se deverá continuar a prever a possibilidade de o PSU, seja ele qual for, poder ajustar a sua rede postal de acordo com as necessidades dos utilizadores e a gestão da rede do prestador do SU, por forma a que a sua satisfação seja o mais balanceada possível e se garanta a sustentabilidade da concessão, nos termos exigidos pela Lei Postal.
145. Em conclusão, e sem prejuízo de se admitir a definição de um critério nos termos do qual se estabeleça uma estação de correio por cada sede de concelho, não identificam os CTT necessidades adicionais, pelo que os objetivos devem, ser revistos, em função das alterações da densidade populacional e adequação à procura, registada desde 2017 e previsão da tendência para os próximos anos.

**Q10: No quadro da prestação do SU após 2020, considera que devem ser fixadas obrigações, em matéria de densidade dos pontos de acesso ao SU, específicas para pontos de aceitação (acesso) que sejam detidos e geridos pelo próprio PSU que venha a ser designado? Considera que a subcontratação poderá ser conveniente numa ótica de eficiência, de menores custos do serviço e de acesso ao mesmo? Considera que devem ser definidas condicionantes à subcontratação dos pontos de acesso – se sim, que tipo de condicionantes? Considera que o próprio Estado deve poder estar envolvido na disponibilização de pontos de acesso ao SU, através da utilização de pontos de acesso a serviços públicos – se sim, que tipo de pontos de acesso a serviços públicos? Justifique.**

146. Relativamente à possibilidade de imposição de obrigações, em matéria de densidade dos pontos de acesso ao SU, específicas para pontos de aceitação (acesso) que sejam detidos e geridos pelo próprio PSU que venha a ser designado, remete-se para o que acima se disse sobre a possibilidade de definição de um critério nos termos do qual se estabeleça uma estação de correio por cada sede de concelho, não identificam os CTT necessidades adicionais que justifiquem a fixação de obrigações adicionais.
147. Ao longo dos anos, os CTT vêm gerindo a sua rede postal tendo como ponto de partida a consideração de que os estabelecimentos postais constituem uma realidade bipartida: as estações de correios, geridas pelos CTT, e os postos de correios, geridos por entidades terceiras sob controlo dos CTT, que desde sempre constituíram uma importante parte da rede e a forma

mais eficaz de manter a proximidade com as populações e assegurar a capilaridade da rede, tal como acontece praticamente na totalidade dos países da UE.

148. Embora os postos de correios sejam geridos por entidades terceiras, essas entidades obrigam-se contratualmente perante os CTT no cumprimento de todas as obrigações impostas ao prestador do SU, sendo que, em última instância, serão os CTT a ser responsabilizados caso a prestação do SU nesses estabelecimentos seja incorreta e contrária às obrigações que sobre os CTT impendem, o que de resto resulta, atualmente, do n.º 3 da Cláusula 22.ª do Contrato de Concessão.
149. É dizer, sendo certo que os postos de correios são geridos por entidades distintas dos CTT, que é o prestador do SU que será responsabilizado pela sua eventual incorreta prestação, o que constitui um atestado claro de que, também aí, a prestação do SU é efetuada com a máxima seriedade e com respeito por todas as obrigações existentes, nomeadamente em sede de qualidade, privacidade e sigilo, até porque os prestadores e estabelecimentos para o efeito são escolhidos pelos CTT, sendo os funcionários treinados e formados para a correta prestação dos serviços postais disponíveis.
150. Nas zonas de menor procura, e uma vez mais, atendendo à necessidade de assegurar a continuidade e viabilidade de prestação do serviço postal, a promoção de parcerias com estabelecimentos locais de atendimento ao público é a única forma de assegurar a presença em determinadas localidades, pelo que a imposição de condicionantes adicionais, a acrescer aos resultantes da recente *“Decisão sobre a proposta dos CTT que complementa os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados na decisão da ANACOM de 15.09.2017”*, a 21.08.2019, não se justifica. Fazê-lo só viria condicionar ainda mais a difícil tarefa de estabelecer parcerias em zonas pouco povoadas, pondo em causa a proximidade às populações daquelas zonas.
151. Por outro lado, e tendo como pano de fundo a ideia de que não existe, em qualquer lado, uma concreta distinção entre estações e postos de correios para efeitos de cumprimento de obrigações de densidade postal, os CTT consideram muito relevante referir que, em face da diminuição do tráfego postal, a opção pela abertura de postos de correios – que tem permitido, aliás, que se tenha aumentado o número de estabelecimentos postais nos últimos anos – tem sido absolutamente essencial para que a sustentabilidade da prestação do SU seja efetivamente garantida.
152. Com efeito, os CTT, enquanto prestadores do SU, são obrigados a garantir uma adequada exploração da rede postal, sendo que essa adequada exploração exige que os CTT se adaptem às alterações nas necessidades dos consumidores, sem prejuízo de, claro, manter os padrões de densidade e qualidade adequados à prestação dos serviços aos utilizadores, e, a par disso, que tomem as medidas necessárias para garantir a sua sustentabilidade enquanto empresa.
153. Aliás, a Lei Postal estabelece no seu artigo 11.º, n.º 1, alínea e), que *“A prestação do serviço universal deve assegurar a satisfação das seguintes necessidades: (...) e) A evolução na prestação do serviço em função do ambiente técnico, económico e social e das necessidades dos*

*utilizadores*”, significando que é a própria Lei a reconhecer que a prestação do serviço universal deve evoluir e acompanhar as mudanças técnicas, económicas e sociais.

154. Por outro lado, nesta matéria da subcontratação há ainda que ter presente que se trata de um mecanismo comum (e comumente utilizado) em contratos de concessão, nomeadamente de serviço público.
155. Para além de constituir uma opção que, regra geral, se inscreve na margem de autonomia do concessionário quanto à gestão do serviço público concessionado, a verdade é que, em determinados casos – como sucede no caso específico dos pontos de acesso –, a subcontratação até é desejável, pois permite a prestação de um serviço público de modo mais eficiente o que, recorde-se, é um dos objetivos fundamentais da Lei Postal, contribuindo para assegurar a viabilidade económico-financeira do PSU.
156. Estando contratualmente salvaguardado que, mesmo em caso de subcontratação, o PSU permanece o único responsável, perante o concedente, pela execução de todas as prestações objeto do contrato de concessão, os CTT entendem, também com base na experiência prática acumulada, que a possibilidade de subcontratação de pontos de acesso deve ser mantida no quadro da prestação do SU após 2020, sem que sejam definidas *ab initio* condicionantes que, em termos práticos, inviabilizem essa possibilidade.
157. Finalmente, note-se que os CTT vêm nos organismos de administração local os parceiros preferenciais para a prestação do SU, não só pelo facto de este se tratar de um serviço público, como também pelo facto de os estabelecimentos públicos de atendimento, reunirem, por princípio, as características necessárias, para tal prestação.

**Q11: Considera que deve ser imposta a uniformidade tarifária, com a aplicação de um preço único em todo o território, a alguns serviços com peso inferior a 50 g? Quais são esses serviços e a que utilizadores se poderia aplicar essa obrigação? Justifique.**

158. Nos termos do Artigo 12.º da Diretiva Postal, que estabelece os princípios tarifários que os Estados-Membros devem observar, a uniformidade tarifária não constitui uma obrigação, podendo, contudo, ser aplicada por motivos de interesse público.
159. Os CTT admitem que se mantenha a aplicação do princípio da uniformidade tarifária à chamada “tarifa social” de forma a proteger os consumidores mais desfavorecidos e garantir a acessibilidade dos serviços verdadeiramente essenciais.
160. Neste sentido, esta “tarifa social” seria aplicada apenas ao correio normal, até 50g, para o cliente ocasional. Uma obrigação de uniformidade tarifária mais abrangente poderá condicionar a prossecução do princípio da orientação para os custos, bem como colocar uma pressão comercial insustentável para o PSU num mercado concorrencial, prejudicando o objetivo de sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU, nos termos da Lei Postal.

161. Acresce que, como acima se notou (v. *supra* pontos 47 e seguintes a propósito da caracterização do sector postal), os preços dos serviços postais em Portugal estão 30% abaixo da média europeia, considerando a paridade do poder de compra, pelo que o tema da acessibilidade se coloca com menos acuidade.
162. Pelo contrário, segundo os dados do Inquérito às Despesas das Famílias de 2015-2016 do Instituto Nacional de Estatística (INE) os serviços postais tinham já há quase quatro anos, peso negligenciável no cabaz de compras das famílias portuguesas (em média 3 euros, num total de 23 635 euros por ano, representando, 0,013% despesas totais anuais). Tendo-se acentuado o declínio do tráfego postal e aumentado os níveis de acesso e uso dos meios de comunicação digital, não poderá deixar de se concluir que os serviços postais têm hoje em dia ainda menos importância na vida das famílias portuguesas, sendo cada vez mais um produto a que se recorre de forma pontual ou esporádica.
163. Adicionalmente, segundo o inquérito ao consumo dos serviços postais da população residencial realizado pela ANACOM entre novembro de 2016 e janeiro de 2017, verifica-se que, em média, a despesa média mensal dos inquiridos que utilizaram serviços postais foi cerca de 1,79 euros (esta despesa tinha sido igual a 2,6 euros mensais em 2014)<sup>28</sup>.

**Q12: Considera que, em alternativa, devem ser impostos limites de preços para alguns serviços prestados a alguns utilizadores específicos, ou situados em determinadas áreas geográficas, como forma de assegurar a acessibilidade do SU? A que utilizadores e para que serviços? Justifique.**

164. A solução de imposição de preços máximos (ou variações máximas de preços) para um determinado serviço destinado a determinados utilizadores específicos (como é o caso da definição de uma variação anual máxima apenas aplicável aos envios de correio não prioritário/normal nacional com peso até 20 gramas efetuados por utilizadores ocasionais) não é adequada para assegurar os princípios tarifários definidos na Lei Postal, nomeadamente o princípio da acessibilidade dos preços.
165. Com efeito, o princípio da acessibilidade dos preços, embora muito relevante, não é absoluto, tendo forçosamente de se compatibilizar com outros princípios tarifários, como é o caso do princípio da orientação para os custos, previsto na Lei Postal e na Diretiva Postal, que, em termos gerais, significa que os preços devem ser ajustados de forma a que as receitas estejam balanceadas com os custos.
166. Tal princípio concorre com o princípio da acessibilidade, devendo os dois ser ponderados na definição das tarifas. Assim, a definição de limites de preços para um serviço específico a determinados utilizadores específicos sem ter em linha de conta os custos específicos da prestação desse serviço contribui para a criação de distorções tarifárias, ou seja, para a verificação de um crescente afastamento do preço do serviço face ao seu custo, dado o contexto de queda acentuada do tráfego postal.

<sup>28</sup> ANACOM: Decisão sobre a proposta de tarifário no âmbito do serviço postal universal, comunicada pelos CTT – Correios de Portugal, S.A, março 2018.

167. No que se refere à defesa dos direitos e interesses dos utilizadores, como se viu acima na resposta à Q11, os dados existentes não permitem encontrar evidências da necessidade de aplicação de um mecanismo de controlo de preços.
168. Pelo contrário, o baixo nível de despesa anual das famílias, a queda de volumes, que reflecte uma diminuição da procura, e a existência de alternativas noutros meios de comunicação, são indicadores de que a acessibilidade não é, atualmente, uma preocupação para os utilizadores de serviços postais, que exija a adoção de medidas regulatórias específicas.
169. No que toca à concorrência, preços baixos, potencialmente abaixo de custo, poderão até constituir uma barreira de entrada no mercado para qualquer negócio sustentável, pelo que, neste caso, a pressão sobre os preços poderá funcionar como uma distorção da concorrência, traduzindo-se num obstáculo aos novos entrantes no mercado.
170. Como se diz no Documento de Consulta, *“a questão do custo associado à imposição de obrigações de acessibilidade de preços deve ser ponderada, no quadro de necessidade de eventual financiamento pelo mercado (pelos prestadores de serviços postais)”*, não fazendo, neste contexto, qualquer sentido incorrer em custos adicionais.
171. Por último, note-se que o estudo sobre as necessidades dos consumidores de serviços postais, de maio de 2017, realizado pelo Instituto de Marketing Research (IMR) para a ANACOM<sup>29</sup>, indica que, nos últimos 12 meses que antecederam a entrevista, apenas 31% dos inquiridos da população residencial tinha enviado correspondências. O mesmo estudo conclui também que os utilizadores residenciais estão satisfeitos com o preço da correspondência postal.
172. Em conclusão, e face aos dados disponíveis, é já muito difícil fundamentar a imposição de limites de preços no geral e ainda mais, por maioria de razão, limites de preços específicos adicionais.

**Q13: Considera que deve ser imposta a obrigação de prestação gratuita de alguns serviços postais destinados a cegos e amblíopes? Se sim, quais? Justifique?**

173. Existindo esta regra no âmbito da UPU para o correio internacional e tendo em consideração a não discriminação dos envios, faz sentido manter a gratuitidade do envio de cecogramas no âmbito nacional.

**Q14: Considera adequado incluir a prestação do serviço registado utilizado em procedimentos judiciais e administrativos, num procedimento de designação de PSU (caso venha a ser adotado algum) ou considera que deve ser objeto de um procedimento de designação autónomo? Justifique.**

174. Conforme mencionado no Documento de Consulta (cf. págs. 48 e 49), não existe qualquer obstáculo legal a que o serviço registado utilizado em procedimentos judiciais e administrativos

<sup>29</sup> Estudo disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1411505>

seja atribuído ao PSU, desde que essa atribuição seja realizada no âmbito de um procedimento de contratação pública (cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei Postal).

175. Os CTT entendem, com base na experiência acumulada resultante da execução do Contrato de Concessão atualmente em curso, que o referido serviço deve ser integrado no objeto do futuro procedimento de contratação pública tendente à seleção do novo PSU.
176. Na verdade, mais do que constituir um potencial elemento de atratividade de operadores económicos ao mencionado procedimento de contratação pública (cf. p. 49 do Documento de Consulta), os CTT consideram esta inclusão adequada e desejável na medida em que a prestação do serviço registado utilizado em procedimentos judiciais e administrativos será mais eficiente e assegurada com maior qualidade se for atribuída ao PSU (desde logo, tendo em consideração as sinergias operacionais e de utilização por parte da administração pública com os restantes serviços de correio SU), não se verificando, portanto, qualquer vantagem em incorrer em encargos administrativos adicionais, com a organização de um procedimento separado.
177. Pelo contrário, tratando-se de um serviço que atualmente se pretende sem margem (excepto a remuneração do custo de capital) e, portanto, sem sinergias com o restante SU, a designação de um operador em separado iria provavelmente representar um acréscimo de custo para o sistema.

**Q15: Atendendo à natureza dos serviços e atividades descritos nesta secção (6.7), e à natureza de serviços exclusivos de alguns deles, considera necessário, ou adequado, incluir a prestação de algum destes serviços e atividades num eventual contrato de concessão? Considera que a colocação de marcos e caixas de correio na via pública deve ser reservada a algum prestador de serviços postais, ou, até, que não deve ser permitido que aqueles equipamentos sejam colocados na via pública? Considera que a utilização da menção “Portugal” em selos, bilhetes-postais e outras formas estampilhadas, deve ser reservada a algum prestador de serviços postais, ou, até, que não deve ser permitida a utilização da menção “Portugal” por qualquer prestador de serviços postais? Justifique.**

178. A concessão dos CTT nunca se limitou à prestação do SU, tendo abrangido outros serviços de igual relevo público, como os mencionados na secção 6.7 do Documento de Consulta.
179. A este propósito e por referência a esta questão, os CTT consideram que é adequado e, até recomendável, incluir a prestação dos serviços e atividades descritos nesta secção, no contrato de concessão que venha a vigorar a partir de 01.01.2021.
180. No tocante à **emissão e pagamento de vales postais**, é do conhecimento geral que o seu serviço, baseando-se num serviço de ordens de pagamento (com limites definidos) é, talvez, o caso paradigmático de outros serviços de relevo em todo o território nacional. Continua, pois, a ser a ser um dos meios de pagamento de valores, por excelência, sobretudo para uma parte considerável da população não ativa.
181. De facto, as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência podem ser pagas por transferência bancária ou vale postal. Nesta última modalidade, aos pensionistas é permitido, de forma geral:

- (i) receber um vale postal pessoalmente numa Loja CTT; (ii) utilizá-lo como meio de pagamento (inclusive, através de endosso a terceiro) ou; (iii) depositar o valor numa conta bancária.
182. A prestação deste serviço está necessariamente assente numa rede de atendimento significativamente densa, que cubra o território nacional e que funcione de forma uniforme em todo o território.
183. Quanto aos **marcos e caixas de correio**, numa sociedade a caminho de uma digitalização transversal em inúmeros serviços, poderia ser quase paradoxal considerar que estes elementos mantêm, uma função essencial no funcionamento da rede postal, como entendem os CTT. No entanto, Portugal é um país diacrónico, pelo que é necessário garantir períodos de transição que respeitem todos os segmentos sociais e os diferentes níveis de literacia, constituindo ainda um dos meios de acesso à rede postal e que contribui para os desígnios de densidade estabelecidos, não obstante a sua reduzida utilização.
184. Assim, os CTT entendem que os marcos e caixas de correio devem permanecer no território, como meio diversificador da oferta no acesso à rede postal, na medida das necessidades das populações, devendo a sua instalação ser reservada ao PSU.
185. O serviço ViaCTT, designação comercial dos CTT para a prestação do serviço público da **caixa postal eletrónica**, foi previsto e regulamentado no Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de junho, com a principal missão de permitir as comunicações entre os serviços e organismos da administração direta, indireta ou autónoma do Estado, as entidades administrativas independentes e os tribunais, os cidadãos e as empresas.
186. Este serviço tem sido prestado com um excelente nível de qualidade a mais 1,8 milhões de pessoas (particulares e coletivas), incluindo os contribuintes abrangidos pela Lei Geral Tributária, que integra, desde 2012, a caixa postal eletrónica no domicílio fiscal, pelo que se deverá manter no âmbito do contrato de concessão do serviço público postal.
187. Também a **emissão e venda de selos, de bilhetes-postais estampilhados e de outras formas estampilhadas com a menção "Portugal"** deve estar reservada ao PSU. Com efeito, o "selo" continua a ser entendido enquanto expressão dos usos, costumes e figuras marcantes de Portugal, uma verdadeira fonte de divulgação generalizada da rica e diversificada história nacional.
188. A menção Portugal deve ser reservada ao PSU, dado que este tem a obrigação de prestar o SU ao nível nacional e ao nível internacional, sendo que, ao nível internacional, deve o operador designado seguir um conjunto de conselhos e recomendações, no âmbito da UPU, seguidas pela grande maioria dos operadores postais de referência. Faz parte dessas regras a consideração que o nome do país impresso nos selos deve ser reservado ao PSU.
189. Outras regras importantes são a política não especulativa de emissões, as medidas contra a fraude e falsificação de valores, o controlo da produção e a adoção do sistema UPU de legendas

identificativas impressas nos selos (valor facial, país, nome do impressor, nome do editor, etc.), que justificam a reserva do PSU.

190. Acresce que a filatelia deve seguir um plano de emissões único que permita aos colecionadores (nacionais e internacionais) colecionar os respetivos selos, com garantia de origem e qualidade dos materiais, sem se preocuparem com a multiplicações de selos e emissões distintas - quebrando a tradição, “um país, uma filatelia de bandeira” – prevista nas recomendações da UPU, e assim reduzindo a possibilidade de fraude.
191. Tem-se visto aliás, que a emissão de selos, ainda que sem a menção de Portugal, sem assegurar a recolha pelo operador postal que os emite, tem colocado dificuldades, desprotegendo os utilizadores que, sem ter verdadeira consciência do produto com que estão a lidar, continuam a colocar a correspondência nos recetáculos do PSU, que depois os deve recolher e remeter ao operador. Ou seja, a emissão de selos deve estar associada à possibilidade de recolha dos objetos selados.
192. Em conclusão, estando todos estes serviços relacionados com a prestação do SU e sendo os CTT o único operador com a capacidade de assegurar a sua prestação, os CTT consideram que os mesmos também devem ser incluídos no futuro Contrato de Concessão.

**Q16: Considera adequado especificar, no âmbito das obrigações da concessão do SU, serviços e facilidades adicionais (como os descritos nesta secção 6.8), que são prestados sobre serviços postais de base que integram o SU? Se sim, quais? Justifique a sua resposta.**

193. Tal como os CTT explicaram no início deste documento, entende-se que todos os serviços e facilidades que já são disponibilizados pelo mercado, de acordo com as leis da procura e da oferta, como é o caso dos serviços adicionais mencionados no ponto 6.8 do Documento de Consulta, sendo acessíveis a todos os utilizadores, pelo que não devem transitar para o âmbito do SU. Existe, pois, oferta acessível, não se verificando qualquer falha de mercado que exija a definição de obrigações adicionais.
194. Não apenas porque tal não é necessário, precisamente porque o mercado já os disponibiliza, mas também porque a sua integração no âmbito do SU poderia conduzir a distorções competitivas que devem ser evitadas.

**Q17: Concorda com a necessidade de designação de PSU para assegurar a prestação de todos os serviços que integram o âmbito do SU, cobrindo todo o território nacional? Justifique.**

195. A redação em vigor da Lei Postal permite que o serviço universal possa ser assegurado a partir de dois mecanismos diferentes: (i) o funcionamento eficiente do mercado, com a atribuição de licenças individuais ou; (ii) a 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) – respetivamente, alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º.

196. A opção tem sido, em Portugal como noutros países da UE, designar um prestador para assegurar determinadas prestações.
197. O conceito de serviço universal destina-se a suprir uma falha de mercado, garantido a prestação de um serviço essencial, que de outra forma as forças de mercado não estariam em condições de oferecer em termos acessíveis. Com efeito o serviço universal postal continua a ser um instrumento essencial de comunicação – ainda que não urgente, dada a digitalização progressiva das comunicações. O serviço postal é também um instrumento essencial de coesão territorial, social e económica, que cumpre ao Estado assegurar.
198. A designação de um operador postal como PSU garante o acesso ao serviço postal a todos os cidadãos a um preço acessível, independentemente da sua localização geográfica, viabilizando, desta forma, a lógica redistributiva de promoção de equidade e de garantia a todos os cidadãos de direito de acesso a um serviço que desempenha um importante papel na coesão social e territorial.
199. A este propósito, refere a ANACOM no Documento de Consulta (cf. pág. 54) o seguinte:  
*“O primeiro [funcionamento eficiente do mercado] deverá ser a opção a seguir caso se considere que os objetivos que o SU visa alcançar são atingidos pelo normal funcionamento do mercado. Dado os elementos de que se dispõe, à partida, **essa não parece ser uma opção viável**. Tal decorre de, no mercado, os prestadores de serviços postais atualmente em atividade não parecerem deter os meios para prestar, nas condições atualmente fixadas, todos os serviços do SU (...). Resulta também dos dados de mercado acima apresentados que não existirá pressão competitiva com relevância no mercado para, de livre iniciativa, serem prestados os serviços do SU com uma qualidade adequada e a preços acessíveis. Assim, não havendo perspectivas de que a prestação do SU, nos termos estabelecidos na Lei Postal, possa ser assegurada pelo funcionamento eficiente do mercado, **as opções que envolvem a adoção de procedimento de designação de PSU serão as mais adequadas.**”* (Destaque nosso).
200. Face ao referido anteriormente, os CTT manifestam a sua concordância em relação à opção manifestada pela ANACOM no Documento da Consulta, no sentido de considerar que, face aos dados atuais, a opção de designar um PSU parece ser a mais adequada.

**Q18: Considera que a autonomização da seleção do PSU em vários procedimentos distintos, um para cada serviço, será uma solução adequada face às condições de mercado? Justifique.**

201. A integridade do serviço universal postal é essencial para assegurar a continuidade da prestação do serviço de forma sustentável e economicamente eficiente, não se justificando a dispersão de recursos, inclusivamente com procedimentos administrativos desnecessários. A opção de designação de PSU para a totalidade dos serviços que integram atualmente o âmbito do SU é, pois, a prática comum a nível Europeu, desconhecendo-se casos de autonomização da seleção do PSU em vários procedimentos distintos, um para cada serviço.

202. A simples queda de tráfego postal reforça a importância de maximizar a eficiência da rede postal. Com este objetivo em vista, o PSU deverá incentivar o aproveitamento de economias de gama em resultado do fornecimento conjunto de serviços sobre uma mesma rede, que se possam traduzir em reduções de custos.
203. Exemplificando, um aumento do tráfego postal origina um maior número de entregas por ponto de distribuição postal, bem como a redução da distância entre pontos de distribuição postal. Ou seja, à medida que o tráfego de correio aumenta, o carteiro tende a realizar deslocamentos menos demorados para distribuir o correio, suportando um custo de transporte e de tempo por objeto postal inferior.
204. De referir ainda que, a própria ANACOM reconhece (na pág. 55 do Documento de Consulta) que: *“esta desagregação por serviços poderá não ser a opção mais eficiente, já que a prestação dos serviços do SU tem subjacente a existência de uma rede alargada de pontos de acesso (aceitação) e de distribuição, pelo que, à partida, haverá economias de gama com a adoção de um procedimento que integre todos os serviços.”*. (Destaque nosso)
205. Por conseguinte, os CTT manifestam a sua concordância com a opção manifestada pela ANACOM no Documento de Consulta.

**Q19: Considera que a autonomização da seleção do PSU em vários procedimentos distintos, por zona geográfica, será uma solução adequada face às condições de mercado? Justifique.**

206. Tal como pode suceder no caso da designação de vários PSU para os diferentes serviços incluídos no SU, também uma divisão em lotes em função de diferentes áreas geográficas poderia conduzir a que, em áreas menos atrativas (para os eventuais interessados) – seja em face da necessidade de maior investimento para assegurar a prestação do SU em certa área, seja por se tratarem de zonas em que a operação seria menos rentável, seja por ambas as razões –, nenhum operador económico apresentasse proposta.
207. Nesta medida, essa opção por diferentes PSU em distintas zonas geográficas poderia levar a que, nas zonas geográficas menos atrativas para o mercado, não fossem apresentadas propostas, ficando esse procedimento concursal deserto.
208. Esse risco não existe caso haja designação de um único PSU, para todo o território nacional (e todos os serviços), modelo que se traduz num maior equilíbrio: não existem zonas geográficas autónomas (ou componentes independentes do SU) financeiramente pouco atrativas nem muito atrativas, mas apenas um único SU.
209. Por outro lado, no caso de designação de PSU por serviço ou por zonas geográficas, ou até mesmo uma combinação entre as duas (designação por serviço/zona geográfica), haverá que assegurar a interoperabilidade das redes postais dos PSU, de forma a assegurar a universalidade do acesso ao SU, o que, embora possível através das ofertas de acesso, dada a natureza da rede postal, resultaria num desproporcionado acréscimo de complexidade operacional.

210. A própria ANACOM afirma, no Documento de Consulta (cf. pág. 55), que: *“Em relação à desagregação por zonas geográficas, as vantagens de desagregação poderão não ser suficientes face à complexidade acrescida que poderá resultar da designação de vários PSU para assegurar o mesmo serviço.”*
211. Aliás, o estudo EGIDE | IMR (2015) para a ANACOM, sobre o Desenvolvimento do Setor Postal em Portugal, indica uma reduzida recetividade da parte do cliente empresarial a soluções de diferenciação regional na expedição de correio (seleccionando, por exemplo, operadores postais diferentes em função de cada região), salientando também as desvantagens e obstáculos, para um cliente empresarial que tem necessidades de expedição de correio para todo o território nacional, de solução de diferenciação regional, através da contratação de operadores postais diferentes para as diversas regiões do país.
212. Em conclusão, em linha com a opção manifestada pela ANACOM, não parecem existir quaisquer dados de mercado que justifiquem tal multiplicação de procedimentos.

**Q20: Considera que a adoção de um único procedimento de seleção, de um único PSU para a prestação da totalidade do SU, é a opção mais indicada face às condições de mercado? Justifique.**

213. Na sequência do acima exposto, face aos dados de mercado e ao que se conhece das suas dinâmicas (num contexto de queda de tráfego postal), a adoção de um único procedimento de seleção, de um único PSU, para a totalidade do SU será a opção mais viável.
214. Acresce que, a concorrência no mercado postal reproduz tipicamente o denominado efeito de *“cream skinning”* em que os operadores entrantes efetuam distribuição de correio apenas de grandes clientes em zonas mais rentáveis, i.e. densamente povoadas. Os CTT já disponibilizam uma oferta de acesso à concorrência e com um preço inferior à tarifa de retalho.
215. De resto, a própria ANACOM reconhece no Documento de Consulta (cf. pág. 56) que *“A nível europeu, no sector postal a prática tem sido a de designar apenas um PSU, para a prestação da totalidade do SU, em todo o território do país.”*, de onde parece poder concluir-se que, esta possibilidade de desagregação do SU, prevista na lei para o serviço universal postal à semelhança do que é estabelecido para o serviço universal de comunicações eletrónicas, não será a mais adequada ao setor postal.

**Q21: Considera que podem ou devem ser seguidas outras opções? Quais? Justifique.**

216. Em consonância com a resposta à questão anterior, considera-se que a adoção de um único procedimento de seleção, de um único PSU, é a opção mais indicada face às condições do mercado.

**Q22: Quais os fatores que, no seu entender, devem ser considerados para a definição do período de designação de PSU? Justifique.**

217. Quando é designado um prestador do serviço postal, a Lei Postal esclarece que o período contratual deve ter duração suficiente para permitir que o prestador de serviço universal assegure *“a rentabilização dos investimentos necessários, sendo revista periodicamente e analisada à luz das condições e dos princípios referidos nos n.ºs 2 e 3.”*
218. Embora a Lei Postal não ofereça outras indicações a este propósito, é nítido que o legislador entendeu que o critério económico-financeiro é o elemento nuclear na definição do período contratual do PSU.
219. Neste enquadramento, existem vários fatores que devem ser considerados na ponderação de um equilíbrio entre a capacidade de prever (i) os reais benefícios do serviço universal para a população e (ii) a duração necessária para permita fomentar o interesse de um operador em ser o PSU.
220. No tocante aos benefícios dos utilizadores, devem estar relacionados com a disponibilização de um serviço postal ajustado às suas necessidades reais em termos de produtos e qualidade, com base preços definidos de acordo com a evolução do poder de compra do país e a representatividade deste tipo de serviços no orçamento das famílias. Já do ponto de vista do operador, o período de designação deve conciliar o decurso de tempo necessário que permita rentabilizar os investimentos a realizar e o risco contratual do período de designação que venha a ser estabelecido.
221. Neste contexto, atendendo à contínua transformação do setor postal, alguns dos fatores que mais influenciam a definição de um período de designação de PSU, são: (i) a evolução do tráfego postal; (ii) a velocidade de mudança no setor, em termos tecnológicos e na valorização do mesmo pelos seus utilizadores e (iii) a consequente falta de previsibilidade do negócio.
222. Por esta ordem de ideias, tais fatores significam que os períodos de designação do PSU tendam a ser menores, possibilitando um alinhamento recorrente entre as necessidades da população e o risco do económico-financeiro do serviço universal. Por outras palavras, a perspetiva da coesão social e territorial que o serviço universal ambiciona só é possível quando é contrabalançado o esforço e investimento de um PSU e o tempo necessário que deve decorrer para que o respetivo retorno do investimento seja uma realidade.
223. Não se trata de um mero ponto de vista económico, i.e., que tenha por fim servir unicamente o modelo de negócio do PSU: trata-se, isso sim, de reconhecer que (i) a exigência das obrigações previstas na prestação do serviço universal; (ii) o extenso leque de serviços e beneficiários que nele estão circunscritos e (iii) a complexidade de abranger todo o território nacional, tendo por base rigorosos indicadores de qualidade, impõe uma reflexão cuidadosa na estratégia de um PSU, seja ele qual for.
224. Adicionalmente, tais fatores espelham as necessidades de segurança jurídica que, de acordo com um juízo de proporcionalidade e razoabilidade, promova – nas palavras da ANACOM – (i) a *“rentabilização dos investimentos necessários por parte do PSU”* e (ii) o *“interesse por parte do mercado no procedimento de designação”*, pelo que devem ser tidos em consideração neste

âmbito. Naturalmente, a duração dependerá da entidade designada: no caso da designação de um novo PSU, os investimentos necessários exigiriam um período substancialmente mais alargado para poderem ser rentabilizados.

225. Em conclusão, o período de designação será aquele que melhor refletir o equilíbrio entre estabilidade contratual e a razoabilidade das obrigações impostas, considerando a imprevisibilidade da evolução das necessidades dos utilizadores e, por conseguinte, do setor.

**Q23: Qual considera que deve ser o período de designação de PSU, se aplicável? Justifique.**

226. A recorrente aceleração da queda do tráfego de correio traz consigo várias incertezas sobre a evolução do setor postal. Como aliás notou a ANACOM<sup>30</sup>, a tendência para a diminuição do tráfego postal tem vindo a acelerar. Em concreto, durante o 1º semestre de 2019, o tráfego postal registou um decréscimo de 9% face ao período homólogo, mais 3 pontos percentuais que a queda verificada no primeiro semestre de 2018 (6%) e mais 5 pontos percentuais do verificado no mesmo período em 2017 (4%).
227. Por outro lado, face à imprevisibilidade no setor postal, não será prudente considerar um período de designação demasiado longo; se assim for, há o risco de não ser possível acomodar e implementar as alterações que venham a ocorrer no setor, nomeadamente quanto às necessidades dos utilizadores e ao volume de cartas enviadas.
228. Aliás, essa imprevisibilidade é também evidente a propósito da discrepância entre as estimativas realizadas pela ANACOM no âmbito da fixação dos critérios de formação de preço<sup>31</sup> e a evolução de tráfego real. Para o conjunto dos últimos anos, estimou-se um decréscimo de 4,1% para 2016, 3,7% para 2017<sup>32</sup> e 6,43%<sup>33</sup> para 2018: na prática, os valores para cada um daqueles anos consistiram num decréscimo de 2,9%, 8,5% e 6,95%, respetivamente.
229. Assim, perante as dificuldades notórias de previsão de evolução do setor postal, não é adequado considerar períodos de designação demasiado longos: esta posição é condizente com a fixação de um prazo entre 5 a 7 anos, tal como é referido pela ANACOM.
230. Tal período parece estar alinhado, inclusive, com a redação do n.º 2 do artigo 57.º da Lei Postal, que refere: *“as condições de prestação do serviço universal devem ser reavaliadas a cada cinco anos pelo Governo (...) de forma a adequá-las à evolução do mercado bem como aos princípios subjacentes à prestação do serviço universal”*.

**Q24: Em caso de designação de PSU, quais os critérios de adjudicação que, no seu entender, devem ser considerados para a escolha da entidade ou entidades a quem vai ser determinada a obrigação de assegurar as prestações do SU? Justifique.**

<sup>30</sup> De acordo com os indicadores estatísticos relativos ao 1.º semestre de 2019, cujo relatório foi publicado no site oficial da ANACOM, a 16.09.2019.

<sup>31</sup> Considera o tráfego total dos serviços objeto do *price cap*.

<sup>32</sup> No âmbito da definição de preços para o triénio 2015-2017.

<sup>33</sup> No âmbito da definição de preços para o triénio 2018-2020.

231. No Documento de Consulta (cf. págs. 58 e 59), a ANACOM adianta diversas possibilidades para a fixação do critério de adjudicação do futuro procedimento de contratação pública tendente à seleção do futuro PSU (ou PSUs).
232. Embora não seja especificamente questionado no âmbito da Consulta Pública (pese embora a reflexão constante do ponto 7.1.), os CTT entendem que o procedimento de contratação pública tendente à designação do PSU não pode deixar de tomar em consideração, precisamente para efeitos de seleção do futuro PSU, as capacidades técnicas e financeiras dos interessados em participar nesse procedimento bem como a capacidade de amortizar num período razoável o investimento requerido para a sua prestação.
233. Na verdade, atendendo à relevância que a prestação do SU assume, a vários níveis, afigura-se imprescindível acautelar previamente que o (futuro) PSU disponha de todos os meios técnicos (equipamento, capilaridade da rede de atendimento e distribuição, veículos, infraestruturas digitais, etc.) e humanos (estabilidade da força de trabalho) necessários à execução dos serviços concessionados, que é detentor de experiência adequada no setor, bem como de capacidade e solidez financeiras que lhe permitam prestar, nas melhores condições e sem sobressaltos (para o Estado concedente e para todos os utentes do SU), o serviço em causa.
234. Tal como referido, no Documento de Consulta a ANACOM identifica três procedimentos de contratação pública como sendo, em seu entender, os mais adequados à seleção do PSU (cf. capítulo 7.1 do Documento de Consulta).
235. Um desses procedimentos será o ajuste direto, conforme expressamente mencionado pela ANACOM no Documento de Consulta, desde que, no caso concreto, estejam reunidos os pressupostos legais que permitem a sua adoção.
236. A este respeito, não deixamos de notar que a ANACOM refere, na parte do Documento de Consulta a propósito da possível desagregação do SU, que *“A atual concessionária, os CTT, será, atualmente, o único prestador de serviço com uma rede com capacidade para prestar todos os serviços integrados no âmbito do SU, cobrindo todo o território nacional e cumprindo as exigências fixadas.”* (cf. Pág.54) — afirmação que nos parece relevante no contexto aqui em apreço, ou seja, para efeitos de recurso ao procedimento de ajuste direto, nomeadamente à luz do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos [e, em especial, no quadro da alínea e) do seu n.º 1 e do n.º 4.
237. Contudo, se a opção do Estado passar pela adoção de um procedimento concursal, o concurso limitado por prévia qualificação, em detrimento do concurso público<sup>34</sup>, parece afigurar-se como o mais adequado, pelas razões que acima se adiantaram.

---

<sup>34</sup> De notar que, segundo a ANACOM dá nota nas pp. 31 e ss. do Documento de Consulta, na sequência dos dados recolhidos junto dos membros e observadores do ERGP, dos três países que promoveram o lançamento de procedimentos abertos à concorrência tendentes à designação do PSU, dois deles (Polónia e República Checa) optaram por considerar a capacidade técnica e económica dos operadores económicos concorrentes como fatores relevantes para efeitos da escolha do PSU. À luz do Código dos Contratos Públicos, a capacidade técnica e financeira dos concorrentes apenas pode ser um fator relevante no seio de procedimentos pré-contratuais que comportem uma

238. Na verdade, contrariamente ao que sucede no concurso público — no âmbito do qual, tipicamente, pode apresentar proposta qualquer operador económico, independente da respetiva capacidade técnica ou financeira —, o concurso limitado comporta uma primeira fase destinada, precisamente, à qualificação dos candidatos que demonstrem preencher determinados requisitos de índole técnica e financeira.
239. Neste sentido, no âmbito de um procedimento desses o Estado poderá escrutinar devidamente a capacidade técnica e financeira dos candidatos, mediante a fixação dos respetivos requisitos mínimos que devem ser cumpridos (cf. artigo 165.º do Código dos Contratos Públicos), garantindo assim que apenas os operadores económicos que disponham de adequada capacidade técnica e financeira passam à fase de apresentação de proposta.
240. Optando-se por concurso limitado por prévia qualificação, e salvaguardado o cumprimento dos requisitos de índole técnica e financeira, então o critério de adjudicação a fixar poderia ser o do menor preço ou custo (sem prejuízo do que abaixo se refere a propósito da matéria da compensação — cf. Q28.).
241. Com efeito, num cenário em que seja previamente avaliada a capacidade técnica e financeira dos candidatos (precisamente, na fase de qualificação do concurso limitado por prévia qualificação), o Estado terá uma certa garantia de que qualquer concorrente convidado à apresentação de proposta dispõe de adequados meios técnicos, humanos, materiais e financeiras para executar o contrato concursado e, nessa medida, a escolha da melhor proposta poderá ser definida apenas em função do preço apresentado por cada concorrente.
242. Neste quadro, ganharia o concurso — sendo designado PSU — o concorrente que apresentasse um menor custo, para a prestação dos serviços concessionados, cumprindo as obrigações estabelecidas no Caderno de Encargos.
243. Por outro lado, deixa-se ainda uma breve menção quanto à fixação de um preço base — caso, naturalmente, o preço ou custo seja um fator (ou o único fator) do critério de adjudicação.
244. Se vier efetivamente a ser fixado um preço base — sendo que, dos três países que lançaram procedimentos de contratação pública para seleção do PSU, dois deles não o fizeram (cf. p. 36 do Documento de Consulta) —, o respetivo montante deve ser cuidadosamente calculado.
245. É dizer, o preço base deve ser fixado realisticamente, tendo em atenção as condições do mercado, as particularidades de funcionamento do SU, as obrigações impostas ao (futuro) PSU e os meios materiais e humanos a mobilizar para o cumprimento dessas obrigações, conforme já referido, num contexto, por si só imprevisível e complexo, entre outros factores, pelo feito de substituição eletrónica e incerteza regulatória ao nível da UE.

---

fase de qualificação, o que sucede no concurso limitado por prévia qualificação (e também no procedimento de negociação) – não sendo legalmente possível, como regra geral, avaliar a capacidade técnica e financeira dos concorrentes no quadro de um concurso público, por exemplo.

246. Por outras palavras, o preço base estabelecido não deve, por um lado, restringir a concorrência, nem, por outro lado, deve servir para tentar obter um resultado que seja desproporcionado para o futuro PSU – sob pena de, assim, não sucedendo, poderem não ser apresentadas propostas no procedimento (e as que porventura forem apresentadas constituam verdadeiros “atos de fé”), sem qualquer ponderação séria dos encargos e proveitos resultantes da execução do futuro contrato de concessão.

**Q25: Das opções apresentadas, qual considera ser a mais adequada para efeitos de definição de CLSU e de EFNR? Justifique.**

**Q26: Em particular, considera que a decisão de EFNR e/ou a decisão de CLSU devem ser revistas, no âmbito da eventual designação do(s) futuro(s) PSU, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal? Justifique?**

247. Esta parte do Documento de Consulta (cf. págs. 59 a 63) aborda um dos temas fundamentais para a futura prestação do SU, a saber, a definição do Custo Líquido do Serviço Universal (“**CLSU**”) e do Encargo Financeiro Não Razoável (“**EFNR**”).
248. Antes de comentar a posição manifestada pela ANACOM no Documento de Consulta e de responder de forma mais concreta às questões colocadas, os CTT gostariam de destacar duas notas introdutórias.
249. A *primeira nota* serve essencialmente para destacar que, quer a Diretiva Postal<sup>35</sup> quer a Lei Postal<sup>36</sup>, reconhecem plenamente o direito do PSU à compensação dos CLSU quando estes representem um EFNR. A compensação devida ao PSU tem, na sua origem, um fundamento particularmente relevante — ela nasce da constatação de que o SU é, em boa verdade, uma incumbência do próprio Estado.
250. Com efeito, por força da privatização de operadores públicos e da liberalização de mercados, o Estado acabou por transferir para o mercado a disponibilização de determinadas prestações socialmente relevantes, mantendo, no entanto, uma responsabilidade pública de garantia pela sua prestação e, naturalmente, pelo seu financiamento.
251. Não existem, pois, dúvidas de que o SU constitui um encargo para o respetivo prestador, o qual deve ser compensado nos termos previstos, em cada momento, na legislação aplicável.
252. A *segunda nota*, relacionada com o parágrafo anterior, serve para salientar que os mecanismos de financiamento do PSU estiveram sempre muito ligados a duas ideias essenciais: (i) por um lado, a capacidade do PSU de internalizar os custos gerados com a prestação do serviço, nomeadamente das suas componentes deficitárias ou na prestação de serviço a utilizadores não rentáveis e (ii) por outro, a ideia de progressiva liberalização do setor, em que o operador

<sup>35</sup> Artigo 7.º, n.º 3.

<sup>36</sup> Artigo 20.º, n.º 1.

tradicional mantinha um peso significativo na influência das dinâmicas competitivas do mercado.

253. É questionável que estas duas ideias, que estão na génese dos atuais mecanismos de financiamento do SU, continuem a manter a sua atualidade. Em primeiro lugar, a liberalização do setor começou, em Portugal, em 1999, há mais ou menos 20 anos, tendo sido integralmente concluída em 2012. Em segundo lugar, e talvez mais importante, a queda acentuada do tráfego postal nos últimos anos, com perspetivas sérias de agravamento, evidencia que a ideia de internalização dos custos de prestação do SU tem vindo a perder relevância e deixará de ser um fundamento adequado para os mecanismos de financiamento do SU.
254. Seria, assim, adequado reequacionar o mecanismo de compensação da prestação do SU, nomeadamente nas suas vertentes de CLSU e de EFNR. A este propósito, os CTT não podem deixar de notar que na recente opinião do ERGP, sobre a revisão do enquadramento legal dos serviços postais<sup>37</sup>, é referido o seguinte a este propósito: *“The new framework should simplify the existing methodology for universal service net cost calculation and ensure that such a methodology and its outcomes as well as any methods of financing a net cost do not introduce competitive distortions.”*
255. Feita esta nota mais geral, em relação ao referido no Documento de Consulta e, mais concretamente, em relação às opções apresentadas, os CTT consideram que o valor de CLSU deve ser o que resultar do procedimento de designação do PSU, à semelhança do que sucede no caso das comunicações eletrónicas, e não meramente um teto máximo ou valor preliminar a definir mais tarde de acordo com uma determinada metodologia.
256. A identificação do valor dos CLSU desta forma é aquela que, no enquadramento atual, melhor contribui para a estabilidade, segurança e certeza jurídica do lado do Contraente Público e do lado do futuro PSU. Com efeito, essa liquidação antecipada define, para ambas as partes, o valor de compensação a atribuir, evitando assim as incertezas e hesitações de uma metodologia de apuramento dos CLSU altamente complexa e os riscos de flutuações de mercado. Acresce que esta opção contribui, igualmente, para uma redução dos custos administrativos e operacionais, do lado do PSU e, em especial, do lado do Contraente Público e da ANACOM, no sentido de evitar a execução de metodologia complexa e a auditoria, tipicamente externa, aos resultados.
257. Os CTT registam de forma positiva a posição da ANACOM no sentido de considerar que, no seu entender, o Considerando 26 da Diretiva n.º 2008/6/CE e os n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º da Diretiva Postal parecem permitir recorrer aos CLSU identificados no âmbito da designação de PSU para a fixação do valor da compensação a atribuir. Os CTT concordam com esta posição e consideram que a existência de um procedimento de designação que obrigatoriamente, nos termos da lei (cf. artigo 17.º, n.º 3), tem de assegurar os princípios da transparência, não discriminação e da proporcionalidade, assegura, por si só, a indicação de um valor de CLSU adequado e eficiente.

---

<sup>37</sup> ERGP PL I (19).

258. Com efeito, a sujeição de determinada prestação a um procedimento concursal assegura, por si só, que as condições resultantes do mesmo são compatíveis com critérios de mercado e estão alinhadas com as exigências da Lei Postal. De todo o modo, a bem da certeza e segurança jurídica, poder-se-ia clarificar esta matéria na Lei Postal, assegurando-se assim que o valor de CLSU que resultar do procedimento de designação será, efetivamente, o valor de CLSU a compensar.
259. Quanto ao conceito de EFNR, os CTT tomam boa nota das opções apresentadas pela ANACOM e da conclusão de que a não revisão do conceito, tal como definido em 18.12.2014, poderia resultar num desinteresse por parte de qualquer interessado em ser o futuro PSU (cf. págs. 62 e 63).
260. De facto, concorda-se que a forma como o conceito de EFNR foi definido, ou seja, com um limiar mínimo de CLSU de 2,5 milhões de Euros e o preenchimento de pelo menos uma das seguintes condições: (i) o valor da quota de mercado, calculado em termos de receitas, seja inferior a 80% ou (ii) o montante dos CLSU apurado seja igual ou superior a 3% das receitas do PSU obtidas com o SU, não é o mais adequado para enquadrar a futura prestação do SU, por diversas razões.
261. Este conceito está, desde logo, muito ligado aos fundamentos tradicionais da compensação dos custos do SU que, como se referiu atrás, é questionável que mantenham a sua atualidade.
262. Na verdade, na definição deste critério não é apresentado pela ANACOM qualquer estudo ou fundamentação que permita conhecer qual a relação entre a quota de mercado definida (em termos de receita) e a capacidade do PSU em internalizar os custos líquidos suportados com a prestação o SU.
263. De resto, afirmação feita no Documento de Consulta, segundo o qual a não revisão do conceito EFNR *“poderia, eventualmente, resultar em não haver qualquer entidade interessada em concorrer ou em querer alcançar um acordo com base num ajuste direto, pois a entidade designada poderia estar sujeita a um eventual não ressarcimento mesmo prevendo-se o financiamento pela prestação dos serviços.”* encerra em si mesma a constatação de que a forma como o conceito está definido não é adequada.
264. Acresce que se trata de um conceito funcionalmente ligado à existência de uma metodologia de apuramento dos CLSU, pelo que pode não fazer sentido num cenário em que o valor que resultar do procedimento de designação corresponde aos CLSU a compensar.
265. Por conseguinte, concorda-se integralmente com a posição manifestada pela ANACOM na pág. 62 do Documento de Consulta, no sentido de ser necessário rever o conceito de EFNR, considerando que existe EFNR a partir do momento em que o PSU é designado ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal, ou seja, ao abrigo dos procedimentos previstos no CCP.

266. Com efeito, a conclusão de que o funcionamento eficiente do mercado não é suficiente para assegurar a prestação do SU, implica necessariamente o reconhecimento de que existem determinadas componentes ou prestações do SU que só podem ser disponibilizadas fora das condições normais de mercado. Por conseguinte, a mera designação do SPU encerra, em si mesma, uma conclusão sobre a imposição de encargos financeiros não razoáveis a determinada entidade, no sentido em que, não fora essa designação, essa entidade pautaria o seu comportamento pelas regras de mercado e não disponibilizaria determinadas prestações ou não as disponibilizaria nas condições previstas no SU.
267. Portanto, e em suma, consideram os CTT, a propósito da Q25, que o valor que resultar do procedimento de designação do futuro PSU deve corresponder ao valor de CLSU a compensar e que se deve definir que existe EFNR a partir do momento em que o PSU é designado nos termos previstos na Lei Postal.
268. Em relação à Q26 e como já ficou claro do exposto, consideram os CTT que as decisões da ANACOM de 18.02.2014, sobre o conceito de EFNR e de metodologia de cálculo dos CLSU, devem ser revistas. De resto, os CTT sempre manifestaram a sua oposição a estas decisões, nomeadamente nas suas pronúncias de 08.08.2013<sup>38</sup>, mantendo a sua posição.
269. A este propósito, concorda-se integralmente com a posição manifestada pela ANACOM, de que as decisões adotadas em 18.12.2014 tiveram um contexto e um enquadramento muito específico, nomeadamente pelo facto de nos termos do artigo 53.º da Lei Postal, os CTT terem continuado a ser o PSU até 31.12.2020. Estas e outras razões justificam plenamente a revisão destas decisões num contexto de designação do PSU ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal.
270. Uma última nota para frisar novamente, em linha com aquilo que os CTT referiram atrás, que seria fundamental que o *programa contratual* do futuro PSU, designadamente o Caderno de Encargos, tivesse suficiente visibilidade a este propósito, o que implicaria, portanto, uma revisão destas decisões antes ou no momento do lançamento do procedimento administrativo de designação do PSU.

**Q27: Qual o prazo que considera adequado para início da prestação dos serviços pelo(s) PSU designado(s)?**

271. Atendendo a que o atual Contrato de Concessão termina no dia 31.12.2020, não parece existir alternativa que não seja a de o novo PSU iniciar a prestação do SU no dia imediatamente subsequente àquele, ou seja, a 01.01.2021.
272. Claro que, para que assim suceda, é imprescindível que o procedimento de contratação pública para designação do (novo) PSU seja lançado, tramitado e concluído atempadamente.

<sup>38</sup> Disponíveis em: [https://www.anacom.pt/streaming/CTT\\_metodologia\\_resposta.pdf?contentId=1190804&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/CTT_metodologia_resposta.pdf?contentId=1190804&field=ATTACHED_FILE) (decisão sobre metodologia de CLSU) e em [https://www.anacom.pt/streaming/CTT\\_EFNR\\_resposta.pdf?contentId=1190805&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/CTT_EFNR_resposta.pdf?contentId=1190805&field=ATTACHED_FILE) (decisão sobre o conceito de EFNR).

273. De notar que o *timing* de conclusão desse procedimento deve ainda considerar a necessidade (ou, pelo menos, a adequação) de existir um período “transitório” no âmbito do qual os CTT, como atual PSU, e o novo PSU que vier a ser designado – salvo, claro, se vier a ser designado como PSU os CTT – possam desenvolver todas as ações tendentes a uma transição sem sobressaltos.
274. Atendendo ao termo do atual Contrato de Concessão, esse período de transição deverá igualmente terminar até final de dezembro de 2020 – sob pena de, assim não sucedendo, ter o Estado que encontrar um qualquer mecanismo que permita acomodar esse período transitório (para lá de 31 de dezembro de 2020) no quadro do atual Contrato de Concessão.
275. Caso venham a ser os CTT designados como novo PSU, regista-se que o prazo para início da prestação de serviços dependerá do tipo, natureza e complexidade das condições/obrigações associadas à prestação do SU, tal como a própria ANACOM admite na pág. 63 do Documento de Consulta.

**Q28: Concorda com a inclusão das matérias referidas nesta secção (6.14), no âmbito da criação e operacionalização do fundo de compensação? Considera que há outras matérias que devem ser objeto do fundo de compensação? Justifique.**

276. Para além do tema da identificação do CLSU e do conceito de EFNR, outra matéria fundamental para a futura prestação do SU diz respeito à efetiva compensação do PSU. A ANACOM trata esta matéria nas págs. 64 a 66 do Documento de Consulta.
277. Antes de responder, mais especificamente, às questões colocadas pela ANACOM, os CTT gostariam de notar que nos termos da Diretiva Postal, nomeadamente no artigo 7.º, n.º 3, é referido que a compensação ao PSU pode advir: (i) de fundos públicos ou (ii) de mecanismo de partilha do custo líquido entre prestadores de serviços e/ou utilizadores, o chamado fundo de compensação.
278. Embora não conste do exercício de *benchmark* realizado pela ANACOM no Documento de Consulta, é de notar que de acordo com o estudo “*Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*”<sup>39</sup>, da *Copenhagen Economics*, a forma mais comum de financiamento do SU é o financiamento direto através de fundos públicos no período de 2013-2016. Em cerca de metade dos 32 países analisados está prevista a compensação através de outros meios para além do fundo de compensação o que, na prática, segundo a *Copenhagen Economics*, equivale a compensação através de fundos públicos. Apenas em 3 não existe qualquer compensação.
279. Apesar de abertura da Diretiva Postal e da experiência recolhida noutros países, o legislador nacional optou por, no artigo 20.º, n.º 1, da Lei Postal, determinar que a compensação dos CLSU do PSU deveria ser garantida através de um mecanismo de repartição pelos prestadores de serviços postais, devendo para o efeito ser criado um fundo de compensação. Não existe assim

<sup>39</sup> Copenhagen Economics, Main Developments in the Postal Sector (2013-2016) Disponível aqui <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>. (cf. pág. 215 e segs., 224 a 226), confirmado pelo mais recente *Postal services in the EU - STUDY Requested by the TRAN committee, novembro 2019*, da mesma autoria.

- a referência à possibilidade de compensação através de outros mecanismos, nomeadamente através de fundos públicos.
280. De notar que a opção do legislador nacional não seguiu o precedente existente na Lei das Comunicações Eletrónicas, em que, a par do fundo de compensação, se admite plenamente a compensação através de fundos públicos (cf. artigo 97.º, n.º 1, alínea a)).
281. Embora extravase o âmbito desta Consulta Pública, os CTT não podem deixar de notar que consideram que o financiamento dos CLSU através de um mecanismo de repartição do custo líquido pelos prestadores de serviços postais não é, manifestamente, o mecanismo adequado de compensação, por variadíssimas razões.
282. *Em primeiro lugar*, por uma razão de ordem substantiva — o SU, como se referiu acima, constitui uma incumbência originária do Estado, que foi transferida para o mercado, no caso, através de uma concessão, pelo que a responsabilidade pelo financiamento dos custos líquidos não deveria residir num mecanismo de repartição do custo pelos prestadores de serviços postais, mas sim em mecanismos alternativos.
283. *Em segundo lugar*, por uma razão de justiça material — nos termos atualmente previstos no artigo 21.º, n.º 1, alínea a) da Lei Postal, o próprio PSU deve contribuir para o fundo de compensação, o que, independentemente dos critérios de repartição a definir, significa, em termos práticos, que o próprio PSU irá estar a financiar os seus custos, acrescido dos encargos administrativos com a constituição e gestão do fundo.
284. Ora, este modelo não tem qualquer sentido, constitui uma entorse à compensação dos CLSU e um fundamento de absoluto desinteresse para o futuro procedimento de designação do PSU.
285. Esta conclusão é agravada se considerarmos o precedente existente no setor das comunicações eletrónicas. A Lei n.º 35/2012, de 23 de agosto veio proceder à criação do fundo de compensação do serviço universal de comunicações eletrónicas. Com relevância para o caso concreto, é de notar que nos termos do artigo 10.º deste diploma, os custos líquidos do serviço universal são repartidos anualmente pelas empresas obrigadas a contribuir para o fundo de compensação, em função e na proporção do respetivo volume de negócios elegível<sup>40</sup> do ano civil a que se referem os custos.
286. A seguir-se este critério de repartição, à partida, os CTT seriam a empresa com maior volume de negócio e, como tal, com maior contribuição para o fundo de compensação, implicando, assim, que os custos líquidos gerados com a prestação do SU não seriam compensados.
287. *Em terceiro lugar*, por uma razão de ordem operacional — ao contrário do que sucede nas comunicações eletrónicas, o número de potenciais contribuintes para o fundo de compensação é limitado. Sendo o fundo habitualmente financiado pelas contribuições de todos os operadores postais que prestem serviços no âmbito do SU, com base na quota de mercado, o PSU

---

<sup>40</sup> O volume de negócios elegível corresponde em termos gerais, conforme previsto no artigo 8.º, n.º 1, ao valor das vendas e dos serviços prestados em território nacional.

- designado, que normalmente, tem uma quota de mercado elevada, acaba por suportar a quase totalidade do custo.
288. Mesmo se considerados os serviços que podem ser permutáveis com os serviços abrangidos pelo SU, permutabilidade essa que a ANACOM ainda não definiu pelo que, como tal, não existe visibilidade suficiente sobre o tema para infirmar esta conclusão.
289. Acresce que a determinação das quotas de mercado para este efeito coloca desafios técnicos que não são negligenciáveis, ao implicar a definição de quais os produtos oferecidos pelos operadores alternativos que são permutáveis com os produtos que integram o SU (e, subsequentemente, que parte do volume de negócios deve ser considerada para o cálculo da quota).
290. *Em quarto lugar, conforme já referido, os custos administrativos de criação e administração de um fundo de compensação são muitas vezes substanciais. Neste sentido, afirma a ANACOM, na decisão de 2014 sobre a metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal que, “os custos de gestão do fundo do serviço universal de comunicações eletrónicas não diferirão substancialmente dos custos de gestão do fundo do serviço universal dos serviços postais.”*<sup>41</sup>
291. Além do mais, a considerar-se o histórico existente no fundo de compensação do serviço universal das comunicações eletrónicas é possível antecipar um grau de litigância intenso no que diz respeito à identificação das entidades contribuintes do fundo e respetiva comparticipação, o que tem atrasado, e de sobremaneira, a efetiva compensação dos custos líquidos gerados pela prestação do serviço universal naquele setor.
292. Em suma, entendem os CTT que o fundo de compensação atualmente previsto na Lei Postal não é o mecanismo adequado e ideal para compensar os CLSU identificados no procedimento de designação do futuro PSU. De notar, em reforço desta conclusão, que a necessidade de equacionar outros meios de financiamento dos CLSU não é uma novidade e foi também salientada pelo ERGP, na opinião sobre a revisão do enquadramento legal dos serviços postais (acima referido), onde esta entidade referiu o seguinte: *“In case the new framework would allow for the introduction of a compensation fund, it should continue to adopt a competition-wise non-intrusive approach regarding the specific prerequisites for contributing to such a fund. **Nonetheless, other compensation methods could be examined (e.g. vouchers)**”* (sem destaque no original).
293. Esta é também a afirmação das conclusões preliminares do recente estudo da WIK para a Comissão Europeia<sup>42</sup>, no qual se refere: *“que os fundos de compensação não funcionaram, tendo as contribuições sido negligenciáveis, enquanto que os custos são elevados”*. Nesta linha, o estudo recomenda eliminação da de financiamento através deste mecanismo e refere

<sup>41</sup> [https://www.anacom.pt/streaming/decisao18fev2014\\_metodologiaCLSU\\_SP.pdf?contentId=1190797&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/decisao18fev2014_metodologiaCLSU_SP.pdf?contentId=1190797&field=ATTACHED_FILE)

<sup>42</sup> WIK (2019) para a CE “User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Postal Services Directive.

que: “A Diretiva postal deve esclarecer que o financiamento público é a opção preferida para financiar os serviços universais, se necessário”. (tradução nossa)

294. Os CTT notam a este propósito que a Diretiva Postal admite, para além do financiamento através de fundos públicos, o financiamento do fundo de compensação através de taxas aplicáveis não apenas aos prestadores de serviços, mas também aos utilizadores. Adicionalmente, recorrendo, uma vez mais, ao estudo da *Copenhagen Economics* sobre “Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)”, é possível perceber que em alguns países, como é o caso particular da Eslováquia, se previu, em alternativa a métodos de financiamento tradicionais, os seguintes mecanismos: (i) ajustes periódicos no preço dos serviços abrangidos pelo serviço universal e (ii) ajustes na qualidade de serviço, nomeadamente em termos de frequência de distribuição, com natural redução de custos.
295. Sem fazer qualquer apologia das alternativas atrás referidas, estes tópicos devem ser trazidos à colação neste documento apenas para dar nota de que existem e estão a ser pensados mecanismos alternativos de financiamento que podem assegurar o interesse na prestação do serviço universal, assegurar a sustentabilidade económico-financeira do SU e diminuir as exigências de financiamento público.
296. De resto, os CTT tomam boa nota dos métodos alternativos de seleção equacionados na pág. 59 do Documento de Consulta, onde a ANACOM admite a possibilidade do futuro concurso incluir um método de seleção que permita ao concorrente propor maior flexibilidade de preço e qualidade de serviço, abdicando, assim, de uma compensação heterogénea. No fundo, a ideia seria o próprio mecanismo de preços, de qualidade e de densidade garantir a necessária flexibilidade ao futuro PSU, dentro de determinados limites, para ajustar a sua atividade.
297. Em reforço da ideia anterior, os CTT não podem deixar de notar que nada impede, no quadro atual, que a definição das condições de qualidade, preços e densidade seja moldada de forma a assegurar que, em vez de um pedido de compensação e da corresponde ativação do fundo, a “compensação” do PSU seja feita através de maior flexibilidade em ajustes nos preços, na qualidade e na densidade.
298. Em suma, em relação à concreta Q28. fica claro da resposta anterior que, no entender dos CTT, o fundo de compensação, tal como está desenhado na atual Lei Postal não é o meio adequado para compensar os CLSU que constituam um EFNR e que existem alternativas que poderiam ser considerados no sentido de melhor atingir, no entender dos CTT, os objetivos constantes do artigo 5.º da Lei Postal.
299. Em todo o caso, em relação às matérias que a ANACOM identifica nas págs. 65 e 66 do Documento de Consulta, os CTT gostariam de notar que o tipo de matérias que, no entender da ANACOM, devem ser abordadas no âmbito da criação e operacionalização do fundo de compensação estão muito próximas das que são tratados na Lei n.º 35/2012 o que, pelas razões já apresentadas, não é, no entender dos CTT, uma solução adequada. A segunda para salientar que a matéria do financiamento é imprescindível para a prestação do SU, pelo que nem sequer

a maior visibilidade e concretização das matérias que são fundamentais para a operacionalização do fundo de compensação, em particular o tipo de entidades contribuintes, o conceito de volume de negócios, os critérios de comparticipação e a operacionalização das contribuições do fundo, poderiam dar quaisquer garantias ao PSU que este mecanismo seria suscetível de cumprir a sua função.

300. Estas são matérias sobre as quais qualquer entidade deverá ter a necessária visibilidade antes de adotar uma decisão sobre a participação ou não no futuro processo de designação do PSU.

**Q29: Teria à partida interesse em ser designado PSU? De entre os serviços que integram o SU, qual ou quais os que considera poder ter interesse em assegurar? Que circunstâncias ou condições considera necessário que se verifiquem para que se proponha assegurar algum dos serviços que integram o SU? Justifique.**

**Q30: Para além do reconhecimento da marca, enquanto PSU, de que outros benefícios ou vantagens considera que beneficiaria, sendo PSU? Justifique.**

301. A prestação do SU e dos outros serviços concessionados faz parte da identidade dos CTT, pelo que a empresa mantém o seu interesse na prestação de um SU de qualidade e próximo das populações e está convicta de que é a única entidade que reúne as condições para o fazer.

302. Neste sentido existirá todo interesse em assegurar os serviços cuja sustentabilidade seja garantida. Esta sustentabilidade deve ser analisada a dois níveis: (i) ao nível do utilizador, os serviços deverão endereçar as necessidades reais das populações e estar dimensionados em linha com essas necessidades; e ao nível do prestador, na medida em que os seja garantida a sustentabilidade e viabilidade económica e existam as condições adequadas para garantir o grau de exigência na prestação dos mesmos.

303. Para aferição destas condições dever-se-á ter em consideração as limitações de infraestruturas do país, o equilíbrio entre o dimensionamento da infraestrutura do prestador de serviço versus o tráfego existente ao longo do período do contrato, a rentabilidade e o grau de exigência imposto para os serviços a prestar, a capacidade de competir de forma não discriminatória e transparente sobre serviços idênticos da concorrência. Acresce que o enquadramento regulamentar deve ser claro e estável durante todo o período da concessão, não devendo ficar dependente de alterações arbitrárias.

304. Ainda que as vantagens identificadas pela ANACOM não se materializem nos termos descritos, a prestação do serviço público é parte integrante da sua razão de ser.

305. Senão, vejamos: (i) o peso dos serviços reservados é hoje muito reduzido, (ii) os benefícios decorrentes da qualidade de membro da UPU são muito incertos, devido, entre outros fatores, ao novo modelo de remuneração, (iii) com a queda do correio, o benefício da isenção de IVA tende a diluir-se, uma vez que a transformação da atividade exige muitos investimentos

significativos, cujo IVA o PSU não pode deduzir<sup>43</sup>; (iv) não sendo o mecanismo de remuneração certo, o PSU corre o risco de suportar o financiamento do CLSU, cujo o valor, tende a aumentar, face à queda de tráfego e aumento do custo unitário por objeto; e (v) o impacto na marca é bastante discutível<sup>44</sup>.

306. Não obstante, a prestação do serviço público permitiu aos CTT assegurar, ao longo dos anos, a permanência dos recursos e do conhecimento específico das operações postais, a proximidade aos portugueses, afirmando-se como operador de serviços postais de excelência em Portugal, missão que os CTT pretendem continuar a prosseguir.

**Q31: Especificamente em relação ao sistema de códigos postais, tendo em conta que é uma referência utilizada por uma multiplicidade de sectores, que enquadramento regulatório seria o mais adequado para garantir a continuação do seu uso de modo livre e acessível? Justifique.**

307. A informação relativa aos códigos postais é disponibilizada pelos CTT *online*, contendo nomeadamente, informação de distrito, concelho, localidade, artéria, número do código postal e designação do mesmo.
308. Sem prejuízo de os códigos postais serem uma referência utilizada por uma multiplicidade de setores, com base na informação disponibilizada pelos CTT no seu sítio *web*, existem outros sistemas de outras empresas, que recolhem e tratam informação de códigos postais, para uso interno ou mesmo para fins comerciais, disponibilizando, incluindo para a nichos de mercado, soluções com mais atributos, tal como o cadastro predial, eixos de via, sentidos de trânsito, números de polícia, placas toponímicas, códigos postais, sinalética vertical, horizontal e luminosa, etc..
309. Ainda que assim não fosse, dispõe a Lei postal, que os prestadores de serviços postais podem negociar e acordar entre si o acesso a estes sistemas. Adicionalmente, conforme a ANACOM refere no Documento de Consulta (cf. págs. 70 e 71), de acordo com o artigo 39.º, n.º 3, da Lei Postal, o regulador pode, caso as partes não cheguem a acordo *“impor aos prestadores de serviços postais o acesso a elementos da sua infraestrutura postal ou a serviços por si prestados, nomeadamente 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, sempre que tal se revele necessário para assegurar a prestação do SU”*.
310. De resto, tal necessidade nem sequer se tem apresentado, tendo os concorrentes a informação de que necessitam, sem necessidades adicionais, de que os CTT tenham nota.
311. Face ao exposto, não existindo qualquer dificuldade de acesso a informação essencial, não se coloca qualquer questão. Caso, eventualmente, venha a ser necessário impor obrigações de

<sup>43</sup> Conforme constatado no relatório do ERGP (12) 29 Report on VAT exemption) onde se conclui: “não há uma resposta clara sobre se a isenção de IVA proporciona um benefício ou um encargo”. A conclusão é expectável, na medida em que o efeito da isenção do IVA é impactado pelas características específicas de cada país, condições de mercado, percentagem de IVA dedutível, tipo de cliente, etc.

<sup>44</sup> No que diz respeito à marca, o benefício, será sempre mais relevante para outro concorrente do que para os CTT, enquanto operador postal que presta desde sempre o serviço postal. A marca dos CTT é criada através dos serviços que os CTT prestam desde sempre, independentemente de se encontrarem dentro ou fora do SU.

acesso, já existe, de momento, um enquadramento regulatório relativamente a esta questão, pelo que não se anteveem motivos que conduzam à necessidade de se promover um novo enquadramento regulatório. De resto, o enquadramento regulatório que resulta do artigo 39.º da Lei Postal é decalcado e está alinhado com o regime da do artigo 11.º-A da Diretiva Postal, pelo que, também por este motivo, não se vislumbram motivos para qualquer alteração ou promoção de um novo enquadramento regulatório.

312. Já o artigo 38.º da Lei Postal não tem qualquer espelho na Diretiva Postal. Em particular, não se vê a pertinência da referência ao regime do artigo 38.º da Lei Postal, que não se aplica nesta situação, sendo que o mesmo, decalcado do regime aplicável às comunicações eletrónicas, mostra-se pouco adequado ao setor postal e é aplicável às redes postais e não aos elementos da infraestrutura postal.