

Exmo Senhor
Presidente do
ANANCOM

migracao.tdt@anacom.pt

Data: 20 de dezembro de 2019

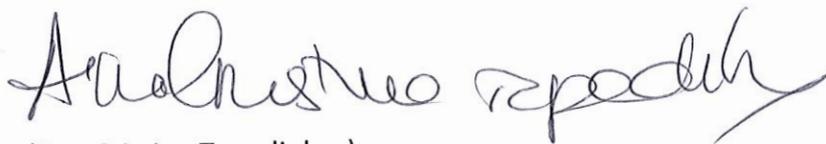
N. Refª : PARC-000234-2019

Assunto: Consulta pública sobre o Serviço Postal Universal

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

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ana Cristina Tapadinhas", written in a cursive style.

(Ana Cristina Tapadinhas)

I. Comentários na generalidade:

1. No âmbito das suas atribuições enquanto autoridade reguladora e de coadjuvação ao Governo, a ANACOM lançou uma consulta pública sobre a prestação do serviço postal universal (SU) após o fim da atual concessão, visando recolher contributos, nomeadamente sobre os termos e condições que devem estar associados à prestação do SU, sobre as especificações do mesmo, sobre a necessidade de proceder à designação de prestador de serviço universal (PSU) nas suas várias componentes e sobre o interesse dos prestadores de serviços postais em assegurar a prestação daquele SU.

2. Esta consulta, que integra matérias da competência do Governo e da ANACOM, assume especial relevância dado o facto de o contrato de concessão celebrado com os CTT – Correios de Portugal, S.A., a atual entidade prestadora do SU, em território nacional, terminar a 31.12.2020 e de a partir desta data a prestação do SU, de acordo com a Lei Postal, poder ser assegurada através dos seguintes mecanismos: a) Funcionamento eficiente do mercado, sob o regime de licença individual; b) Designação de um ou mais prestadores de serviços postais para a prestação de diferentes elementos do SU ou para a cobertura de diferentes partes do território nacional, caso em que a designação reveste a forma de contrato de concessão, aplicando-se os procedimentos previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP).

A DECO, desde sempre, tem pugnado pela garantia, em todo o território nacional, de um serviço postal universal sustentável e de alta qualidade, para todos os utilizadores. Neste sentido, esta Associação encara positivamente as consultas promovidas pela ANACOM e vem pronunciar-se sobre as matérias agora em apreço.

II. Comentários na especialidade:

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

A DECO considera da maior relevância que, no quadro da prestação do SU a partir de 2021, inclusive, continuem a ser fixados objetivos de qualidade de serviço para demoras de encaminhamento de envios postais que integrem o SU. Entendemos que a fixação de indicadores de qualidade de serviço desta natureza e de objetivos de desempenho exigentes, associada à fixação de penalizações dissuasoras por

incumprimento, se afigura como um instrumento essencial para garantir elevados níveis de cumprimento dos padrões de entrega estabelecidos para esses envios postais.

Dadas as circunstâncias de um mercado totalmente liberalizado desde 2012 mas em que os CTT continuam a ter quotas de mercado avassaladoras nos serviços de envios postais abrangidos pelo SU, a concorrência não funciona como motor que impulsiona a qualidade de serviço. Neste quadro, a forma que nos parece mais eficaz para garantir que estes serviços de envios postais respeitam os padrões de entrega anunciados consiste na definição de objetivos de qualidade de serviço para demoras de encaminhamento.

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.

Não dispondo de dados sobre a utilização pelos consumidores de cada um dos serviços postais que integram o âmbito do SU, parece-nos razoável manter a fixação de objetivos de desempenho para os serviços postais que atualmente são abrangidos pelo quadro de indicadores de qualidade de serviço fixado pela decisão da ANACOM de 12.07.2018. Como tal, aceitamos que serviços como os envios com valor declarado, embora fazendo parte integrante do SU, continuem a não ter objetivos de desempenho fixados.

Como enunciado na resposta à questão Q1, a DECO considera que devem continuar a ser estabelecidos indicadores de qualidade de serviço associados à demora de encaminhamento dos envios postais no âmbito do SU. Do mesmo modo, os objetivos de desempenho a fixar para estes indicadores de qualidade devem continuar a estar relacionados com a percentagem dos envios que são entregues dentro de determinado prazo. No entanto, entendemos que este tipo de indicadores, tal como são atualmente definidos, são indicadores médios globais que, por si sós, não são suficientes para garantir a uniformidade da qualidade de serviço no território nacional e eliminar a discriminação dos utilizadores em função da localização geográfica.

A satisfação de padrões adequados de qualidade é uma das características fundamentais do serviço postal universal, mas pressupõe-se que essa qualidade deve ser proporcionada a todos os utilizadores, em níveis semelhantes e sem grandes desvios. Os bons resultados alcançados em algumas áreas geográficas não devem servir para compensar desempenhos deficitários noutras.

Ao longo dos anos, entre outros, temos realizado estudos sobre a demora do encaminhamento postal e a fiabilidade dos serviços postais mais utilizados pelos consumidores que integram o cabaz do serviço postal universal no âmbito nacional. Os últimos estudos que desenvolvemos, além de mostrarem um desempenho dos CTT abaixo dos objetivos de qualidade exigidos, colocaram em evidência a existência de grandes assimetrias regionais na qualidade do serviço, em particular na demora do encaminhamento postal, tanto no correio normal como no correio azul. Apesar de pagarem o mesmo preço, consumidores residentes em diferentes pontos do país não têm acesso a idênticos níveis de qualidade de serviço, o que é lamentável e contraria os princípios do SU.

A constatação da existência destas diferenças, tem levado esta Associação a apontar a necessidade de o quadro de indicadores de qualidade de serviço integrar novos indicadores que assegurem para todos os utilizadores níveis de qualidade idênticos em todo o território nacional, de modo a colmatar as diferenças de desempenho dos CTT entre regiões observadas nos nossos estudos.

Por ocasião da consulta pública que antecedeu a decisão da ANACOM de 12.07.2018, que fixou os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho para o triénio 2018 a 2020, a DECO teve oportunidade de mostrar a sua concordância com o facto de, para além de um indicador de qualidade dos envios postais em termos da respetiva demora de encaminhamento (velocidade) padrão, serem estabelecidas metas de fiabilidade, com as quais se pretende evitar que o tráfego remanescente seja entregue muito para além do padrão definido. No entanto, lamentámos que a ANACOM tenha continuado a prever para vigorarem em 2019 e 2020 apenas indicadores globais que, no entender desta Associação, aumentam a exigência face ao quadro de indicadores anteriormente existente, mas continuam a não garantir a todos os cidadãos o acesso a serviços postais de qualidade idêntica, qualquer que seja o ponto do território nacional onde se encontrem.

Não dispondo ainda de resultados do desempenho dos CTT para o atual quadro de indicadores, e do impacto que os novos indicadores de fiabilidade possam ter na melhoria global da qualidade dos serviços abrangidos, nem das possíveis implicações

na atenuação das diferenças de qualidade em termos regionais, entendemos que a fixação de um quadro de indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho para vigorar após 31.12.2020 deve ser precedida de uma rigorosa avaliação pela ANACOM das diferenças existentes a nível nacional, entre regiões. Os resultados desta avaliação devem ser levados em conta para a decisão de incluir, ou não, indicadores regionalizados.

Independentemente da avaliação referida, a DECO considera que devem continuar a ser estabelecidos indicadores de qualidade de serviço associados à demora de encaminhamento dos envios postais no âmbito do SU, com objetivos de desempenho relacionados com a percentagem dos envios que são entregues dentro do padrão de serviço definido. Devem igualmente continuar a existir indicadores de qualidade e objetivos de desempenho relacionados com a fiabilidade do serviço, para evitar que o tráfego remanescente seja entregue muito para além daquele padrão.

Nesse sentido, sem prejuízo de pensarmos que teria sido possível e desejável ir mais longe, em particular se fossem introduzidos indicadores regionalizados, entendemos que, de um modo geral, o quadro de indicadores de qualidade de serviço e respetivos objetivos de desempenho resultante da decisão da ANACOM de 12.07.2018, a vigorar em 2019 e 2020, comporta um nível mais elevado de exigência para o prestador do SU, quando comparado com o quadro de indicadores e objetivos de qualidade de serviço anteriormente em vigor, e que constitui uma base adequada para a definição dos indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho a vigorarem após 31.12.2020.

Em termos de níveis de qualidade impostos, a quando da consulta pública promovida pela ANACOM com vista à fixação dos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho para o triénio 2018 a 2020, que culminou com a decisão da 12.07.2018, tivemos oportunidade de referir que para alguns indicadores a exigência deveria ser mais elevada. Mantemos a afirmação que fizemos na resposta à referida consulta de que *“Impor metas de desempenho superiores para os indicadores relativos ao padrão de serviço não seria uma medida despropositada face aos resultados verificados nos últimos anos. Por exemplo, se considerarmos o atual IQS1 (demora de encaminhamento no correio normal D+3), no período de 2007 a 2016, só neste último ano é que os CTT não cumpriram o objetivo fixado (96,30% de entregas dentro do tempo padrão). Entre 2007 e 2015 os valores realizados para o IQS1 foram sempre superiores ao objetivo fixado e, em geral, por uma diferença bastante confortável para os CTT, pelo que parece haver margem para fixar uma obrigação de qualidade mais*

elevada. Recorde-se que os objetivos de qualidade para a demora de encaminhamento do correio normal (D+3) se mantêm inalterados desde 2006”.

Também em relação ao correio azul, destacámos positivamente o facto de nos fluxos CAM entregues até D+2 (anterior IQS3) se aumentar o objetivo em 3 pontos percentuais face ao objetivo resultante das deliberações a ANACOM de 30.12.2014 e de 13.03.2015 (passando de 87,0% para 90,0%). Mas, apesar de ser fixada uma meta mais exigente, não deixámos *“de destacar que esta meta fica abaixo de todos os resultados alcançados pelos CTT no período entre 2008 e 2015 e que no período entre 2009 e 2014 os valores verificados para este indicador oscilaram entre 91,3% (em 2009) e 94,2% (em 2012), bem acima do objetivo agora fixado”.*

Em relação aos indicadores de fiabilidade impostos pela decisão da ANACOM de 12.07.2018, para vigorarem a partir de 01.01.2019, concordamos com os 99,9% de desempenho exigidos para os indicadores relativos ao correio azul, para o correio registado e para os jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal, e achamos que os 99,7% exigidos para o correio normal, para a encomenda normal e para os jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal, devem ser elevados para o mesmo nível (tanto mais que esse era o nível de exigência indicado pela na ANACOM no sentido provável de decisão, colocado em consulta).

Acrescente-se que, de uma forma geral, discordamos da fixação de quaisquer objetivos de desempenho que baixem os níveis de exigência atualmente impostos aos CTT, enquanto PSU. Não é aceitável para os consumidores, nem para os utilizadores em geral, a definição de objetivos de desempenho que tenham implícita a aceitação da degradação da qualidade do SU.

O argumento de que quanto maior o nível de exigência em matéria de qualidade de serviço, maiores serão também, à partida, os custos associados à prestação do SU, aspeto que terá implicações a nível da fixação das obrigações do PSU em matéria de preços que integrem o SU e/ou em matéria de eventual necessidade de financiamento do CLSU, é motivo de reflexão para a DECO. Consideramos fundamental assegurar a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do SU.

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

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.

A DECO considera que para serviços como envios registados importa continuar a assegurar obrigações de qualidade de serviço baseadas nos níveis de qualidade de serviço asseguradas pelo PSU, em termos médios em cada ano, ao invés de definir obrigações que incidam especificamente sobre o envio de cada utilizador, nomeadamente através da fixação de compensações diretas ao utilizador nas situações em que não sejam cumpridos os prazos de encaminhamento contratados.

A principal razão tem a ver com o facto de acharmos que a opção pela via das compensações diretas ao utilizador comporta o risco de vir a ocorrer uma efetiva redução da percentagem de envios encaminhados dentro do padrão de serviço definido, ou seja uma degradação da qualidade do serviço. Os utilizadores, em particular os consumidores, tenderão a reclamar apenas quando os prazos de encaminhamento previstos forem largamente ultrapassados e se isso tiver alguma consequência (negativa) direta para si (as consequências podem não ser para quem faz o envio, mas para o destinatário do mesmo, ou a existência de um atraso até poderá não trazer grande transtorno).

Por outro lado, ficando as compensações dependentes de apresentação de reclamação pelo utilizador lesado, dados os valores em causa (previsivelmente baixos) e os trâmites “burocráticos” associados à apresentação do pedido de compensação, cremos que muitos consumidores penalizados pelo incumprimento do padrão de serviço acabariam por não aceder à compensação prevista. A adoção deste tipo de postura resultaria em proveito do PSU, que acabaria por não ser penalizado pelo incumprimento.

Entendemos que para este tipo de envios postais a definição de obrigações de qualidade de serviço baseadas nos níveis de qualidade de serviço asseguradas pelo PSU, em termos médios em cada ano, associada à aplicação de penalizações

dissuasoras por incumprimento, será mais eficaz para assegurar níveis de qualidade de serviço desejavelmente elevados.

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 critérios⁸³ 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.

Q5. Considera que devem ser definidos limites à utilização das possíveis exceções à distribuição domiciliária⁸⁴? Justifique.

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.

A DECO entende que a distribuição de correspondências no âmbito do SU deve ser feita no domicílio do destinatário. A situação que se verifica de a concessionária (CTT), em certas zonas de baixa densidade populacional ou no caso de habitações isoladas, fazer a distribuição em locais alternativos, como recetáculos postais, situados, por exemplo, junto de estradas principais ou secundárias, deve ser limitada a situações absolutamente excecionais. De facto, a distribuição postal feita nestas condições afeta particularmente a população mais vulnerável e com dificuldades de mobilidade, nomeadamente os idosos, que têm dificuldade em se deslocar a esses locais para verificarem os seus recetáculos postais, deixando a correspondência muito tempo sem ser recolhida. Por outro lado, não é raro verem-se este tipo de recetáculos postais vandalizados.

No serviço de encomendas nacionais que integra a oferta do SU da concessionária (CTT), a entrega das encomendas já é efetuada, por defeito, nos estabelecimentos postais (estações e postos de correio), por regra no estabelecimento mais próximo do destinatário. Neste caso, e sem prejuízo de continuar a existir 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, consideramos que se aceita a manutenção desta prática e que pode ser equacionado 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 desta natureza. No

entanto, caso a opção por novas soluções em termos de pontos de recolha/entrega comporte algum custo acrescido para os consumidores, deve manter-se sempre a possibilidade de a entrega continuar a ser feita no estabelecimento postal (estação ou posto de correio) mais próximo do destinatário.

Em suma, consideramos que o desenvolvimento de novas soluções para a recolha/entrega de encomendas, no âmbito do SU, não pode traduzir-se num aumento dos custos para o utilizador, nem num aumento da dificuldade de acesso.

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.

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.

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.

Desde sempre, temos pugnado pela garantia, em todo o território nacional, de um serviço postal universal sustentável e de alta qualidade para todos os cidadãos. Nesse sentido, aquando da consulta pública dos últimos projetos de alteração das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, manifestámos posição favorável a que a definição dos objetivos de densidade no que respeita a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal afeta à concessão e dos objetivos de ofertas mínimas de serviços, incluindo regras sobre períodos mínimos de funcionamento dos estabelecimentos postais, ficasse na esfera das competências da ANACOM.

Lamentamos que essa ótica não tenha prevalecido e que, nos termos do Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, que alterou e republicou as Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, essa competência tenha sido mantida na esfera da concessionária, a qual deve, no entanto, comunicar à entidade reguladora os objetivos propostos (cfr. o n.º 1 da Base XV), restando a esta Autoridade, caso fundamentadamente entenda que os objetivos e regras apresentados não correspondem às necessidades dos utilizadores, notificar a concessionária para que proceda à sua revisão (cfr. o n.º 5 da Base XV), e só após esta revisão, se entender que os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços

apresentados pela concessionária continuam a não corresponder às necessidades dos utilizadores, a ANACOM emite uma deliberação, ouvidos os utilizadores e a concessionária, na qual fixa os referidos objetivos e regras (cfr. o n.º 6 da Base XV).

Não podemos concordar que, tratando-se de SU, seja a própria concessionária a definir os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, submetendo a sua proposta à apreciação da ANACOM. Ao contrário, entendemos que deveria ser o regulador a definir esses objetivos, ouvida a concessionária.

Apesar desta discordância, a DECO considera que é fundamental que os objetivos fixados garantam a todos os cidadãos o acesso permanente, em paridade de condições, aos serviços que compõem o SU, qualquer que seja o ponto do território nacional onde se encontrem. Na fixação dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços devem ser tidos em conta os princípios constantes da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, nomeadamente aqueles a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 2.º da referida lei, no sentido de assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e qualidade da prestação do serviço universal, e a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da sua prestação (cfr. o n.º 8 da Base XV das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal).

A este propósito, sem prejuízo de compreender a necessidade de uma gestão eficiente, a DECO tem manifestado bastante preocupação com o decréscimo acentuado do número de estabelecimentos postais que se tem vindo a registar desde o ano de 2002. O número de estações de correio (incluindo BEC e EM) passou de 1090, em 2002, para 554, em novembro de 2018, uma redução superior a 49 por cento. No mesmo período, o número de postos de correio teve um decréscimo de quase 34%, passando de 2758 para 1834. Deste modo, o número total de estabelecimentos postais baixou, nesse espaço de tempo, de 3848 para 2388, o que representa uma redução de cerca de 38%, com a consequente degradação dos índices de cobertura (área média por estabelecimento postal fixo) e de densidade (número médio de habitantes por estabelecimento postal fixo).

Na sequência da vaga de encerramento de estações que se registou em 2013, esta associação manifestou ao regulador e à concessionária a sua preocupação e questionou os planos relativos à rede postal afeta à concessão, designadamente quanto ao planeamento e decisão do encerramento de estações de correios e a substituição de estações encerradas por postos de correio. No caso da substituição de estações de correios por postos de correios, questionámos o modelo de contratação e a garantia do cumprimento das obrigações inerentes ao serviço postal universal, e se (e de que modo) estaria assegurado o respeito dos princípios da qualidade, fiabilidade,

confidencialidade, proteção de dados e tratamento e gestão das reclamações por parte de terceiros subcontratados pelos CTT para prestar serviços ao abrigo da concessão.

Depois de, em 2013, ter sido dado a entender às populações que o processo de reorganização da rede de estabelecimentos postais afeta à concessão estaria concluído e que não se perspectivavam novos encerramentos, foi com enorme surpresa que vimos serem fixados, por deliberação da ANACOM, de 28 de agosto de 2014, objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços que implicitamente fixavam em 2296 o número de estabelecimentos postais que os CTT deviam manter em funcionamento a partir do 4.º trimestre de 2014 (inclusive) e até ao final de setembro de 2017 – quando no final de 2013 existiam 2443 estabelecimentos postais (mais 147 do que o número mínimo que passou a ser autorizado pelo regulador). Para o período seguinte, os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços para 2017 a 2020, fixados pela ANACOM por decisão de 15 de setembro de 2017, mantiveram a mesma flexibilidade de permitir aos CTT fazer ajustamentos no número de estabelecimentos postais, até um mínimo possível de 2296, como acontecia no triénio anterior. Ou seja, com a cobertura do regulador, o número total de estabelecimentos postais, até 2020, pode descer bem abaixo dos 2388 estabelecimentos postais existentes em novembro de 2018 (até menos 92 estabelecimentos postais).

Apesar de o número total de estabelecimentos postais revelar alguma estabilidade desde 2014 (com tendência para uma ligeira subida), o mesmo não se verifica com o número de estações de correios, que passou de 623, nesse ano, para apenas 554, em novembro de 2018, uma redução superior a 11 por cento, constatando-se que das 69 estações encerradas neste período de quatro anos 54 encerraram durante o ano de 2018. Esta realidade trouxe consigo o ultrapassar de uma barreira que se julgava intransponível, o facto de passar a haver concelhos sem um único balcão próprio dos CTT – No final de 2018 eram 33 os concelhos nessa situação, dos quais 31 perderam a sua estação de correios durante esse ano, admitindo-se que no curto prazo o número pudesse subir para 48, o que significaria que cerca de 16% do número total de concelhos do país, onde residem mais de 400 mil habitantes, ficariam sem uma estação de correios.

Esta realidade do encerramento de estações de correios e da consequente existência de concelhos sem um balcão próprio dos CTT é deveras preocupante e poderá assumir contornos ainda mais gravosos se considerarmos que pode ser acompanhada da uma redução do número total de estabelecimentos postais afetos ao serviço postal universal para apenas 2296, considerando a decisão da ANACOM de 15.09.2017.

A evolução verificada condiciona a possibilidade de os utilizadores de muitos concelhos, tanto consumidores como empresas, optarem entre uma estação de correios ou um posto de correios para satisfazer as suas necessidades de serviços postais. O facto de, nos concelhos afetados pelo encerramento da única estação de correios existente, localizados maioritariamente no interior do país, os utilizadores apenas poderem aceder a serviços postais disponibilizados em postos de correios, como comprovaram as próprias ações de fiscalização da ANACOM, tem como consequência uma efetiva degradação da prestação do SU, que dificulta a satisfação das necessidades dos utilizadores deste serviço. Nestas circunstâncias, não está assegurada a satisfação de padrões adequados de qualidade do SU, nomeadamente no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso, regularidade e fiabilidade do serviço, em condições de igualdade e não discriminação.

A DECO congratulou-se com o facto de a ANACOM ter percebido o impacto extremamente negativo desta situação junto das populações e das empresas afetadas e que se tenha disposto a agir, no quadro das suas competências, mas não deixámos de lamentar a demora na reação do regulador que, durante anos, persistiu em ignorar (pelo menos, em termos públicos) os sinais evidentes de progressiva e contínua degradação das condições de acesso e da qualidade do SU efetivamente oferecida pelos CTT. Se é verdade que o aumento exponencial dos concelhos sem estações de correios – de dois para 33 – ocorreu em 2018, não é menos verdade que entre 2010 e novembro de 2018 encerraram 330 estações de correios por todo o país, e que, apesar dos protestos que foram ocorrendo, sempre foi aceite, pelo menos implicitamente, que a substituição dos balcões próprios dos CTT por postos de correio correspondia a uma prestação de nível equivalente, o que não tem aderência à realidade.

A ANACOM acabou por reconhecer que se verificava um conjunto de circunstância excecionais que justificava a premente revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, tendo decidido intervir no quadro das competências que a lei e o Contrato de concessão lhe conferem, processo que culminou na decisão de 21.08.2019, que veio complementar a decisão de 15.09.2017, *“tendo em vista, nomeadamente, assegurar (i) a qualidade do atendimento prestado nos postos de correios relativamente aos serviços postais, bem como (ii) as condições necessárias para garantir a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção de dados pessoais e da vida privada, fomentando a confiança dos utilizadores nos serviços prestados e, assim, contribuindo para a satisfação das suas necessidades em termos de utilização dos serviços postais”*.

A ANACOM entendeu, *“nomeadamente, ser necessário assegurar que, em cada concelho, o estabelecimento postal no qual, por força do exigido nos «Objetivos fixados em 15.09.2017», os CTT se encontram obrigados a assegurar a prestação da totalidade dos serviços concessionados, seja: a) uma estação de correios; ou b) um posto de correios com características equivalentes, mediante a verificação de um conjunto de requisitos relativos à forma de prestação de serviços concessionados”*.

As ocorrências verificadas que culminaram com a intervenção da ANACOM anteriormente referida comprovam aquele que sempre foi o entendimento da DECO de que o contrato de concessão não acautelou devidamente o interesse público, nomeadamente ao não exigir que em todos os concelhos os CTT mantivessem em funcionamento uma estação dos correios.

A realidade demonstra que é correto o nosso entendimento de que, além dos prazos de encaminhamento, da regularidade e da fiabilidade dos serviços, a densidade dos pontos de acesso à rede postal é um aspeto fulcral para a satisfação de padrões adequados de qualidade do serviço postal universal e para uma efetiva acessibilidade deste a todos os cidadãos.

Consideramos importante que sejam definidos requisitos a cumprir pelos postos de correio, de modo a assegurar a prestação dos serviços postais que satisfaçam as necessidades dos utilizadores servidos, garantindo a qualidade do atendimento prestado, assim como as condições necessárias para salvaguardar a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção de dados pessoais e da vida privada. Ao mesmo tempo, é desejável garantir a existência de, no mínimo, uma estação de correios em cada concelho.

É nosso entendimento que as regras que venham a ser definidas não possam resultar numa redução do número de estabelecimentos postais abaixo do que hoje existe (não concordamos que possam descer para 2296), nem corresponder a objetivos de densidade dos estabelecimentos postais com um nível de exigência inferior aos que atualmente se encontram em vigor, fixados por decisão da ANACOM de 15.09.2017, complementada por decisão de 21.08.2019.

Em relação à densidade de pontos de acesso à rede no que se refere a marcos e caixas de correio, onde os remetentes podem depositar os seus envios postais verifica-se que, particularmente a partir de 2010, os CTT reduziram significativamente o parque instalado de marcos e caixas de correio (redução superior a 29% entre 2010 e 2012 e

de quase 41% entre 2009 e 2013), comparando Portugal desfavoravelmente com a média dos países da União Europeia. Nessas circunstâncias considerámos positivo que, por deliberação de 28.08.2014, a ANACOM tenha imposto aos CTT objetivos de densidade que corresponderam a uma melhoria face à situação registada no final de 2013, ao obrigar a que, a nível nacional, o número de habitantes por ponto de acesso a marcos e caixas de correio passasse a ser inferior ou igual a 1 100 habitantes, contra os 1 173 habitantes por marco registados em 2013. O valor imposto aos CTT para este indicador corresponde a, pelo menos, 9 602 pontos de acesso a marcos e caixas de correio, um aumento de quase 600 pontos de acesso face à situação existente no final de 2013.

Entendemos que após 2020 deve manter-se, no mínimo, o número de marcos e caixas de correio atualmente existentes, sendo estabelecidos objetivos de densidade dos marcos e caixas de correio de nível não inferior aos atualmente vigentes, fixados pela decisão da ANACOM de 28.08.2014. Importa garantir que as populações, em particular nas zonas menos densamente povoadas, não veem reduzida a acessibilidade à rede postal, tanto no que se refere aos estabelecimentos postais, como no que se refere a marcos e caixas de correio.

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.

No quadro da liberalização total do mercado dos serviços postais e da subsequente privatização dos CTT, deixou também de existir uma rede postal pública. Note-se que Portugal é um dos 4 únicos países membros do ERGP em que o PSU é uma entidade de capital totalmente privado, havendo nos outros 24 países uma participação pública no capital do PSU, sendo que em 19 países este é totalmente detido pelo Estado.

A situação existente em Portugal, com um PSU que é o operador histórico mas que viu o seu capital ser totalmente privatizado, é verdadeiramente excecional no quadro europeu. De facto, além do nosso país, só na Holanda, em Malta e no Reino Unido, o

PSU é uma entidade cujo capital é totalmente privado, não tendo o Estado qualquer participação no mesmo.

A atual concessão prevê que é à concessionária que cabe decidir qual o tipo de estabelecimento postal que é utilizado para assegurar a prestação de serviços postais à população, cabendo-lhe também decidir sobre a criação e o encerramento de estabelecimentos postais, assim como sobre a alteração dos respetivos horários de funcionamento – observadas as exigências dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixadas.

As Bases da Concessão e o Contrato de Concessão admitem a possibilidade de subcontratação de terceiros para prestar serviços no âmbito das obrigações contratualmente assumidas pela concessionária, mas estabelecem que, no caso de intervenção de terceiros nas atividades da concessão, a concessionária mantém os direitos e continua, direta e pessoalmente, sujeita às obrigações decorrentes das Bases e do Contrato. A intervenção de terceiros na concessão não pode pois pôr em causa a prestação dos serviços concessionados, com respeito das exigências de qualidade, igualdade e não discriminação que a Lei Postal e as Bases da Concessão impõem.

Independentemente do tipo de estabelecimento postal que escolha para os prestar, a concessionária está obrigada a assegurar a disponibilização dos serviços concessionados em todo o território nacional em conformidade com os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixadas.

O pressuposto subjacente às Bases da Concessão e ao Contrato de Concessão é o de que os dois tipos de estabelecimentos postais, estações de correios e postos de correios, têm de assegurar do mesmo modo ou em termos equivalentes a satisfação das necessidades dos utilizadores dos serviços, os quais não podem ser objeto de discriminação em função do tipo de estabelecimento por que são servidos.

A realidade observada ao longo dos últimos anos tornou evidente que o pressuposto, subjacente ao quadro legal e regulatório, da equivalência “universal” entre estações de correios e postos de correios, no que à prestação dos serviços aos utilizadores diz respeito, é uma falácia. Admitindo a existência de casos em que postos de correios substituíram de modo satisfatório estações de correios encerradas, a avaliar pela contestação das populações e empresas afetadas, das autarquias locais, das comunidades intermunicipais, entre outras entidades, resulta claro que a evolução observada ao nível da rede postal se traduziu numa degradação da prestação do serviço postal universal em muitas localidades onde os CTT encerraram estações de correios.

As ações de fiscalização a postos de correios levadas a cabo pela ANACOM, para aferir as condições em que os serviços postais são prestados nesses estabelecimentos, permitiram confirmar a existência de diferenças relevantes no modo como os serviços postais estavam a ser prestados em estações e em postos de correios.

Para a DECO, em primeira instância, o que importa não é a natureza pública ou privada do PSU e da rede postal, mas a garantia da continuidade da existência de um SU sustentável, que seja de alta qualidade e acessível a todos os utilizadores, em qualquer ponto do território nacional, em condições de igualdade e de não discriminação.

Atendendo a isto, e tendo igualmente em consideração toda a situação que acabou por culminar na identificação pela ANACOM de circunstâncias excecionais suscetíveis de justificar a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados pela sua decisão de 15.09.2017 – nomeadamente o facto de terem sido confirmadas deficiências na prestação do serviço em postos de correio – entendemos que, além de se exigir que a prestação de serviços postais no âmbito do SU em estabelecimentos de terceiros contratados pelos CTT respeite, no mínimo, o que ficou estabelecido na decisão da ANACOM de 21.08.2019, se prevejam obrigações, em matéria de densidade dos estabelecimentos postais, específicas para estabelecimentos que sejam detidos e geridos pelo próprio PSU que venha a ser designado.

A DECO considera que é de exigir que haja, no mínimo, um estabelecimento postal por concelho, detido e gerido pelo próprio PSU. Sendo de equacionar a possibilidade de se virem também a definir objetivos relacionados com a distância máxima a um estabelecimento postal detido e gerido pelo próprio PSU.

Com a definição de objetivos relacionados com estabelecimentos postais detidos e geridos pelo próprio PSU não se pretende inibir a possibilidade de subcontratação a terceiros de qualquer das operações que integram a atividade postal, nomeadamente a subcontratação dos serviços de postos de correios. Porém, considera-se fundamental assegurar a qualidade do atendimento prestado nos postos de correios relativamente aos serviços postais, bem como as condições necessárias para garantir a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção de dados pessoais e da vida privada, fomentando a confiança dos utilizadores nos serviços prestados e assim contribuindo para a satisfação das suas necessidades em termos de utilização dos serviços postais.

Em qualquer caso, deve ser garantido o acesso de todos os utilizadores a serviços postais de qualidade, em paridade de condições, em todo o território nacional. As opções da concessionária que vier a ser designada, relacionadas com a rede postal,

não poderão resultar numa discriminação no acesso aos serviços postais das populações que não sejam servidas por balcões detidos e geridos pela mesma.

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.

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.

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

Em matéria de preços, entendemos que o PSU que vier a ser designado, tal como acontece hoje, deverá estar a praticar um tarifário que obedeça aos princípios gerais da acessibilidade a todos os utilizadores; da orientação para os custos, devendo incentivar uma prestação eficiente do SU; e da transparência e não discriminação. Na esfera do regulador deve, também, manter-se a fixação dos critérios de formação dos preços dos serviços que compõem o SU e a possibilidade de, por motivos de interesse público, determinar em certas condições a imposição da uniformidade tarifária.

Concordando genericamente que a fixação dos preços deve seguir o princípio da orientação dos preços para os custos e dar incentivos para uma prestação eficiente de serviço universal, consideramos que, à semelhança do que acontece atualmente, se justificará a manutenção da imposição da obrigação de uniformidade tarifária, com aplicação de um preço único em todo o território, para os envios de correspondência com peso inferior a 50 gramas, no serviço nacional, efetuados pelos utilizadores do segmento ocasional.

Tal justifica-se por motivos de proteção do interesse público e uma vez que o mercado não é competitivo. *Como é referido em 4.2. “O Grupo CTT detém uma quota de mercado, quer em termos de tráfego do SU, quer em termos de receitas do SU, superior a 97%, evidenciando que, apesar da liberalização do setor ocorrida em abril de 2012, os CTT mantiveram quotas de mercado elevadas no âmbito do SU”.* Espera-se que as quotas de mercado se mantenham semelhantes às atuais, no curto a médio prazo, no segmento dos envios efetuados pelos utilizadores residenciais e pequenas e médias empresas que recorrem essencialmente a envios pontuais ou singulares de correspondências, essencialmente pagos através de selos e franquias nos estabelecimentos postais.

Por outro lado, entendemos que deve manter-se na esfera da ANACOM a competência de determinar, quando considere necessário, que alguns serviços postais destinados a cegos e amblíopes sejam prestados gratuitamente.

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.

A DECO entende que fará todo o sentido continuar a incluir os serviços e atividades descritos na secção 6.7. numa futura concessão, se os CTT continuarem a ser o PSU, como prevemos que venha a ocorrer. No entanto, incluir os serviços e as atividades em questão na concessão não significa que todos sejam mantidos na esfera reservada do PSU. Por exemplo, não vemos justificação para manter a colocação de marcos e caixas de correio na via pública reservada a um único prestador de serviços postais. Permitir que outros operadores, além do PSU, possam colocar os seus próprios recetáculos

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.

Consideramos que a existência e disponibilidade os serviços e facilidades adicionais descritos na secção 6.8 é, sem dúvida, bastante interessante para os consumidores. No entanto, sem dispormos de dados sobre a sua utilização não podemos pronunciar-nos de forma objetiva sobre se será importante e adequado especificá-los, no âmbito das obrigações da concessão do SU.

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.

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.

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.

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.

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

A DECO entende que é absolutamente indispensável a designação de PSU para assegurar a prestação de todos os serviços que integram o âmbito do SU, cobrindo todo o território nacional. De facto, os objetivos visados pelo SU não são possíveis de alcançar de outro modo por não existir um funcionamento eficiente do mercado.

Os dados disponíveis mostram que o Grupo CTT detém uma quota superior a 97% do mercado, quer em termos de tráfego do SU, quer em termos de receitas do SU, tornando evidente que, apesar da liberalização total do setor ocorrida em 2012, não há verdadeira concorrência, mantendo os CTT quotas de mercado elevadas no âmbito do SU.

A atual concessionária parece ser o único prestador de serviços postais em atividade que detém os meios para prestar todos os serviços do SU, nas condições atualmente fixadas, cobrindo todo o território nacional. Importa lembrar que a rede postal, que era pública, foi igualmente privatizada e pertence integralmente aos CTT.

Também é nosso entendimento que dos dados de mercado disponíveis resulta que não existirá pressão competitiva de relevo no mercado para, de livre iniciativa, serem prestados os serviços do SU com a qualidade adequada e a preços acessíveis a todos os utilizadores. A adoção do procedimento de designação de PSU é a única opção que pode assegurar a prestação do SU, nos termos estabelecidos na Lei Postal, pois tal não pode ser assegurado pelo funcionamento eficiente do mercado.

A DECO considera que a opção mais adequada, face às atuais circunstâncias de mercado e às perspetivas de evolução do mesmo, consistirá em proceder à designação de PSU para a totalidade dos serviços que integram atualmente o âmbito do SU, cobrindo também toda a área geográfica do território nacional.

A possibilidade de autonomização da seleção do PSU em vários procedimentos distintos, por serviço e ou por zona geográfica não se afigura como uma opção eficiente. A prestação dos serviços do SU exige a existência de uma vasta rede de pontos de acesso (estabelecimentos postais e marcos e caixas de correio), de tratamento e de distribuição, pelo que um procedimento que integre todos os serviços e todo o território permitirá economias de gama e de escala.

Em concreto, a desagregação por zonas geográficas, além da complexidade acrescida que resultaria da designação de vários PSU para assegurar o mesmo serviço, sendo o país marcado por fortes assimetrias regionais, também comporta o risco de não haver operadores interessados para determinadas zonas, podendo para estas restar como solução a imposição de obrigações de SU a um prestador.

Atendendo a todas as circunstâncias, a opção pela designação de um único PSU para a prestação da totalidade do SU, em todo o território nacional, é a que se mostra mais adequada para garantir um SU que cumpra as exigências atuais e que, simultaneamente, dê garantias de poder ser sustentável do ponto de vista financeiro.