

Posição da Direção-Geral do Consumidor

Sentidos prováveis de decisão referentes a diversas matérias no âmbito da prestação do serviço postal universal após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor

Agosto de 2020

1. Enquadramento

No dia 23 de julho de 2020, através de correio eletrónico, a Direção-Geral do Consumidor (DGC) foi notificada da [deliberação](#) do Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), de 23 de julho de 2020, no sentido de prorrogar em quinze dias úteis, isto é, **até 18 de agosto de 2020**, os prazos de consulta pública inicialmente concedidos relativamente aos sentidos prováveis de decisão (SPD), aprovados por deliberação de 26 de junho de 2020, no âmbito da prestação do serviço postal universal (SU) após o termo da atual concessão, deferindo parcialmente o pedido apresentado pelos Correios de Portugal, S.A. (CTT), e prorrogando, por igual período, os prazos para audição das organizações representativas dos consumidores.

Com efeito, atendendo à aproximação do termo da atual concessão – após consulta pública lançada em novembro de 2019 e publicação do respetivo [relatório](#), em março de 2020 – a 26 de junho de 2020, a ANACOM aprovou os SPD que determinam os [critérios a que deve obedecer a formação dos preços](#) e os [parâmetros de qualidade de serviço, os respetivos indicadores de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho](#) associados dos serviços postais que compõem o SU, a ser observados pelo(s) prestador(es) de serviço universal que vier(em) a ser designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei Postal, para assegurar o serviço universal após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor, isto é, a partir de 1 de janeiro de 2021.

Serve a presente informação para apresentar os comentários da DGC, do ponto de vista da proteção e defesa dos interesses dos consumidores, quanto a estes sentidos prováveis de decisão da ANACOM, ao abrigo do artigo 43.º da Lei Postal.

2. Apreciação

No seio da União Europeia, a construção do mercado interno de serviços postais, desencadeada pela [Diretiva n.º 97/67/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997](#) e desenvolvida pela [Diretiva 2002/39/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de junho de 2002](#) e pela [Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008](#), assentou na abertura gradual à concorrência dos mercados nacionais e transfronteiriços, mitigada pela necessidade de garantir, simultaneamente, o serviço postal universal e aumentar a qualidade do mesmo.

Na ordem jurídica nacional, a Lei Postal – vertida na [Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual](#) – estabelece, atualmente, o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, correspondendo à transposição da Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

Neste domínio, a prestação do serviço postal universal, para a qual se reconhece a necessidade de regulação, escapa à dinâmica concorrencial de mercado na medida que pode não traduzir um modelo de negócio economicamente viável¹. Assim, em linha com os objetivos do mercado interno e a par da transição dos serviços postais para o regime de plena concorrência, o artigo 2.º, n.º 2 da Lei Postal consagra a necessidade de assegurar a **existência, disponibilidade, acessibilidade e a qualidade** da prestação do serviço universal bem como a **sustentabilidade e viabilidade económico-financeira** da sua prestação. Para tanto, o artigo 12.º, n.º 1 estabelece que o âmbito do SU compreende um serviço postal, no âmbito nacional e internacional (com origem ou destino no território nacional), de envios de correspondência, excluindo a publicidade endereçada, e ainda de envio de catálogos, livros, jornais e outras publicações periódicas até 2 kg de peso e de encomendas postais até 10 kg de peso, bem como um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado. O SU abrange ainda, conforme estabelece o artigo 12.º, n.º 2, a entrega no território nacional de encomendas postais recebidas

¹ Neste sentido, [“Liberalização do Sector Postal: Principais Questões Concorrenciais”](#), Relatório da Autoridade da Concorrência, publicado a 16 de julho de 2010.

de outros Estados-Membros da União Europeia com peso até 20 kg, encontrando-se excluídos os serviços de correio expresso.

O artigo 10.º, n.º 1 concretiza que o serviço universal consiste na oferta de serviços postais acima referidos, 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, conforme se extrai do n.º 2, compete ao Estado providenciar para que a densidade dos pontos de acesso corresponda às necessidades dos utilizadores.

Como decorre do artigo 11.º, a prestação do serviço universal deve revestir características que assegurem a satisfação de necessidades essenciais. Assim, o serviço postal deve ser prestado a preços acessíveis a todos os utilizadores, com 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, em condições de igualdade e de não discriminação. Deve igualmente ser garantida a continuidade da prestação do serviço, salvo em casos de força maior, a evolução na prestação do serviço em função do ambiente técnico, económico e social e das necessidades dos utilizadores bem como o cumprimento de obrigações inerentes à prestação do serviço universal que resultem de vinculação internacional do Estado português.

Atendendo a este quadro normativo, foi celebrado, em 2000, entre o Estado Português e os CTT, um contrato de concessão do serviço postal universal, que, como já se adiantou, vigorará até 31 de dezembro de 2020². De acordo com o artigo 17.º, n.º 1, findo o prazo de concessão, a prestação do serviço universal pode ser assegurada através do funcionamento eficiente do mercado, sob o regime de licença individual ou mediante 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, revestindo a forma de contrato de concessão, como consagrado no [Código dos Contratos Públicos](#).

² Contrato celebrado no seguimento da aprovação das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 448/99, de 4 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 116/2003, de 12 de junho, e pelo Decreto-Lei 112/2006, de 9 de junho, diploma entretanto alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, que procedeu à alteração das bases da concessão de acordo com o regime constante da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril.

Em termos genéricos, o tráfego postal evidencia uma forte tendência de decréscimo, acentuado sobretudo a partir de 2006, em virtude do efeito de substituição dos meios eletrónicos (*e-substitution*), o que contribui ativamente para a erosão do equilíbrio económico dos operadores. De resto, a desmaterialização consubstanciada através de processos de digitalização gerou efeitos distintos nos serviços postais, levando, por um lado, à diminuição na correspondência postal e, por outro, ao aumento nas encomendas.

Neste contexto, o SPU detém a maior fatia do tráfego postal e continua a assumir relevância capital na atualidade, sobretudo junto dos consumidores mais vulneráveis, tendencialmente menos familiarizados com os meios digitais³. De facto, o serviço postal universal, configurando um Serviço de Interesse Económico Geral (SIEG), revela-se essencial para garantir maior qualidade de vida a todos os cidadãos e mitigar problemas da exclusão social e do isolamento. A DGC reconhece, assim, que a existência de um serviço postal universal sustentável e de qualidade, acessível às populações e às atividades económicas, constitui um importante mecanismo de promoção da coesão social e territorial.

Neste quadro, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços e dos parâmetros e indicadores de qualidade de serviço e objetivos de desempenho vinculativos para o(s) prestador(es) de serviço universal que vier(em) a ser designado(s) para assegurar o SU, conforme consagrados nos SPD da ANACOM, assentam em soluções de continuidade. Considera a DGC que esta opção potenciará uma transição suave e assegurará a estabilidade do serviço, evitando alterações disruptivas para os utilizadores, o que se afigura positivo, na ótica da proteção e defesa dos interesses dos consumidores.

Fixação dos critérios a que obedece a formação dos preços do SU

Nos termos do artigo 14.º, n.º 1 da Lei Postal, a fixação dos preços dos serviços postais que integram o cabaz de oferta do SU, deve assegurar condições de **acessibilidade** a todos os

³ De acordo com o [Relatório de Serviços Postais – Primeiro Semestre de 2019](#), da ANACOM, naquele período, o serviço universal representou 82,1% total do tráfego postal e 63% das receitas.

utilizadores, garantir **transparência e não discriminação** e **orientar-se para os custos**, sendo que os preços devem incentivar uma prestação eficiente do SU.

a) Uniformidade tarifária

De acordo com o artigo 14.º, n.º 8, alínea a) da Lei Postal, a ANACOM pode determinar, por motivos de interesse público, devidamente fundamentados, que o preço do serviço postal de envios de correspondência cujo peso seja inferior a 50 gramas obedeça ao princípio da uniformidade tarifária, com a aplicação de um **preço único em todo o território**, sem prejuízo de o(s) PSU celebrar(em) com os utilizadores acordos individuais em matéria de preços especiais. A adoção da solução oposta que radicaria na criação de tarifas não geograficamente uniformes para os envios de correspondências com peso inferior a 50 gramas, efetuados por utilizadores do segmento ocasional (residenciais e pequenas e médias empresas), poderia eventualmente contribuir para uma complexificação desnecessária do sistema e ocasionar um decréscimo de utilização destes serviços, afetando estes utilizadores.

Assim, consideramos que a manutenção da uniformidade tarifária, consagrada no artigo 4.º do SPD, se revela a opção mais adequada, ao estabelecer inequivocamente que, mesmo na hipótese de designação de diferentes PSU para diferentes áreas geográficas do país, todos aplicarão um preço uniforme para prestação dos mesmos serviços, em consonância com a vocação dos SU como ferramenta ao serviço da coesão territorial.

b) Variações máximas dos preços

Segundo a ANACOM, os critérios de formação de preços que têm vindo a ser adotados por referência à situação específica do atual prestador, procurando contrabalançar as previsões de evolução do tráfego e dos custos e criando, simultaneamente, incentivos para que continue a implementar medidas de eficiência na prestação do SU. Ora, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, alínea b) da Lei Postal, verifica-se a necessidade de prever critérios de formação de preços que sejam conhecidos dos potenciais concorrentes, e que, pelo menos numa fase inicial, não estejam exclusivamente dependentes das condições específicas de um determinado operador.

Neste quadro, como resulta do artigo 8.º do SPD, a ANACOM considerou que, no primeiro ano de vigência do contrato de concessão, os preços dos serviços que integram o cabaz do SU não podem ser superiores aos preços que estejam em vigor à data da designação, praticados pelo

atual prestador (CTT), atualizados pelo valor estimado da inflação para esse primeiro ano, acrescido de um ponto percentual. Estabeleceu-se, por esta via, que, no primeiro ano de vigência do contrato de concessão a celebrar após o termo do atualmente em vigor, a **variação média anual** de cada um dos preços dos serviços de correspondências, correio editorial e encomendas **não poderá ser superior ao IPC + 1%**, em termos nominais.

A DGC regista com agrado a adoção desta solução por parte da ANACOM no sentido de asseverar que, durante o primeiro ano, o(s) prestador(es) de serviço universal a designar no futuro terão de seguir a estrutura tarifária disponibilizada pelo atual PSU, impedindo, pelo menos, numa fase inicial, flutuações abruptas nos preços, o que potenciará uma gestão de expectativas mais eficiente por parte dos consumidores, garantindo, simultaneamente, a acessibilidade do serviço, conforme exigido pelo artigo 14.º da Lei Postal.

Todavia, nos termos do artigo 9.º do SPD, no caso do envio de correspondência não prioritária nacional com peso até 20 gramas, que constitui a prestação com maior importância em termos de tráfego expedido pelo segmento de utilizadores ocasionais, fixa-se um limite distinto de variação máxima de preços: **IPC + 1%, ou 0,01 EUR. Porém, o n.º 2 do artigo determina que esta disposição não se aplica durante o primeiro ano do contrato de concessão, pelo que fica por esclarecer como se efetuará a atualização de preços para 2021 ou se se manterá o preço atual.**

c) Envios para cegos e amblíopes

O artigo 14.º, n.º 8, alínea c) da Lei Postal estabelece a possibilidade de a ANACOM determinar a integração na oferta do SU de alguns serviços postais gratuitos destinados a serem utilizados por cegos e amblíopes, designados cecogramas. Para o efeito, estes serviços integram o envio de registos sonoros (áudio), papel especial destinado unicamente ao uso de cegos e textos em caracteres em negro ampliados de forma a possibilitar a utilização dos resíduos visuais com recurso a máquinas apropriadas.

Considerando que o atual PSU já inclui cecogramas na sua oferta, não se verificou, até ao momento, a necessidade de a ANACOM impor tal obrigação.

Cumpre assinalar que este dever, além de expressamente consagrado na Lei Postal, está também em linha com as obrigações internacionais assumidas pelo Estado português, no âmbito

da União Postal Universal. Com efeito, o artigo 16.º da Convenção Postal Universal, relativa à isenção de taxas postais, estabelece, no seu n.º 3, que todos os envios para os cegos enviados para ou por uma organização para pessoas cegas, ou enviados para ou por uma pessoa cega, estão isentos de qualquer taxa postal, à exceção das sobretaxas aéreas, na medida em que esses envios sejam admissíveis como tal no serviço interno do operador designado de origem. Note-se que estes envios têm como limite máximo de peso 7kg.

Neste sentido, a DGC considera louvável a preocupação da ANACOM de acautelar a continuidade do quadro vigente, tutelando os interesses de consumidores particularmente vulneráveis, ao impor, no artigo 10.º do SPD, um dever de disponibilizar, de forma gratuita, no serviço nacional e internacional, envios para os cegos ou amblíopes expedidos para ou por uma organização para pessoas cegas ou amblíopes, ou enviados para ou por uma pessoa cega ou amblíope, à exceção das sobretaxas aéreas e dos serviços especiais associados, caso existam (registo, aviso de receção), a observar pelo(s) prestador(es) de serviço universal que vier(em) a ser designado(s), após o fim da atual concessão.

Fixação dos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do SU

O artigo 13.º da Lei Postal prevê que os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados à prestação do SU, nomeadamente os respeitantes aos prazos de encaminhamento, à regularidade e à fiabilidade dos serviços, bem como as regras relativas à sua medição, monitorização e divulgação, são fixados pela ANACOM para um período plurianual mínimo de três anos, devendo ser compatíveis com as normas de qualidade fixadas para os serviços intracomunitários e para os restantes serviços internacionais.

Por deliberação de 12 de julho de 2018, ratificada por deliberação de 17 de janeiro de 2019, a ANACOM fixou os [parâmetros de qualidade de serviço \(PQS\), os respetivos indicadores de qualidade de serviço \(IQS\) e os objetivos de desempenho associados à prestação do SU pelos CTT, enquanto PSU, para o triénio 2018-2020.](#)

Nessa ocasião, foram definidos dois PQS – ***demora de encaminhamento de envios postais e tempo em filas de espera nos estabelecimentos postais*** – e um conjunto de IQS envolvendo seis serviços, e respetivos objetivos de desempenho.

Conforme resulta do SPD, a ANACOM optou por manter, para o(s) prestador(es) que vier(em) a ser designado(s) para assegurar o SU após o termo do contrato de concessão atualmente em vigor, os objetivos de desempenho vigentes, estabelecidos para o triénio 2018-2020, com a exceção dos IQS relativos à demora de encaminhamento dos envios de correspondências transfronteiriças intracomunitárias. De acordo com a ANACOM, os valores dos IQS do correio transfronteiriço intracomunitário deixaram já de ser considerados para efeitos de aplicação do mecanismo de compensação aos utilizadores, dado que os valores realizados dependem não apenas do PSU em Portugal, mas também dos prestadores de serviço nos demais Estados-Membros, o que justifica a sua exclusão enquanto IQS.

Ora, esta alteração visou precisamente inverter o sentido de agravamento da qualidade do serviço postal universal e a crescente insatisfação dos utilizadores, conforme atesta o aumento das reclamações recebidas pela ANACOM contra os CTT, nos últimos anos⁴. Nesse sentido, o quadro de indicadores de qualidade de serviço e os respetivos objetivos de desempenho fixados para o triénio 2018-2020 elevou o nível de exigência imposta ao PSU em relação ao sistema até então vigente.

No [Estudo sobre as necessidades dos consumidores residenciais de serviços postais](#), realizado pela ANACOM e pelo Instituto de Marketing Research (IMR), em março de 2017, concluiu-se que a disponibilização de padrões de qualidade não compatíveis com as necessidades dos consumidores contribui fortemente para a restrição da procura, incentivando os utilizadores para adesão a soluções potencialmente mais convenientes, nomeadamente de índole digital. **Assim, a DGC considera que o quadro proposto para o termo do contrato de concessão poderá, eventualmente, traduzir-se numa otimização dos recursos e no reforço da**

⁴ De acordo com o relatório [A Regulação do Setor Postal e a Importância do Serviço Postal Universal](#), apresentado pela ANACOM, em fevereiro de 2019.

qualidade do serviço apresentado, com efeitos potencialmente positivos na esfera dos consumidores.

Ainda assim, importa destacar que os IQS propostos constituem indicadores médios globais, de âmbito nacional. Ora, considerando que um dos propósitos do SPU é precisamente a integração territorial, seria relevante apurar os IQS de acordo com áreas geográficas pré-definidas, de molde a ter uma noção mais realista da qualidade do serviço nos vários pontos do país, o que poderia contribuir para atenuar as eventuais assimetrias regionais existentes nesse domínio.

Na mesma senda, a DGC manifesta, ainda, preocupação quanto à redução dos estabelecimentos postais registada nos últimos anos, considerando que se trata de um aspeto essencial no âmbito da gestão da qualidade do serviço e na garantia efetiva da acessibilidade dos cidadãos à rede postal.

Lisboa, 18 de agosto de 2020