



**CONSULTA RELATIVA À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL APÓS O TERMO DA ATUAL CONCESSÃO**

**SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO RELATIVO AOS PARÂMETROS DE QUALIDADE DE SERVIÇO E OBJETIVOS DE DESEMPENHO ASSOCIADOS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL**

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

**(VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL)**

Lisboa, 18 de agosto de 2020

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO</b> .....	3
<b>II.</b>	<b>COMENTÁRIOS GERAIS</b> .....	5
<b>II.1.</b>	<b>A INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTOS PARA A IMPOSIÇÃO DE UM QUADRO REGULATÓRIO TÃO EXIGENTE</b> .....	7
<b>II.2.</b>	<b>DESpropORCIONALIDADE E IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DOS IQS</b> .....	13
<b>III.</b>	<b>COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS</b> .....	19
<b>III.1.</b>	<b>PARÂMETROS E INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO</b> .....	19
<b>III.2.</b>	<b>MEDIÇÃO DOS IQS</b> .....	22
<b>III.3.</b>	<b>VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS IQS</b> .....	24
<b>III.4.</b>	<b>CASOS DE FORÇA MAIOR</b> .....	25
<b>III.5.</b>	<b>INCUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESEMPENHO</b> .....	26
<b>III.6.</b>	<b>DIVULGAÇÃO AOS UTILIZADORES</b> .....	28
<b>III.7.</b>	<b>COMUNICAÇÃO À ANACOM</b> .....	28
<b>III.8.</b>	<b>ENTRADA EM VIGOR E VIGÊNCIA</b> .....	29
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	31

## **I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO**

1. Em 30.06.2020 a ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações (“**ANACOM**”) deu início a uma consulta pública relativa à prestação do serviço postal universal após o termo da atual concessão (“**Consulta Pública**”), pelo prazo de 20 dias úteis, prorrogados adicionalmente por mais 15 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 Postal Universal (“**SU**”) após o termo da atual concessão, a ocorrer em 31.12.2020, e dos termos em que o SU será prestado pelo(s) Prestador(es) de Serviço Universal (“**PSU**”) que for(em) designado(s) ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (“**Lei Postal**”).
3. Para o efeito, e na mesma data, a ANACOM publicou seis sentidos prováveis de decisão, todos de 26.06.2020, incidentes, respetivamente, sobre:
  - a) Informação a prestar pelo(s) prestador(es) de serviço postal universal aos utilizadores;
  - b) Distribuição de envios postais em instalações distintas do domicílio;
  - c) Conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço postal universal;
  - d) Metodologia de cálculo dos custos líquidos do serviço postal universal;
  - e) Critérios a que obedece a formação dos preços do serviço postal universal; e
  - f) Parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal.
4. Por razões de clareza, os CTT – Correios de Portugal, S. A. (“**CTT**”) optam por tecer os seus contributos, relativamente a cada um dos sentidos prováveis de decisão acima elencados, em documentos separados.
5. Assim, o presente documento inclui os contributos dos CTT sobre o Sentido Provável de Decisão Relativo aos Parâmetros de Qualidade de Serviço e Objetivos de Desempenho associados à Prestação do Serviço Postal Universal (doravante “**SPD**”).
6. No presente SPD encontra-se um projeto de manutenção da regulação da qualidade do SU – e, bem assim, dos parâmetros de qualidade de serviço (“**PQS**”), respetivos indicadores de qualidade de serviço (“**IQS**”), objetivos de desempenho e métodos de medição – que segue de muito perto a deliberação do Conselho de Administração da ANACOM de 12.07.2018, ratificada por deliberação de 17.01.2019 (em conjunto, “**Deliberação 2018**”), deliberação essa que, do ponto de vista dos CTT, provocou uma revolução injustificada na regulação da qualidade do SU.

7. Conforme é do conhecimento da ANACOM, os CTT discordam em absoluto da forma como a Deliberação 2018 veio regular a qualidade do SU, tendo, inclusivamente, questionado a sua validade perante os Tribunais – correndo, de momento, junto do TAC de Lisboa sob o n.º processo 1913/18.9BELSB, uma ação de impugnação da mesma; e, junto de Tribunal Arbitral constituído ao abrigo do Contrato de Concessão celebrado com o Estado Português, uma outra ação, na qual os CTT requerem, nomeadamente, a desaplicação, no contexto da concessão, da Deliberação de 2018.
8. Conforme os CTT tiveram (nesse processo e na sua pronúncia ao sentido provável de decisão que antecedeu a Deliberação 2018) oportunidade de referir, a nova regulação da qualidade do SU em Portugal sofreu uma mudança absoluta e inesperada, provocando impactos de extrema relevância quer na manutenção da sustentabilidade e da viabilidade económico-financeira da prestação do SU (que constitui um objetivo e um parâmetro de atuação da ANACOM), quer na manutenção do equilíbrio de prestações e da matriz de risco que emergem do (atual) contrato de concessão.
9. Como se desenvolverá, este SPD, ao seguir de perto a Deliberação 2018, acaba por propor trazer para a nova concessão – e para o(s) novo(s) PSU – exigências de qualidade que, do ponto de vista dos CTT, são totalmente desmedidas, desproporcionais e, em muitos casos, de cumprimento impossível.
10. A verdade, contudo, é que, mesmo seguindo de perto essa Deliberação 2018, o SPD traz também algumas novidades – poucas, é certo – mas que, na sua globalidade, são mais exigentes para o novo PSU quando comparado com o quadro regulatório atualmente existente. Com especial relevo, destaca-se que foi elevada em 200% (de 1% para 3%) a dedução máxima por incumprimento no preço médio anual do cabaz de serviços de correspondências, encomendas e jornais e publicações periódicas que sejam prestados pelo novo PSU e em 500% (de 0,5% para 3%) a dedução máxima por incumprimento dos IQS relativos aos envios de correspondência não prioritária em quantidade.
11. Os CTT manifestam, devem dizê-lo, alguma perplexidade pela circunstância de neste SPD se seguir tão de perto, no que ao tema aqui em questão diz respeito, as regras aplicadas aos CTT em 2019 e 2020 – foi esta também, aliás, a sua posição na resposta, de 24.12.2019 à Consulta Pública sobre a Prestação do Serviço Postal Universal após o fim da atual Concessão (“**Consulta Pública SU**”), lançada a 26.11.2019.
12. Como se sabe, comparativamente à anterior deliberação do Conselho de Administração da ANACOM que regulou a qualidade do SU, de 30.12.2014, a Deliberação 2018 veio trazer alterações muitíssimo substanciais e com elevadíssimo impacto na atividade dos CTT, como sejam:
  - a) Incremento incompreensível do número de IQS, de 11 para 24;
  - b) Aumento sem precedentes, a nível nacional e europeu, dos objetivos de desempenho associados aos IQS novos e antigos;

- c) Eliminação da distinção entre valores mínimos de desempenho e valores objetivo em cada IQS, passando agora a definir-se apenas valores objetivo;
  - d) Eliminação do Indicador Global de Qualidade de Serviço; e
  - e) Revisão do mecanismo de compensação a acionar em caso de incumprimento de qualquer um dos objetivos de desempenho associados aos IQS; e
13. Todas estas alterações, todo o regime atualmente vigente, será mantido, com poucas alterações (sendo algumas delas no sentido de agravar a exigência, já de si, desproporcional, do regime, como seja a revisão do mecanismo de compensação), se a decisão final proferida neste procedimento seguir o que se propõe no SPD, na próxima concessão do SU, e isto numa altura em que, conforme é do conhecimento geral, o tráfego postal se encontra em manifesta queda e todos os operadores postais, sem exceção, são confrontados com a necessidade de reposicionar a sua atividade num mundo cada vez mais digital. A acontecer, fica vincado o desvalor dado pela ANACOM face à necessidade de dotar de sustentabilidade e exequibilidade ao que seria o próximo contrato de concessão do SPU. Usamos “seria”, pois não é possível conceber que alguma entidade se possa considerar capaz de cumprir tais níveis de exigência e, assim sendo, de se candidatar à condição de prestador do SPU.
14. Os CTT procurarão, ao longo deste documento, oferecer à ANACOM aquela que é a sua visão sobre o SPD e a proposta de regulação da qualidade do SU para a próxima concessão; mas, como será de esperar, a sua posição não será, de todo em todo, distinta daquela que tem sido a sua posição desde a adoção da Deliberação 2018 e que foi também manifestada na resposta à Consulta Pública SU: a de que os objetivos de qualidade propostos são impossíveis de cumprir (com toda a certeza, de forma consistente), que não existem fundamentos (de facto e de direito) que sugiram a necessidade de se imporem objetivos tão exigentes e que a sua imposição e o agravamento das consequências do seu incumprimento colocam em causa a manutenção de um SPU, no próprio ano em que celebra os 500 anos de atividade postal.
15. Os CTT, sendo o atual concessionário da prestação do SU, em todo o território nacional, até 31.12.2020, esperam que os contributos e opiniões manifestadas no presente documento sejam úteis e auxiliem a ANACOM a adotar as decisões mais corretas, adequadas e oportunas em relação à futura prestação do SU em Portugal.
16. Os contributos e opiniões manifestadas no presente documento são apresentados tendo em atenção o atual contexto, legal, regulamentar e de mercado, e visam apoiar 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 após o fim da atual concessão.

## **II. COMENTÁRIOS GERAIS**

17. Como se referiu, o presente SPD está, quase na sua totalidade, ancorado na Deliberação 2018. Em termos globais, a ANACOM propõe, para a nova concessão, a aplicação ao novo PSU dos seguintes IQS e respetivos objetivos de qualidade:

<b>PQS – DEMORA DE ENCAMINHAMENTO DE ENVIOS POSTAIS</b>		
<b>Indicadores de qualidade de serviço (IQS)</b>		<b>Objetivo</b>
IQS1	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária (D+3)	96,3% até D+3
IQS2	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária (D+5)	99,7% até D+5
IQS3	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – Continente (D+1)	94,5% até D+1
IQS4	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – Continente (D+3)	99,9% até D+3
IQS5	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – CAM (D+2)	90,0% até D+2
IQS6	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – CAM (D+4)	99,9% até D+4
IQS7	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – Continente (D+1)	94,5% até D+1
IQS8	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – Continente (D+3)	99,9% até D+3
IQS9	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – CAM (D+2)	90,0% até D+2
IQS10	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – CAM (D+4)	99,9% até D+4
IQS11	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal (D+3)	96,3% até D+3
IQS12	Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal (D+5)	99,7% até D+5
IQS13	Demora de encaminhamento de encomendas (D+3)	96,3% até D+3
IQS14	Demora de encaminhamento de encomendas (D+5)	99,7% até D+5
IQS15	Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – Continente (D+1)	94,5% até D+1
IQS16	Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – Continente (D+3)	99,9% até D+3
IQS17	Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – CAM (D+2)	90,0% até D+2
IQS18	Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – CAM (D+4)	99,9% até D+4
IQS19	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária em quantidade (D+3)	96,3% até D+3
IQS20	Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária em quantidade (D+5)	99,7% até D+5
<b>PQS – TEMPO EM FILA DE ESPERA NOS ESTABELECIMENTOS POSTAIS</b>		
<b>Indicadores de qualidade de serviço (IQS)</b>		<b>Objetivo</b>
IQS21	Tempo em fila de espera (% de eventos < 10 mn)	90,0%
IQS22	Tempo em fila de espera (% de eventos < 30 mn)	99,5%

18. Como já tiveram oportunidade de referir em termos públicos, os CTT estão manifestamente convencidos de que, sendo o quadro regulatório proposto no SPD aquele que vigorará na próxima concessão para a prestação do SU, a futura concessão não irá atrair interesse por parte de qualquer operador postal, correndo-se o risco do futuro procedimento ficar deserto.
19. Tal convicção – baseada, claro, numa análise da sua situação enquanto atuais PSU no quadro existente –, prende-se, sobretudo, com dois motivos:
- Não existem razões que justifiquem um quadro regulatório da qualidade do SU tão intrusivo (pelo contrário); e
  - O SPD propõe a existência de 22 IQS, sendo alguns deles (os chamados IQS de fiabilidade) de cumprimento impossível ao que acresce uma penalização fortíssima pelo incumprimento, com um propósito puramente punitivo, sem qualquer benefício para os utilizadores, uma vez que, como os factos demonstram e já se referiu, o seu cumprimento é impossível.

20. São estes motivos que agora se desenvolvem mais aprofundadamente.

## **II.1. A INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTOS PARA A IMPOSIÇÃO DE UM QUADRO REGULATÓRIO TÃO EXIGENTE**

21. Tal como se refere na pág. 6 do SPD, refere a ANACOM que seria de:

- a) *"manter a fixação de objetivos de qualidade de serviço para demoras de encaminhamento de envios postais que integrem o SU, incluindo para envios registados que integrem o SU;*
- b) *continuar a fixar objetivos de desempenho para os serviços do SU para os quais atualmente são fixados objetivos de desempenho; continuar a fixar objetivos de desempenho relacionados com a percentagem dos envios que são entregues em determinado prazo (isto é, % entregue no prazo de até D+X, sendo D a data de aceitação do envio na rede postal e X o número de dias úteis entre a data de aceitação e a data de entrega);*
- c) *continuar a fixar objetivos de desempenho para o atendimento nos estabelecimentos postais, em particular, como até aqui, que incidam sobre o tempo em fila de espera;*
- d) *continuar a prever a aplicação de mecanismos sancionatórios nos casos em que os objetivos de desempenho não são atingidos, estabelecendo níveis adequados para desincentivar uma menor qualidade de serviço;"*

22. Neste seguimento, considera a ANACOM que devem ser mantidos os PQS e IQS para os seguintes serviços:

- a) Serviços de envios de correspondência, prioritária e não prioritária, no serviço nacional;
- b) Serviço de envios de jornais e publicações periódicas, no serviço nacional;
- c) Serviço de envios de correspondência registada, no serviço nacional;
- d) Serviço de envios de encomendas postais, no serviço nacional; e
- e) Tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais.

23. Retiram-se do quadro, por isso, os IQS relativos à demora de encaminhamento dos envios de correspondências transfronteiriças intracomunitárias, como à frente se referirá.

24. As justificações para a manutenção do *status quo* existente nestes últimos dois anos da atual concessão não são, de todo em todo, desenvolvidas. A ANACOM apenas refere, de forma liminar, que *"os atuais parâmetros e indicadores encontram-se definidos considerando, para cada serviço, o padrão de velocidade/prioridade de entrega do serviço e a fiabilidade da*

*mesma, considerando-se que a manutenção desta nomenclatura base permite assegurar a definição de uma qualidade de serviço adequadamente mensurável e que possibilita a fixação de objetivos de desempenho distintos atendendo a estas duas vertentes: velocidade/prioridade de entrega e fiabilidade” (pág. 5 do SPD).*

25. *Depois, acrescenta que “o facto de os CTT não terem atingido a generalidade dos objetivos em 2019 não se traduz forçosamente na necessidade de revisão dos objetivos fixados uma vez que os valores apurados representam, apenas, o grau de realização dos CTT e não a relevância de ajustamento dos objetivos definidos” (pág. 9 do SPD).*
26. *Concluindo, de seguida, que “o entendimento que esteve na base da decisão de 12.07.2018 mantém-se, assim, válido e pertinente, em particular no que se refere ao objetivo principal de assegurar a qualidade do serviço prestado no âmbito do SU e incentivar a sua melhoria. Paralelamente, é também de relevar que os IQS e respetivos objetivos estabelecidos para vigorar até final de 2020 foram definidos apenas em meados de 2018, não tendo, portanto, decorrido um período de tempo adequado para que os mesmos tenham tido um impacto claramente observável e duradouro no âmbito dos serviços prestados, afigurando-se, assim, prematura a revisão dos mesmos. Acresce que uma alteração significativa poderia inclusive traduzir-se em alguma instabilidade a nível das condições de serviço disponibilizadas aos utilizadores dos serviços postais, com efeitos a nível da confiança dos mesmos nos serviços prestados” (pág. 9 do SPD), o mesmo se aplicando relativamente ao parâmetro “tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais”.*
27. *Como se vê, a ANACOM dedica unicamente um parágrafo com dados objetivos, estatísticos, que permitem, do seu ponto de vista, a manutenção do quadro de qualidade vigente: no final da pág. 9 do SPD, refere-se que “o número de reclamações recebidas pela ANACOM sobre o sector postal (total de reclamações recebidas diretamente e através do livro de reclamações) aumentou 18% em 2019 face às registadas em 2018, sendo os assuntos relacionados com o atraso na entrega de objetos postais e a distribuição em geral os mais reclamados, seguidos das reclamações relativas ao atendimento”.*<sup>1</sup>
28. *As justificações para a manutenção dos atuais objetivos de qualidade do SU para a futura concessão são, no mínimo, pouquíssimo desenvolvidas, sendo certo que, conforme os CTT já tiveram oportunidade de detalhar, o indicador “reclamações” não pode ter a relevância que a ANACOM lhe pretende atribuir e não pode, por si só, ancorar a manutenção de um quadro tão exigente de qualidade.*
29. *É certo que a definição do quadro regulatório de qualidade entra na esfera de discricionariedade da ANACOM, mas dada a importância do tema, exigia-se, indubitavelmente, uma fundamentação mais desenvolvida, sobretudo num contexto em que*

---

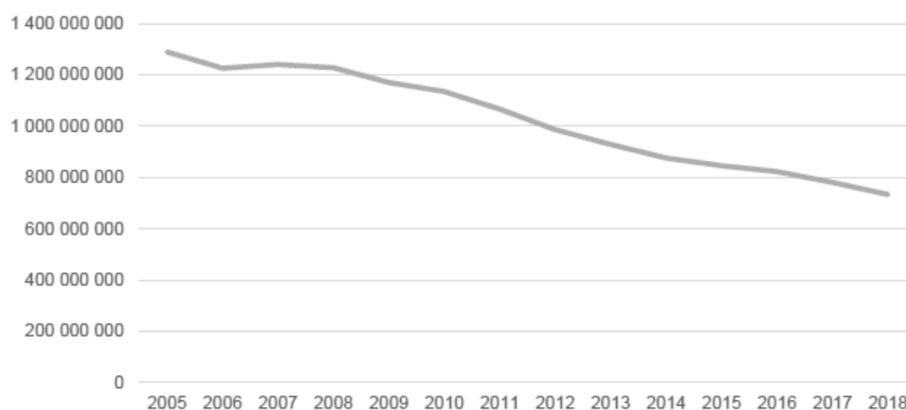
<sup>1</sup> Os CTT manifestaram já por diversas vezes à ANACOM que, sem prejuízo de o aumento de reclamações ser uma preocupação, claro, que não é, contrariamente ao que o Regulador pretende interpretar, um axioma que a um crescente número de reclamações corresponde uma menor qualidade de serviço (ou vice-versa): por um lado, nem sempre os serviços sobre os quais incide o maior número de reclamações são os que apresentam menores índices de qualidade, como a introdução de novos meios de apresentação de reclamações, ao facilitar a sua apresentação, acaba por, por vezes, manifestar um descontentamento que, em situações normais, não teria como resultado a apresentação de uma reclamação.

a ANACOM já conseguiu avaliar a total impossibilidade de cumprimento dos objetivos de desempenho fixados na Deliberação 2018.

30. A verdade é que, conforme os CTT tiveram já oportunidade de defender, o atual quadro de prestação do SU (em Portugal e na Europa) é, hoje, muito distinto do existente há 5, 10 e 20 anos, sendo que esta diferença não implica – nem justifica, pelo contrário – a definição de um quadro de regulação da qualidade tão exigente.
31. Com efeito, 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% 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%, i.e., uma evolução de 35% em 2005 para 74% em 2017.
32. Por outro lado, 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, sendo que 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.
33. 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, a uma degradação da rentabilidade dos operadores que são atualmente responsáveis pela prestação do SU, conforme figura abaixo:



34. Em Portugal, por seu lado, verificou-se uma redução de tráfego superior a 40% entre 2005 e 2018, sendo que o desenvolvimento do comércio eletrónico está muito longe de poder vir a compensar a queda do tráfego das correspondências, registando-se uma diminuição do tráfego postal total, conforme figura abaixo:



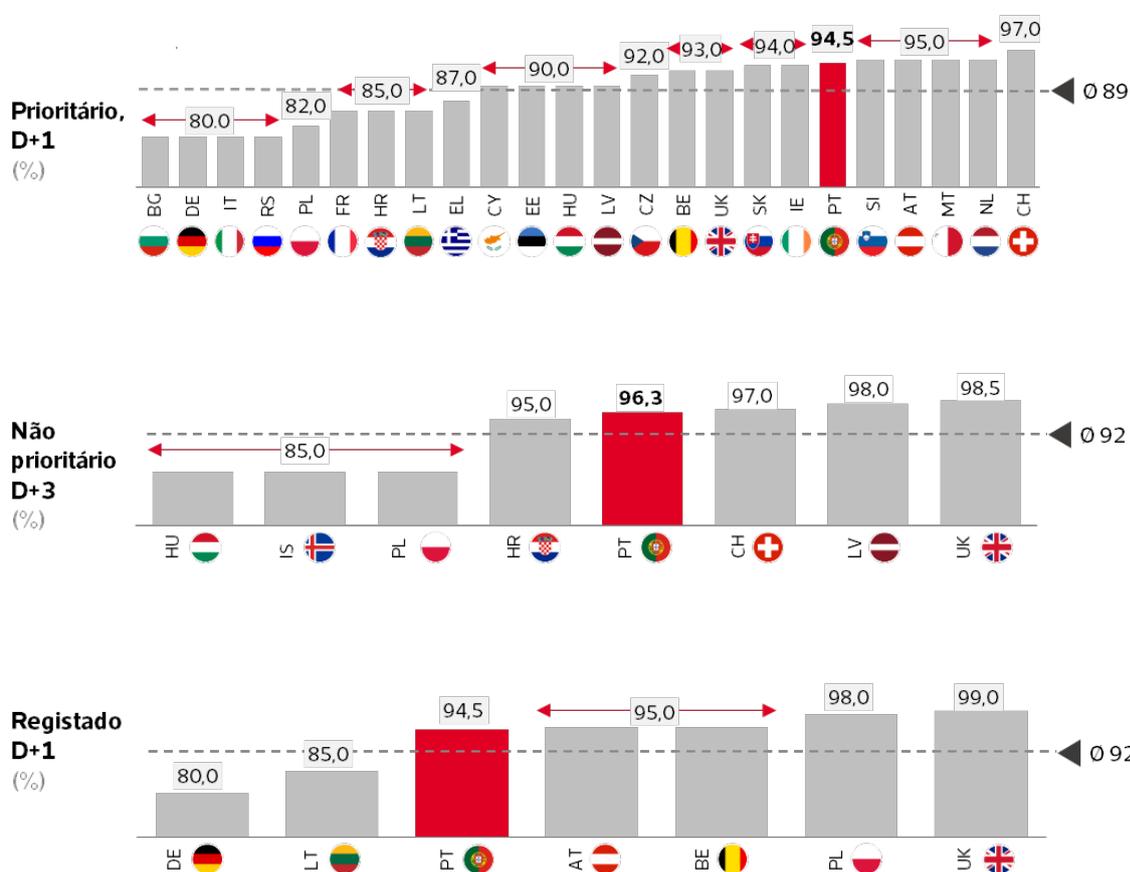
35. Esta evolução teve e tem particular impacto no SU, tendo em conta que este representa grande parte do tráfego do setor postal (83%) e são as principais componentes do serviço universal (correspondências e jornais) que se encontram em contração.
36. Em termos do tráfego do serviço universal verificou-se entre 2015 e 2018 **[Informação confidencial]**.
37. Por este motivo, têm sido os CTT, enquanto atuais PSU, o principal operador afetado por esta redução de tráfego – que se espera que venha a continuar (aceleradamente) nos próximos anos e seja, portanto, especialmente relevante no contexto da futura concessão.
38. Para se ter uma ideia da relevância e atualidade deste tema, refira-se que entre 2001 e 2018 **[Informação confidencial]**

**[Informação confidencial]**

39. Sendo este o panorama atual – **[Informação confidencial]** –, importa ter em consideração, também, de que forma é que a qualidade da prestação do SU é regulada nos restantes países da UE, até porque, decorrendo a Lei Postal da Diretiva Postal – e, bem assim, as atribuições e competências do Regulador em matéria de regulação da prestação do SU –, seria importante a existência de uma uniformização (ainda que, naturalmente, com adaptações às realidades dos diversos países) entre os regimes europeus na matéria.
40. Neste quadro, a verdade é que Portugal é, juntamente com Malta, Hungria e Itália, um dos únicos países da Europa onde – se o SPD se transformar em decisão final – existirão seis produtos no âmbito do SU (correio normal, correio azul, jornais e publicações periódicas,

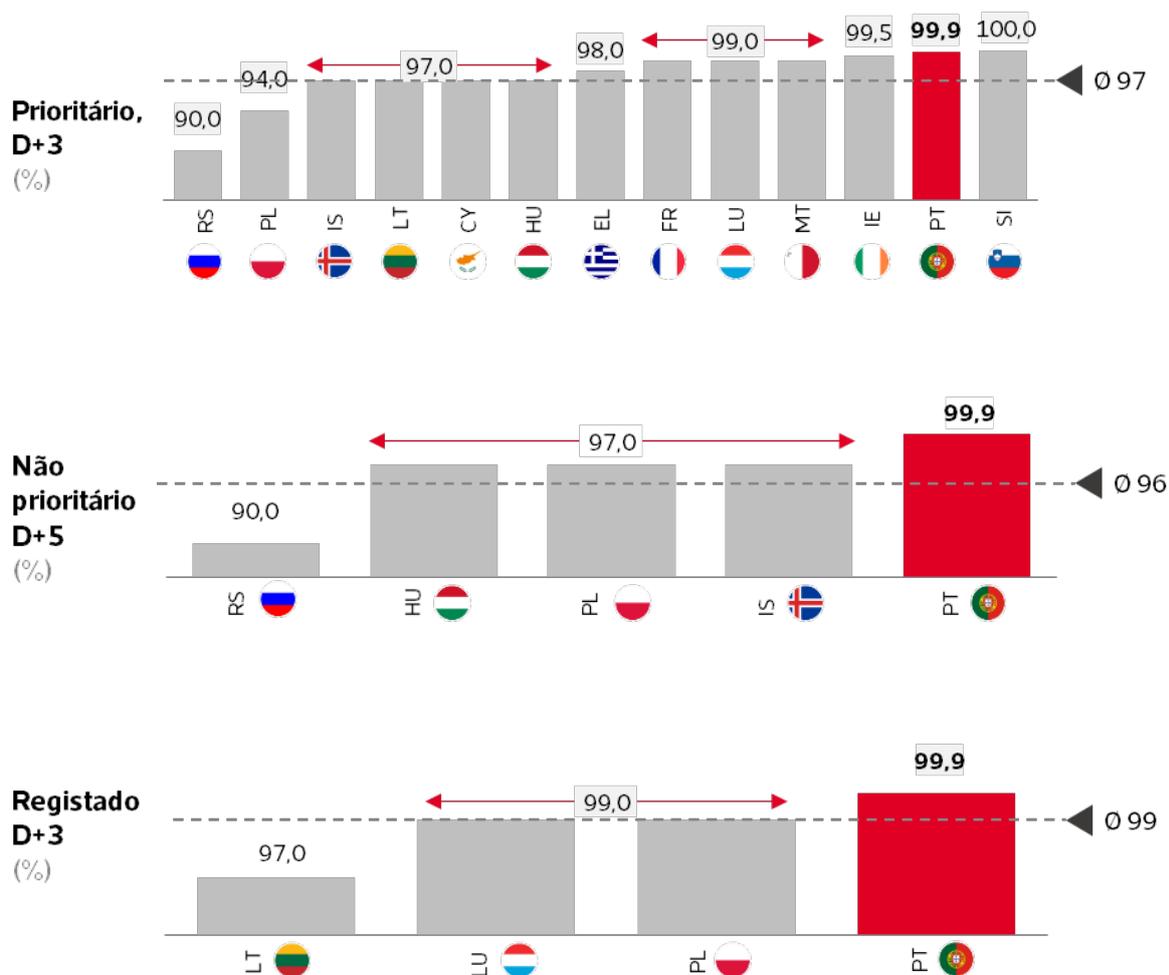
encomendas, registos e correio normal em quantidade, a que acresce a medição do tempo em fila de espera) com indicadores de qualidade associados, quando a média europeia é de três.

41. Por outro lado, 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.
42. Conforme ilustram as figuras abaixo, os países que apresentam objetivos mais exigentes medem, com exceção de Malta (que, pela reduzida área territorial em causa, não pode ser comparada com os restantes países), os níveis de qualidade relativos a um conjunto de produtos inferior a quatro:



43. 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 significativamente 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).

44. 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 a Eslovénia com um objetivo de 100% para o correio prioritário que, no entanto, tem características bastantes diferentes de Portugal:



45. Como se pode concluir pela análise dos números e dos argumentos apresentados, o SPD é muitíssimo parco na justificação das razões que motivam a manutenção, na próxima concessão, dos objetivos de qualidade atualmente existentes.
46. E, dada a circunstância de o atual PSU ter, em 2019, incumprido com todos aqueles objetivos, exigia-se, julga-se, uma justificação para a sua manutenção, muito para além do mero e singelo parágrafo constante da pág. 9 do SPD. A ANACOM não pode deixar de questionar as razões que levaram a que uma entidade, como os CTT, tivesse passado de uma situação de cumprimento quase integral dos parâmetros de qualidade de serviço nos últimos anos para um quadro de incumprimento absoluto.

47. Naturalmente, o problema não está na entidade (que é a mesma que conseguiu resultados positivos nos últimos anos), mas sim no excesso, desproporcionalidade, desadequação e impossibilidade de cumprimento dos parâmetros de qualidade de serviço impostos. É essa avaliação que a ANACOM se recusa a fazer, escudando-se numa alegada, mas não demonstrada, falta de realização dos CTT.

## **II.2. DESPROPORCIONALIDADE E IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DOS IQS**

48. Conforme se viu acima, a ANACOM propõe a aplicação de 22 IQS: 20 relativos à demora de encaminhamento de envios postais e dois relativos ao tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais.
49. Desses 20 IQS relativos à demora de encaminhamento de envios postais, 10 têm objetivos de desempenho de valor igual ou superior a 99,7%:
- a) IQS 2: Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária (D+5), com objetivo de 99,7%;
  - b) IQS 4: Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – Continente (D+3), com objetivo de 99,9%;
  - c) IQS 6: Demora de encaminhamento dos envios de correspondência prioritária – CAM (D+4), com objetivo de 99,9%;
  - d) IQS 8: Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – Continente (D+3), com objetivo de 99,9%;
  - e) IQS 10: Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade igual ou inferior à semanal – CAM (D+4), com objetivo de 99,9%;
  - f) IQS 12: Demora de encaminhamento dos envios de jornais e publicações periódicas com periodicidade superior à semanal (D+5), com objetivo de 99,7%;
  - g) IQS 14: Demora de encaminhamento de encomendas (D+5), com objetivo de 99,7%;
  - h) IQS 16: Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – Continente (D+3), com objetivo de 99,9%;
  - i) IQS 18: Demora de encaminhamento de envios de correspondência registada – CAM (D+4), com objetivo de 99,9%; e
  - j) IQS 20: Demora de encaminhamento dos envios de correspondência não prioritária em quantidade (D+5), com objetivo de 99,7%.

50. Estes específicos IQS – que consubstanciam quase metade (!) dos IQS que se perfilam para a futura concessão – são, como os CTT já tiveram oportunidade de explicar à ANACOM, de cumprimento impossível.
51. Como se sabe, os indicadores de fiabilidade pretendem garantir que, num espaço de tempo maior do que o estabelecido no indicador “velocidade”, determinada percentagem dos objetos postais é devidamente entregue.
52. Contudo, a verdade é que, como os CTT defenderam e a realidade veio a comprovar, por mais investimentos que sejam efetuados, estes objetivos são virtualmente impossíveis de alcançar (e também de medir, sem custos desmesurados). Aliás, em termos gerais, pode dizer-se que indicadores de 99,9% ou 99,7% (e também de 99,5%, como o proposto para o tempo em fila de espera < 30 minutos) são muito pouco frequentes nos países da UE e, regra geral, não têm associados o tipo de sanções que o incumprimento desses objetivos acarreta para o PSU.
53. Em termos objetivos, são fundamentalmente três os motivos que conduzem a que estes objetivos sejam de cumprimento impossível:
54. Por um lado, eles não admitem qualquer margem para erro humano ou da máquina: como facilmente se compreende, é inevitável que nas várias fases da cadeia operacional se verifiquem falhas ou erros, endógenos ou exógenos aos operadores postais, através de ação humana ou de máquina, que influenciam negativamente (e potencialmente de forma irremediável) a qualidade de serviço do SU.
55. Dando a sua experiência como exemplo – que certamente muito relevará para este efeito –, aponte-se que o processo operativo dos CTT, que inclui a recolha de um objeto postal e a sua efetiva entrega ao destinatário, pode decompor-se em mais de **[Informação confidencial]** etapas ou atividades diferentes, sendo que cada uma dessas etapas congrega e, na verdade, admite diferentes tipos de erro, como sejam os relativos aos fatores de desempenho, erros envolventes, erros intrínsecos e erros de stress.<sup>2</sup>
56. Para além disso, a própria complexidade da operação de um operador postal que pretenda prestar o SU (a dos CTT, por exemplo, conta com cerca de **[Informação confidencial]** pontos de recolha ao longo do território nacional, a juntar aos balcões postais, e quase **[Informação confidencial]** de pontos de entrega), torna ainda mais difícil a existência de objetivos de serviço excecionalmente altos como os propostos neste SPD.
57. Ora, na esteira do que ocorreu na Deliberação 2018, também neste SPD a ANACOM desconsidera, de forma injustificada, que a cadeia operacional postal tem subjacente diferentes tipos de erro, pelo que é necessário considerar, nos objetivos de desempenho

---

<sup>2</sup> Por exemplo, na fase de aceitação, ou seja, na entrada do envio na rede postal, se um cliente particular colocar indevidamente um envio prioritário no marco ou caixa de correio não prioritário ou se um cliente empresarial colocar inadvertidamente um objeto prioritário numa cassete (caixa) de correio não prioritário, estes envios seguirão a linha de produção do correio não prioritário e chegarão ao destinatário com uma demora superior à definida para o correio prioritário. Já na fase de tratamento, dá-se o exemplo de existem também erros de leitura das máquinas (por exemplo, erro no reconhecimento ótico), que poderão encaminhar erradamente determinados objetos para um Centro de Distribuição Postal que não era o devido.

definidos, a propagação/acumulação desse mesmo erro. Apenas em situações muitíssimo excepcionais, em ambientes extremamente controlados e seguros, é possível procurar mitigar o erro humano ou máquina de forma a permitir taxas de concretização tão elevadas quanto aquelas que a ANACOM definiu na Deliberação 2018 e propõe agora neste SPD.

58. Face à observação deste tipo falhas, devido a situações e constrangimentos que são impossíveis de eliminar, é inevitável que a definição dos objetivos de desempenho considere uma margem que acomode estas ocorrências – esta é, de resto, uma prática comum no setor postal a nível internacional.
59. Neste sentido, os IQS acima referidos e os objetivos de qualidade aplicáveis constituem (por, pura e simplesmente, serem impossíveis de cumprir) uma causa de desinteresse por parte dos potenciais interessados para a futura concessão.
60. Por outro lado, o próprio meio / método de medição dos IQS é, intrinsecamente, pouco rigoroso, uma vez que o resultado apurado anualmente para a maioria dos IQS é uma estimativa obtida por amostragem, a qual, para além de uma margem de erro, tem sempre um nível de confiança associado que pode não corresponder à realidade.
61. No que concerne à medição de “demoras de encaminhamento”, os dados amostrais obtidos baseiam-se em informação humana, ou seja, datas de expedição e de receção informadas por painel de colaboradores. Este painel é constituído por pessoas e empresas de todas as zonas do país que, para além das suas atividades principais, colaboram com o sistema de medição.
62. O comportamento humano não é isento de erro e, no caso em apreço, sendo tarefas que executam de forma acessória e em total autonomia, não é possível com rigor aferir da sua rigorosa execução, não sendo possível excluir totalmente enviesamentos decorrentes de erros na informação base utilizada.
63. Por outro lado, a circunstância de os resultados serem apurados por amostragem implica, também, dificuldades acrescidas no que respeita ao cumprimento dos objetivos de qualidade.
64. A este respeito, o SPD vem propor para a nova concessão que *“a dimensão mínima de amostra de cada IQS deve ser de 4950 observações, exceto se das metodologias de medição acima identificadas resultar uma dimensão mínima superior, entendendo-se que tal dimensão mínima contribuirá para assegurar a fiabilidade dos resultados derivados das amostras”*.
65. Quanto a este aspeto, diga-se desde, já que este valor não aparenta estar minimamente justificado, sendo certo que a amostra mínima de cada IQS deve estar relacionada com o resultado estimado e a margem de erro pretendida, pelo que a dimensão mínima deve ser definida por IQS e não ser valor genérico.

66. Salienta-se aqui, especialmente, o caso dos IQS que medem o tempo em fila de espera, para os quais a dimensão de 4950 observações é, injustificadamente, excessiva, tendo em consideração os objetivos fixados para estes indicadores.
67. Importa referir que a medição destes dois IQS é especialmente onerosa, situação agravada com a metodologia de medição imposta pelas determinações da ANACOM de 31.12.2018 e que o aumento da dimensão da amostra, para um mínimo de 4950 observações, vai ainda tornar mais crítica.
68. Ora, a verdade é que, para objetivos de desempenho muito próximos de 100%, atendendo a que os intervalos de confiança devem estar contidos no intervalo (0;1), o sistema amostral tem de ter por base margens de erro muito reduzidas, implicando a definição de amostras de elevada dimensão. Tais dimensões amostrais, conjugadas com o aumento do número de indicadores, aumentam significativamente os custos de medição, o que leva ao ponto, inimaginável, de colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira da (futura) concessão.
69. A recente decisão da ANACOM, de 16.07.2020, a propósito do critério a adotar para avaliar o cumprimento dos indicadores de qualidade do serviço postal universal, vem precisamente demonstrar as limitações do sistema de medição da qualidade e depor favoravelmente no sentido que os CTT têm vindo a defender – o sistema de medição é permeável a erros e conduz a que seja impossível atingir objetivos de desempenho tão elevados como os fixados pela ANACOM.
70. Em terceiro lugar, os IQS (e respetivos objetivos) propostos para vigorar na futura concessão não permitem acautelar situações fora da esfera de controlo do PSU.
71. Um exemplo ilustrativo desta matéria diz respeito ao transporte de envios postais que, apesar dos horários definidos para as diversas ligações rodoviárias terem em consideração a sua interoperabilidade, a ocorrência de situações fora da esfera de controlo dos CTT, designadamente acidentes ou avarias, poderão impedir que o correio chegue atempadamente ao CDP, com os consequentes atrasos na sua distribuição.
72. Uma outra situação paradigmática é a relativa às greves, que o SPD, ao contrário do que é a posição dos CTT, não propõe considerar como um fator que exonere a responsabilidade do futuro PSU (e que, nos termos agora definidos, constitui um fenómeno que, representando um direito inelutável dos trabalhadores, poderá automaticamente conduzir a um incumprimento dos objetivos de desempenho de 99,9% ou 99,7%, sem que aquele se possa opor à mesma ou controlar os seus efeitos)<sup>3</sup>. Tendo em conta que a experiência recente permite observar que por diversas vezes essas greves foram convocadas por razões políticas (em concreto relacionadas com a privatização da empresa), torna-se ainda mais incompreensível que tais perturbações não possam ser relevadas opara efeitos de aferição

---

<sup>3</sup> Nos termos da lei, durante a greve o empregador não pode substituir os trabalhadores grevistas, não pode admitir trabalhadores para esse fim nem subcontratar a terceiros a execução das tarefas que estariam a cargo daqueles, sob pena de responsabilidade penal.

de cumprimento de objectivos de qualidade (já de si impossíveis de cumprir), uma vez que está completamente fora do alcance da empresa a capacidade de as evitar.

73. Estas situações – que, repita-se, o futuro PSU certamente não poderá controlar – podem implicar, automaticamente, o incumprimento dos objetivos de qualidade. Basta pensar numa greve em alturas de pico de tráfego (por exemplo no Natal) ou de um acidente grave de automóvel que corte por longas horas uma autoestrada para se perceber que, de facto, os indicadores de qualidade são demasiado exigentes (e, mais do que isso, impossíveis de cumprir).
74. Tudo visto, conclui-se, portanto, que a impossibilidade de cumprimento de (alguns) dos IQS é real – o que, do ponto de vista dos CTT, é motivo mais do que suficiente para que, na próxima concessão, se prevejam objetivos de qualidade significativamente inferiores, em linha com as melhores práticas europeias.
75. De resto, é a própria Lei Postal que determina que é característica do SU a “*satisfação de padrões adequados de qualidade (...)*” aplicando à prestação deste serviço o princípio da adequação, derivação do princípio da proporcionalidade – que, segundo a melhor doutrina, “*constitui um **limite interno** da discricionariedade administrativa, que implica não estar a Administração obrigada apenas a prosseguir o interesse público – a alcançar os fins visados pelo legislador –, mas a consegui-lo pelo meio que represente um menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares*” (vide, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES E J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, Almedina, 7ª Reimpressão, 2007, p. 103).
76. Antes de se passar para o ponto seguinte, diga-se também que, para os restantes IQS, serão exigidos, se o presente SPD se transformar, nos seus exatos termos, em decisão final, objetivos de desempenho muitíssimo exigentes.
77. Do ponto de vista dos CTT, existem muitos outros fatores que determinam a desadequada exigência dos objetivos de desempenho. De entre muitos outros, destaca-se que as acessibilidades, distâncias, densidade populacional e consequentes níveis de procura, em determinadas regiões, afetam de sobremaneira a prestação do SU.
78. Também as limitações de acesso às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores 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 aéreas que, por sua vez, têm diversas limitações das ligações aéreas, nomeadamente no que respeita ao número de voos diários, espaço disponível ou inexistência de alternativas a ligações aéreas).
79. Por fim, os fatores que acima se referiram (como o erro humano e da máquina), apesar de, só por si, não implicarem necessariamente a impossibilidade do cumprimento destes outros IQS, acabam, como se compreende, por dificultar também a tarefa do PSU, dificultando que, mesmo os IQS virtualmente possíveis de cumprir, sejam efetivamente cumpridos – basta

pensar numa situação de greve prolongada, como acima referido, para se perceber a dificuldade de cumprimento dos restantes IQS.

80. Vistos os comentários gerais, passamos agora ao capítulo relativo aos comentários específicos, onde se abordarão, mais concretamente, o capítulo 2.2. do SPD.

### III. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

#### III.1. PARÂMETROS E INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO

81. A ANACOM propõe a manutenção de objetivos de qualidade atendendo a duas vertentes: velocidade/prioridade de entrega e fiabilidade, definindo-se *“indicadores em função meramente da prioridade de entrega de cada serviço e da percentagem de envios entregues num determinado prazo após terem sido expedidos pelos remetentes, desagregados por tipo de serviço e, no que respeita aos serviços com maior prioridade de entrega, também por área geográfica (Continente, CAM) atendendo à especificidade geográfica das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores”* (pág. 10 do SPD) e mantendo-se os dois indicadores existentes e os objetivos que já vigoravam no que respeita ao parâmetro tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais.
82. No que diz respeito à eliminação dos IQS para a demora de encaminhamento dos envios de correspondências transfronteiriças intracomunitárias, os CTT, como já tiveram oportunidade de defender no passado, consideram que esta eliminação é adequada, concordando-se com as justificações apresentadas pela ANACOM no SPD.
83. Para além disso, e como também já tiveram oportunidade de referir, os CTT consideram que na nova concessão não devem estar previstos IQS para PQS relativos ao tempo em fila de espera nos estabelecimentos postais: a prática comum no setor postal passa por fixar objetivos relacionados com a velocidade de entrega de alguns produtos do SU, sendo que, tendo em consideração a tendência de evolução do tráfego postal, julga-se que não deverão ser fixados objetivos relacionados com outros atributos de qualidade de serviço.
84. Com efeito, e quanto a este ponto, Portugal é um dos 4 países (em 33, segundo estudos apresentados pela ANACOM) que efetua esta medição.
85. De 2009 a 2018, aliás, o Tempo em Fila de Espera foi medido até 10 minutos, com um objetivo de 85,0% e mínimo de 75%. Com a última revisão dos indicadores, o Regulador não só manteve a medição do Tempo em fila de espera, só medida por mais 3 países Europeus, como aumentou o objetivo para 90%, da medição menor que 10 minutos, e acrescentou uma a medição do tempo em fila de espera menor que 30 minutos, com a fixação de um objetivo muito exigente (99,5%), tudo sem que se conheça qualquer fundamentação razoável para tal agravamento, sobretudo num quadro de perda progressiva de importância da função postal enquanto meio de comunicação célere.
86. Conforme os CTT indicaram na altura, analisando os resultados das amostras desde 2010, verifica-se que, com exceção de 2015, os estimadores anuais nunca apontaram para valores tão elevados.
87. Dado a procura nas lojas CTT apresentar uma sazonalidade muito elevada, quer em cada mês, quer ao longo do mês, só seria possível cumprir-se este indicador ajustando os recursos humanos no atendimento a picos de procura, permanecendo os atendedores nos períodos

normais de atividade, que são a grande maioria, em situação de efetiva inatividade – o que é naturalmente irracional do ponto de vista económico-financeiro.

88. De resto, os CTT remetem para aquilo que já tiveram oportunidade de afirmar nos comentários gerais: os objetivos de qualidade propostos neste SPD são absolutamente desproporcionais e desrazoáveis, sendo muitos deles de cumprimento impossível e, por isso, não deveria – nem deverá – ser este o quadro regulatório aplicável ao próximo PSU no que à qualidade diz respeito.
89. No entanto, dada a importância do tema para a futura prestação do SPU, os CTT consideram muito importante que se deixem, abaixo, um conjunto de ideias e dados que permitem concluir que a proposta de regulação da qualidade do SPU é totalmente desfasada da realidade. Pois bem:
- a) Como os CTT já tiveram oportunidade de destacar na sua resposta à consulta pública de Dezembro de 2019, e que a ANACOM decidiu desconsiderar, sem fundamentação satisfatória, no que respeita aos objetivos de qualidade para as demoras de encaminhamento, dever-se-ão ter em conta, não só o volume de tráfego, como também o tipo de objetos, as condicionantes geográficas, como a distância e a densidade populacional e dificuldades de transporte. 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.
  - b) 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. Relativamente ao número de produtos incluídos nos parâmetros de qualidade para medição, a maioria dos países referência mede 2 a 4 produtos, 9 países medem apenas 1 e Portugal é um de apenas 4 países que medem mais de 4 e 1 de 2 que mede 6; O elevado número de produtos com indicadores de qualidade associados aumenta a complexidade e exigência das operações, assim como o esforço e custo de medição. O custo atual imposto ao operador designado é equivalente ao custo de cerca de 300 trabalhadores.
  - c) Numa análise com maior profundidade das melhores práticas europeias 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 com apenas 3 produtos com objetivos de qualidade de serviço) e a Alemanha o caso com o objetivo mais flexível (80%).

- d) 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%).
- e) 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.
- f) 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),
- g) A situação dos IQS definidos para o envio de produtos postais para as Regiões Autónomas é especialmente gravosa e preocupante (e será para o futuro PSU). Com efeito, a operação postal, da forma que se encontra definida e como já se abordou nesta pronúncia, não permite de todo em todo acautelar situações imprevisíveis, como sejam alterações e dificuldades provocadas pelo clima, cancelamento de voos ou limitação súbitas de disponibilidade de carga ou, ainda, a inexistência de voos diretos para todas as ilhas dos Açores, que inviabilizam o cumprimento dos objetivos definidos. Tendo em conta o que se referiu acima (da necessidade de proporcionalidade dos objetivos definidos), os CTT consideram absolutamente imprescindível que estes objetivos sejam reduzidos, sob pena de o seu incumprimento ser absolutamente inevitável;
- h) A previsão de 6 indicadores para jornais e publicações periódicas é totalmente injustificada, quase caricata, atendendo ao número de objetos distribuídos. Devendo os objetivos de qualidade acompanhar aquilo que é a evolução do setor postal (o que, de resto, não tem vindo infelizmente a acontecer, como este SPD acaba por provar), parece aos CTT que o futuro PSU não deveria ter de cumprir com tantos objetivos de qualidade para um tipo de produto em crescente declínio e cada vez menos preponderância. Note-se que apenas 2 países medem este produto, Portugal e Malta, que, como já se disse, não tem uma área territorial equiparável; por outro lado, a procura é tão diminuta que o fluxo originado pelo processo de medição tem impacto relevante no tráfego total do produto. Neste sentido, os CTT consideram que esses 6 objetivos

devem ser agregados em apenas um ou dois, passando a prever-se apenas um objetivo de velocidade e, porventura, outro de fiabilidade;

- i) Os IQS previstos para o correio em quantidade deveriam ser revistos e estabelecidos de forma igual para todos os operadores postais, uma vez que se trata de um produto prestado em concorrência, havendo alternativa, e relativamente ao qual o atual PSU tem vindo a perder quota de mercado. Ora, não parece fazer sentido que uns operadores que prestem este serviço não estejam sujeitos a obrigações de qualidade e o PSU, que presta em concorrência exatamente o mesmo serviço, esteja. Desta forma, os CTT consideram que, ou são eliminados os objetivos propostos – o que faria sentido no atual estado de maturidade de utilização do meio postal –, ou os mesmos são definidos de igual para todos os operadores postais.
- j) Finalmente, a demora de encaminhamento é o indicador comumente utilizado e que melhor traduz o desempenho na prestação do serviço postal. Mantendo os objetivos de fiabilidade, importa alinhar objetivos relativos a cada indicador (percentagem de objetos entregues de acordo com o padrão) com as melhores práticas da UE, permitindo a flexibilidade necessária para acomodar o erro humano, factos imprevistos e consequências da queda de volume, fora do controlo do operador, bem como a margem de erro do procedimento de medição. O tempo em fila de espera em estabelecimentos postais não é um parâmetro 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. A título de exemplo, note-se a aceitação de correio de uma empresa, que 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).

### **III.2. MEDIÇÃO DOS IQS**

- 90. No que à medição dos IQS diz respeito, *“a ANACOM entende que, sempre que possível, a medição da demora de encaminhamento deverá ser efetuada com base na demora registada a partir de envios reais de correio. Esta é a situação que se verifica atualmente com a medição da demora de encaminhamento de envios de correio registado e de encomendas. A oferta do atual PSU relativa a estes envios tem associada informação de track & trace, que permite determinar a data de depósito (aceitação) do envio e a data da sua entrega (bem como a data de tentativa de entrega ou a data a partir da qual está disponível para entrega, dependendo do serviço)”* (pág. 11 do SPD).
- 91. Fora destes casos, considera a ANACOM que devem ser utilizadas normas de medição que definam metodologias de cálculo de demoras de encaminhamento, e que, no caso, deverão

ser as normas adotadas pelo Comité Europeu de Normalização – tudo, de resto, como acontece na atual prestação do SU.

92. Por outro lado, e como já referido, a ANACOM vem agora propor que “no caso dos IQS cujo método de medição se baseia em amostras da realidade, a dimensão mínima da amostra de cada IQS deve ser de 4950 observações, exceto se das metodologias de medição acima identificadas resultar uma dimensão mínima superior, entendendo-se que tal dimensão mínima contribuirá para assegurar a fiabilidade dos resultados derivados das amostras” (pág. 13 do SPD).
93. Contudo, não se percebem as razões que conduziram a que a ANACOM chegasse a este número, sobretudo porque o número que resulta da recente decisão de 16.07.2020 parece ser ligeiramente diferente – aponta para uma dimensão amostral de 5000 objetos – sendo que, a este respeito, seria importante perceber os motivos que conduziram a que fosse estabelecida esta dimensão globalmente, quando, na verdade, objetivos/valores estimados diferentes devem ter dimensões mínimas diferentes.
94. Aliás, os CTT têm sempre privilegiado, enquanto PSU, a utilização de amostras de dimensões robustas, por forma a garantir maior fiabilidade estatística (apesar de, claro, tal não mitigar o erro humano que sempre se encontra presente neste tipo de atividade).
95. No entanto, tendo em consideração o elevado custo de medição do tempo em fila de espera<sup>4</sup>, considera-se que, na eventualidade de a ANACOM continuar a manter objetivos de qualidade para este PQS (que, como referido, não deveria acontecer), a dimensão mínima de amostra ora referida deveria ser ajustada a esses IQS, devendo passar a ser considerada uma amostra mínima de 3.050 observações, de acordo com a seguinte fórmula:

*Considerando-se o intervalo de confiança, para proporções, tem-se dimensão da amostra será definida por:*

$$n_{\text{ESSmin}} = \left\lceil \frac{3,91992^2 \hat{p}(1 - \hat{p})}{\delta^2} - 3,84145 \right\rceil$$

*Onde  $\delta$  é a amplitude do intervalo de confiança.*

*Com uma dimensão de amostra de 3050 observações e  $\hat{p} = 90\%$  tem-se margem de erro estimada de 1,07% e para  $\hat{p} = 99,5\%$  tem-se margem de erro estimada de 0,25%.*

96. Por outro lado, e no que respeita à proposta de aplicação das decisões de 28.12.2018 e 22.01.2020, os CTT consideram que, estando em causa a prestação do SU na futura concessão, deveriam ser trazidos para o SPD as medidas, em concreto, que se propõe ser

<sup>4</sup> Que se deve sobretudo ao facto de a medição ser efetuada através de clientes mistério, não efetuando estes mais do que três vezes / ano em cada Posto/Loja CTT, com espaçamento mínimo de 4 meses. Tal implica ter-se um conjunto significativo de observadores, a visitar Lojas e Postos em todo o território nacional (incluindo ilhas) por forma a cumprir o desenho estatístico (que define a percentagem de visitas, por dia da semana, por período horário, por nível de Loja e por distrito) que têm ainda de garantir o requisito de visitar a mesma Loja ou Posto no máximo 3 vezes ao ano, com espaçamento mínimo de 4 meses.

aplicadas, não se devendo simplesmente remeter para decisões tomadas no âmbito da atual concessão.

97. De todo o modo, os CTT consideram que a utilização de *transponders* (nomeadamente dos *transponders* com as características que fundaram o pedido dos CTT que foi recusado pela deliberação da ANACOM de 22.01.2020, que aprovou a utilização de *transponders* de tecnologia passiva, proibindo os semi-ativos) deveria ser aprovada, sem prejuízo da ANACOM avaliar, em concreto, se a tecnologia aplicada é viável do ponto de vista regulatório. Acresce ainda que a ANACOM inviabilizou o acesso a informação importante para a melhoria da qualidade de serviço que seria possível obter com a tecnologia passiva, *a posteriori* e sem a possibilidade de interferência no processo de medição, uma vez mais sem justificar cabalmente a sua decisão.
98. Por fim, refira-se que os CTT discordam em absoluto da possibilidade de a ANACOM intervir na definição das especificações e do caderno de encargos para a seleção das entidades independentes que avaliam a medição do SU: trata-se, essa proposta, de uma ingerência totalmente injustificada na atividade do PSU, sendo que a ANACOM tem sempre a possibilidade de aferir os resultados do apuramento da qualidade do SU em momento posterior.
99. Tratando-se de entidades independentes – e, pelo menos tendo sido essa a experiência dos CTT, de entidades muito reconhecidas no mercado –, não se vislumbram quaisquer motivos que conduzam à necessidade de a ANACOM intervir na sua seleção, no que manifestamente configuraria uma intervenção na esfera do operador que a decisão de concessionar o serviço há muito abandonou.

### **III.3. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS IQS**

100. No que respeita à verificação do cumprimento dos IQS, a proposta da ANACOM vai no sentido de considerar “*como cumpridos os objetivos de desempenho quando o valor observado do IQS for maior ou igual ao limite inferior do intervalo de confiança a 95% do objetivo de desempenho fixado*”, sendo que “*o valor específico do referido limite inferior dependerá da dimensão (válida) da amostra de cada IQS, do tipo de amostragem utilizada e do respetivo objetivo de desempenho, apenas podendo, portanto, ser calculado após o apuramento dos valores anuais dos IQS*” (pág. 14 do SPD).
101. Já “*no caso dos IQS cuja medição é efetuada com base em todo o universo de envios reais, a ANACOM considerará como cumpridos os objetivos de desempenho quando o valor observado, arredondado à primeira casa decimal, for maior ou igual ao valor objetivo do respetivo IQS*” (pág. 15 do SPD).
102. Relativamente a este aspeto, consideram os CTT que, por um lado, o método de apuramento dos objetivos de qualidade propostos no SPD não é exato, uma vez que o resultado apurado anualmente para cada um é, por regra, uma estimativa obtida por amostragem, a qual, como

referido, para além de uma margem de erro, tem sempre um nível de confiança associado que pode não corresponder à realidade – e que, (também) por esse motivo, a impossibilidade de cumprimento dos objetivos da vertente fiabilidade mantém-se absolutamente intacta.

103. Por outro lado, e apesar de esta ser uma evolução face ao modelo (ainda...) em vigor na atual concessão, a verdade é que este SPD, nesta parte, não elimina a possibilidade de o futuro PSU ser penalizado por falsos incumprimentos, dado que:
- a) os processos de amostragem, para além das margens de erros têm também associados níveis de confiança, no caso 95%. Ou seja, apenas se pode garantir com 95% de confiança que o valor real está contido no intervalo de confiança, logo a utilização da margem superior deste intervalo, por si só, não garante que os CTT não sejam penalizados por falsos incumprimentos;
  - b) a acrescer aos erros estatísticos existem ainda os erros humanos, inerentes à informação prestada pelos painelistas, fator que inequivocamente penaliza os resultados dos IQS. Dados internacionais neste âmbito apontam para um impacto destes últimos erros da ordem de 2 a 3 pontos percentuais.
104. Esta limitação da metodologia de medição foi, aliás, agravada em 2019 e também em 2020, pela proibição da utilização de transponders (referida acima), uma vez que o uso destes equipamentos possibilitava algum nível de mitigação deste tipo de erros.

#### **III.4. CASOS DE FORÇA MAIOR**

105. No que respeita aos casos de força maior, também aqui a ANACOM segue de perto aquilo que se prevê na atual concessão, considerando situações de força maior ou fenómenos externos à capacidade de controlo do PSU *“os factos de terceiros ou naturais, imprevisíveis ou inevitáveis, cujo desencadeamento, evolução e efeitos se produzam independentemente da vontade e da capacidade de controlo do(s) PSU, tais como atos de guerra ou subversão, epidemias, ciclones, tremores de terra, fogo, raio, inundações, greves gerais e quaisquer outros eventos da mesma natureza que prejudiquem as normais condições de aceitação, tratamento, transporte e distribuição dos envios postais”* (pág. 15 do SPD).
106. Para além disso, a ANACOM propõe que as perturbações laborais internas do PSU não sejam consideradas situações de força maior.
107. Quanto a este ponto, deve referir-se que, do ponto de vista dos CTT, a ANACOM lavra em erro grave ao reconduzir a noção de greves gerais àquelas que não se cinjam ao universo dos trabalhadores dos CTT, porquanto:
- a) Tanto o artigo 57.º da Constituição da República Portuguesa como o artigo 530.º do Código do Trabalho configuram a greve como um direito, mas não a definem;

- b) Não sendo definida, muito menos é a mesma objeto de qualquer categorização, pelo que a noção de “greve geral” não corresponde a qualquer conceito normativo, em matéria de regulação das relações de trabalho; e
  - c) A “greve” assenta num axioma basilar à fenomenologia através da qual o conflito coletivo se manifesta. Por isso, a greve é, na sua génese, geral.
108. Tal como já foi exposto, a impossibilidade de reagir a uma “greve”, em conjunto com a definição de objetivos de desempenho de 99,9% e 99,7%, conduz a uma impossibilidade de cumprimento desses objetivos de qualidade.
109. Aliás, e em termos práticos, a greve só não ocorre, é suspensa ou termina quando os interesses dos trabalhadores grevistas são satisfeitos (no todo ou em parte), ou quando o custo da mesma, para os próprios, se mostra insuportável. Assim, para evitar a ocorrência de uma greve (e o inerente incumprimento dos IQS), isso poderia implicar satisfazer, sempre e em qualquer circunstância, toda e qualquer pretensão dos trabalhadores, ainda que financeiramente inviável, organizativamente disruptiva ou desconforme ao quadro legal, em prejuízo não só do PSU, mas igualmente da prestação do próprio SU.
110. Portanto, caso a ANACOM decida manter os objetivos de desempenho em 99,9% e 99,7% (o que, naturalmente, merece total discordância por parte dos CTT), no mínimo terá de flexibilizar os termos em que está construída a cláusula de força maior, passando a admitir (como no passado) que as greves internas do PSU, que são as que têm maior impacto no nível de serviço prestado, possam ser invocadas para efeitos de deduções de registos de período de tempo e fluxos geográficos.

### **III.5. INCUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESEMPENHO**

111. Esta parte do SPD configura, na verdade, um conjunto de inovações de relevo face à regulação da qualidade da prestação do SU atualmente em vigor.
112. Com efeito, e de acordo com o SPD:
- a) *A ANACOM veio, “atendendo a que este mecanismo de compensação constitui um instrumento essencial para promover o cumprimento dos objetivos de desempenho fixados”, por um lado, “rever (aumentar) os limites máximos de compensação que vinham a ser praticados até à data, com vista a reforçar o seu caráter dissuasor de incumprimento” e, por outro, “associar a compensação aplicável ao desvio entre o objetivo e o valor realizado, aplicando compensações mais elevadas quanto maior for o desvio negativo entre o valor realizado e o objetivo” (pág. 16 do SPD); e*
  - b) *“por forma a assegurar maior previsibilidade aos potenciais concorrentes a PSU quanto às regras em vigor no período de designação”, veio fixar as importâncias relativas (“IR”) de cada IQS tendo em conta os valores das mesmas em 2019 e 2020, mas –*

e esta é a novidade – atualizando-as “no sentido de permitir que a sua soma iguale 100%” (pág. 17 do SPD).

113. Do ponto de vista da ANACOM, estas regras permitem “criar incentivos ao(s) PSU para procurar atingir os valores objetivo de todos e qualquer IQS, pois sabe que a penalização máxima não será aplicada se pelo menos o objetivo de um IQS for atingido” (pág. 17 do SPD).
114. Ora, esta afirmação só pode resultar de um infeliz equívoco: estas regras não criam, de todo, incentivos para o PSU; antes, prejudicam-no de sobremaneira, uma vez que, sendo grande parte dos IQS propostos no SPD de cumprimento impossível e os restantes de cumprimento muitíssimo difícil (talvez possível em alguns meses, mas praticamente impossíveis, de forma consistente e no final do ano) e oneroso, não há grande margem para que a dedução que vier ser aplicada se situe num valor muito inferior aos 3% ora propostos.
115. Com efeito, e sem prejuízo da redução para um total de 100% da IR dos IQS por comparação aos 200% atualmente existente (e que os CTT sempre criticaram) ser uma medida positiva, a verdade é que a circunstância de as deduções máximas terem aumentado (em 200% e 500%, note-se!) acabam por retirar qualquer valor a esta medida.
116. Uma dedução máxima de 3% em todos os serviços prestados pelo futuro SU, se se tomar em consideração os serviços que os CTT atualmente prestam, podem ter um impacto financeiro na ordem dos **[Informação confidencial]**, o que constitui, por mais que se queira ignorar, um entrave adicional ao interesse que os operadores postais possam ter em ser os próximos PSU.
117. É, esta penalização, uma proposta sem paralelo a nível europeu, indo muito para além daquilo que se prevê nos restantes países europeus, nos quais existem penalizações: de acordo com os dados disponibilizados pela *Cullen International*<sup>5</sup>, os valores ora propostos superam em 20 vezes (vinte vezes!) os valores máximos conhecidos para as penalizações aplicadas nesses (poucos) países, o que, naturalmente, não tem qualquer justificação.
118. Por este motivo, os CTT consideram que a IR de, pelo menos, os IQS na vertente fiabilidade deveria ser reduzida, sob pena de, havendo um futuro PSU, este ser, cumulativamente, ano após ano, muitíssimo prejudicado pela aplicação das deduções ora propostas.
119. Uma solução a este propósito poderá ser a de reduzir a metade a IR destes IQS, compensando pelo aumento para o dobro dos IQS na vertente velocidade; uma outra, que os CTT consideram muitíssimo mais justa, é desconsiderar, para efeito do cálculo aqui em causa, os IQS na vertente fiabilidade: sendo o seu cumprimento impossível, na verdade aquilo que a ANACOM está a dizer ao futuro PSU é que a dedução de 1,35% (os IQS nesta vertente têm uma importância relativa de 45%) pode ser tomada como quase certa; e uma outra, ainda,

---

<sup>5</sup> Cullen International, “Definition of Universal Service Obligation – quality transit times”, publicado a 25 de março de 2020

passa pela definição de objetivos mais razoáveis, estendendo-se, por exemplo, o tempo de entrega a considerar.

120. E não se diga que a circunstância de se prever uma fórmula de penalização progressiva invalida o que ora se disse: sendo a diferença de 1,1% bastante para que se aplique a dedução máxima (para objetivos de 99,9 e 99,7%, significa a obrigatoriedade de cumprimento de 98,8 e 98,6%, o que são, claro, objetivos muito exigentes), e tomando em consideração, por facilidade de comparação, os objetivos atingidos pelos CTT em 2019, teria sido aplicado ao PSU uma dedução de 2,7%, correspondendo a um valor na ordem dos **[Informação confidencial]** (em cima dos enormes custos acrescidos em que a empresa foi obrigada a incorrer para se aproximar o mais possível do seu cumprimento).
121. Para além deste aspeto, é também muito importante ter em consideração que, como se referiu, a circunstância de serem propostos neste SPD tantos IQS (e com objetivos tão exigentes) implica elevadíssimos custos de medição, sendo que essa exigência implica que a operação do PSU seja forçada para se ajustar a picos de tráfego e não para volumes médios, o que tem, também, custos muito elevados.
122. São, todos estes, aspetos que deveriam ser considerados pela ANACOM e que, mantendo-se tal como propostos no SPD, colocarão em causa a sustentabilidade da prestação do SU.

### **III.6. DIVULGAÇÃO AOS UTILIZADORES**

123. Estando a matéria da divulgação aos utilizadores tratado em consulta pública autónoma, os CTT remetem a sua posição para os comentários que, nessa sede, venham a apresentar.

### **III.7. COMUNICAÇÃO À ANACOM**

124. As regras propostas no SPD a este respeito são as que se aplicam atualmente aos CTT enquanto PSU.
125. Sem prejuízo da comunicação à ANACOM das informações relativas ao cumprimento dos IQS, que os CTT consideram corretas, realçam três aspetos que, do seu ponto de vista, merecem uma revisão por parte da ANACOM:
  - a) Por um lado, a ANACOM propõe que a informação disponibilizada aos utilizadores relativa à qualidade do serviço prestado pelo PSU deve acompanhar o relatório com informação sobre os níveis anuais de qualidade registados no ano, bem como o relatório com informação sobre os níveis de qualidade registados no último trimestre do ano (que deve ser remetido até 31 de março do ano seguinte). Os CTT consideram que, como tem acontecido durante a presente concessão, a informação a afixar em

estabelecimentos postais tenha de se manter com data limite até final de abril (e não março);

- b) Por outro lado, os CTT consideram muitíssimo excessivo que a entidade independente contratada pelos CTT para proceder à medição dos níveis de qualidade de serviço tenham, se solicitados pela ANACOM, de prestar informações “para acompanhar a medição e aferir dos níveis de desempenho do PSU à luz dos objetivos definidos”: como se referiu acima, a ANACOM tem acesso ao relatório produzido por essa entidade – que, repita-se, é, por definição e por isso garantidamente, totalmente independente –, não se vendo quaisquer motivos que conduzam a esta excessiva ingerência;
- c) Por fim, refira-se apenas que a ANACOM não deveria divulgar informações que não constem da informação (anual) a divulgar pelo PSU aos utilizadores, conforme vem previsto. Sendo esse o caso, perde todo o sentido que a divulgação aos utilizadores que se exige que o PSU realize, sendo que, de qualquer forma, não deve caber à ANACOM a escolha dos dados que considera deverem ser divulgados. A manter-se uma obrigação deste género, devia prever-se a prévia audição do PSU.

### **III.8. ENTRADA EM VIGOR E VIGÊNCIA**

- 126. Por fim, vem a ANACOM propor que *“os PQS e IQS que agora se definem, bem como as obrigações relacionadas, nomeadamente no que se refere à aplicação do mecanismo de compensação e à prestação de informação aos utilizadores e à ANACOM, devem vigorar logo que se inicie a prestação do SU pela(s) entidade(s) que seja(m) designada(s) para esse efeito após o final da atual concessão”* (pág. 21 do SPD).
- 127. Adicionalmente, *“e com vista a garantir estabilidade quanto à qualidade do serviço prestado no âmbito do SU e a fomentar a confiança dos utilizadores nos serviços, entende-se ser adequado que estes PQS, IQS e obrigações relacionadas vigorem durante todo o período de vigência do(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s) entre o Estado português e o(s) PSU que vier(em) a ser designado(s)”* (pág. 21 do SPD).
- 128. Para além de tudo isto, vem também previsto que *“a ANACOM, no quadro das suas atribuições e competências, poderá rever os PQS, IQS e obrigações relacionadas que agora se definem, em casos justificados”* (pág. 21 do SPD).
- 129. Relativamente a tudo isto, consideram os CTT que a previsibilidade é um aspeto importante a ter em consideração, mas que a circunstância de a ANACOM poder, *“em casos justificados”* (seja lá o que isso for...), alterar as condições previstas no SPD, traz, naturalmente, preocupação (quando, claro, essas alterações forem no sentido de tornar ainda mais exigentes os objetivos de qualidade, tal como tem vindo a acontecer desde 2018).
- 130. Podendo a ANACOM, nos termos da Lei Postal, definir os parâmetros de qualidade de serviço para períodos superiores a três anos, ou seja, durante todo o período de vigência da futura

concessão, seria fundamental prever no SPD quais os casos justificados que poderão levar a ANACOM a rever a sua posição. De outra forma, não existe segurança ou previsibilidade jurídica necessária para incentivar a participação no futuro procedimento de designação do(s) PSU, a não ser que se crie um mecanismo de reposição do equilíbrio económico-financeiro ou de compensação.

#### **IV. CONCLUSÕES**

- (i) Este SPD, ao seguir de perto a Deliberação 2018, acaba por propor trazer para a nova concessão – e para o(s) novo(s) PSU – exigências de qualidade que, do ponto de vista dos CTT, são totalmente desmedidas, desproporcionais e, em muitos casos, de cumprimento impossível.
- (ii) Sendo o quadro regulatório proposto no SPD aquele que vigorará na próxima concessão para a prestação do SU, a futura concessão não irá atrair interesse por parte de qualquer operador postal, correndo-se o risco do futuro procedimento ficar deserto.
- (iii) O atual quadro de prestação do SU (em Portugal e na Europa) é, hoje, muito distinto do existente há 5, 10 e 20 anos, sendo que esta diferença não implica – nem justifica, pelo contrário – a definição de um quadro de regulação da qualidade tão exigente, não existindo de todo em todo fundamentos para que o futuro PSU tenha de cumprir com os objetivos propostos no SPD.
- (iv) Por outro lado, o SPD propõe a existência de indicadores de qualidade impossíveis de cumprir (ou, pelo menos, impossíveis de cumprir de forma consistente, ao longo de um ano).
- (v) Os IQS de fiabilidade não admitem qualquer margem para erro humano ou da máquina: como facilmente se compreende, é inevitável que nas várias fases da cadeia operacional se verifiquem falhas ou erros, endógenos ou exógenos aos operadores postais, através de ação humana ou de máquina, que influenciam negativamente (e potencialmente de forma irremediável) a qualidade de serviço do SU.
- (vi) Para além disso, o método de medição dos IQS é, intrinsecamente, pouco rigoroso, uma vez que o resultado apurado anualmente para a maioria dos IQS é uma estimativa obtida por amostragem, a qual, para além de uma margem de erro, tem sempre um nível de confiança associado que pode não corresponder à realidade.
- (vii) Por fim, os IQS propostos para vigorar na futura concessão não permitem acautelar situações fora da esfera de controlo do PSU, o que é muitíssimo preocupante e coloca totalmente em causa o cumprimento dos mesmos.
- (viii) Para além de tudo isto, é importante ainda referir que o SPD prevê uma penalização por incumprimento dos IQS muitíssimo gravosa para o futuro PSU e que vai muito para além do que se prevê adicionalmente, o que, a acrescentar à impossibilidade de cumprimento de grande parte dos IQS, torna a prestação do SPU insustentável.
- (ix) Os CTT apelam à revisão do projeto de decisão, em linha com as melhores práticas europeias sobre a matéria, antecedida de uma análise de custo benefício, estando, como sempre, disponíveis para contribuir para um regime focado na prestação de um serviço irrepreensível aos utilizadores, evitando a dispersão de recursos em processos burocráticos e dispendiosos que em nada os beneficiam.