



Exma Senhora

Presidente da

ANACOM

Data: 25 de julho de 2014

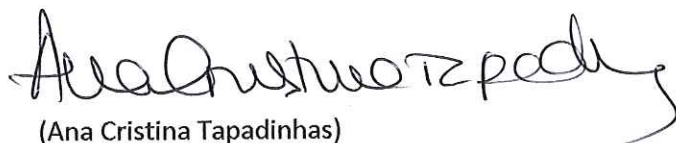
N. Refª : PARC-000247-2014

Assunto: Sentido Provável de Decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços

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

Com os meus melhores cumprimentos,

A Adjunta do Secretário-Geral



(Ana Cristina Tapadinhas)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registrado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decolx@deco.pt - www.deco.proteste.pt
Rua Artilharia 1, 79 - 4º — 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99

1. Introdução

Desde 1997, com a data da criação da primeira Diretiva Comunitária, o objetivo principal da política postal europeia e, conseqüentemente, nacional, tem sido a garantia de um serviço universal sustentável e de alta qualidade para todos os clientes e consumidores. Por este motivo, a União Europeia optou por proceder a uma abertura, cautelosa e gradual, dos mercados postais, de forma a garantir uma liberalização que seja eficaz, tenha qualidade e permita um acesso universal a estes serviços.

A Diretiva 2008/6/CE veio complementar as anteriores Diretivas, aprofundando o quadro liberatório e criando um conjunto de imposições aos Estados-membros, das quais destacamos as seguintes:

- a) Os Estados-membros deveriam assegurar que os utilizadores usufruíssem do direito a um serviço universal que envolvesse uma oferta permanente de serviços postais com uma qualidade especificada, prestados em todos os pontos do território, a preços acessíveis;
- b) Cada Estado-membro deveria providenciar para que a prestação do serviço universal satisfizesse a oferta de serviços idênticos aos utilizadores em condições comparáveis, sem qualquer tipo de discriminação;
- c) A prestação do serviço universal não deveria ser interrompida ou suspensa, salvo em casos de força maior, exigindo-se, inclusive, que esta evoluísse em função dos desenvolvimentos técnicos, económicos e sociais e das necessidades dos utilizadores;

Esta Diretiva constituiu, na verdade, a última etapa comunitária no sentido de permitir uma abertura gradual do mercado dos serviços postais.

2. Teor do Projeto

O presente projeto de decisão, decorre da deliberação de 26 de junho de 2014, no âmbito da qual o ICP-ANACOM aprovou um sentido provável de decisão relativo à proposta revista de objetivos e regras de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, apresentada pelos CTT – Correios de Portugal em 29 de maio de 2014, na sequência da rejeição por esta autoridade, por deliberação de 10 de abril, da primeira proposta dos CTT.

Esta Autoridade entende que, apesar das alterações face à versão inicial, a presente proposta ainda não corresponde às necessidades dos utilizadores nos termos do quadro legal vigente, tendo decidido fixar os objetivos de densidade no que respeita a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal afeta à concessão e fixar os objetivos de ofertas mínimas de serviços, incluindo as regras sobre períodos mínimos de funcionamento dos estabelecimentos postais.

Este projeto de decisão será, necessariamente, submetido a audiência prévia dos CTT e à audição dos utilizadores, nomeadamente, a DECO – Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores, enquanto legítima representante dos mesmos.

3. Apreciação Genérica

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

Lamenta, no entanto, esta Associação que esta ótica não tenha prevalecido e que, nos termos do Decreto-Lei nº 160/2013 de 19 de novembro, que alterou e republicou as Bases de Concessão do Serviço Postal Universal, essa competência seja mantida na esfera da concessionária, a qual, deverá, no entanto comunicar ao regulador os objetivos propostos (conforme o nº 1 da Base XV), restando a esta Autoridade, caso fundamentadamente entenda que os objetivos e regras apresentados não correspondem às necessidades dos utilizadores, notificar a concessionária para que proceda à sua revisão (cfr. o n.º 5 da Base XV), e só após esta revisão, se entender que os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços apresentados pela concessionária continuam a não corresponder às necessidades dos utilizadores, o ICP-ANACOM emite uma deliberação, ouvidos os utilizadores e a concessionária, na qual fixa os referidos objetivos e regras (cfr. o n.º 6 da Base XV).

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

Por outro lado, questiona a DECO o que poderá suceder no caso de a concessionária não cumprir os objetivos definidos na deliberação prevista no nº 5. Cremos que a solução mais adequada, deverá ocorrer, sem prejuízo da possibilidade de sequestro ou rescisão da concessão, a penalização da concessionária, nomeadamente, nos moldes definidos na Base XXVII que determina a aplicação de multas contratuais até ao montante de €565.000,00.

No n.º 2 da Base XV apresentam-se os fatores que a concessionária deve ter em conta para definir os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços. Sem prejuízo de entendemos que essa definição deve competir ao ICP-ANACOM, ouvida a concessionária, entendemos que os fatores, de inegável importância, são apresentados de forma vaga e que seria preferível que a lei fosse concreta a este

respeito (por exemplo, definindo distâncias máximas entre pontos de acesso à rede postal, etc.).

É fundamental que os objetivos que venham a ser fixados garantam a todos o acesso permanente, em paridade de condições, aos serviços que compõem o serviço postal universal, qualquer que seja o ponto do território nacional onde se encontrem.

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

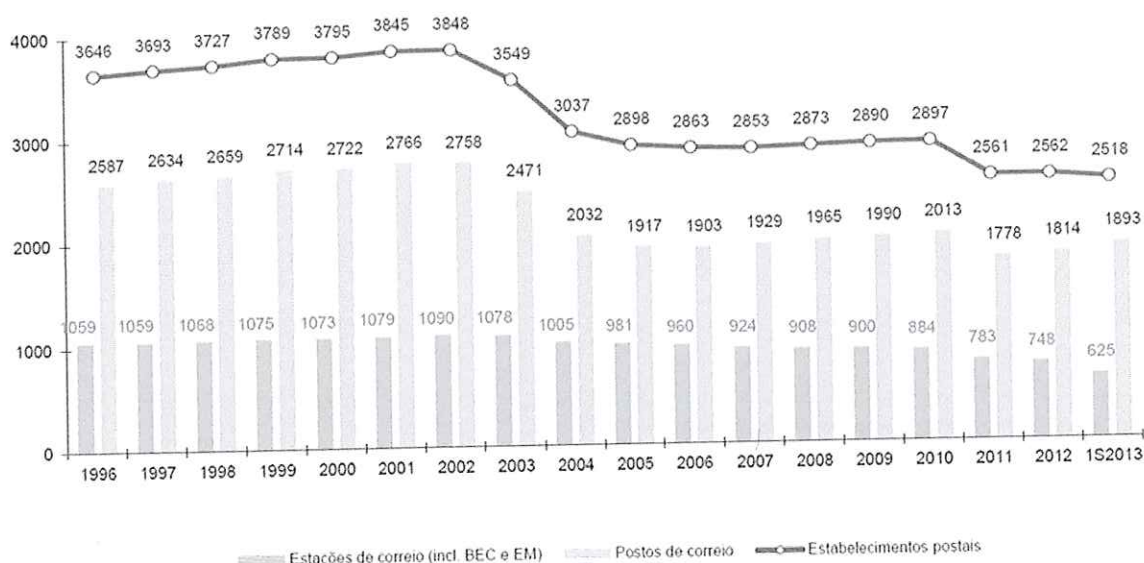
No que diz respeito ao projeto de decisão propriamente dito, além dos prazos de encaminhamento, da regularidade e da fiabilidade dos serviços, a densidade dos pontos de acesso à rede postal, a fiscalização dos padrões de qualidade e o próprio tratamento das reclamações constituem um aspeto fulcral para a satisfação de padrões adequados de qualidade do serviço postal universal e para uma efetiva acessibilidade deste a todos os cidadãos.

A este propósito, sem prejuízo de compreender a necessidade de uma gestão eficiente, a DECO encara com bastante preocupação o decréscimo acentuado do número de estabelecimentos postais que se tem vindo a registar desde o ano de 2002. Como demonstra o Gráfico infra¹, o número de estações de correio (incluindo BEC e EM)

¹ Rede de Estabelecimentos Postais Relativos aos CTT – Correios de Portugal, S.A., no Final do 1.º Semestre de 2013, ANACOM

passou de 1090, em 2002, para 625 no final do primeiro semestre de 2013, uma redução de quase 42 por cento. No mesmo período o número de postos de correio teve um decréscimo de mais de 31%, passando de 2758 para 1893. Deste modo, o número total de estabelecimentos postais baixou, nesse espaço de tempo, de 3848 para 2518, o que representa uma redução de quase 35%, com a consequente degradação do índice de cobertura (área média por estabelecimento postal fixo) e do índice de densidade (número médio de habitantes por estabelecimento postal fixo). Importa ainda referir que todas as estações de correio prestavam a totalidade dos serviços concessionados e 27,4% dos postos de correio não prestavam todos os serviços concessionados, o que significa que 20,6% do total de estabelecimentos postais não prestavam a totalidade dos serviços concessionados.

Gráfico 1. Evolução do número de estabelecimentos postais (EP)



Fonte: Dados CTT.

Nota: Valores correspondentes ao final do período indicado.

http://www.anacom.pt/streaming/Rede_estabelecimentos_postais_CTT_1sem2013.pdf?contentId=1185807&field=ATTACHED_FILE

Apesar de não dispormos dos números desagregados para estações de correio e postos de correio, de acordo com os dados disponibilizados, no final do ano de 2013 o número total de estabelecimentos postais correspondia a 2443, uma redução de 75 estabelecimentos postais face ao total do primeiro semestre do ano. Ou seja, entre o ano de 2010 e o final do ano de 2013 o número total de estabelecimentos postais sofreu uma redução de quase 16 por cento (em apenas três anos).

Depois de, em 2013, ter sido dado a entender às populações que o processo de reorganização da rede de estabelecimentos postais estaria concluído e que não se perspectivavam novos encerramentos, é com enorme surpresa que esta Associação verifica que a proposta revista dos CTT, objeto da presente deliberação da ANACOM, deixa antever que o número total de estabelecimentos postais poderá, ainda reduzir, até 2296 no triénio 2014 – 2016, no que a verificar-se corresponderá a uma redução de cerca de 6% face a 2013 e de quase 21% face ao número total de estabelecimentos postais existente no final de 2010.

O redimensionamento da rede de estabelecimentos postais, com redução do número total de estabelecimentos postais e, em particular, do número de estações de correio, é motivo de particular inquietação para os consumidores. A dimensão assumida por essa redução nos últimos anos e a que se perspetiva para o próximo triénio leva a DECO a considerar que pode estar em causa a efetiva acessibilidade de muitas populações aos serviços que compõem o cabaz do serviço universal, em particular àqueles que não estão disponíveis em todos os postos de correio, como as encomendas. Naturalmente, de forma condicionada, a redução do número de estabelecimentos postais fará com que os utilizadores dos estabelecimentos encerrados passem a dirigir-se aos estabelecimentos que se encontrem mais próximos da sua zona, aumentando os tempos de espera nesses locais, com a conseqüente degradação da qualidade de serviço.

Uma questão da maior importância que decorre em particular do encerramento de estações de correio e do agenciamento do serviço a terceiros, pelos CTT, tem a ver com

a continuidade da prestação, aspeto fundamental quando falamos de serviço universal. No caso dos postos de correio, se as Juntas de Freguesia e entidades privadas com quem os CTT têm parceria vierem a perder o interesse e não quiserem manter os contratos, não há garantia que sejam encontrados terceiros substitutos, estando em causa a continuidade da prestação do serviço nessas localidades. Por outro lado, mesmo no que diz respeito à atuação a estes terceiros, o certo é, como se tem verificado, a qualidade de serviço em muitos dos estabelecimentos de terceiros não respeita a qualidade de serviço legalmente exigida, como também, os mesmos dispõem de sistemas de tratamento de reclamações completamente díspares e sem sujeição a quaisquer obrigações mínimas. Veja-se, inclusive, que estes estabelecimentos (que se destinam à prática de outros serviços) ao disporem de um Livro de Reclamações, o mesmo visa apenas essa prestação de serviços, não tendo os mesmos qualquer instrumento de reclamação legalmente admitido no âmbito dos serviços postais, distorcendo a natureza deste serviço universal e, conseqüentemente, violando os direitos dos consumidores.

Acresce que o encerramento de estações cria dificuldades a muitas populações no acesso a serviços fora do âmbito do serviço universal que são disponibilizados pelos CTT nos balcões próprios, contribuindo efetivamente para o aumento das desigualdades e assimetrias regionais, sempre em prejuízo das populações mais isoladas do país.

Sendo os serviços postais um fator que concorre para a coesão sócio económica das populações, não pode a DECO concordar com qualquer definição de objetivos de densidade da rede postal que possa gerar um aumento das dificuldades de acesso ao serviço postal universal, como acontece com os objetivos revistos apresentados pelos CTT, apesar destes serem consideravelmente melhores do que os constantes da proposta inicial. Para esta posição da DECO pesa o facto de não ser apresentada qualquer fundamentação que sustente os objetivos propostos e a possibilidade de redução do número total de estabelecimentos postais que lhes é inerente – A este propósito, cabe-nos salientar que a redução do tráfego postal não é critério suficiente. Esta falta de fundamentação permite-nos suspeitar que os objetivos (e respetivos

indicadores) propostos foram desenhados “à medida” para permitir atingir a redução do número de estabelecimentos postais almejada pelos CTT, numa inversão da lógica inerente ao serviço universal acessível a todos os cidadãos em qualquer ponto do território nacional. De facto, vários dos indicadores propostos pelos CTT relativos aos objetivos de densidade da rede postal para o próximo triénio representam uma degradação face à situação registada no final do ano de 2013.

O projeto leva-nos a pressupor que o ICP-ANACOM não valoriza essas diferenças e entende que os indicadores propostos pelos CTT na proposta revista vão ao encontro do manifestado por esta Autoridade, propondo os CTT valores objetivo muito próximos aos verificados no final de 2013. Apesar de concordarmos que a proposta revista representa uma melhoria considerável face à proposta inicialmente apresentada pelos CTT, subsiste a questão de saber se a situação verificada no final de 2013 corresponde ao que seria desejável numa perspetiva de assegurar a disponibilidade e acessibilidade aos serviços que integram o serviço postal universal e quanto a isso não vislumbra esta Associação qualquer fundamentação para além da comparação com as práticas de outros países europeias, o que consideramos que não é, por si só, suficiente.

Mesmo aceitando os indicadores propostos pelos CTT, o ICP-ANACOM entendeu fixar um outro indicador que estabelece que, em freguesias com população residente entre 10 000 e 20 000 habitantes, a concessionária deve assegurar pelo menos um estabelecimento postal que presta a totalidade dos serviços concessionados, o que consideramos que permitirá aos utilizadores dispor de maiores garantias.

4. Apreciação Específica

Densidade dos Marcos e Caixas de Correio

A DECO congratula-se com o facto de o ICP-ANACOM discordar dos valores propostos pelos CTT para os indicadores relativos à densidade dos marcos e caixas do correio, considerando apenas adequada a progressão proposta para a percentagem de

freguesias onde se encontrem instalados marcos e caixas de correio, que deverá atingir os 100% no 2.º trimestre de 2015.

Apesar da quebra que se verifica no tráfego de serviços postais, em particular do tráfego de correspondências, nada justifica a proposta dos CTT de que, a nível nacional, o número de habitantes por marcos e caixas de correio seja inferior ou igual a 1 200 habitantes, quando no final de 2013 o valor deste indicador era de 1 173 habitantes, já bastante acima dos 728 habitantes por marco e caixa de correio registado em 2010 – correspondendo a uma redução absoluta do número de marcos e caixas de correio de 14 485 em 2010 para 9 032 em 2013 e que passaria a poder reduzir-se para 8 785 nos três anos de vigência dos objetivos.

Com efeito, como reconhece o ICP-ANACOM e como demonstram todos os dados disponíveis, particularmente a partir de 2010, os CTT têm vindo a reduzir significativamente o parque de marcos e caixas de correio (redução superior a 29% entre 2010 e 2012 e de quase 41% entre 2009 e 2013), sendo mesmo, Portugal, um dos exemplos que, a nível, europeu, mais tem reduzido o parque destes equipamentos, comparando este país desfavoravelmente com a média dos restantes países da União Europeia.

Nestas circunstâncias a DECO considera bastante positivo que o ICP-ANACOM venha ora impor aos CTT uma melhoria face à situação registada no final de 2013, obrigando a que, a nível nacional, o número de habitantes por ponto de acesso a marcos e caixas de correio passe a ser inferior ou igual a 1 100 habitantes (e não inferior ou igual a 1 200 habitantes como propunham os CTT), contra os 1 173 habitantes por marco registados em 2013. O valor imposto para este indicador corresponde a, pelo menos, 9 602 pontos de acesso a marcos e caixas de correio, um aumento de quase 600 pontos de acesso face à situação existente no final de 2013.

Uma vez que da proposta dos CTT já resultava a criação de 415 novos pontos de acesso a marcos e caixas de correio, correspondentes ao número de freguesias onde, no final

do ano de 2013, estes equipamentos não existiam, o objetivo agora definido pelo ICP-ANACOM resulta na implantação de cerca de 185 pontos de acesso adicionais e na manutenção dos existentes no final de 2013.

Ofertas Mínimas de Serviços

Em relação aos indicadores de ofertas mínimas de serviços, os objetivos fixados vão no sentido da manutenção da situação registada no final de 2013. Não dispomos de dados que nos permitam avaliar se essa situação corresponde efetivamente a uma resposta adequada às necessidades das populações. Contudo, saudamos o facto de, em princípio, os valores fixados para os vários indicadores, pelo menos, não perspetivarem um agravamento da situação. O facto de se criar um indicador que fixa a distância máxima para a totalidade da população a um estabelecimento postal que ofereça a totalidade dos serviços postais concessionados destinados ao segmento ocasional é um aspeto que consideramos positivo, apesar de acharmos que o valor de 30 000 metros fixado para essa distância máxima não é muito ambicioso.

O facto de se determinar que, nas zonas rurais, para a população que se encontre a uma distância superior a 10 000 metros do estabelecimento postal mais próximo, os carteiros executam também operações de atendimento ambulante, que compreendem, designadamente, a venda de selos e envelopes pré-franquiados, a aceitação de correspondência não registada e registada e o pagamento de vales, contribui para atenuar o impacto que a distância aos estabelecimentos postais tem na acessibilidade aos serviços por parte destas populações, sendo entendida positivamente pela DECO, mas apenas na medida em que não promova a substituição de estabelecimentos postais por “serviços itinerantes” prestados pelos carteiros.

Por fim, incumbe, ainda a esta Associação referir que o reporte trimestral pelos CTT ao ICP-ANACOM sobre os valores verificados para os objetivos que sejam fixados, incluindo informação específica sobre os estabelecimentos postais e marcos e caixas de correio

em funcionamento no final de cada período de reporte e as alterações ocorridas em cada período e o respetivo motivo, é um aspeto positivo a destacar. É importante que o ICP-ANACOM torne, também, pública essa informação.

A DECO considera ainda que seria de todo o interesse para os utilizadores que a concessionária disponibilizasse, de forma acessível, na sua página da Internet, informação sobre todos os postos de correios, respetiva localização, horário de atendimento e serviços prestados. Esperamos que esta obrigação seja imposta pelo ICP-ANACOM.

Além do reporte trimestral pelos CTT ao ICP-ANACOM, destaca-se o facto de se prever a possibilidade de os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços serem revistos antes do termo da sua vigência se circunstâncias excecionais assim o justificarem. No entanto, a DECO entende que carece de clarificação o conceito de *circunstâncias excecionais* e que importa, também, que fique estabelecido a quem compete validar essa excecionalidade.

Por último, constatamos que se encontra omissa do sentido provável de decisão matéria relacionada com penalizações a aplicar em caso de incumprimento pela concessionária dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços. A DECO considera fundamental que esta matéria seja fixada, pois ela deve estar como fator *ex-ante* de pressão regulatória.