

Exma Senhora

Presidente da

ANACOM

Data: 29 de agosto de 2014

N. Refª : PARC-000305-2013

Assunto: Sentido provável de decisão sobre os critérios de formação dos preços do serviço postal universal

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

Com os meus melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Jorge Morgado".

(Jorge Morgado)

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, por forma a garantir uma liberalização que fosse eficaz, tivesse qualidade e permitisse 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 usufríssem 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.

A Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal), alterada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro e pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril, estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.

De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º, a Lei Postal visa definir as condições de prestação de serviços postais em plena concorrência; assegurar a prestação eficiente e sustentável de um serviço postal universal; e estabelecer os direitos e interesses dos utilizadores, em especial dos consumidores. Na prossecução destes objetivos, devem ser observados, entre outros, os seguintes princípios (artigo 2.º, n.º 2): assegurar a existência, disponibilidade, acessibilidade e a qualidade do serviço universal; assegurar a sustentabilidade e viabilidade económico-financeira da prestação do serviço universal; e assegurar a proteção dos utilizadores no seu relacionamento com os prestadores de serviços postais, designadamente no tratamento e resolução de reclamações.

Nos termos da Lei Postal, o serviço universal é entendido como a oferta de serviços postais definida na Lei, com qualidade especificada, disponível de forma permanente em todo o território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando a satisfação das necessidades de comunicação da população e das atividades económicas e sociais (artigo 10.º, n.º 1). O serviço universal integra, no âmbito nacional e internacional (artigo 12.º): um serviço postal de envios de correspondências (excluindo a publicidade endereçada), de livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas até 2 kg de peso e de encomendas postais até 10 kg de peso, um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado. Compreende ainda a entrega no território nacional de encomendas postais recebidas de outros Estados-Membros da União Europeia com peso até 20 kg.

Compete ao ICP-ANACOM, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, fixar, para um período

plurianual mínimo de três anos, os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal.

Segundo a Lei Postal, a formação dos preços dos serviços postais que integram a oferta do serviço universal obedece aos seguintes princípios (n.º 1 do artigo 14.º): acessibilidade a todos os utilizadores; orientação para os custos, devendo os preços incentivar uma prestação eficiente do serviço universal; transparência e não discriminação.

No quadro destes princípios, o ICP-ANACOM pode: determinar, por motivos de interesse público, devidamente fundamentados, a uniformidade tarifária no serviço de correspondência com peso inferior a 50 g, com aplicação de um preço único em todo o território, sem prejuízo de o prestador do serviço universal (CTT) celebrar com os utilizadores acordos individuais em matéria de preços especiais; impor mecanismos de controlo de preços, incluindo limites máximos de preços, na medida em que isso seja necessário para promover a concorrência ou defender os interesses dos utilizadores; determinar que alguns serviços postais destinados a serem utilizados por cegos e amblíopes sejam prestados gratuitamente.

Em caso de incumprimento dos objetivos de desempenho (de qualidade) associados à prestação do serviço universal, o ICP-ANACOM deve, de acordo com os princípios da proporcionalidade, da adequação, da não discriminação e da transparência, aplicar mecanismos de compensação destinados aos utilizadores do serviço universal. Encontra-se transitoriamente em vigor o Convénio de Qualidade do Serviço Postal Universal, celebrado entre o ICP-ANACOM e os CTT em 10 de julho de 2008, tendo em 1 de agosto de 2014 esta entidade reguladora colocado em consulta a deliberação que visa fixar os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal para o triénio 2015 a 2017.

A presente deliberação visa, no quadro das competências do ICP-ANACOM, fixar os critérios a que deve obedecer a formação dos preços dos serviços postais que integram o serviço universal, prestados pelos CTT – Correios de Portugal, SA (CTT), ao abrigo da

Lei Postal, a vigorarem no triénio 2015 a 2017. Estes critérios irão substituir as regras definidas no Convénio de preços do serviço postal universal, de 10 de julho de 2008, com as alterações que lhe foram introduzidas em 9 de julho de 2010, que se encontra transitoriamente em vigor, nos termos do n.º 7 do artigo 57.º da Lei Postal.

A capacidade de intervenção do ICP-ANACOM centra-se na previsão da evolução do tráfego e da inflação e suas implicações, assim como na escolha dos instrumentos concretos de regulação, no caso a determinação de uma regra de preços.

Balanceando a incerteza quanto à evolução futura da procura dos serviços postais de correspondências, correio editorial e encomendas com a garantia da estabilidade e previsibilidade regulatória, pretende o ICP-ANACOM definir uma regra de preços, a aplicar num período de vigência de três anos, que contrabalance as previsões de evolução dos custos unitários no período 2015-2017, resultante das previsões de evolução do tráfego e dos custos neste período. Segundo o ICP-ANACOM, este *price cap*, simultaneamente, permite incentivar o prestador de serviço universal para continuar a implementar medidas de eficiência na prestação do serviço postal universal, atendendo a que oferece incentivos ao operador para minimizar os seus custos, dado que, caso o operador consiga reduzir os custos abaixo dos níveis previstos aquando da definição da variação máxima de preços, então este poderá reter os lucros excedentes, pelo menos até que a variação máxima de preços seja revista.

2. Apreciação do teor do documento

A DECO tem defendido, desde sempre, a garantia, em todo o território nacional, de um serviço postal universal sustentável e de alta qualidade para todos os cidadãos. Deste modo, não podemos deixar de concordar, genericamente, com a aplicação dos princípios de transparência e não discriminação e da uniformidade tarifária. No que diz respeito aos princípios da orientação para os custos e acessibilidade, que consideramos igualmente importantes, não podemos deixar de salientar o facto de se partir do princípio de que o prestador do serviço universal (CTT) está a trabalhar de forma custo-

eficiente. Neste sentido questionamos sobre como será possível garantir esta situação. De facto, do documento não consta qualquer comparação a nível internacional que permita aferir essa premissa. Por outro lado, o próprio conceito de acessibilidade sofre de alguma falta de definição objetiva, para além do recurso ao instrumento de price cap. Sem prejuízo do reconhecimento dos princípios, a DECO não pode deixar de criticar a falta de dados analíticos e quantificados do operador CTT tendo em vista a fundamentação dos preços propostos. De facto, por exemplo, toda a informação relativa a margens está classificada como informação confidencial, impedindo esta Associação de se pronunciar com maior objetividade sobre o documento. Note-se que o próprio parecer da Comissão Especializada do Conselho Consultivo do ICP-ANACOM a respeito do sentido provável de decisão sobre os critérios de fixação dos preços do serviço postal universal, aprovado por deliberação de 29 de julho de 2013 (e agora extinto por inutilidade superveniente), refere que 'o Conselho Consultivo recomenda que seja ponderado o perímetro de confidencialidade definido para informação disponível porquanto a sua extensão dificulta a análise e condiciona a formação de uma opinião ou parecer que se requer o mais fundamentado possível'

No que diz respeito à regra de variação máxima de preços instituída, e sem prejuízo de aceitarmos que o price cap pode contribuir tendencialmente para uma melhoria da eficiência operacional, gostaríamos de destacar que os serviços sofreram um grande aumento nominal de preços em 2013 e em 2014. O aumento médio global dos preços situou-se em 4,2 por cento em 2013 (com um aumento de 3,7 por cento em abril e uma subida adicional de cerca de 0,5 por cento em novembro 2013) a que se somaram 2,6 por cento em 2014.

Não vislumbramos objetivamente qual o fator de eficiência assumido pelo regulador na sua proposta. Pelo contrário, só assistimos à possibilidade de aumentos superiores à inflação, com a variação média ponderada dos preços do cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas, abrangidos pelo artigo 14.º da Lei Postal, a não poder ser, em 2015, superior a IPC + 0.8%, em termos médios nominais, e

em cada um dos anos seguintes a não poder ser superior a $IPC + FCIPC + 0.8\% + FCQ$, também em termos médios nominais.

No que diz respeito à acessibilidade de preços e “como forma de proteção dos utilizadores”, estabelece-se que o preço dos envios de correio normal nacional com peso até 20 g, aplicáveis ao segmento ocasional de utilizadores não pode sofrer uma variação anual do preço (em cada um dos anos 2015, 2016 e 2017), quer pontual quer em termos médios anuais, superior a 7,5 por cento, em termos nominais. É um limite demasiado elevado para os utilizadores que pretende proteger e não concordamos com esse valor, que nem é defendido metodologicamente no documento apresentado pelo regulador. Com esta regra, o preço desta prestação pode chegar a 0,45 euros em 2015, a 0,48 euros em 2016 e a 0,52 euros em 2017, o que consideramos claramente excessivo para um dos serviços mais usados pelos utilizadores residenciais e também por muitas pequenas e médias empresas. Recorde-se que, como denunciámos oportunamente, desde março de 2013 até ao presente este tipo de correio sofreu um agravamento do preço na ordem dos 31 por cento, tendo passado de 0,32 para 0,42 euros.

Em relação aos serviços reservados aos CTT (serviço de correio registado utilizado em procedimentos judiciais ou administrativos), estabelece-se que se deverá aplicar um price cap anual, em termos nominais, de $IPC - 7,9\%$ (aplicando-se um mesmo fator de correção da inflação e um mesmo fator de correção do tráfego previstos), o qual, estima o regulador, permitirá anular, no período de três anos em causa, a margem positiva estimada para 2014. A confirmarem-se as estimativas de evolução dos custos, do tráfego e da inflação, concordamos com a aplicação desta regra de preços.

A variação dos preços do cabaz de serviços de correspondências, correio editorial e encomendas está dependente do cumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal, definidos pelo ICP-ANACOM ao abrigo do n.º 1 do artigo 13.º da Lei Postal. Em caso de incumprimento dos objetivos desempenho aplica-se o mecanismo de compensação definido.

Por deliberação de 1 de agosto de 2014, no quadro das suas competências, o ICP-ANACOM aprovou o sentido provável de decisão sobre os parâmetros de qualidade de serviço e dos objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal, prestado pelos CTT – Correios de Portugal, S.A., a vigorarem no triénio 2015 a 2017, com vista à sua fixação. Os referidos parâmetros e objetivos irão substituir o Convénio de qualidade do serviço postal universal (Convénio de Qualidade), de 10 de julho de 2008, com as alterações que lhe foram introduzidas em 9 de julho de 2010, que se encontra transitoriamente em vigor ao abrigo do n.º 7 do artigo 57.º da Lei Postal. Neste âmbito, a DECO respondeu à consulta promovida pelo ICP-ANACOM, considerando que se justificaria a introdução de novos indicadores de qualidade que garantissem a prestação do serviço com níveis de qualidade uniformes em todo o território nacional, e que se justificaria fixar objetivos mais ambiciosos e exigentes.

O incumprimento dos objetivos de desempenho estabelecidos deve dar lugar à aplicação, pelo ICP-ANACOM, de mecanismos de compensação destinados aos utilizadores do serviço universal (artigo 47.º da Lei Postal). A DECO entende que a compensação por via dos preços dos serviços é a forma mais justa de todos os utilizadores a ela terem acesso, por isso pugnamos para que o regulador adote este mecanismo quando os níveis de qualidade fixados não forem atingidos. O incumprimento dos objetivos de desempenho associados à prestação do serviço universal deve refletir-se nos preços do serviço universal, tendo impacto sobre as variações de preços permitidas para o serviço universal, no âmbito das regras de preços definidas pelo ICP-ANACOM ao abrigo do n.º 3 do artigo 14.º da Lei Postal.