

A liberalização do sector postal – Intervenção no Congresso da APDC

Alberto Souto de Miranda

Um serviço postal sob pressão civilizacional

1. O serviço postal está numa charneira de civilização e não sabemos se a ancestral malposta vai resistir aos mails que são postos. A questão é mesmo estruturante. Quando se passou dos cavalos para os automóveis a mudança foi apenas no tipo de transporte. A mensagem continuou a ter um suporte físico e um mensageiro. Agora, com a banalização das comunicações electrónicas, a mensagem não tem corpo e o espaço não é mais medida de tempo (de entrega). O carteiro já não toca sempre duas vezes. Provavelmente, anda a tocar pela última vez. O desafio colocado aos operadores históricos, com redes de capilaridade acentuada e mão de obra de distribuição extensiva é tremendo. Que fazer, neste quadro em que já não escrevemos cartas uns aos outros, nem no Natal, nem na paixão, nem na amizade, mas em que emailamos, facebookamos, blogamos e dedilhamos sms ? 90% do tráfego postal advém de envios empresariais. Mas o meu vaticínio é o de que também o correio empresarial pode acabar e vai reduzir-se drasticamente à medida da progressiva adesão dos destinatários à capacidade instalada, de redes de nova geração. Sobrarão as encomendas. Mas mesmo aí, com as novas logísticas e domóticas e a internet das coisas, as coisas não mais vão ser o que eram.

A primeira angústia do sector é, pois, a da substituição de um paradigma de papel escrito por um outro de mensagem digital. É verdade que até se escreve bastante mais do que outrora e que há muito mais gente a saber escrever. Mas não vai pelo correio. O tráfego postal diminuiu 14,6 % entre 2001 e 2009, (tendo caído 5% em 2009, sendo que o postal diminuiu 9,4% [registre-se que o de encomendas e correio expresso aumentou 10,1 e 19,4% respectivamente]) o que resulta, além do efeito substitutivo das comunicações electrónicas, dos efeitos da crise na actividade das empresas.

Um serviço postal sob pressão da liberalização plena

2.A segunda preocupação do sector, que não é indissociável da primeira, é a liberalização plena, induzida e decretada pela União Europeia para 1 de Janeiro de 2011, depois de amanhã, portanto, e na sequência de um período de transição gradual que foi libertando em função de categorias de peso e preço. Não sei se a criação de um mercado único dos serviços postais não é uma quimera, mas a concorrência localizada vai intensificar-se, confrontando-se o incumbente com operadores focalizados nos segmentos mais apetitosos ou que não exijam redes dispendiosas, ou a quererem aceder à rede histórica, pequenas empresas ou operadores multinacionais. De facto, em finais de 2009, os CTT continuavam com uma quota de tráfego postal no serviço “não expresso”, equivalente a 99% e apenas no “expresso” os operadores alternativos alcançam uma quota de 58%. A questão, aqui, reside em conciliar a promoção da competitividade como factor de acrescida qualidade e diversidade da oferta, com a preservação de interesses públicos muito relevantes de sigilo, privacidade e segurança e a viabilização do operador histórico, que carrega consigo responsabilidades sociais não desconsideráveis.

A estrutura de mercado em Portugal apresenta algumas vulnerabilidades. Portugal tem um baixa capitação postal (116 objectos/ano, cerca de 60% da média europeia a 27), uma elevada densidade da infraestrutura postal, (555 habitantes por ponto de acesso) implicando elevados níveis de cobertura postal, (21 pontos de acesso por 100 km²) e uma baixa taxa de urbanização, o que implica rotas deficitárias e estações de correio não rentáveis, com baixo nível de rendimentos operacionais. Enfim, os CTT registam um peso muito elevado dos gastos com pessoal nos custos totais (superior a [confidencial]) e avultadas responsabilidades ([confidencial] milhões de euros) de benefícios pós emprego de 49 000 pessoas.

O processo de liberalização em Portugal está em curso e a ANACOM, quer como regulador postal, quer como assessor do Governo para a política de comunicações, remeteu já há algum tempo os instrumentos

jurídicos tendentes à transposição da Directiva 2008/6/CE e à negociação do contrato de concessão .

No que toca à Directiva podemos distinguir questões de forma e questões de substância. Naquelas antevê-se que forma a seguir seja a de proposta de lei, dada a matéria ser em parte competência reservada da AR, v.g. taxas do novo regime único de autorização geral e não está previsto um mecanismo obrigatório de consulta ao mercado ou à Comissão.

Nas questões de fundo, não podendo revelar o que está ser objecto de reflexão por parte do Governo, sempre lembrarei que a Directiva admite a designação sem concurso do Prestador do SU e que é muito verosímil que os CTT venham a ser os eleitos; que não estabelecendo a Directiva um prazo para a duração do contrato de concessão, a Comissão tem expressado posições informais de que um prazo superior a dez anos terá de ser justificado pela necessidade de se rentabilizarem os investimentos; que talvez possa haver um regime único de autorização para todos os operadores, suprimindo o actual regime da licença, mais exigente; que a tarifa uniforme em todo o território nacional pode ser mantida, ainda que a Directiva o limite a razões de interesse público.

A liberalização e o Serviço universal

3. A terceira preocupação é uma sub questão do processo de liberalização. Na verdade, esta não pode por em causa as exigências do serviço universal. O âmbito material do SU mantém-se em quatro dimensões: (a) envio de correspondências, livros, catálogos, jornais e outras publicações periódicas até 2kg; (b) encomendas até 20kg; (c) envios registados; (d) envios com valores declarados. E um âmbito temporal de uma vez por dia, todos os dias úteis. A prestação destes serviços já era efectuada em concorrência.

O que agora se liberaliza – convém recordá-lo – são os serviços cuja prestação estava reservada aos CTT: a correspondência com preço

inferior duas vezes e meia ao preço de um envio de correspondência da categoria normalizada mais rápida e desde que inferior a 50 gr. Esta reserva fica agora proibida pelo art.7º da Directiva (que estipula que os Estados Membros não concedem nem mantêm em vigor direitos exclusivos ou especiais).

A Directiva já não é tão peremptória em relação à colocação de marcos e caixas de correio na via pública, à emissão de selos postais, e às citações postais administrativas e judiciais: o art.8º prescreve que a proibição decorrente do artigo 7º não prejudica o direito de os Estados Membros organizarem essas áreas em conformidade com a sua legislação interna; aparentemente, poderão manter-se reservados.

No que respeita à revisão do contrato de concessão podemos antever que vão estar em cima da mesa questões como a duração do contrato, o próprio âmbito do SU (manter as zonas legalmente reserváveis ? Excluir o chamado correio de quantidade, subtraindo-o à regulação de preços ? Exigir a frequência de distribuição e recolha uma vez por dia, todos os dias úteis, para todos os que concorram no SU ou apenas ao prestador designado ? Como organizar o financiamento do custo líquido que possa vir a ser considerado como um encargo financeiro não razoável: através de fundo de compensação, de fundos públicos ou de taxas incorporadas no preço pelos operadores? Haverá obrigação – como parece que tem de haver – de o operador histórico conceder acesso à rede ? Em que condições comerciais, em que segmentos e com que níveis de segurança e integridade da rede? Apenas à estrutura física ou igualmente aos activos incorpóreos, como o código postal, ou os serviços de devolução ao remetente? Estas obrigações serão definidas ex ante ou apenas ex post ? Não têm de ser aprovadas regras específicas sobre sigilo, privacidade e segurança ou as regras penais gerais serão suficientes ? A supervisão pode continuar a fazer-se numa base consensualizada ou a ARN deve poder passar a definir os parâmetros de qualidade, regressando-se ao regime da autorização prévia para encerramento de estações e alterações de horários e definindo a ARN as condições de abertura da rede à concorrência ? Como é que se articula o princípio da autonomia municipal com as

dispensas de licenciamento camarário para a colocação de postos e caixas do correio ?

Um serviço postal em mutação

4. Termino, então, com algumas asserções para espicaçar o debate. Em primeiro lugar, pode questionar-se se o SU deve ser mesmo universal. Se é verdade que o peso dos serviços postais é de apenas 0,1% no orçamento de consumo das famílias, porque não tornar a sua prestação obrigatória apenas onde não há alternativas de mercado ? Segmentação regional ? As estações de correio ainda desempenham a função de rede social, impossível de suprimir em meios pequenos ? Mas não há já Banda Larga no Alentejo profundo?

Em segundo lugar, entendo que, a curto prazo, acalmados os mercados, deve permitir-se que os CTT prestem serviços bancários, dada a capilaridade da rede, a confiança da marca e a necessidade de não os colocar em situações de desvantagem competitiva com os seus congéneres europeus, que, em maior ou menor grau, se assumem já há algum tempo, alguns há muito tempo, como banco postal.

Em terceiro lugar, como acima já referi, a substituição da carta pela mensagem electrónica é inexorável. Prevejo por isso que, para além da redução do tráfego postal doméstico, iremos assistir a uma redução importante do tráfego com origem empresarial, à medida que os lares se vão conectando à net e habituando a receber o correio institucional e comercial electronicamente. O envio de correspondência será totalmente imaterial. Sobrarão as encomendas, serviço que também será transfigurado com a robotização acrescida e potenciada pela internet das coisas.

Em quarto lugar e em consequência, vamos assistir a uma convergência acrescida do mercado postal com o mercado de transporte e de distribuição e de venda de mercadorias.

Enfim, ao contrário do que sucede nas comunicações electrónicas em que se assiste a alguma desregulação, nas comunicações postais vamos registar mais supervisão do regulador, para defender a

contestabilidade por parte dos novos entrantes, a competitividade, a qualidade do serviço (que a concorrência não pode degradar) e o serviço universal, que uma eventual privatização não pode descurar.

Lisboa, 17 de Novembro de 2010

Alberto Souto de Miranda

Vice-Presidente do ICP-ANACOM