



Esta informação encontra-se publicada no sítio da Anacom na Internet em:

<http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=248162>

Publicação – 24.7.2007

**RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA AO SENTIDO PROVÁVEL DA DECISÃO SOBRE
OS VALORES DOS INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO REALIZADOS
PELOS CTT – CORREIOS DE PORTUGAL, S.A., EM 2006**

| | |
|---|-----------|
| 1. ENQUADRAMENTO | 1 |
| 2. AUDIÊNCIA PRÉVIA | 3 |
| 2.1. Qualificação da dedução como cláusula penal – Redução da dedução de 1% | 3 |
| 2.2. Não aplicação da dedução por alteração das circunstâncias | 5 |
| 2.2.1. Não ajustamento da penalização à variação de preços permitida..... | 7 |
| 2.2.2. Afastamento entre a inflação esperada e a verificada..... | 13 |
| 2.2.3. A alteração das Bases da Concessão e do Contrato de Concessão | 15 |
| 2.2.4. Greves ocorridas em 2006 | 16 |
| 2.3. Limite imposto pela Concessão para as multas contratuais | 17 |
| 2.4. Prejuízos causados pelo incumprimento da qualidade de serviço..... | 19 |
| 3. CONCLUSÃO | 23 |

1. ENQUADRAMENTO

O Convénio de Qualidade do Serviço Postal Universal (Convénio de Qualidade), celebrado em 21 de Abril de 2006¹ entre o ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) e os CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), ao abrigo da cl.^a 12^a do Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal, de 1 de Setembro de 2000 (Concessão)² e do n.º 5 do art.º 8º da Lei n.º 102/99, de 26 de Julho (Lei de Bases)³, fixa e publica os parâmetros e níveis mínimos de qualidade de serviço associados à prestação do serviço postal universal, que os CTT se obrigam a prestar em 2006.

O Convénio de Qualidade estabelece (art.º 5º, n.º 1) que o incumprimento dos referidos níveis de qualidade de serviço afectará as variações de preços dos serviços reservados previstas no Convénio de Preços do Serviço Postal Universal (Convénio de Preços), nos termos e percentagens constantes do n.º 2 do Anexo ao Convénio de Qualidade, produzindo efeitos apenas e exclusivamente no ano seguinte ao do incumprimento. As situações de incumprimento são verificadas pelo ICP-ANACOM, ouvidos os CTT (art.º 5º, n.º 2).

Neste contexto, os CTT, através da carta n.º 50214 de 05/03/2007, complementada pela carta n.º 50303 de 27/03/2007, remeteram ao ICP-ANACOM os valores dos indicadores de qualidade de serviço (IQS) realizados no ano de 2006.

Da análise dos valores dos IQS realizados pelos CTT referentes em 2006, resulta que:

- i) Os valores dos seguintes IQS são inferiores ao valor Mínimo:
 - o IQS1 - Demora de encaminhamento no correio normal (D+3);
 - o IQS2 - Demora de encaminhamento no correio azul – Continente (D+1);
 - o IQS6 - Demora de encaminhamento de jornais e publicações periódicas (D+3);
- ii) O valor atingido pelos CTT para o IQS5 (correio azul não entregue até 10 dias úteis) situou-se entre os valores Mínimo e Objectivo definidos;
- iii) Os valores dos seguintes IQS superaram o valor Objectivo:
 - o IQS3 - Demora de encaminhamento no correio azul – CAM (D+2);
 - o IQS4 - Correio normal não entregue até 15 dias úteis;

¹ <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=190302>.

² Celebrado nos termos e ao abrigo do Dec-Lei n.º 448/99, de 4 de Novembro (<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=2011&contentId=185353>, na redacção conferida pelo Dec-Lei n.º 116/2003, de 12 de Junho (<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=2011&contentId=107940>).

³ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=1997&contentId=11306>, na redacção que lhe foi conferida pelo Dec-Lei n.º 116/2003, de 12 de Junho (<http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=2011&contentId=107940>).

- IQS7 - Demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+3);
- IQS8 - Demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+5);
- IQS9 - Demora de encaminhamento na encomenda normal (D+3);
- IQS10 - Tempo em fila de espera no atendimento (até 10 minutos);

iv) O Indicador Global de Qualidade de Serviço (IG) é inferior a 90.

Por deliberação de 19/04/2007⁴, o ICP-ANACOM decidiu ouvir os CTT, em audiência prévia, nos termos dos art.ºs 100.º e 101.º do Código do Procedimento Administrativo, pelo prazo de dez dias úteis, sobre a sua intenção de:

- i) *“Aplicar a dedução de 1% à variação média ponderada dos preços dos serviços reservados aos CTT, permitida para 2007”;*
- ii) *“Determinar aos CTT que remetam ao ICP-ANACOM, no prazo de 20 dias úteis a contar da data de notificação da deliberação final, uma proposta de tarifário dos serviços reservados e data de entrada em vigor (que não poderá ser anterior a 20 dias úteis após a sua recepção no ICP-ANACOM), em conformidade com a dedução aplicada nos termos do ponto anterior”.*

Os CTT remeteram a sua posição sobre o sentido provável de decisão (SPD) do ICP-ANACOM, através da carta n.º 50465, 09/05/2007.

Apresenta-se seguidamente uma síntese da resposta dos CTT ao SPD e a análise dos argumentos apresentados pelos CTT. A sua análise não dispensa a consulta integral da resposta dos CTT.

⁴ <http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=241022>.

2. AUDIÊNCIA PRÉVIA

2.1. Qualificação da dedução como cláusula penal – Redução da dedução de 1%

A. Resposta dos CTT

1. Os CTT qualificam o Convénio de Preços e o Convénio de Qualidade como contratos, não sendo conclusivos quanto à sua natureza administrativa ou privada. Segundo entendem, a eventual qualificação do Convénio de Qualidade como contrato administrativo em nada prejudica a aplicação dos princípios e normas de direito privado no que respeita a uma série de matérias, incluindo a existência de uma cláusula penal. Assim, os CTT qualificam a dedução de 1% à variação média ponderada dos preços como cláusula penal, entendendo serem-lhe aplicáveis algumas normas do regime legal desta figura, designadamente o mecanismo de redução previsto no art.º 812º do Código Civil.
2. Neste enquadramento, a concessionária tenta demonstrar que a dedução de 1 ponto percentual é excessiva, por ser manifestamente superior ao prejuízo sofrido pelos consumidores em consequência do incumprimento dos IQS, pelo que os CTT consideram que a mesma deve ser reduzida de acordo com os princípios da boa fé e da proporcionalidade e o recurso à equidade.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

3. Tal como o Contrato de Concessão ao abrigo do qual são celebrados, os Convénios são contratos administrativos na acepção do art.º 178º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), cujo fim é o interesse público, o qual prevalece sobre o acordo de vontades das partes. Assim, estes contratos distinguem-se dos de natureza privada (ainda que celebrados pela Administração), estando subordinados a um regime jurídico de direito administrativo.
4. Carece de fundamento o defendido pelos CTT no sentido da aplicação genérica das normas de direito privado aos contratos administrativos. De facto, o próprio CPA⁵ prevê a aplicação a estes contratos de algumas disposições do Código Civil, mas apenas quanto a matérias bem definidas respeitantes ao acordo de vontades e à interpretação

⁵ Art.ºs 185º, n.ºs 2 e 3 e 186º, n.º 2. Note-se que mesmo a citação de Mário Esteves de Oliveira, constante da resposta dos CTT, não está aí devidamente enquadrada, pois a remissão para o regime do Código Civil respeita apenas à resolução de omissões em matéria de invalidade do contrato administrativo e não, como parece a concessionária querer transmitir, à generalidade das matérias a título de legislação subsidiária (*vide* CPA comentado - anotação VIII ao art.º 185º).

do contrato. Acresce que o art.º 189º do CPA estabelece como legislação subsidiária aplicável aos contratos administrativos os princípios gerais de direito administrativo, as disposições que regulam as despesas públicas e as normas que regulam formas específicas de contratação pública, não constando deste elenco as normas de direito civil.

5. Daqui se retira que, salvo as disposições para as quais o próprio direito administrativo remete explícita e especificamente, não são aplicáveis aos contratos administrativos as normas de direito civil⁶, designadamente o regime da cláusula penal.
6. Acresce que a cláusula penal é uma pena convencional de direito privado, ou seja, é estipulada pelas partes para assegurar o respeito de prestações de natureza privada. Não pode, por isso, ter aplicação no âmbito dos contratos administrativos que, como referido, são instrumentos de direito público através dos quais se prossegue o interesse público.
7. Consequentemente, não pode aqui ser invocado o mecanismo de redução equitativa da cláusula penal constante do art.º 812º do Código Civil.⁷
8. Atento o exposto, deve concluir-se que a dedução de 1 ponto percentual prevista no Convénio de Qualidade não constitui uma cláusula penal, não podendo ser reduzida nos termos do Código Civil, como pretendido pelos CTT.
9. Esta dedução deve antes ser qualificada como sanção administrativa contratual, a qual visa punir o co-contraente pelo incumprimento das suas obrigações decorrentes de um contrato administrativo celebrado com a Administração. Ao contrário das sanções civis (caso da cláusula penal), as sanções administrativas, ainda que de carácter contratual, têm inerente o exercício de um poder público pela Administração, envolvendo autoridade e prerrogativas⁸, como acontece na dedução prevista no Convénio.

⁶ *Vide* neste sentido Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, anotação II ao art.º 189º.

⁷ Note-se que a doutrina citada pelos CTT a este propósito, segundo a qual a regra do art.º 812º pode e deve ser aplicada a todas as espécies de penas convencionais, ainda que indirectamente ou por analogia, não poderá valer fora do universo das penas de direito privado. Neste sentido, *vide* os vários casos de figuras consideradas análogas à cláusula penal para este efeito por António Pinto Monteiro, “Cláusula penal e indemnização”.

⁸ *Vide* Marcelo Madureira Prates, “Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia”.

2.2. Não aplicação da dedução por alteração das circunstâncias

A. Resposta dos CTT

10. Os CTT entendem que se verificou uma alteração significativa das circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade de contratar, prejudicando grandemente a posição dos CTT, relacionada com o seguinte conjunto de factores: não ajustamento da penalização indicada no Convénio de Qualidade à variação de preços permitida; grande afastamento entre a inflação esperada e a verificada; necessidade de aplicar à penalidade prevista no Convénio de Qualidade o mesmo racional que motivou a alteração da Concessão; greves ocorridas em 2006.
11. Os CTT invocam o disposto na cl.^a 32^a do Contrato de Concessão (correspondente à Base XXXII das Bases da Concessão), considerando que esta alteração significativa das circunstâncias determina uma modificação extrajudicial do contrato, consubstanciada na não aplicação da referida penalidade de modo a repor o equilíbrio contratual.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

12. A Base XXXII das Bases da Concessão prevê, no seu n.º 1, que *“Na eventualidade de, na vigência do contrato de concessão, ocorrerem circunstâncias que, pela sua importância e efeitos, devam ser consideradas como alteração anormal das circunstâncias, nos termos do art.º 437.º do Código Civil, as partes comprometem-se a rever o contrato de acordo com os princípios da boa-fé e da equidade.”* Na falta de acordo entre as partes quanto à alteração do contrato num prazo não inferior a 90 dias a contar da comunicação de uma das partes à outra da alteração das circunstâncias, haverá recurso ao tribunal arbitral (n.º 2 da mesma disposição).
13. Por seu turno, o art.º 437.º do Código Civil exige que haja uma alteração anormal (i.e., imprevisível) das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, que a exigência das obrigações assumidas pela parte lesada afecte gravemente os princípios da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato.
14. Embora os Convénios tenham sido celebrados ao abrigo da Concessão, os mesmos constituem contratos administrativos distintos face ao Contrato de Concessão, celebrados entre partes diferentes (Estado/CTT; ICP-ANACOM/CTT) e com o seu conteúdo próprio, pelo que não é defensável a aplicabilidade deste mecanismo aos Convénios por via da Concessão.

15. No entanto, esta possibilidade de modificação do Contrato de Concessão por alteração das circunstâncias corresponde ao acolhimento expresso da chamada “teoria da imprevisão” ou “princípio do caso imprevisto”, a qual é aceite na doutrina⁹ como princípio geral de direito administrativo. Assim, este mecanismo é aplicável aos contratos administrativos ainda que neles não conste uma cláusula que o preveja expressamente, por via do disposto no art.º 189º do CPA que inclui os princípios gerais de direito administrativo na legislação subsidiária aplicável aos contratos administrativos.
16. Para que se verifique um caso imprevisto que permita a revisão do contrato é necessário que tenham ocorrido transformações económicas alheias à vontade das partes que venham a impor ao co-contratante (no caso, os CTT) uma sobrecarga ruinosa, ou seja, é necessário que o cumprimento do contrato nessas circunstâncias seja economicamente desastroso. Dito de outro modo: verificando-se um facto estranho à vontade dos contratantes que determine a modificação das circunstâncias económicas gerais sem que tal alteração pudesse ter sido prevista no momento da celebração do contrato, fazendo com que este tenha que ser executado em conjuntura económica que subverta o seu equilíbrio financeiro, a Administração deve rever o contrato por forma a restabelecer o equilíbrio económico-financeiro inicialmente existente.¹⁰
17. No presente caso, conforme decorre da avaliação efectuada nos pontos 2.2.1 e seguintes, considera-se que não se verificou uma alteração anormal das circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade de contratar, que coloque em causa o equilíbrio financeiro do contrato em prejuízo da concessionária de modo a que se imponha a revisão do Convénio.
18. Este entendimento não prejudica o afirmado no ponto 11 do SPD, que se mantém na decisão final, no sentido de, no futuro e durante um período temporal limitado, nomeadamente até à liberalização total do sector, se poder vir a justificar a introdução no Convénio de Qualidade de uma nova disposição que permita modular a referida dedução, atendendo ao esforço acrescido de racionalização de recursos e de aumento de eficiência a que a concessionária estará sujeita com expectável redução dos custos do serviço universal. Esta eventual revisão estará já fora do quadro da modificação do contrato por alteração anormal das circunstâncias, nos termos invocados pelos CTT na sua resposta.

⁹ Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo”, Vol. I; Diogo Freitas do Amaral, “Curso de Direito Administrativo”, Vol. II; Sérvulo Correia, “Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos”; Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, “Código do Procedimento Administrativo Comentado”, anotação III ao art.º 180º.

¹⁰ Diogo Freitas do Amaral, obra citada.

19. Assim, verificado o efectivo incumprimento dos IQS, ao calcular e aplicar a percentagem prevista no anexo do Convénio, o ICP-ANACOM pratica um acto vinculado, dando execução ao regime nele previsto, o qual não contempla qualquer possibilidade de redução ou outra forma de flexibilizar ou mesmo afastar a aplicação da dedução. Consequentemente, no caso concreto não poderá haver lugar ao afastamento ou à redução da penalidade, como solicitado pelos CTT.

2.2.1. Não ajustamento da penalização à variação de preços permitida

A. Resposta dos CTT

20. Segundo os CTT, “[...] a penalização indicada no Convénio de Qualidade, foi acordada para um período, nos idos anos de 90, em que a inflação atingia valores mais elevados, cerca de 4%, comparativamente aos que agora se verificam, na ordem dos 2%. De facto, o 1% fixado em 1996, não deve servir de referencial para o ano de 2007 [...]”. “O não ajustamento da dedução prevista à variação de preços permitida para os serviços reservados [...], prejudicam gravemente a posição dos CTT e não podem deixar de ser considerados na avaliação da aplicação da dedução, designadamente pelo facto de evidenciarem uma alteração significativa das circunstâncias”.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

21. Releva-se, antes de mais, que o Convénio de Qualidade que vigorou em 2006 foi celebrado entre as partes em 21 de Abril de 2006, produzindo efeitos retroactivos ao início desse ano, e não “[...] nos idos anos de 90 [...]”, pelo que a avaliação de alteração das circunstâncias deve incidir sobre o período que decorre entre 01/01/2006 e 31/12/2006.
22. Sem prejuízo, tem-se presente que o Convénio de Qualidade resultou da renegociação de Convénios anteriores que se iniciaram na década de 90, então designados Convenções, que até ao ano 2000 foram celebradas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 207/92, de 2 de Outubro¹¹, relativo ao regime de fixação de preços dos serviços prestados em exclusivo pelos operadores dos serviços públicos de correios e de telecomunicações. A partir de 2001, inclusive, os Convénios foram celebrados ao abrigo dos já citados Lei n.º 102/99, de 26 de Julho (Lei de Bases), e Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal, de 1 de Setembro de 2000.

¹¹ <http://www.anacom.pt/template20.jsp?categoryId=96880&contentId=163171>.

23. Importa no entanto referir que as Convenções celebradas até 2000 apresentam diferenças face aos actuais Convénio de Qualidade e Convénio de Preços¹², ambos celebrados em 21 de Abril de 2006. Releva-se, desde já, que até 2000 numa mesma convenção definiam-se as regras de preços e os IQS que os CTT deveriam cumprir, enquanto que actualmente (e desde 2001) no Convénio de Qualidade definem-se os IQS que os CTT devem cumprir e no Convénio de Preços definem-se as regras de fixação de preços.
24. Assim, entre outras diferenças:
- a. As Convenções celebradas até 2000 tinham por objecto a fixação dos preços dos serviços de correio normal e azul até 2 Kg de peso, prestados no âmbito nacional e internacional, que integravam o então designado serviço público de correios prestado em exclusivo pelos CTT. Os Convénios de Preços celebrados a partir de 2001, inclusive, têm por objecto os serviços que integram o denominado serviço postal universal, conceito introduzido pela referida Lei de Bases e mais abrangente do que o aludido serviço público de correios, por incluir também, nomeadamente, o serviço de jornais e publicações periódicas, o serviço de encomendas postais e a publicidade endereçada;
 - b. Nas Convenções celebradas até 2000, a implantação das variações de preços estava associada ao cumprimento de cinco IQS, relativos a: correio normal (demora de encaminhamento no correio normal e correio normal não entregue até 15 dias úteis), correio azul (demora de encaminhamento no correio azul e correio azul não entregue até 10 dias úteis) e tempo em fila de espera no atendimento. No actual Convénio de Preços, celebrado em 21 de Abril de 2006, a implantação das variações de preços está associada ao cumprimento de dez IQS, definidos no actual Convénio de Qualidade, relativos a: correio normal (demora de encaminhamento no correio normal e correio normal não entregue até 15 dias úteis), correio azul (demora de encaminhamento no correio azul e correio azul não entregue até 10 dias úteis), tempo em fila de espera no atendimento, demora de encaminhamento de jornais e publicações periódicas, demora de encaminhamento na encomenda normal e demora de encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (2 indicadores)¹³;
 - c. Nas Convenções celebradas até 2000, do eventual incumprimento dos IQS decorriam penalizações que incidiam sobre os preços dos serviços de correio

¹² <http://www.anacom.pt/template12.jsp?categoryId=190245>.

¹³ Os mesmos IQS aplicavam-se também nos convénios que vigoraram em 2004 e 2005. No Convénio de Preços que vigorou no período 2001 a 2003, as variações de preços não estavam dependentes dos IQS relativos ao correio transfronteiriço intracomunitário, estando dependentes dos restantes oito IQS.

normal e azul até 2 Kg de peso, prestados no âmbito nacional e internacional. No actual Convénio de Preços, do eventual incumprimento dos IQS decorrem penalizações que incidem sobre os designados serviços reservados, a saber:

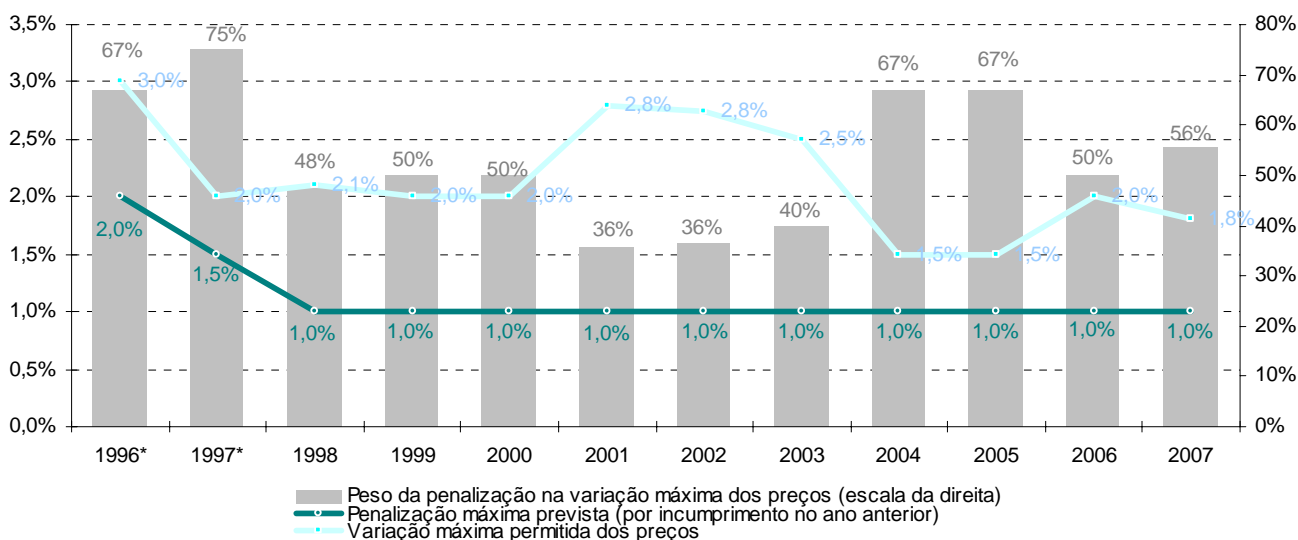
- i. serviço postal de envios de correspondência, incluindo a publicidade endereçada, quer sejam ou não efectuados por distribuição acelerada, cujo preço seja inferior a duas vezes e meia a tarifa pública de um envio de correspondência do primeiro escalão de peso da categoria normalizada mais rápida, desde que o seu peso seja inferior a 50 gramas, prestado quer no âmbito nacional quer no âmbito internacional;
- ii. serviço postal de envios de correspondência registada e de correspondência com valor declarado, incluindo os serviços de citação e notificação por via postal, dentro dos mesmos limites de preço e peso referidos na subalínea anterior, quer no âmbito nacional, quer internacional.

De acordo com o tarifário do serviço postal universal em vigor, a referida penalização incidiria sobre as prestações de correio normal, correio económico, correio verde e *direct mail*, prestadas no âmbito nacional e internacional, com peso inferior a 50 gramas e preço inferior a Euro 1,125.

25. Não pode assim comparar-se directamente os actuais Convénios de Qualidade e de Preços com as anteriores Convenções, nomeadamente a que vigorou em 1996.
26. Independentemente do exposto, como a seguir se demonstrará não poderá ser atendida a alegação dos CTT de não ajustamento da dedução prevista (por incumprimento dos IQS) à variação de preços dos serviços reservados.
27. Os CTT, na sua resposta ao SPD, alegam que quando em 1996 se fixou a penalização máxima por incumprimento dos IQS em 1%, o nível de inflação registada, cerca de 4%, era superior ao que se verifica actualmente, da ordem dos 2%, concluindo que se verifica um desajustamento entre a dedução prevista à variação de preços permitida para os serviços reservados, o que prejudica gravemente a posição dos CTT.
28. Para avaliar o (não) ajustamento da dedução prevista à variação de preços não se considera correcto comparar a inflação registada em cada ano com a dedução máxima aplicável em caso de incumprimento dos IQS.
29. Uma medida considerada mais correcta consistiria em comparar o valor máximo da penalização por incumprimento dos IQS no ano n com a variação máxima de preços prevista para o ano $n+1$, pois é no ano $n+1$ que a penalização seria implementada.

30. Assim, verifica-se que a penalização de 1 ponto percentual por incumprimento dos IQS em 2006 corresponde a 56% da variação máxima dos preços dos serviços reservados permitida para 2007, enquanto que a penalização máxima de 1,5 pontos percentuais¹⁴ por incumprimento dos IQS em 1996 corresponderia no mínimo a 75% da variação máxima dos preços dos serviços reservados permitida para 1997¹⁵ (vide Gráfico 1). Ou seja, face a 1996, a aplicação da penalização prevista no Convénio de Qualidade que vigorou em 2006 corresponde a subtrair uma menor parcela (relativa) da variação máxima de preços permitida para o ano seguinte ao do incumprimento. A subtracção de pelo menos 75% da variação máxima de preços permitida para 2007 (como ocorreria em 1997) corresponderia a deduzir pelo menos 1,4 pontos percentuais e não 1 ponto percentual conforme previsto.
31. De referir também que caso em 1996 se aplicasse a penalização prevista de 2 pontos percentuais por incumprimento dos IQS em 1995, esta corresponderia no mínimo a 67% da variação máxima dos preços dos serviços reservados permitida para 1996¹⁶.

Gráfico 1 – Peso da penalização prevista na variação máxima de preços



*Nota: As variações máximas de preços indicadas para 1996 e 1997 foram implementadas já no decorrer do respectivo ano (em Fevereiro) e não no início do mesmo.

¹⁴ E não 1 ponto percentual como referem os CTT. A penalização máxima de 1 ponto percentual foi introduzida na Convenção de 1997, pelo que a mesma poderia ser aplicável apenas em 1998 em caso de incumprimento dos IQS definidos para 1997.

¹⁵ A penalização prevista em 1997 correspondia, na prática, a mais do que 75%, dado que a variação de 2% dos preços em 1997 foi implementada em Fevereiro de 1997, pelo que em termos médios anuais (considerando o período de 01/01/1997 a 31/12/1997) a variação de preços em 1997, face a 1996, foi inferior a 2%.

¹⁶ A penalização prevista em 1996 correspondia, na prática, a mais do que 67%, dado que a variação de 3% dos preços em 1996 foi implementada no decorrer de 1997, pelo que em termos médios anuais (considerando o período de 01/01/1996 a 31/12/1996) a variação de preços em 1996, face a 1995, foi inferior a 3%.

32. Mesmo que se comparasse o valor da penalização máxima prevista por incumprimento dos IQS no ano n com a variação de preços permitida para o mesmo ano n, o peso da penalização na variação dos preços seria superior a 50% em 1996 e 1997 e de 50% e 56% respectivamente em 2006 e 2007, ou seja, da mesma ordem de grandeza.
33. Acresce que, em termos gerais assiste-se desde 2001 a uma tendência de redução da importância relativa da penalização (*vide* Gráfico 2), em resultado da conjugação dos seguintes dois factores: por um lado, a manutenção do valor máximo da penalização em 1 ponto percentual; por outro, a redução gradual da base de incidência da referida penalização, em resultado da redução gradual da área reservada, conforme estabelecida pelo Decreto-Lei 116/2003, de 12 de Junho.
34. Em termos absolutos, estima-se que, a preços correntes, o valor da penalização máxima se encontre actualmente próximo do nível do valor que se aplicaria em 2000 (*vide* Gráfico 3).
35. Caso se considerassem valores reais descontados da inflação, tomando como base o ano de 1996, o valor da penalização máxima prevista para 2007 encontrar-se-ia abaixo da prevista para os restantes anos considerados (de 1996 a 2006).

Gráfico 2 – Estimativa do peso relativo da penalização máxima aplicável nos proveitos do serviço universal

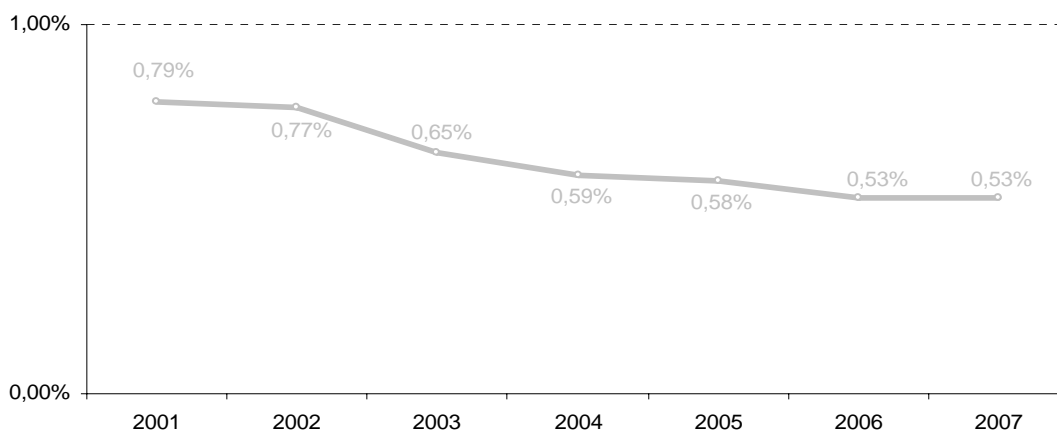


Gráfico 3 – Estimativa do valor da penalização máxima aplicável (redução potencial de proveitos), a preços correntes **[Início da Informação Confidencial¹⁷]**

[Fim da Informação Confidencial¹⁸]

Notas aos Gráficos 2 e 3:

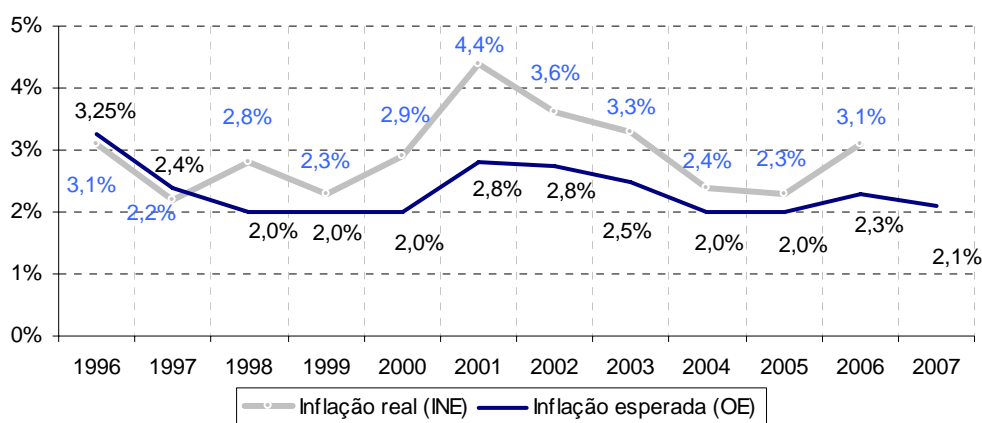
¹⁷ Doravante [IIC]

¹⁸ Doravante [FIC]

Como medida da penalização, por simplificação multiplicou-se o valor máximo da penalização aplicável em cada ano pelo valor dos proveitos líquidos do ano, reportados pelos CTT no âmbito do sistema de contabilidade analítica. Por simplificação, os proveitos de 2004 foram majorados em 1% para corrigir a dedução de receitas decorrente da aplicação da dedução de 1% dos preços dos serviços reservados, na sequência do incumprimento dos IQS em 2003. Por simplificação e não se dispondo ainda dos valores relativos à totalidade do ano: i) os proveitos de 2006 foram estimados a partir dos resultados do 1º Semestre de 2006, considerando estrutura de tráfego uniforme e a alteração de preços verificada em Maio de 2006; ii) os proveitos de 2007 foram estimados a partir dos proveitos estimados para 2006, considerando que se verificaria tráfego constante e tendo em consideração a variação de preços dos serviços reservados implementada em 2007.

36. Sem prejuízo do exposto, caso se tivesse em consideração os valores da inflação verificada, como referido na argumentação apresentada pelos CTT, conclui-se que o valor da inflação em 2006 (3,1%), medida pela variação do Índice de Preços no Consumidor, é superior ao verificado em 1997 (2,2%) – ano em que pela primeira vez se definiu uma penalização máxima de 1 ponto percentual - e idêntico ao verificado em 1996 (3,1%) – ano em que a penalização definida era de 1,5 pontos percentuais conforme já referido (*vide* Gráfico 4).
37. Considerando, em alternativa, a inflação esperada para cada ano prevista pelo Governo no Orçamento de Estado de cada ano (relewa-se que nos Convénios de Preços em vigor desde 2001 a variação máxima permitida dos preços dos serviços reservados tem estado indexada a esta previsão), e aplicando o mesmo raciocínio, verifica-se que a inflação esperada para 2006 (2,3%) é, neste caso sim, inferior à inflação então esperada para 1996 (3,25%) e encontra-se dentro do intervalo do valor da inflação esperada para 1997 (entre 2,25% e 2,5%).

Gráfico 4 – Inflação real (INE) e inflação esperada (OE)



38. Pelo exposto, não procede o entendimento dos CTT sobre o alegado não ajustamento da dedução prevista à variação de preços. Assim, lembrando que o Convénio de Preços foi celebrado em 21 de Abril de 2006, tendo vigorado durante todo o ano de

2006, não se verificou na sua vigência qualquer alteração significativa das circunstâncias caracterizada por “[...] não ajustamento da dedução prevista à variação de preços [...]”.

2.2.2. Afastamento entre a inflação esperada e a verificada

A. Resposta dos CTT

39. Relativamente ao valor do IPC tido em consideração para efeitos de determinação da variação máxima permitida dos preços, os CTT fazem referência a uma carta de 23/03/2006, com a ref.^a 050318, remetida ao ICP-ANACOM no âmbito da celebração do Convénio de Preços de 21 de Abril de 2006, “[...] onde já se alegava e demonstrava que a definição de IPC então proposta pelos CTT visava conferir maior realismo ao valor da inflação prevista, e assim evitar repetidas penalizações observadas nos últimos anos devido às diferenças significativas registadas entre a inflação prevista e a verificada, que só nos últimos seis anos atingiu cerca de +5 p.p., situando-se em 2006 em +0,8 p.p. [...]”.
40. Segundo os CTT, “A observância continuada deste diferencial, ao afectar desfavoravelmente a variação de preços dos serviços reservados, constitui de per si já uma penalização, que no caso concreto de 2006 atingiu um valor significativo.”
41. Ainda segundo os CTT, “[...] o grande afastamento entre a inflação esperada e a verificada, prejudicam gravemente a posição dos CTT e não podem deixar de ser considerados na avaliação da aplicação da dedução, designadamente pelo facto de evidenciarem uma alteração significativa das circunstâncias”.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

42. De acordo com o n.º 1 do art.º 8º do Convénio de Preços, celebrado e acordado entre o ICP-ANACOM e os CTT em 21 de Abril de 2006, a variação média ponderada dos preços dos serviços postais reservados não poderá ser superior a IPC-0,3%, em termos nominais.
43. A alínea k) do art.º 3º do mesmo Convénio de Preços estabelece que IPC é a inflação esperada que for oficialmente prevista pelo Governo e como tal inscrita no relatório do Orçamento do Estado de cada ano. No caso de em tal documento estar inscrito um intervalo, é considerado o ponto médio de tal intervalo. Caso se verifiquem dificuldades técnicas na obtenção deste valor, nomeadamente em sede de interpretação, cabe ao ICP-ANACOM a correspondente clarificação.

44. É verdade, conforme referido pelos CTT, que se tem verificado sistematicamente um diferencial entre a inflação esperada e a inflação verificada, esta última medida pela variação do índice de preços no consumidor. Como se pode observar no Gráfico 4, o referido afastamento chegou a ser igual ou superior a 0,8 pontos percentuais (como por exemplo nos anos 2001, 2002, 2003 e 2006).
45. Aquele diferencial não releva, no entanto, em termos do Convénio de Preços em vigor acordado entre as partes, para efeitos de determinação da variação máxima permitida dos preços dos serviços reservados. Nos termos do Convénio de Preços, e como já referido, para efeitos de determinação da variação máxima permitida dos preços dos serviços reservados deve ser considerada a inflação esperada.
46. A eventual verificação de um diferencial entre a inflação esperada e a inflação verificada, seja porque a inflação verificada se situa acima da esperada seja porque a inflação verificada se situa abaixo da esperada, é um risco contratual conscientemente assumido pelas partes aquando da celebração do Convénio de Preços.
47. Não procede assim o entendimento dos CTT de que o referido afastamento entre a inflação esperada e a inflação verificada constitui uma alteração significativa das circunstâncias.
48. Os CTT referem também, na resposta ao SPD, que durante a fase de negociação do Convénio de Preços para o ano de 2006 efectuaram uma proposta de definição de IPC para efeitos do Convénio. De acordo com a proposta dos CTT, no caso de no Orçamento de Estado se prever um intervalo de variação para a inflação, considerar-se-ia o ponto médio de tal intervalo quando a amplitude do intervalo fosse inferior ou igual a 0,5%, e, no caso de no referido documento estar inscrito um intervalo com amplitude superior a 0,5%, considerar-se-ia o ponto médio do intervalo definido entre o ponto médio do intervalo inscrito e o seu limite superior.
49. Esta proposta não foi acolhida pelo ICP-ANACOM, que entendeu que no caso de no Orçamento de Estado se prever um intervalo de variação para a inflação esperada, se deveria considerar o ponto médio de tal intervalo independentemente da sua amplitude, solução que esta Autoridade considerou e considera proporcional. Em qualquer caso, a referida proposta dos CTT não tem relevância para efeitos do SPD em causa, dado que no Orçamento de Estado para 2007, bem como no relativo aos anos 2006 e 2005, não estava previsto qualquer intervalo de variação da inflação esperada, mas sim um único valor em concreto, respectivamente 2,1%, 2,3% e 2%.

2.2.3. A alteração das Bases da Concessão e do Contrato de Concessão

A. Resposta dos CTT

50. Os CTT referem o racional que motivou as alterações introduzidas em 2006 nas Bases da Concessão e no Contrato de Concessão, patente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho¹⁹, como uma alteração das circunstâncias que devem ser consideradas na análise e avaliação da aplicação da dedução (qualificando-se como uma alteração significativa das circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade de contratar).
51. Segundo os CTT, *“as alterações do Contrato de Concessão, operadas por força do Dec.-Lei n.º 112/2006, e como tal posteriores aos Convénios, não podem deixar de ser repercutidas nos Convénios, ou pelo menos na sua aplicação aos casos concretos, celebrados ao abrigo daquele Contrato e que dele são dependentes.”*

B. Entendimento do ICP-ANACOM

52. As Bases da Concessão e o Contrato de Concessão foram alterados em 2006, posteriormente à celebração dos Convénios de Qualidade e de Preços do Serviço Postal Universal, de 21 de Abril de 2006, por via do Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho.
53. O preâmbulo deste Decreto-Lei refere expressamente que [racional de alteração] *“Aproveita-se ainda para modernizar o conteúdo das bases da concessão do serviço postal universal, permitindo assim, com respeito pelos interesses do Estado, dos direitos e obrigações da concessionária, do equilíbrio económico do contrato e dos interesses dos consumidores, a modificação do contrato de concessão por forma a adaptá-lo ao actual ambiente regulamentar do sector postal, conferindo-lhe o grau de flexibilidade necessária ao exercício da actividade da concessionária num sector em liberalização cada vez mais dinâmico e competitivo, antecipando a liberalização total do sector em 2009”*.²⁰
54. Esta alteração legislativa e contratual não representa uma alteração anormal (isto é imprevisível) das circunstâncias, nos termos do art.º 437º do Código Civil, conforme definida no ponto 2.2 (parágrafos 12 a 16), pelo que não constitui um factor que justificaria a não aplicação da dedução prevista no Convénio de Qualidade.
55. Não obstante, o ICP-ANACOM já reconheceu no ponto 11 do SPD que no futuro e durante um período temporal limitado, nomeadamente até à liberalização total do sector,

¹⁹ http://www.anacom.pt/streaming/DLei112_2006+.pdf?categoryId=148366&contentId=370158&field=ATTACHED_FILE.

²⁰ Note-se que, para além das alterações às Bases da Concessão motivadas pelo racional referido, pelo Decreto-Lei 112/2006 foi também criado o serviço público de caixa postal electrónica.

e atendendo ao esforço acrescido de racionalização de recursos e de aumento de eficiência a que a concessionária estará sujeita com expectável redução dos custos do serviço universal, se poderá vir a justificar a consideração de uma nova disposição no Convénio de Qualidade que permita modular a dedução a aplicar em caso de incumprimento dos níveis de qualidade de serviço.

2.2.4. Greves ocorridas em 2006

A. Resposta dos CTT

56. Os CTT referem que, *“como é do conhecimento do ICP-ANACOM, e como referido no SPD, [...] sofreram ao longo do ano 2006 um conjunto de perturbações laborais, que incluíram um elevado número de greves, quer gerais quer localizadas, que determinaram inevitavelmente, pelas suas características e efeitos, o incumprimento de alguns IQS”*.
57. Segundo os CTT, *“o carácter anormal das referidas greves, a par dos outros factores e contingências externas incontroláveis, pelas razões que em devido tempo de indicaram, não podem deixar de constituir, para efeitos do art.º 6º do Convénio de Qualidade, casos de força maior, por serem manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT, tendo tido um forte impacto no desempenho de qualidade do seu serviço, devendo igualmente ser considerados para efeitos de alteração das circunstâncias”*.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

58. Relativamente às referências dos CTT no sentido de que as greves ocorridas no decurso de 2006 constituem casos de força maior, para efeitos do art.º 6º do Convénio de Qualidade, releva-se que, por deliberação de 09/11/2006²¹, o ICP-ANACOM já se pronunciou no sentido de que as referidas greves, pelas razões que então se indicaram e que aqui se dão por reproduzidas, não constituem situações de força maior ou fenómenos, cujo desencadeamento e evolução sejam manifestamente externos à capacidade de controlo dos CTT, e que tenham impacto no desempenho de qualidade de serviço dos CTT, pelo que não são atendíveis para efeitos de activação do mecanismo de dedução previsto no n.º 1 do Artigo 6.º do Convénio de Qualidade.
59. No que respeita às referências dos CTT no sentido de que as referidas greves sejam consideradas para efeitos de alteração das circunstâncias [em que as partes fundaram a sua vontade de contratar], o ICP-ANACOM entende, contrariamente aos CTT, que as

²¹ <http://www.anacom.pt/template31.jsp?categoryId=217503>.

mesmas não constituem uma alteração das circunstâncias em que as partes fundaram a sua vontade de contratar, dado que:

- a. A ocorrência de greves em 2006 não é novidade nos CTT e não poderia ser considerada como imprevisível, sendo resultado de medidas de gestão, cujo mérito não se discute. Relevam-se, neste âmbito, as greves verificadas em 2003;
- b. A ocorrência de greves e outras perturbações laborais é um factor tido em consideração pelas partes aquando da celebração dos Convénios de Qualidade. A este respeito, releva-se nomeadamente que:
 - i. O Convénio de Qualidade que vigorou no período 2001-2003 excluía expressamente “*eventuais perturbações laborais ou operacionais exclusivamente internas dos CTT [...]*” das situações que justificariam a activação do referido mecanismo de dedução previsto no art.º 6º;
 - ii. Durante as negociações do Convénio de Qualidade que vigorou no período 2004-2005, os CTT apresentaram ao ICP-ANACOM uma proposta de redacção para o art.º 6º que incluía as “[...] *greves gerais ou sectoriais e quaisquer outros eventos da mesma natureza que prejudiquem as normais condições de recolha, tratamento, transporte e distribuição dos envios postais*” nos casos de força maior que justificariam a activação do referido mecanismo de dedução, a qual não foi acolhida;
- c. A ocorrência de greves e outras perturbações laborais é também considerada nas normas do Comité Europeu de Normalização (CEN) relativas à medição de demoras de encaminhamento de envios postais. A título de exemplo, releva-se a norma EN 13850:2002 (relativa à avaliação do prazo de encaminhamento dos serviços ponta-a-ponta para os envios unitários de correio prioritário e de primeira classe), de implementação obrigatória por parte dos CTT (conforme fax ANACOM-S00130/2003, de 06/01/2003), que estabelece no seu ponto 4.2.2 que dias de greve ou disputas industriais não devem ser descontados na medição da qualidade de serviço.

2.3. Limite imposto pela Concessão para as multas contratuais

A. Resposta dos CTT

60. Entendem os CTT que, caso o ICP-ANACOM não acolha os argumentos relativos à alteração das circunstâncias, mantendo a decisão de aplicação da dedução, então esta

tem que se conter dentro dos limites actualmente definidos pela Base XXVII (multas contratuais), na redacção que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho, e correspondente cláusula do Contrato de Concessão para o seu incumprimento, visto que o Convénio é dependente e foi celebrado ao abrigo deste contrato.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

61. Tal como os CTT referem, a anterior redacção da Base XXVII das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, aprovadas pelo Decreto-Lei 448/99, de 4 de Novembro, estabelecia que o incumprimento pela concessionária das obrigações emergentes da concessão sujeitava-a a multas contratuais entre um mínimo de 0,001% e um máximo de 0,5% do volume anual de receitas decorrentes da exploração da concessão realizado no ano civil anterior.
62. Actualmente, nos termos da Base XXVII, alterada pelo Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de Junho, as multas contratuais estão limitadas a um máximo de €500.000,00 (quinhentos mil euros), actualizado anualmente de acordo com o índice de preços no consumidor.
63. Quer as multas contratuais previstas na Base XXVII para o incumprimento das obrigações emergentes da Concessão, quer a dedução prevista no Convénio de Qualidade para o incumprimento dos IQS, têm carácter sancionatório, revestindo ambas as sanções expressão pecuniária (a dedução dos preços por incumprimento dos IQS consubstancia, na prática, também uma espécie de sanção pecuniária).
64. De modo a afastar uma dupla penalização do mesmo facto através de sanções da mesma natureza e tendo em conta que as obrigações da concessionária em matéria de qualidade de serviço foram relegadas para o Convénio, o qual, ao instituir um regime específico, exclui o incumprimento destas obrigações do regime sancionatório previsto na Concessão, conclui-se que, em caso de incumprimento dos IQS, a aplicação da dedução prevista no Convénio afasta a aplicação de multas contratuais, sem sujeitar aquela aos limites conferidos pela Concessão para as multas contratuais.
65. Esta construção está, de resto, em consonância com o princípio de que a lei especial prevalece sobre a lei geral.
66. Daqui decorre que, sem prejuízo de se ter alterado a Base XXVII das Bases da Concessão (relativa a multas contratuais), não procede o referido entendimento dos CTT quanto a esta matéria.

2.4. Prejuízos causados pelo incumprimento da qualidade de serviço

67. Conforme referido no capítulo 2.1 deste relatório, os CTT qualificam a dedução de 1% à variação média ponderada dos preços como cláusula penal, entendendo serem-lhe aplicáveis algumas normas do regime legal desta figura, designadamente o mecanismo de redução previsto no art.º 812º do Código Civil.
68. Neste enquadramento, a concessionária tenta demonstrar que a dedução de 1 ponto percentual é excessiva, por ser manifestamente superior ao prejuízo sofrido pelos consumidores em consequência do incumprimento dos IQS, pelo que os CTT consideram que a mesma deve ser reduzida de acordo com a equidade.
69. Como se concluiu no capítulo 2.1, a dedução de 1 ponto percentual prevista no Convénio de Qualidade não constitui uma cláusula penal mas antes uma sanção administrativa contratual, não podendo ser reduzida nos termos do Código Civil, como pretendido pelos CTT. Sem prejuízo do exposto, e sem conceder, tecem-se seguidamente algumas considerações sobre o entendimento dos CTT de que a dedução de 1 ponto percentual é excessiva, por alegadamente ser manifestamente superior ao prejuízo sofrido pelos consumidores em consequência do incumprimento dos IQS.

A. Resposta dos CTT

70. Em síntese, referem os CTT que *“As penalizações devem levar a empresa a internalizar o custo social do incumprimento das suas obrigações e, assim, devem ter em conta o grau de incumprimento em cada serviço afectado e as elasticidades da procura em relação ao preço e à qualidade de serviço. A redução de preços de 1% prevista pelo ICP-ANACOM quando enunciou o sentido provável da sua decisão não é coerente com estes princípios e, tendo em conta a evidência disponível, é excessiva. Por isso, é susceptível de gerar ineficiências no mercado, não só no momento da sua aplicação mas, também, ao longo do tempo, de forma duradoura. Assim sendo e pelo exposto, considerando os prejuízos dos consumidores pelo incumprimento dos IQS em causa, e tendo como referência quocientes [entre a elasticidade procura-preço directa e a elasticidade procura-qualidade de serviço] entre 0,3 e 0,4 e para reduções da qualidade de serviço entre 0,6% e 1%, a limitação às variações de preços não deveria exceder os 0,29%, ponto médio do intervalo 0,18%-0,40% [...]”*.
71. De acordo com os CTT, a redução de preços a ser imposta deve compensar um consumidor pela deterioração na qualidade de serviço, o que segundo aquele operador significa que a redução de preços deve permitir um aumento do excedente de um

consumidor representativo igual à perda que resultou da redução da qualidade de serviço.

72. A variação de preços que assegura a manutenção do excedente do consumidor é, segundo os CTT, proporcional à relação entre a elasticidade procura-preço directa e a elasticidade procura-qualidade de serviço, sendo o factor de proporcionalidade um indicador da variação da qualidade de serviço.
73. Para quantificar a variação na qualidade de serviço, os CTT têm em conta a variação proporcional observada nos indicadores de qualidade de cada serviço em relação aos valores mínimos definidos no Convénio de Qualidade, por considerarem que são as situações em que os valores realizados dos IQS se encontram abaixo dos correspondentes valores mínimos as únicas passíveis de penalizações.
74. Neste entendimento, considerando os três IQS que em 2006 não cumpriram os correspondentes valores mínimos, referem os CTT que a redução proporcional da qualidade de serviço se situou entre 0,63% e 0,96%.

B. Entendimento do ICP-ANACOM

75. De modo diferente do referido pelos CTT, não são apenas as situações em que os IQS se situam abaixo do valor mínimo que são passíveis de penalizações.
76. O não cumprimento dos valores objectivos definidos para cada IQS, que como o nome sugere constituem o nível de qualidade de serviço que se tem como objectivo atingir, constitui também uma situação passível de penalizações, como previsto no Anexo ao Convénio de Qualidade via aplicação do indicador global de qualidade de serviço (IG)²².
77. Por exemplo, na situação em que nenhum IQS atingisse o correspondente valor objectivo, embora atingindo o mínimo, seria igualmente uma situação passível de penalização, dado que o IG atingiria um valor inferior a 100, de que resultaria a aplicação de uma dedução aos preços dos serviços reservados que poderia ser de até 1 ponto percentual (valor da dedução máxima prevista).

²² IG é calculado da seguinte forma: **1.º** é atribuída uma classificação a cada IQS definido no Convénio de Qualidade, de acordo com a seguinte metodologia: i) Se o valor realizado do IQS foi igual ao valor objectivo, atribui-se o valor de 100 ao IQS; ii) Se o valor realizado do IQS for inferior ao valor mínimo, atribui-se o valor 0 ao IQS; iii) Atribui-se um valor proporcional de 0 a 100 para valores de IQS compreendidos no intervalo entre o objectivo e o mínimo; iv) Para valores de IQS acima do objectivo atribui-se uma classificação também superior a 100, proporcionalmente ao desvio positivo em relação ao objectivo. **2.º** Soma das classificações atribuídas a cada IQS, ponderando-as pela respectiva importância relativa. **3.º** Caso o IG seja: i) 100 ou superior a 100, não há aplicação da dedução associada ao IG; ii) inferior a 90, aplica-se por inteiro a dedução máxima prevista de 1%; iii) entre 90 e 100, aplica-se proporcionalmente a dedução associada ao IG. A dedução corresponde a deduzir um máximo de 1% à variação de preços dos serviços reservados permitida para o ano seguinte ao do incumprimento.

78. Note-se que, mesmo que os três IQS que em 2006 se situaram abaixo do valor mínimo tivessem, em alternativa, igualado o valor mínimo, o valor do IG não se alteraria, seria de 49 (pois ao igualar o valor mínimo a contribuição de cada um destes IQS para o IG continuaria a ser nula, o que reforça o entendimento de que é o valor objectivo que deve ser atingido anualmente), de que resultaria a aplicação da penalização prevista no SPD.
79. Se o valor do IG se situasse entre 90 e 100, haveria lugar à aplicação de uma penalização entre 0% e 1%. A título de exemplo:
- a. Se o valor do IG fosse 99, o valor da dedução associada ao IG seria de 0,9%;
 - b. Se o valor do IG fosse de 91, o valor da dedução associada ao IG seria de 0,1%.
80. Se o valor do IG se situasse entre 90 e 100 (ou fosse superior a 100), à dedução associada ao IG haveria também que somar, nos termos do Convénio de Qualidade em vigor, a dedução associada ao incumprimento do valor mínimo de cada IQS.
81. Assim, tendo em conta apenas os três IQS considerados pelos CTT que não atingiram os correspondentes valores objectivo, verifica-se que a redução proporcional da qualidade de serviço não se situou entre 0,63% e 0,96%, como referem os CTT, mas sim entre 1,45% e 2,01%. No caso do IQS relativo ao correio azul não entregue até dez dias úteis, cujo valor em 2006 se situou entre o valor mínimo e o valor objectivo, a redução proporcional da qualidade de serviço deste IQS face ao objectivo foi de 7%²³.
82. Não se pretende aferir sobre a validade do modelo apresentado pelos CTT, que visa determinar qual a redução de preços que se deveria aplicar associada à aludida redução da qualidade de serviço. Tal nem é relevante para esta análise, dado que o Convénio de Qualidade, acordado e celebrado entre o ICP-ANACOM e os CTT, em 21 de Abril de 2006, para vigorar durante o ano 2006, define claramente as penalizações a aplicar em caso de incumprimento dos IQS.
83. Sem prejuízo, e tendo em consideração os dados conhecidos sobre o modelo, que são exclusivamente os apresentados pelos CTT na sua resposta ao SPD, releva-se desde já que o mesmo recorre a dados do Reino Unido e não de Portugal, pelo que desde logo se pode questionar a sua aderência à realidade em Portugal, a que acresce o facto de, como em qualquer modelo e independentemente da bondade do mesmo, os resultados que com o mesmo se obtêm dependerem, nomeadamente, das variáveis específicas utilizadas e do período dos dados considerado, pelo que podem não “medir”

²³ O valor realizado deste IQS foi de 1,6%, sendo o valor objectivo de 1,5%. Note-se que no caso particular deste IQS verificar-se-ia o cumprimento do objectivo se o valor realizado fosse inferior a 1,5%.

exactamente o prejuízo para os consumidores resultante do incumprimento dos IQS definidos no Convénio de Qualidade.

84. Acresce que o prejuízo efectivo para os consumidores poderia ser de uma ordem de grandeza superior, se se comparasse a redução da qualidade de serviço efectivamente verificada entre 2005 e 2006, tendo por base os valores realizados dos IQS. Neste caso, e como se pode verificar na Tabela 1, nove dos dez IQS apresentam em 2006 uma redução do valor realizado face a 2005, redução que varia entre 0,3% e 18%.

Tabela 1 – Evolução dos valores dos IQS entre 2005 e 2006

| INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO | | Qualidade de serviço observada | | Desvio dos valores observados em 2006 face aos observados em 2005 |
|-------------------------------------|--|--------------------------------|----------|---|
| | | Ano 2005 | Ano 2006 | |
| IQS1 | Demora de encaminhamento no correio normal (D+3) | 97,2% | 94,9% | -2,37% |
| IQS2 | Demora de encaminhamento no correio azul – Continente (D+1) | 95,6% | 92,6% | -3,14% |
| IQS3 | Demora de encaminhamento no correio azul – CAM (D+2) | 93,1% | 89,0% | -4,40% |
| IQS4 | Correio normal não entregue até 15 dias úteis (por cada mil cartas) | 1,1‰ | 1,3‰ | -18% |
| IQS5 | Correio azul não entregue até 10 dias úteis (por cada mil cartas) | 1,4‰ | 1,6‰ | -14% |
| IQS6 | Demora de encaminhamento de jornais e publicações periódicas (D+3) | 97,2% | 94,7% | -2,57% |
| IQS7 | Demora encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+3) | 94,0% | 93,4% | -0,64% |
| IQS8 | Demora encaminhamento no correio transfronteiriço intracomunitário (D+5) | 99,0% | 98,7% | -0,30% |
| IQS9 | Demora de encaminhamento na encomenda normal (D+3) | 93,5% | 93,1% | -0,43% |
| IQS10 | Tempo em fila de espera no atendimento (até 10 minutos) | 92,3% | 92,6% | 0,33% |

Fonte: CTT, excepto o valor dos desvios, que foram calculados pelo ICP-ANACOM.

Notas: D+X, significa entrega até X dia(s) úteis após depósito dos envios no ponto de recepção de correio.

85. Por outro lado, caso se considerasse também a evolução das reclamações recebidas pelos CTT como um indicador de qualidade de serviço, verifica-se que em 2006 o número de reclamações recebidas por aquele operador, de acordo com dados dos CTT, foi 56% superior ao verificado em 2005.
86. De notar ainda que, apesar da redução da qualidade de serviço em 2006, verifica-se em 2007 um aumento nominal dos preços dos serviços reservados, que em caso de dedução da penalização de 1 ponto percentual será de 0,8% face a 2006.
87. A este aumento de preços dos serviços reservados acresce também em 2007 o aumento nominal de cerca de 4% dos preços do cabaz dos serviços não reservados que integram o serviço universal, que incluem a prestação do serviço de jornais e publicações periódicas, do serviço de encomendas e dos restantes serviços universais não reservados (correspondências e registos com peso igual ou superior a 50 gramas e preço superior a duas vezes e meia a tarifa de base).

3. CONCLUSÃO

88. Como resultado da apreciação efectuada no presente relatório, o ICP-ANACOM entende não se justificar introduzir na decisão final qualquer alteração significativa face ao constante do SPD.
89. Sem prejuízo, sem comprometer o objectivo de compensar os utilizadores dos serviços postais reservados pela comprovada degradação da qualidade de serviço em 2006 e tendo presente o período de tempo entretanto decorrido desde o SPD, é alterada a alínea 2) do ponto 16 da decisão no sentido de permitir que os CTT apresentem propostas mais flexíveis de implementação da penalização, no quadro do regime constante dos Convénios. A sua aplicação deve produzir efeitos exclusivamente até ao final do ano 2007 (cfr. n.º 1 do art.º 5º do Convénio de Qualidade e n.º 2 do art.º 10º do Convénio de Preços).