



Exmo Senhor
Presidente da
ANACOM

estacoes-e-postos-de-correios@anacom.pt

Data: 07 de fevereiro de 2019

N. Refª : PARC-000008-2019

Assunto: Consulta relativa à revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços

Na sequência da Consulta Pública em questão, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

I. Comentários na generalidade:

1. A ANACOM aprovou, a 10 de janeiro de 2019, a decisão relativa à revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, a cumprir pelos CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), ao abrigo da Base XV das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal. Foi deliberado submeter o n.º 3 desta decisão a audiência prévia dos CTT, ao abrigo dos artigos 121.º e 122.º do Código do Procedimento Administrativo, e submeter a consulta pública o quadro de referência estabelecido no n.º 1, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, alínea h) dos Estatutos da ANACOM.

2. Desde sempre, a DECO tem pugnado pela garantia, em todo o território nacional, de um serviço postal universal sustentável e de alta qualidade para todos os utilizadores. Nesse sentido, aquando da consulta pública dos projetos de alteração das Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, esta Associação manifestou posição favorável a que a definição dos objetivos de densidade dos 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 da ANACOM.

Lamentamos que essa ótica não tenha prevalecido e que, nos termos do Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, que alterou e republicou as Bases da Concessão do Serviço Postal Universal, essa competência se mantenha na esfera da concessionária, a qual deve, no entanto, comunicar à entidade reguladora os objetivos propostos (cfr. o n.º 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, a 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 da ANACOM. Ao contrário, entendemos que deve ser o regulador a definir esses objetivos, ouvida a concessionária.

3. Apesar desta discordância de princípio, a DECO considera que é fundamental que os objetivos que sejam fixados garantam a todos os cidadãos e demais utilizadores 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).

A este propósito, sem prejuízo de compreender a necessidade de uma gestão eficiente, a DECO vê com bastante preocupação o decréscimo acentuado do número de estabelecimentos postais que se tem vindo a registar desde o ano de 2002. O número de estações de correio (incluindo BEC e EM) passou de 1090, em 2002, para 554, em novembro de 2018, uma redução superior a 49 por cento. No mesmo período, o número de postos de correio teve um decréscimo de quase 34%, passando de 2758

para 1834. Deste modo, o número total de estabelecimentos postais baixou, nesse espaço de tempo, de 3848 para 2388, o que representa uma redução de cerca de 38%, 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).

Na sequência da vaga de encerramento de estações que se registou em 2013, esta associação manifestou ao regulador e à concessionária a sua preocupação e questionou os planos relativos à rede postal afeta à concessão, designadamente quanto ao planeamento e decisão do encerramento de estações de correios e a substituição de estações encerradas por postos de correio. No caso da substituição de estações de correios por postos de correios, questionámos o modelo de contratação e a garantia do cumprimento das obrigações inerentes ao serviço postal universal, e se (e de que modo) estaria assegurado o respeito dos princípios da qualidade, fiabilidade, confidencialidade, proteção de dados e tratamento e gestão das reclamações por parte de terceiros subcontratados pelos CTT para prestar serviços ao abrigo da concessão.

Depois de, em 2013, ter sido dado a entender às populações que o processo de reorganização da rede de estabelecimentos postais afeta à concessão estaria concluído e que não se perspetivavam novos encerramentos, foi com enorme surpresa que vimos serem fixados, por deliberação da ANACOM, de 28 de agosto de 2014, objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços que implicitamente fixavam em 2296 o número de estabelecimentos postais que os CTT deviam manter em funcionamento a partir do 4.º trimestre de 2014 (inclusive) e até ao final de setembro de 2017 – quando no final de 2013 existiam 2443 estabelecimentos postais (mais 147 do que o número mínimo que passou a ser autorizado pelo regulador).

Para o período seguinte, os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços para 2017 a 2020, fixados pela ANACOM por decisão de 15 de setembro de 2017, mantiveram a mesma flexibilidade de permitir aos CTT fazer ajustamentos no número de estabelecimentos postais, até um mínimo possível de 2296, como acontecia no triénio anterior. Ou seja, com a cobertura da ANACOM, o número total de estabelecimentos postais, até 2020, pode descer bem abaixo dos 2388 estabelecimentos postais existentes em novembro de 2018 (até menos 92 estabelecimentos postais).

4. A propósito desta situação, gostaríamos de relembrar a atualidade dos comentários que a DECO teceu na sua resposta à consulta pública sobre a deliberação da ANACOM de 27 de julho de 2017, relativa ao sentido provável de decisão sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços. Na resposta na altura enviada a esta Autoridade (N. Ref^a: PARC-000251-2017) dizíamos que “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 especial inquietação para os consumidores. A dimensão assumida por essa redução nos últimos anos, apesar da relativa estabilidade verificada desde o final de 2014, e a que se perspetiva que ainda possa vir a ocorrer no 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 (...).

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.

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 continue a possibilitar um aumento das dificuldades de acesso ao serviço postal universal (...).

Apesar de o número total de estabelecimentos postais revelar alguma estabilidade desde 2014 (com tendência para uma ligeira subida), o mesmo não se verifica com o número de estações de correios, que passou de 623, nesse ano, para apenas 554, em novembro de 2018, uma redução superior a 11 por cento, constatando-se que das 69 estações encerradas neste período de quatro anos 54 encerraram durante o ano de 2018, na sequência do Plano de Transformação Operacional implementado pelos CTT. Esta realidade trouxe consigo o ultrapassar de uma barreira que se julgava intransponível, o facto de passar a haver concelhos sem um único balcão próprio dos CTT. Hoje são já 33 os concelhos nessa situação, dos quais 31 perderam a sua estação de correios durante o ano de 2018, e admite-se que no curto prazo o número possa subir para 48, o que significa que cerca de 16% do número total de concelhos do país, onde residem mais de 400 mil habitantes, ficarão sem uma estação de correios.

5. Esta realidade do encerramento de estações de correios e do consequente aumento do número de concelhos sem um balcão próprio dos CTT é deveras preocupante e tenderá a assumir contornos ainda mais gravesos se considerarmos que pode ser

acompanhada da uma redução do número total de estabelecimentos postais afetos ao serviço postal universal dos atuais 2388 para apenas 2296, considerando a decisão da ANACOM de 15.09.2017.

A evolução que se tem vindo a verificar condiciona a possibilidade de os utilizadores de muitos concelhos, tanto consumidores como empresas, optarem entre uma estação de correios ou um posto de correios para satisfazer as suas necessidades de serviços postais. O facto de, nos concelhos afetados pelo encerramento da única estação de correios existente, localizados maioritariamente no interior do país, os utilizadores apenas poderem aceder a serviços postais disponibilizados em postos de correios, como comprovam as próprias ações de fiscalização da ANACOM, tem como consequência uma efetiva degradação da prestação do serviço postal universal, que dificulta a satisfação das necessidades dos utilizadores deste serviço. Nestas circunstâncias, não está assegurada a satisfação de padrões adequados de qualidade do serviço postal universal, nomeadamente no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso, regularidade e fiabilidade do serviço, em condições de igualdade e não discriminação.

A DECO congratula-se que a ANACOM tenha percebido o impacto extremamente negativo desta situação junto das populações e das empresas afetadas e que se tenha disposto a agir, no quadro das suas competências. Porém, não podemos deixar de lamentar a demora na reação do regulador que, durante anos, persistiu em ignorar (pelo menos, em termos públicos) os sinais evidentes de progressiva e contínua degradação das condições de acesso e da qualidade do serviço postal universal efetivamente oferecida pelos CTT. Se é verdade que o aumento exponencial dos concelhos sem estações de correios – de dois para 33 – ocorreu em 2018, não é menos verdade que entre 2010 e novembro de 2018 encerraram 330 estações de correios por todo o país, e que, apesar dos protestos que foram ocorrendo, sempre foi aceite, pelo menos implicitamente, que a substituição dos balcões próprios dos CTT por postos de

correio correspondia a uma prestação de nível equivalente, o que não tem aderência à realidade.

6. Consideramos que o contrato de concessão não acautelou devidamente o interesse público ao não exigir que em todos os concelhos os CTT mantivessem em funcionamento uma estação dos Correios. Não estando prevista esta obrigação o regulador não tem forma de travar o encerramento de estações de correios e de limitar a transformação da rede postal afeta à concessão.

É um facto que a concessão prevê que é à concessionária que cabe decidir qual o tipo de estabelecimento postal que é utilizado para assegurar a prestação de serviços postais à população, cabendo-lhe também decidir sobre a criação e o encerramento de estabelecimentos postais, assim como sobre a alteração dos respetivos horários de funcionamento – observadas as exigências dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixadas – é, no entanto, incontornável que as opções da concessionária não podem, em nenhuma circunstância, implicar uma degradação da qualidade das condições de prestação desses serviços.

As Bases da Concessão e o Contrato de Concessão admitem a possibilidade de subcontratação de terceiros para prestar serviços no âmbito das obrigações contratualmente assumidas pela concessionária, mas estabelecem que, no caso de intervenção de terceiros nas atividades da concessão, a concessionária mantém os direitos e continua, direta e pessoalmente, sujeita às obrigações decorrentes das Bases e do Contrato. Resulta claro que a intervenção de terceiros na concessão não pode pôr em causa a prestação dos serviços concessionados, com respeito das exigências de qualidade, igualdade e não discriminação que a Lei Postal e as Bases da Concessão impõem.

Independentemente do tipo de estabelecimento postal que escolha para os prestar, a concessionária está obrigada a assegurar a disponibilização dos serviços concessionados em todo o território nacional em conformidade com os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixadas.

Não podendo intervir sobre a opção da concessionária quanto ao tipo de estabelecimento postal escolhido para disponibilizar os serviços concessionados – os CTT decidem sobre a abertura e encerramento de estabelecimentos postais e sobre a alteração dos seus horários de funcionamento –, a ANACOM tem poderes de intervenção sobre os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços, cabendo-lhe fixar as obrigações que permitam assegurar a adequada prestação do serviço postal universal, acautelando a satisfação das necessidades de todos os utilizadores, sem discriminação e em qualquer ponto do território nacional em que se encontrem, bem como a sua sustentabilidade e viabilidade económico-financeira.

O pressuposto subjacente às Bases da Concessão e ao Contrato de Concessão é o de que os dois tipos de estabelecimentos postais, estações de correios e postos de correios, têm de assegurar do mesmo modo ou em termos equivalentes a satisfação das necessidades dos utilizadores dos serviços, os quais não podem ser objeto de discriminação em função do tipo de estabelecimento por que são servidos. Em conformidade, a ANACOM refere que este é também o pressuposto da intervenção regulatória que tem levado a cabo e que presidiu à fixação dos objetivos de densidade da rede postal e ofertas mínimas de serviços na sua decisão de 15.09.2017.

7. A realidade observada ao longo dos últimos anos tornou evidente que o pressuposto, subjacente ao quadro legal e regulatório, da equivalência “universal” entre estações de correios e postos de correios, no que à prestação dos serviços aos utilizadores diz respeito, é uma falácia. Admitindo a existência de casos em que postos

de correios substituíram de modo satisfatório estações de correios encerradas, a avaliar pela contestação das populações e empresas afetadas, das autarquias locais, das comunidades intermunicipais, entre outras entidades, resulta claro que a evolução observada ao nível da rede postal se traduziu numa degradação da prestação do serviço postal universal em muitas localidades onde os CTT encerraram estações de correios.

As ações de fiscalização a postos de correios levadas a cabo pela ANACOM, para aferir as condições em que os serviços postais são prestados nesses estabelecimentos, permitiram confirmar a existência de diferenças relevantes no modo como os serviços postais são prestados em estações e em postos de correios.

O facto de os CTT terem implementado um duplo sistema de certificação, para estações e para postos de correios, também significa, como destaca a ANACOM, que a concessionária reconhece a existência de diferenças entre os dois tipos de estabelecimentos postais no que respeita à prestação de serviços postais. A par desta diferenciação, também se constata que, de acordo com os dados dos CTT referidos pela ANACOM, no final de 2017 todas as estações de correios estavam já certificadas, enquanto tal acontecia apenas com uma minoria dos postos de correios (11%), sendo que os postos certificados se localizavam sobretudo no litoral do país.

8. Estamos de acordo que, de uma forma geral, a existência de procedimentos de certificação (incluindo os resultantes de iniciativas de autorregulação, criados pela concessionária) pode conferir alguma segurança relativamente à forma de prestação dos serviços, tendo em vista, entre outros, garantir a qualidade da prestação, a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção de dados pessoais e da vida privada. Não se identificam igualmente razões para a existência de diferenças ao nível das especificações que devem ser seguidas num procedimento de certificação no que

concerne às características de prestação dos serviços, independentemente de estes serem prestados em estações ou em postos de correios, sem prejuízo da necessidade de ter em conta as características inerentes a cada tipo de estabelecimento postal.

9. De uma forma genérica, a DECO concorda com a conclusão da ANACOM de que se encontra verificado um conjunto de circunstâncias excecionais que justificam a revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados na sua decisão de 15.09.2017, complementando-os tendo em vista assegurar a qualidade do atendimento prestado nos postos de correios relativamente aos serviços postais, bem como as condições necessárias para garantir a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a confidencialidade das informações transmitidas ou armazenadas e a proteção de dados pessoais e da vida privada, fomentando a confiança dos utilizadores nos serviços prestados e assim contribuindo para a satisfação das suas necessidades em termos de utilização dos serviços postais.

É positivo que o regulador reconheça que os desenvolvimentos que se têm verificado ao nível da rede postal afeta à concessão, e os que se perspetivam no curto prazo, decorrentes do encerramento de estações de correios e do aumento exponencial do número de concelhos sem nenhuma estação de correios, colocam em causa o acesso a serviços postais de qualidade, em paridade de condições, em todo o território nacional. De facto, o processo em curso de transformação da rede postal afeta à concessão resulta numa discriminação no acesso aos serviços postais das populações que deixaram de ter balcões próprios dos CTT, uma vez que, em muitos casos, os postos de correios que agora as servem não prestam o serviço em condições equivalentes.

II. Comentários na especialidade:

1. A DECO apoia a Decisão da ANACOM de determinar aos CTT que apresentem a esta Autoridade uma proposta que complemente os objetivos de densidade no que respeita a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal afeta à concessão e de objetivos de ofertas mínimas de serviços, incluindo regras sobre períodos mínimos de funcionamento dos estabelecimentos postais, que se encontram em vigor.

No ponto 1 da Decisão, submetido a consulta pública, a ANACOM determina que a proposta a apresentar pelos CTT tenha como quadro de referência, para efeitos do n.º 3 da Base XV das Bases da Concessão – que estabelece que na comunicação dos objetivos de densidade no que respeita a estabelecimentos postais e outros pontos de acesso à rede postal afeta à concessão e de objetivos de ofertas mínimas de serviços, incluindo regras sobre períodos mínimos de funcionamento dos estabelecimentos postais, a concessionária, entre outros fatores, deve ter em conta a distribuição da população no território nacional, a distância entre os pontos de acesso, a natureza urbana ou rural das zonas abrangidas e a evolução do tráfego e da procura –, os seguintes fatores: a formação dos colaboradores que no posto de correios asseguram funções de atendimento aos clientes dos serviços postais; a garantia de fácil acesso por parte dos utilizadores em geral e por parte dos utilizadores com necessidades especiais em particular; a clara identificação dos espaços de atendimento e a divulgação de informação relevante ao público relativamente aos serviços postais prestados; o estabelecimento de procedimentos de atendimento que minimizem os tempos de espera e que contribuam para garantir as condições necessárias para assegurar a confidencialidade, sigilo, inviolabilidade dos envios postais e proteção da vida privada; o cumprimento regular dos horários estabelecidos; o estabelecimento de procedimentos com vista a avaliar a satisfação dos utilizadores e a permitir a realização de ações corretivas, se necessárias, bem como a permitir o tratamento

adequado de reclamações; o estabelecimento de procedimento para registo de não conformidades; a manutenção e funcionamento das infraestruturas e equipamentos de molde a contribuir para a prestação de um serviço de qualidade.

2. A DECO concorda com os fatores enunciados pela ANACOM, que devem ser tomados como quadro de referência pelos CTT na sua proposta de revisão dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços. Embora esta associação entenda que será difícil que os postos de correios possam cumprir integralmente o papel das estações de correios, concorda que devem ser desenvolvidos os esforços necessários para que as características dos postos de correios sejam, o mais possível, equivalentes aos dos balcões próprios dos CTT. Nesse sentido, os fatores indicados são de extrema importância para garantir de modo aceitável essa equivalência.

3. A ANACOM também determina que a proposta a apresentar pelos CTT, que complemente os objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços tenha em consideração que o estabelecimento postal que, ao abrigo dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados por decisão da ANACOM de 15.09.2017, em cada concelho deve prestar a totalidade dos serviços concessionados (e funciona em 99% dos concelhos do país todos os dias úteis durante um período mínimo diário de 6 horas e no restante 1% dos concelhos todos os dias úteis durante um período mínimo diário de 3 horas) é: uma estação de correios; ou um posto de correios com características equivalentes, mediante a verificação dos requisitos relativos à forma de prestação de serviços concessionados fixados no Anexo 1.

Relativamente a este respeito, a DECO entende que a obrigação de o estabelecimento postal que em cada concelho presta a totalidade dos serviços concessionados ser uma estação de correios ou um posto de correios com características equivalentes

(mediante a verificação dos requisitos relativos à forma de prestação de serviços concessionado fixados no Anexo 1) deve estender-se a outras situações em que a unidade territorial “concelho” não é a mais adequada para garantir o acesso dos utilizadores a todos os serviços postais concessionados.

De facto, da própria decisão de 15.09.2017 se pode inferir que em zonas mais densamente povoadas o “concelho” não deve ser a unidade territorial a considerar, quando se estabelece que em freguesias com mais de 20 000 habitantes, a concessionária assegura pelo menos um estabelecimento postal que preste a totalidade dos serviços concessionados e um estabelecimento postal adicional, com idêntica prestação de serviços, por cada acréscimo de 20 000 habitantes, e ainda que em freguesias com população residente superior a 10 000 habitantes e igual ou inferior a 20 000 habitantes, a concessionária assegura pelo menos um estabelecimento postal que preste a totalidade dos serviços concessionados. A DECO considera que para estas duas situações a ANACOM deve impor à concessionária que sempre que o referido estabelecimento postal que preste a totalidade dos serviços concessionados não seja uma estação de correios, seja um posto de correios com características equivalentes (mediante a verificação dos requisitos relativos à forma de prestação de serviços concessionado fixados no Anexo 1).

Pelo exposto, a DECO discorda da recomendação que a ANACOM faz no ponto 4 da presente decisão de os CTT implementarem os requisitos relativos à forma de prestação de serviços postais concessionados enunciados no Anexo 2 nos postos de correios localizados em freguesias com mais de 10 000 habitantes em que não existam estações de correios e nos quais os CTT, ao abrigo dos objetivos de densidade da rede postal e de ofertas mínimas de serviços fixados pela decisão da ANACOM de 15.09.2017, se encontrem obrigados a assegurar a prestação de todos os serviços concessionados.

4. Entende ainda a DECO que, de modo a que o regulador disponha dos elementos necessários para aferir se os postos de correios respeitam efetivamente os requisitos que lhes conferem as “características equivalentes” a estações de correios, deve considerar-se a obrigação de a concessionária comunicar à ANACOM os resultados do controlo e supervisão realizado, previsto no Anexo 1. Deve também prever-se a realização de auditorias independentes pela ANACOM.

5. A DECO não tem nenhuma objeção ao prazo de 60 dias úteis que é dado aos CTT para assegurar a implementação das medidas que vierem a ser estabelecidas na decisão da ANACOM que, ao abrigo da Base XV das Bases da Concessão do serviço postal universal, fixe os referidos objetivos. Apenas destacamos a necessidade de as medidas que vierem a ser estabelecidas serem implementadas com a maior brevidade possível, pois importa não esquecer que o contrato de concessão expira em 31 de dezembro de 2020.