



Exma Senhora

Directora Geral da Direcção Geral do
Consumidor

Teresa.moreira@dg.consumidor.pt

N.REF: PARC-000099-2011

Data : 31 de Março de 2011

Assunto: Directiva Postal

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

Com os meus melhores cumprimentos,

O Secretário-Geral

(Jorge Morgado)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decolx@deco.pt / www.deco.proteste.pt

Rua de Artilharia Um, n.º 79 - 4.º - 1269-160 LISBOA - Telefone: 21 371 02 00 - Fax: 21 371 02 99

1. Introdução

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

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

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

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

Sem prejuízo dos comentários infra-aduzidos, a DECO não pode deixar de favorecer um processo de liberalização dos presentes serviços, desde que o mesmo seja efectuado de forma gradual, e com incremento dos níveis de qualidade existentes, motivo pelo qual, propugna esta Associação, a criação de um conjunto de medidas de assistência que constituam um apoio adequado para a prestação do serviço universal, em paralelo com a evolução dos mercados e a protecção dos interesses dos consumidores, permitindo assim

que as necessidades destes últimos recebam uma resposta, por parte dos novos serviços postais, eficiente e fiável.

2. Teor do Projecto

O presente projecto prevê a aplicabilidade de um regime jurídico relativo à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Fevereiro de 2008, que altera a Directiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da União. Foi ainda tido em consideração o novo quadro legal para a prestação de serviços estabelecido pelo Decreto-lei nº 92/2010 de 26 de Julho, que transpõe a Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro relativa aos serviços no mercado interno.

O presente projecto estabelece com princípio fundamental a garantia da liberdade de prestação de serviços postais, não prejudicando, todavia, o regime específico a que deverá obedecer a prestação do serviço universal, nem tão pouco, a existência de actividades e serviços que, nomeadamente, por razões de ordem, segurança pública ou de ordenamento do território, ficam reservados ao prestador designado.

Na prestação de serviços postais devem também considerar-se salvaguardados, a inviolabilidade e o sigilo dos envios postais, a segurança da rede postal, a protecção de dados pessoais e o ordenamento do território, protecção do ambiente e do ordenamento do território.

No que diz respeito ao Serviço universal, o presente projecto determina que o mesmo consiste na oferta de serviços postais com qualidade especificada, disponível de forma permanente em todo o território nacional, a preços acessíveis a todos os utilizadores, visando as necessidades de comunicação da população e das actividades económicas e sociais. a sua existência e disponibilidade deverá ser assegurado. Neste sentido, o diploma exige que a prestação deste serviço seja efectuada, a preços acessíveis a todos os utilizadores, em condições de igualdade e não discriminação, tendo em atenção a evolução na prestação do serviço em função do ambiente técnico, económico e social dos consumidores, e sempre com satisfação de padrões adequados de qualidade, nomeadamente, no que se refere a prazos de entrega, densidade dos pontos de acesso e regularidade e fiabilidade dos serviços.

Este Serviço universal compreende um serviço postal, no âmbito nacional e internacional, de envios de correspondência, livros, jornais e outras publicações periódicas até 2kg de peso e de encomendas postais até 10kg de peso, bem como um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado. Integra ainda o serviço universal a entrega, no território nacional, de encomendas até 20 kg provenientes de outros Estados-membros da União Europeia.

O presente projecto exige também que a autoridade reguladora nacional – ICP-ANACOM assegure, pelo menos uma vez por ano, auditorias ou outros mecanismos de controlo dos níveis de qualidade de serviço oferecidos pelos prestadores de serviço universal, de forma independente, através de organismos externos a estes, a fim de garantir a exactidão e a comparabilidade dos dados disponibilizados pelos prestadores de serviço universal.

Por outro lado, e tal como exigido pela Directiva, o presente diploma procura criar condições para a prestação do serviço universal, através do funcionamento eficiente do mercado, sob regime de licença individual e da designação de um ou mais prestadores de serviços postais para a prestação de diferentes elementos do serviço universal ou para a cobertura de diferentes partes do território nacional. Neste sentido, estes prestadores terão direito à compensação do custo líquido deste serviço sempre que o mesmo constitua um encargo financeiro não razoável para os mesmos. Este custo líquido deverá ser compensado através de fundos públicos ou fundos de compensação.

O presente projecto procede também à determinação das condições de prestação de serviços postais, criando um regime específico de licenciamento e registo dos prestadores, bem como um regime de autorização geral e respectivos acessos às redes.

No que diz respeito aos utilizadores, o projecto dedica única e exclusivamente uma secção, salientando que todos têm o direito de utilizar os serviços postais, mediante o pagamento dos preços correspondentes e o cumprimento das regras aplicáveis. Neste sentido, o diploma incide a sua preocupação sobre o sistema gracioso dos conflitos decorrentes das relações entre os prestadores e os utilizadores, salientando-se o direito à audição prévia dos organismos de defesa dos consumidores no que diz respeito à definição dos parâmetros de qualidade de serviço e dos objectivos de desempenho.

Por fim, e tendo em conta a respectiva transitoriedade, o presente diploma determina que se manterá a designação da concessionária CTT – Correios de Portugal, S.A., como prestador do serviço postal universal, até 31 de Dezembro de 2025.

3. Apreciação na Generalidade

A DECO tem propugnado, desde sempre, a garantia, em todo o território nacional, de um serviço universal sustentável e de alta qualidade para todos os cidadãos. Neste sentido, é com agrado que esta Associação encara o presente projecto, no sentido de permitir uma participação activa de todos os operadores neste mercado, bem como dos respectivos utilizadores.

No entanto, se é certo que reconhece o esforço na participação conjunta, não pode deixar de lamentar que o presente projecto tenha sido apresentado tão tardiamente, desvirtuando-se assim, mais uma vez o alcance proposto pela Directiva, no sentido em que o mercado deveria ser liberalizado até o término do ano de 2010. De facto, com a agenda para a reforma postal da União Europeia, a maior parte dos Estados-membros, ao contrário de Portugal, tem procurado proceder a uma abertura cautelosa e gradual destes serviços, de modo a garantir e melhorar a eficiência, a qualidade e a escolha dos serviços postais à disposição dos consumidores. Importa, aliás, notar que a reforma postal terá sido concebida para melhorar a situação estática do desenvolvimento destes serviços, bem como a qualidade variável e a escolha limitada, fruto de monopólios postais.

A actuação dos prestadores do serviço postal não tem demonstrado, todavia, qualquer índice de desenvolvimento, comprovando-se o mesmo através dos inúmeros estudos realizados por esta Associação, dos quais resultou claro que os princípios do serviço universal, nomeadamente, os princípios da adaptabilidade e da qualidade não se encontram a ser cumpridos no âmbito dos padrões exigidos pela União Europeia. Neste sentido, se é certo que a liberalização deste mercado poderá permitir mais escolha, mais qualidade, melhores preços, serviços inovadores, também é certo que a actual estrutura destes serviços não garante que estes conceitos serão imediatamente traduzidos a partir da sua transição. Neste sentido, questionamo-nos, de antemão, sobre as consequências que poderão advir para o consumidor em resultado da liberalização deste sector. Não basta, aliás, a criação de normas, importa sobretudo que as mesmas sejam correctamente implementadas junto dos vários agentes económicos.

Mais importa referir que estamos perante Serviços Públicos Essenciais, serviços que, pela sua natureza, exigem na sua regulamentação e regulação uma actuação que proteja claramente os utentes, uma vez que estamos perante serviços que devem ser garantidos a preços razoáveis como imperativo para a manutenção e melhoramento do nível de coesão económica e social. Todavia, a DECO teme que a estrutura do presente projecto possa não assegurar, por si só, as exigências que se impõem no âmbito destes serviços de interesse geral. Para o efeito, é importante que, não só o legislador, mas também a entidade reguladora tenham em atenção os princípios da acessibilidade, igualdade, continuidade, adaptabilidade, qualidade e segurança, livre concorrência, participação activa das organizações representativas dos consumidores, transparência e da resolução alternativa de conflitos.

Por outro lado, importa, também, defender que a omnipresença da distribuição e uma elevada qualidade dos serviços, constituem, não só os pilares fundamentais dos interesses dos consumidores, mas também as vantagens comerciais mais importantes dos fornecedores de serviços. Se é certo que a União Europeia espera – com a abertura integral do mercado – um melhor alinhamento dos serviços em face das necessidades reais, bem como a disponibilidade dos consumidores e das pequenas e médias empresas para suportar o custo destes serviços, também é certo que a abertura do mercado, sem a consequente melhoria da qualidade do serviço, colocará em causa a estabilidade da própria concorrência. A DECO teme assim que uma liberalização que não incremente a qualidade dos serviços possa ser responsável por uma contribuição pouco eficiente do serviço universal para a sociedade portuguesa.

4. Apreciação na Especialidade

Artigo 11º

Sem prejuízo do reconhecimento das exigências relativas à prestação do serviço universal, cuja maioria, comunitariamente exigida, já existia no âmbito da Lei nº 102/99 de 26 de Julho, não pode esta Associação deixar de questionar o alcance da expressão *preços acessíveis*. Na verdade, a DECO tem defendido sempre a necessidade de que exista, sempre, em face da natureza deste serviço, um mecanismo de limitação de preços, nos termos do qual a autoridade reguladora deverá controlar a dimensão e o ritmo de qualquer eventual aumento dos preços, bem como mantê-los sempre a níveis razoáveis e justificados. Revela-

se, pois, importante que o legislador defina este conceito por forma a evitar uma discriminação negativa por via dos preços, garantindo, designadamente, que os consumidores que residam em regiões mais isoladas não sejam penalizados.

Artigo 12º

O legislador, no nº 1 da presente norma, limita o serviço universal a encomendas postais com peso não superior a 10 kg, limitação esta que não apresenta qualquer justificação, em face da actual redacção da Lei nº 102/99 de 26 de Julho, no seu artigo 6º, uma vez que esta última estabelece como limite o valor de 20 kg de peso. Uma vez que não é apresentada qualquer justificação para a presente alteração, e tendo em atenção a importância e as características do serviço universal, propugna esta Associação a manutenção da norma.

Artigo 13º

Relativamente à presente norma importa referir que, no que diz respeito aos parâmetros de qualidade de serviço e os respectivos objectivos de desempenho, deverá também determinar-se que o convénio celebrado entre a autoridade reguladora e os prestadores de serviço deverá abranger também os mecanismos de compensação destinados aos utilizadores do serviço universal a aplicar em caso de incumprimento dos objectivos de desempenho.

Por fim, salientamos também a necessidade de que os resultados do controlo referido no nº 5 e 6 da norma sejam também obrigatoriamente publicados no sítio da internet dos respectivos prestadores de serviço, objecto do referido controlo, tendo em atenção a prossecução do dever de informação relativamente aos consumidores.

Artigo 14º

Sem prejuízo do comentário deduzido relativamente à definição de preços acessíveis, reconhece esta Associação a estipulação dos princípios decorrentes do nº 1 da presente norma, os quais deverão ser sempre respeitados em face da liberalização pretendida.

No que se refere ao nº 5, não concorda esta Associação com a sua redacção no sentido de que a inércia da autoridade reguladora atribua um verdadeiro poder discricionário no âmbito da prática de preços, o que forçará, naturalmente uma desregulamentação deste sector que em nada se compadece com as políticas de defesa da concorrência e dos

interesses dos utilizadores. Por este motivo, propugnamos a inversão do critério, forçando-se assim a autoridade reguladora a pronunciar-se sobre os preços praticados.

Já no que se reporta à alínea a), reconhece esta Associação a intenção do legislador em prever a possibilidade de, por motivo de interesse público, devidamente fundamentado, a autoridade reguladora possa determinar que o preço do serviço universal de envios de correspondência, cujo peso seja inferior a 50g, obedeça ao princípio da uniformidade tarifária, aplicando-se, em consequência, um único preço no território nacional, reconhecimento que decorre do facto de estarmos perante um serviço maioritariamente utilizado pelos consumidores, cuja harmonização de preços importa assegurar.

Mais salientamos que, no que se reporta à presente alínea, deverá o legislador promover à consagração obrigatória de uma tarifa única relativamente a um operador que actue numa determinada área geográfica. Na verdade, Portugal encontra-se, actualmente, limitado em termos de condicionalismos ligados à geografia física e humana. A população portuguesa encontra-se concentrada no litoral e nas grandes cidades em contraposição com as regiões do interior, cada vez mais isoladas entre si. Aliás, vários estudos demonstram que as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma densidade populacional idosa, carecem claramente de um maior e melhor serviço postal em detrimento dos grandes aglomerados urbanos que dispõem de novos elementos tecnológicos, permitindo-lhes utilizar outro tipo de serviços. Esta situação assume particular relevância quando comparamos os métodos adoptados por outros Estados-membros no processo de liberalização que promoveram amplas campanhas de divulgação da liberalização, ao contrário da ausência de informação que existe no território nacional. Importa por isso assegurar que estes consumidores, com menos recursos e em zonas geográficas de menor acessibilidade, não sejam penalizados, devendo exigir-se assim a determinação, em concreto, de uma tarifa única que respeite o princípio da universalidade.

Artigos 17º a 21º

Já tem sido referido por esta Associação que se revela fundamental assegurar que o financiamento do serviço universal seja garantido a título permanente num mercado postal inteiramente liberalizado, através de um esforço acrescido de racionalização de recursos e de aumento da eficiência, com vista à redução dos custos do serviço universal. Neste sentido verifica esta Associação que o legislador não concretiza as opções previstas pela Directiva

2008/6/CE de 20 de Fevereiro de 2008, no que diz respeito aos mecanismos de financiamento do serviço postal universal, quando o seu custo líquido represente um encargo financeiro não razoável para o respectivo prestador. Para além da necessidade de concretização da expressão *não razoável* (ao invés de permitir a sua compatibilização nos termos definidos pela entidade reguladora até 31 de Dezembro de 2011, situação que, pela sua indeterminabilidade e carácter temporal excessivo poderá assumir repercussões graves sobre os interesses económicos dos consumidores), torna-se imperativo que estes mecanismos não recorram à esfera económica dos consumidores para efeitos de compensação – ao que acresce referir também a má técnica legislativa contínua utilizada pelo legislador em fazer depender o método de compensação dos custos líquidos do serviço universal e a forma e critérios de comparticipação da aprovação de outros actos normativos que muito raramente são aprovados em consonância com os diplomas). Por este motivo, afigura-se-nos uma verdadeira situação geradora de incerteza, a prerrogativa de que o Governo, autonomamente, possa definir os critérios de comparticipação (sem prejuízo de os mesmos se encontrarem sujeitos aos princípios da transparência, da não discriminação e da proporcionalidade). Deste modo, entende a DECO que os critérios deverão ser amplamente debatidos junto da sociedade civil no sentido de que sejam ponderadas soluções que não onerem desadequadamente os consumidores.

Artigo 26º

A DECO considera que uma das medidas fundamentais do processo de liberalização prende-se com o licenciamento, nos termos do qual, o legislador deverá fomentar a criação de regimes de autorização apropriados e proporcionais, permitindo a introdução de requisitos específicos, em termos de acesso, qualidade, disponibilidade e desempenho. Em face do mesmo, é com moderado agrado que acolhemos o regime de Licença individual proposto, o qual, através dos presentes requisitos pretende assegurar a viabilidade e a segurança da criação dos agentes económicos. No entanto, salientamos a necessidade de que seja introduzido um requisito específico relativamente à solvabilidade do agente económico, impedindo-se assim que a organização destes agentes seja composta por operadores que tenham recentemente sido responsáveis por insolvências de outras empresas, garantindo-se, assim, a confiança neste mercado.

Artigo 27º

Tendo em conta o interesse da presente norma, importa sobretudo que o modelo aprovado seja também sujeito a consulta pública, tendo em vista a sua apreciação e harmonização.

Artigo 37º

A DECO acolhe com agrado as obrigações tipificadas relativamente aos prestadores dos serviços postais. Questiona, todavia, a forma como se processará o cumprimento da alínea c) da presente norma. Por este motivo, sugere esta Associação que as informações se encontrem, obrigatoriamente, disponibilizadas no sítio da internet da empresa, bem como nos locais de acesso aos consumidores.

Artigo 38º

Importa trazer à colação, com as devidas adaptações, os comentários deduzidos relativamente aos mecanismos de financiamento do sector postal, pois, mais uma vez, o acesso às redes, ou as dificuldades do mesmo, não poderá ser imputável aos consumidores. Por este motivo, reitera esta Associação a necessidade de que o legislador clarifique as condições deste acesso, salvaguardando de antemão os direitos e interesses dos consumidores.

Artigo 39º

Considera esta Associação que o acesso a elementos da infra-estrutura postal deverá ter sempre como limite a protecção de dados pessoais e da vida privada, motivo pelo qual pugnamos pela inserção deste limite no respectivo clausulado.

Artigo 40º

No que diz respeito à alínea a), não pode a DECO deixar de lamentar que, no que diz respeito ao tratamento das reclamações, o legislador tenha utilizado como exemplo-padrão o mecanismo do Livro de Reclamações, cuja natureza prende-se, sobretudo, com a sua eficácia a nível contra-ordenacional nada inferindo sobre a resolução do conflito em concreto. Neste sentido, é importante que o legislador determine que os procedimentos transparentes, simples e gratuitos deverão ser autónomos do Livro de Reclamações. Já no que concerne à b) da presente norma ongratulamo-nos com a tipificação da alínea b) da presente norma, no sentido de que sejam estabelecido um verdadeiro sistema adequado de

reembolso e compensação. Na verdade, a DECO tem defendido, desde sempre, a verdadeira implementação de um sistema que garanta níveis superiores de qualidade, motivo pelo qual, propugnamos a necessária adopção de um novo Regulamento de Qualidade que preveja, entre outras situações, indemnizações mais adequadas aos danos sofridos pelos consumidores, estabelecimento de regras específicas sobre o regime probatório, alargamento das pretensões indemnizatórias, com as devidas adaptações, ao regime de correio simples, bem como a criação de mecanismos de controlo do envio e recepção das correspondências, evitando-se assim as situações de extravio em que não são oferecidas quaisquer soluções aos consumidores. Estas medidas em muito se compadecem com os critérios definidos pela Comissão Europeia, uma vez que a mesma exige que os Estados-membros assegurem a fixação e a publicação de normas de serviço universal a fim de garantir um serviço postal de boa qualidade. Por este motivo, e sem prejuízo do reconhecimento desta norma, torna-se deveras importante que seja atribuída exequibilidade à mesma.

Por fim, refere no entanto esta Associação a necessidade de que o legislador proceda à fixação de critérios mínimos relativos aos indicadores, regras e métodos de medição, não permitindo que tal decorra do poder discricionário da entidade reguladora, garantindo-se assim uma maior transparência nas políticas de defesa dos direitos e interesses dos consumidores.

Artigo 43º

A DECO também se congratula com a presente norma, no sentido de que os parâmetros de qualidade de serviço e dos objectivos de desempenho constantes do artigo 14º, bem como as definições previstas no nº 5 do artigo 15º sejam sempre precedidos de audição das organizações representativas dos consumidores. Tendo em atenção as garantias exigidas pela União Europeia no sentido de que os utilizadores usufruam de um serviço universal com uma qualidade especificada, a preços acessíveis, sem qualquer discriminação, revela-se fulcral a participação activa dos consumidores no processo de liberalização, nomeadamente, em comissões de acompanhamento e conselhos consultivos, por forma a garantir, não só a sua representatividade, mas também a protecção dos seus interesses.

Artigo 47º

Tendo em atenção que é fundamental para os consumidores o cumprimento dos objectivos de desempenho convencionados, associados à prestação do serviço universal, considera esta Associação que os mecanismos de compensação destinados aos utilizadores do serviço universal, a que se refere o Artigo 47º, devem integrar o convénio de qualidade de serviço, como sucede actualmente. Além disso, a aplicação destes mecanismos, em caso de incumprimento dos objectivos deverá ser automática e não se revelar apenas uma prerrogativa, como parece transparecer da presente norma.

Considera esta Associação que a compensação, por via dos preços dos serviços postais, é a forma mais justa de os utilizadores terem acesso à compensação em caso de incumprimento dos níveis de desempenho estabelecidos pelos prestadores.

Artigo 52º

Tendo em atenção o prazo até 31 de Dezembro de 2025, como o prazo limite para a manutenção da designação da concessionária CTT – Correios de Portugal, S.A., como prestador do serviço postal universal, estranha esta Associação que este prazo seja inferior ao contrato de concessão celebrado, o qual estipula um prazo de 30 anos, até 2030. Neste sentido, salientamos a necessidade de que o legislador esclareça a presente medida, tendo em atenção o princípio da transparência.

4. Questões Omissas

Sem prejuízo dos comentários anteriormente aduzidos considera esta Associação que o presente diploma não contempla o seguinte:

- a) O legislador não estabeleceu quaisquer definições, nomeadamente, sobre conceitos como Convénio do Serviço Universal, Envio com valor declarado e Envio Registado, ausência que poderá contribuir para a incerteza e indeterminabilidade do presente regime;
- b) Certamente por lapso, o legislador não contemplou quaisquer contra-ordenações relativamente ao nº 1 e 2 do artigo 41º, ou seja, o legislador não sanciona as situações em que o prestador de serviços não só não detém um sistema adequado de reembolso, como nem tão pouco estabelece qualquer procedimento de

reclamação, situação que pela sua gravidade e pela afectação de bens jurídicos carece de tutela, nomeadamente, a nível do regime de ilícitos de mera ordenação social.

5. Conclusão

Sem prejuízo do reconhecimento do presente projecto, a DECO não pode deixar de reiterar que a abordagem pelo sistema português poderá não se revelar suficiente em face da data limite prevista para a respectiva abertura, prazo que já foi efectivamente ultrapassado. Este atraso poderá comportar sérios riscos, na medida em que o mercado encontra-se sempre em rápida evolução, carecendo, automaticamente, de reformas regulamentares proporcionais. O serviço postal e os consumidores teriam beneficiado ao máximo se esta liberalização tivesse sido acompanhada, atempadamente, não só de um seguimento regulamentar adequado, mas também de uma informação capaz e persistente que permitisse uma melhor interacção entre as partes envolvidas num mercado concorrencial. Mais se torna, aliás, fundamental, a aprovação célere de um diploma que concretize as bases ora preconizadas no presente projecto.

A DECO relembra que a abertura total dos mercados representa apenas um primeiro passo para o alcance do objectivo proposto – a consagração de um mercado efectivamente concorrencial, que garanta a sua sustentabilidade a longo prazo, de acordo com a protecção dos direitos e legítimos interesses dos consumidores.