

**A SUSTENTABILIDADE DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL
NA EUROPA E EM PORTUGAL**

Ricardo Manuel Soveia dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia

Orientador:

Prof. Doutor Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro, Prof. Convidado do
ISCTE Business School, Mestrado da Economia da Empresa e da Concorrência

Outubro de 2018

**A SUSTENTABILIDADE DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL
NA EUROPA E EM PORTUGAL**

Ricardo Manuel Soveia dos Santos

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Economia

Orientador:

Prof. Doutor Eduardo Miguel Vicente de Almeida Cardadeiro, Prof. Convidado do
ISCTE Business School, Mestrado da Economia da Empresa e da Concorrência

Outubro de 2018

Vamos levar a carta a Garcia

Diz-se que durante a guerra entre a Espanha e os Estados Unidos. O Presidente dos Estados Unidos, William McKinley, teve necessidade de comunicar rapidamente com o comandante dos rebeldes cubanos, o General Garcia, que se encontrava algures nas montanhas de Cuba. O Presidente deu uma carta a Rowan para entregar a Garcia. Este pegou na carta e guardou-a numa bolsa impermeável junto ao coração. Iniciou a travessia de um país hostil percorrendo a pé montes e vales até entregar a carta a Garcia.

Durante a nossa vida teremos de entregar várias cartas a Garcias...que o façamos com a mesma dedicação e comprometimento.

À Catarina e aos nossos lindos meninos Sebastião e Lourenço.

Aos meus pais, irmão, sogros, genros e a todos os meus amigos e trabalhadores dos CTT, em especial aos das áreas operacionais que todos os dias levam a carta a Garcia.

Agradecimentos

Quero começar por agradecer o privilégio que é poder estar vivo, poder aprender, poder ensinar, poder criar e poder evoluir constantemente.

Quero agradecer imenso à minha esposa e aos meus filhos. Mais uma vez, obrigado, e desculpem as ausências do pai.

Quero deixar um especial agradecimento ao professor Eduardo Cardadeiro que aceitou o desafio de orientar nesta dissertação de mestrado um aluno com a vida familiar bastante preenchida por dois meninos/bebés lindos e com desafios profissionais constantes e continuados numa direção de regulação de uma empresa em constante transformação, com uma enorme conotação social e que os Portugueses consideram como sendo sua, os CTT.

Por último, agradeço a todos os que me acompanharam nesta etapa, a todos os que me ajudaram e me aconselharam, um muito obrigado.

Sumário

O serviço postal universal é tido como um serviço público essencial, de relevante caráter social, nomeadamente para a população menos tecnológica e desfavorecida.

O setor postal tem evoluído de forma mais acentuada na última década. Não por capricho, mas por necessidade, porque em causa poderá estar a sua sustentabilidade económico-financeira, devido à queda continuada de volume de correspondências postais, fruto da substituição por canais alternativos de comunicação, nomeadamente o digital.

Os operadores postais têm tentado alcançar a sustentabilidade, otimizando e reduzido o nível de serviço prestado às populações. Esta evolução/ajuste no serviço universal não tem ocorrido de forma uniforme na União Europeia, estando alguns Estados-membros a reduzir o nível de serviço para limites cada vez mais próximos (ou mesmo abaixo) dos mínimos definido nas diretivas postais Europeias.

Observaremos em cada um dos estados-membros europeus a intensidade de ajuste nos níveis de SU prestados às populações, ocorrido na última década. Que, apesar de em alguns casos bastante intensa, não se revela suficiente, e prova disso é o aumento do financiamento público aos operadores postais que prestam o serviço postal universal.

Num contexto Europeu, em Portugal não ocorreram reduções significativas do nível de SU, na última década, tendo o PSU até ao momento ainda não requerido qualquer ajuda estatal. O contrato de concessão postal aproxima-se do fim (31.12.2020), urge perceber como deverá evoluir o serviço postal universal em Portugal, como e quando se irá financiar, pressionado em 2018 pelo agravamento nos objetivos definidos para a qualidade de serviço postal, impostos pelo regulador.

Palavras-chave: Sustentabilidade do Serviço Universal, Serviço Postal Universal, Obrigações de Serviço Universal, Regulação Postal, Financiamento do Serviço Universal

Abstract

The postal universal service is seen as an essential public service, socially relevant, especially for the less technologically and disadvantaged population.

Postal sector has evolved more sharply in the last decade. Not by whim, but by necessity, because it could be its economic-financial sustainability, due to the continued fall in the volume of postal mail, as a result of the substitution for alternative communication channels, namely digital.

Postal operators have attempted to achieve sustainability by optimizing and reducing the level of service provided to the population. This evolution / adjustment in the universal service has not occurred uniformly in the European Union, with some countries reducing the level of service to increasingly lower (or even below) limits set by the European postal directives.

We will observe in each of the European Member States the intensity of adjustment in the SU levels provided to the populations, which occurred in the last decade. That, although in some cases quite intense, does not prove sufficient, and proof of this is the increase of the public financing to the postal operators that provide the universal postal service.

In a European context, in Portugal there have been no significant reductions in the US level in the last decade, and the PSU has so far not required any State aid. The postal concession contract is approaching the end (31.12.2020), it is urgent to understand how the universal postal service in Portugal should evolve, how and when it will be financed, pressed in 2018 by the worsening of the objectives set for the quality of the postal service imposed by the NRA.

Key words: Sustainability of the Universal Service, Universal Postal Service, Universal Service Obligations, Postal Regulation, Universal service Financing

Índice de Abreviaturas

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações

ARN – Autoridade Reguladora Nacional

CAGR – *Compound Annual Growth Rate* – Taxa de Crescimento Anual Composta

CLSU – Custo Líquido do Serviço Universal

CTT – Correios de Portugal, S.A – Sociedade Aberta

DESI – *Digital Economy and Society Index* – Índice de Economia e Sociedade Digital

EP – Estabelecimento Postal

ERGP – *European Regulators Group for Postal Services* – Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais

IQS – Indicadores de Qualidade de Serviço

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

OSU – Obrigações do Serviço Universal

PSU – Prestador do Serviço Universal

QoS – *Quality of service* – Qualidade de serviço

SIEG – Serviços de Interesse Económico Geral

SPU – Serviço Postal Universal

SU – Serviço Universal

TFUE – *Treaty on the Functioning of the European Union*

UE – União Europeia

UPU – União Postal Universal

Índice

AGRADECIMENTOS.....	V
SUMÁRIO.....	VI
ABSTRACT	VII
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	VIII
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Motivação para o tema	1
1.2. Problema de investigação	2
1.3. Objetivos da dissertação	3
1.4. Estrutura da dissertação.....	3
2. REVISÃO DA LITERATURA.....	5
2.1. Serviços de Interesse Económico Geral e Serviço Universal.....	5
2.2. A Sustentabilidade do SU postal.....	8
2.3. Financiamento do SU	10
2.4. Relação entre os vários conceitos apresentados	12
3. CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE POSTAL	13
3.1. Os CTT Correios de Portugal S.A. (atual PSU)	13
3.2. Descrição do processo operacional	13
3.3. Mercado postal na Europa	15
3.4. Mercado postal em Portugal	17
3.5. Os efeitos da substituição eletrónica (<i>E-substitution</i>).....	18
4. REGULAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL NA EUROPA E EM PORTUGAL – EIXO DE ANÁLISE DE DEFINIÇÃO	19
4.1. Evolução da <i>framework</i> regulatória postal da UE.....	19

4.2. Regulação do serviço postal universal em Portugal	20
5. SUSTENTABILIDADE DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL NA EUROPA - EIXO DE ANÁLISE DE CUSTO LÍQUIDO	23
5.1. Metodologia	23
5.2. Evolução dos níveis de SU entre 2007 e 2016	23
5.2.1. Produtos âmbito do SU	24
5.2.2. Pontos de acesso à rede	25
5.2.3. Frequência de distribuição	26
5.2.4. Parâmetros de QoS	26
5.2.5. Acessibilidade dos preços	28
5.2.6. Análise agregada da evolução do nível de SU	29
5.3. Casos de estudo	31
5.3.1. Dinamarca	31
5.3.2. Itália	33
6. FINANCIAMENTO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL - EIXO DE ANÁLISE DE FINANCIAMENTO	36
7. CONCLUSÕES	42
8. REFERÊNCIAS	44
Anexo I. Lista de Estados-membros âmbito de análise	50
Anexo II. Estudos com estimativa de CLSU por tipo de atividade	51
Anexo III. Ajudas estatais que compreendem o período 2007 – 2016	52
Anexo IV. Entidades envolvidas na <i>framework</i> regulatória postal da UE	53

<i>Figura 1 – Tráfego per-capita e densidade populacional na UE em 2016</i>	9
<i>Figura 2 – Relação Definição das OSU – Custo líquido - Financiamento</i>	12
<i>Figura 3 – Descrição do Processo operacional na suas macro atividades</i>	14
<i>Figura 4 - Evolução do número de correspondências postais nacionais na UE, entre 2000 e 2016</i>	15
<i>Figura 5 - Evolução do tráfego de correspondências nacionais por estado-membro</i>	16
<i>Figura 6 - Evolução do número de trabalhadores no setor postal na UE, entre 2007 e 2016</i>	16
<i>Figura 7 – Evolução do número de correspondências e encomendas em Portugal, entre 2000 e 2017</i>	17
<i>Figura 8 - Evolução do número de trabalhadores no setor postal em Portugal, entre 2007 e 2017</i>	17
<i>Figura 9 – Principais ações regulatórias desde a aprovação das bases de concessão do SU em Portugal</i>	22
<i>Figura 10 – Evolução dos serviços âmbito do SU na UE, 2011 e 2016</i>	24
<i>Figura 11 – Densidade de EP na UE: investigação de Borsenberger et.al (2011) para 2007 e 2016</i>	25
<i>Figura 12 – Densidade de EP e número de EP próprios versus terceiros na UE</i>	25
<i>Figura 13 – Flexibilização da frequência de distribuição. Autoria própria, com base em informação do ERGP (2014a), WIK (2013a), Copenhagen Economics (2018), ITA & WIK (2009)</i>	26
<i>Figura 14 - Evolução da qualidade de serviço na UE, medição transfronteiriça para o correio prioritário e não prioritário (fonte IPC) e medição nacional para o correio prioritário (fonte UPU)</i>	27
<i>Figura 15 - Valores reais e objetivos de qualidade de serviço nos países da UE em 2016</i>	27
<i>Figura 16 – Evolução dos objetivos de qualidade do correio prioritário na UE</i>	28
<i>Figura 17 – Evolução do preço do correio prioritário na UE</i>	28
<i>Figura 18 - Evolução do preço do correio não prioritário na UE</i>	29
<i>Figura 19 – Variações percentuais das várias obrigações em análise</i>	30
<i>Figura 20 – Evolução do SU nos estados-membros da UE</i>	31
<i>Figura 21 – Evolução do correio na Dinamarca, face a outros países da UE. Com base em dados da UPU</i>	32
<i>Figura 22 – Comparativo de evolução de volumes e preços do correio prioritário e não prioritário na Dinamarca 2012-2016, Copenhagen Economics (2018)</i>	32
<i>Figura 23 - Evolução do preço do correio prioritário (D+1), face a outros países da UE. Dados da UPU</i>	33
<i>Figura 24 – Financiamento público à Posteitaliane devido a SIEG e SU, entre 2004 e 2016 (Gennaro Scarfiglieri, 2016)</i>	34

<i>Figura 25 – Impacto do plano estratégico da Posteitaliane na margem de EBIT</i>	<i>34</i>
<i>Figura 26 – Fases e âmbito da Implementação do novo modelo operacional da Posteitaliane</i>	<i>35</i>
<i>Figura 27 – Mecanismos de financiamento (número de PSU que utiliza). Elaboração própria, estudo (Copenhagen Economics, 2018)</i>	<i>37</i>
<i>Figura 28 – Obrigações do SU que mais contribuem para o CLSU. Elaboração própria, estudo (Copenhagen Economics, 2018)</i>	<i>37</i>
<i>Figura 29 - Evolução do SU, tráfego e existência ou não de financiamento público, nos estados-membros da UE.....</i>	<i>38</i>
<i>Figura 30 – Figura exemplificativa da relação entre o objetivo e o tempo para entrega do correio</i>	<i>40</i>
<i>Figura 31 - Percentagem correio intracomunitário entregue até ao dia X (J+X) após a sua receção</i>	<i>41</i>

1. Introdução

1.1. Motivação para o tema

Nos últimos anos a sustentabilidade do serviço postal universal tem sido objeto de debate público¹. O serviço postal universal é tido como um serviço público essencial, de relevante caráter social, nomeadamente para a população menos tecnológica e desfavorecida.

A própria Comissão Europeia reconhece que o setor postal é de uma importância crucial para as empresas e cidadãos, nomeadamente nas vertentes de prosperidade económica, bem-estar social, geração de emprego e coesão da própria União Europeia (CE, 2017a).

A necessidade de continuar a disponibilizar um serviço postal universal sem minar a viabilidade financeira do prestador de serviço universal (PSU) tem-se colocado de forma mais veemente desde o início da liberalização do mercado postal (Crew, M. A., & Kleindorfer, P. R., 2006). A questão da sustentabilidade do serviço postal universal é abordada especificamente para o Royal Mail de forma efusiva: *“Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age”* (Hooper, R., 2010).

Desde esse apelo à data atual várias ações políticas, regulatórias e do PSU têm sido tomadas com vista à sustentabilidade do Serviço Universal. Contudo, nos últimos anos tem-se assistido na Europa a um aumento significativo do financiamento público que assegure o SU. Em Portugal tal ainda não se verifica, mas em Outubro de 2018 os CTT indicam que decisões regulatórias irão afetar o equilíbrio financeiro da concessão (Comunicados CTT, 2018).

A importância do tema torna-se ainda mais premente se tivermos em linha de contra o aproximar do fim de contrato de concessão do serviço postal universal entre o Estado e os CTT em 31.12.2020 (dentro de aproximadamente 2 anos).

¹ <https://observador.pt/2018/10/09/municipios-estao-contr-a-fecho-de-estacoes-ctt-e-admitem-exigir-revogacao-da-concessao/>; <https://www.thejournal.ie/post-office-closures-4-3836623-Feb2018/>; <https://www.dailymail.co.uk/news/article-6203827/Labour-promises-stop-bank-branch-Post-Office-closures-bid-save-high-street.html>;

ERGP Draft Work Programme 2019 - European Commission, 29.05.2018. “... *Pillar 1: Promoting sustainable provision of a universal postal service; ...*”;

ERGP stakeholder forum – Brussels, 20.09.2018. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/31223>. “... *sustainable universal postal service provision, including safeguards to protect end users...*”;

European Commission Workshop – Delivering for the future: workshop on developments in the postal sector, 07.03.2018, https://ec.europa.eu/growth/content/delivering-future-workshop-developments-postal-sector_en “... *the sustainability of the universal service obligation, and the social and environmental impact of the changes in the sector ...*”.

1.2. Problema de investigação

A queda do tráfego postal tem implicado medidas por parte do PSU que alteram o nível de serviço universal prestado aos utilizadores. Estas ações têm ocorrido de forma mais ou menos acentuada entre os vários estados membros da UE. Identificaremos as estratégias seguidas pelos vários países² (cf. Anexo I), e até que ponto se cumpre a diretiva postal na Europa.

A terceira diretiva postal (doravante Diretiva) europeia (OJ L 52, 2008) serve de base à legislação nacional de cada país, definindo orientações e serviços mínimos a cumprir na prestação do serviço. As leis nacionais transpõem a Diretiva europeia, adaptando à realidade nacional, sendo o cumprimento da mesma, assegurado pelas Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN), entidades independentes do poder político e dos prestadores do serviço postal (OJ L 52, 2008).

As ARN verificam e acompanham o cumprimento da Diretiva, salvaguardando contudo o contexto e as especificidades nacionais de cada país. É pois comum observar-se nos diferentes países Europeus diferentes fórmulas de variação máxima de preços a aplicar aos serviços postais universais, de número e valores objetivo de qualidade de serviço (QoS), de serviços e produtos âmbito do SU, bem como de pontos de acesso à rede postal, nomeadamente estabelecimentos postais (EP).

Estes diferentes contextos sociais, económicos e regulatórios verificados na União Europeia dificultam a comparação entre os vários países da EU, conforme referido na consulta pública do ERGP³ sobre as Obrigações do Serviço Universal (ERGP PL (15) 14): “ (...) *“a one-size-fits all and always will” solution is considered unlikely to adequately respond to the needs of each member state with such diverging conditions*”.

É neste contexto regulatório que os prestadores do serviço postal universal (PSU) desenvolvem a sua atividade, fortemente impactada pela contínua contração da dimensão do mercado postal devido, nomeadamente ao efeito da substituição eletrónica, bem como a redução ou mesmo

² As análises incidiram sobre 26 dos 28 estados-membros, excetuando-se a Bélgica e a Bulgária por falta de informação disponível.

³ *European Regulators Group for Postal Services (ERGP)* foi criado em 2010 por decisão da Comissão Europeia. Os estados membros do ERGP são representados ao mais alto nível pelos Presidentes das Autoridades Regulatórias postais de cada estado-membro. Tem como missão a coordenação e cooperação de todas as Autoridades Regulatórias Independentes de cada estado membro da UE para que se alcancem os objetivos definidos nas reformas postais da UE.

eliminação de receita devida à área reservada⁴ ao PSU e historicamente associada ao financiamento do próprio SU.

Abordaremos a sustentabilidade do SU do ponto de vista de evolução do mesmo, tendo como ponto de partida, o momento anterior à última diretiva postal e antes da crise financeira de 2008 (Copenhagen Economics, 2010), ou seja, entre o ano de 2007 e o ano de 2016. Será também analisada inevitavelmente sustentabilidade económico-financeira da prestação do SU.

Esta dissertação pretende assim, identificar as tendências nacionais e internacionais, e o seu impacto na sustentabilidade do SU postal em três pilares (definição, custo líquido e financiamento).

1.3. Objetivos da dissertação

Na elaboração desta dissertação procurar-se-á perceber quais os desafios que se têm colocado à sustentabilidade do serviço Universal na Europa, em três eixos de análise, 1) a definição do SU, 2) a evolução do nível de SU e 3) o recurso a financiamento público para assegurar o mesmo. Em simultâneo tentar-se-á aferir se a intensidade de queda de tráfego postal determina a intensidade destes eixos. Em paralelo situaremos Portugal no contexto Europeu em termos de evolução do SU e recurso a financiamento público.

Definiu-se como objetivo principal desta dissertação será dar resposta às seguintes questões de investigação:

1. Como evoluiu o SU postal na Europa, e quais os países onde este mais mudou?
2. Qual o comportamento de Portugal no contexto Europeu?
3. Quais as estratégias e tendências em termos de financiamento do SU?

1.4. Estrutura da dissertação

Esta dissertação está organizada em sete capítulos, em que o primeiro é destinado a esta introdução, onde se apresenta a principal motivação para o tema, descreve-se o problema de investigação, as questões que se pretendem responder e a própria estrutura do documento.

⁴ A eliminação da área reservada ao PSU, ou de outra forma, a liberalização do mercado postal foi promovida pela terceira diretiva postal em 2008.

No segundo capítulo é efetuada a revisão da literatura sobre o tema em estudo, nomeadamente, os conceitos de serviço de interesse económico geral, serviço postal universal, sustentabilidade do serviço universal.

No terceiro capítulo serão caracterizada a atividade postal e apresentados alguns indicadores do setor postal (e a sua evolução) na UE e especificamente em Portugal.

No quarto capítulo apresentaremos o primeiro eixo de análise, isto é, a evolução da *framework* regulatória do SU na Europa e em Portugal, incluindo a identificação das entidades envolvidas na definição e alteração da mesma.

No quinto capítulo analisaremos o segundo eixo de análise, isto é, a evolução dos níveis de prestação do serviço postal universal na Europa e em Portugal, analisando e classificando, com recurso a uma análise estatística o grau de evolução de cada uma das várias componentes do SU, definidas na diretiva postal. Será também analisada em mais detalhe a evolução ocorrida nos dois países com maior variação do SU disponibilizado às populações.

No sexto capítulo, analisaremos o terceiro eixo de análise, ou seja, o tipo de financiamento.

Por fim, no sétimo capítulo, serão apresentadas as principais conclusões deste trabalho, com uma sistematização dos principais pontos abordados, dando especial relevância aos fatores a ter em conta para a sustentabilidade do serviço postal universal.

2. Revisão da literatura

2.1. Serviços de Interesse Económico Geral e Serviço Universal

Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG) são atividades económicas “*essenciais para garantir maior qualidade de vida para todos os cidadãos e ultrapassar os problemas da exclusão social e do isolamento*” (Green Paper, 2003), contudo o mercado não assegura a sua prestação (ou caso assegure, não o faz em condições de regularidade, qualidade ou acessibilidade aceitáveis) sem que ocorra algum tipo de intervenção pública (State Aid Group of EAGCP, 2006).

Os SIEG são considerados um dos pilares do modelo europeu de sociedade, nomeadamente o acesso a estes serviços, a fim de promover a coesão social e territorial da UE (Green Paper, 2003).

Utilizando um exemplo prático, um operador postal pode ser obrigado a entregar uma carta a mais um cliente localizado numa área rural remota, sob as mesmas condições que entrega uma carta a mais um cliente localizado numa cidade. Ora o custo adicional por entregar a carta ao cliente considerado no primeiro caso poderá ser bastante superior ao custo adicional por entregar a carta ao cliente do segundo caso. Ou seja, sem algum tipo de obrigação o serviço ao cliente da área mais remota provavelmente não seria realizado.

É assim, com o objetivo de favorecer a realização dos SIEG que a autoridade pública pode impor obrigações de serviço público (OSP) a certos operadores económicos para disponibilização de um dado serviço, sendo este o caso dos serviços em rede de transportes, energia, comunicações e postais (EUR-Lex).

As OSP têm subjacente uma equidade vertical (ou acesso universal), isto é, a disponibilização a toda a população de um serviço de forma não discriminatória, permitindo assim que cidadãos incapazes de pagar pelos custos que geram possam usufruir desse serviço. Tendo, como contrapartida o facto de que, dado que se trata de uma subsidiação a todos os utilizadores, para o mesmo volume de subsidiação será possível que menos recursos económicos sejam alocados aos cidadãos mais necessitados (Ponti, M., 2011).

As OSP têm também implícitas equidades horizontais, ou seja, todos os cidadãos usufruem do mesmo nível de benefícios sociais (Ponti, M., 2011), bem como de externalidades positivas (nos setores das telecomunicações e postal) devidas a uma maior utilização do serviço, ou seja, a utilidade de cada utilizador aumenta com o número de utilizadores (Green Paper, 2003).

Adicionalmente, as OSP podem ainda ser complementadas por obrigações de carácter mais específico em função das características do sector em questão. No caso específico do setor postal são impostas as obrigações de serviço universal (OSU), que consistem na obrigação de prestar um serviço definido segundo condições especificadas, incluindo uma completa cobertura territorial, garantindo que todos os cidadãos têm acesso ao serviço a preços acessíveis e que a qualidade do mesmo é mantida e, se necessário, melhorada (Green Paper, 2003).

É também referido no Green Paper (2003) que, *“o conceito de serviço universal tem um carácter dinâmico, ou seja, as exigências de interesse geral têm em conta os avanços políticos, sociais, económicos e tecnológicos e permite, sempre que necessário, um ajustamento regular destas exigências às necessidades de utilizadores e consumidores, em constante mutação.”*

Recuando um pouco, o conceito de serviço universal nas comunicações teve os seus alicerces na reforma do setor postal referida por Rowland Hill e descrita por Coase (1939). Mas, ao contrário do que se poderia inicialmente supor, esta definição inicial de serviço universal não significava a distribuição de serviços a todos os cidadãos, mas sim uma uniformização do preço praticado através de uma subsidiação cruzada das áreas urbanas para as áreas rurais.

Segundo Cremer et. al. (2001) podemos considerar as OSU como a obrigação de um dado operador em disponibilizar a todos os utilizadores um dado número de serviços básicos de boa qualidade a preços acessíveis. Em muitos casos é imposto como requisito adicional um preço uniforme.

Em sumula, as OSU são assim impostas para garantir que todos os cidadãos tem acesso a certos produtos ou serviços, caso contrário, se se permitisse o funcionamento livre do mercado, alguns cidadãos não seriam capazes de comprar esses produtos e serviços a um preço acessível. A imposição da OSU pretende evitar que tal aconteça (State Aid Group of EAGCP, 2006). Ou seja, predomina uma lógica redistributiva de *“promoção de equidade (...) e de garantia a todos os cidadãos de direito de acesso a um serviço considerado essencial”*, como é o caso do serviço postal universal, de acordo com João Confraria (2011).

No caso específico de Portugal, o serviço postal universal (SU) consiste na oferta de um conjunto de serviços definido na Lei Postal, 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 atividades económicas e sociais.

Também Cremer et. al. (2008) justifica a implementação das OSU examinando os seus custos e benefícios sociais. De acordo com estes autores a OSU é:

- Uma forma de internalizar externalidades entre empresas e consumidores;
- Uma forma de uniformização de preços independentemente da geografia;
- Uma forma de disponibilizar um bem público;
- Um instrumento de política regional, fomentando a coesão territorial.

Contudo a prestação do SU tem um custo implícito associado:

- Distorção de preço e concorrência;
- Distorção de qualidade;

Especificamente para o PSU, o SU poderá implicar uma não maximização do lucro devido as obrigações de:

- Cobertura de todo o território nacional;
- Obrigatoriedade de disponibilização de um dado nível de qualidade;
- Limites de aumento de preço;

O custo/benefício deve então de alguma forma estar balanceado.

Voltando um pouco mais atrás, a definição do SU postal tem na sua génese um enquadramento histórico associado ao contexto de mercado e às necessidades dos utilizadores. Ora, a garantia de um serviço público de correios surge num contexto de inexistência de alternativas viáveis aos serviços postais que pudessem satisfazer as necessidades de comunicação da população e das atividades económicas. Contudo, a introdução de novos canais de comunicação tem vindo a alterar o contexto de mercado e as próprias necessidades dos utilizadores.

Historicamente, as perdas implícitas pela cobertura universal e preços uniformes eram frequentemente cobertos por subsídios cruzados (Coase, 1939), ou seja, a perda resultante da disponibilização do serviço a cidadãos que não seriam servidos sem as OSU por não serem economicamente rentáveis seria compensada pelo ganho resultante da disponibilização do serviço a outros grupos de cidadãos. Contudo, a tecnologia e a liberalização vieram alterar o paradigma do setor, ou seja, a abordagem inicial de financiamento (subsidição cruzada) poderá ter deixado de ser suficiente, obrigando a uma definição mais precisa de OSU, bem como da sua forma de financiamento.

Na prática, segmentos de clientes que não têm acesso a alternativas (por exemplo, população envelhecida e meios rurais), são os que menos redução de tráfego apresentam e são também os

que exigem mais custos operacionais do PSU, ou por outras palavras, são os menos rentáveis. Ou seja, o grupo de clientes que financia o SU encontra-se em redução e o grupo de clientes financiado mantém-se estagnado, colocando cada vez mais pressão sobre a sustentabilidade do SU, ou seja, colocando em causa o balanceamento do custo/benefício, anteriormente referido.

Caso se verifique um custo líquido/prejuízo pela prestação das OSU, este deverá ser compensado, isto é, deverá existir um financiamento do custo dessas obrigações, podendo o governo ou autoridade pública providenciar essa compensação de várias formas, conforme apresentado adiante neste documento.

2.2. A Sustentabilidade do SU postal

Para que um sistema seja sustentável cada uma das suas quatro dimensões, a económica, social, ambiental e institucional deve manter a sua capacidade de sobreviver e evoluir, enquanto as interligações dos subsistemas devem permitir uma coevolução permanente (Spangenberg, J. H., 2005).

Entrando na perspetiva de uma organização o desenvolvimento sustentável é frequentemente descrito como a necessidade de manter rendimentos permanentes para a humanidade, gerados a partir de *stocks* de capital não declinantes (Hicksian income) (Spangenberg, J. H., 2005).

Os serviços postais são serviços públicos essenciais, fundamentais no desenvolvimento social e económico do país. Para o desenvolvimento destes serviços é necessária uma sustentabilidade económico-financeira, que permita a continuidade do serviço postal em função das necessidades dos utilizadores, a garantia da sua qualidade e a sua acessibilidade à população em geral.

Crew e Kleindorfer (2008) considera que para que exista sustentabilidade do SU deve ser permitido ao PSU tirar vantagens de economias de escala e âmbito, bem como flexibilidade no preço praticado.

No que se refere a economias de escala, estas estão presentes quando, segundo Baumol W. J. et al. (1983)⁵, “... a *k*-fold proportionate increase in every input quantity yields a *k'*-fold increase in output, where $k' > k > 1$ ”. Contudo, esta definição pressupõe, no caso específico do setor postal, uma variação na dimensão da rede postal, pelo que uma referência a economias de densidade será mais correta. Nera, 2004 refere que existem economias de densidade quando

⁵ Com base em Debreu (1959), Lancaster (1968), Mansfield (1975), ou Merger (1954).

os custos unitários caem quando o tráfego aumenta numa rede fixa. Ou dito de outra forma, a rigidez da rede postal resulta num aumento dos custos unitários quando o tráfego cai.

No que respeita a sustentabilidade do SU face à perda de economias de densidade, devido à redução de tráfego postal, já em 2005 Crew, M. A., & Kleindorfer, P. R. referia que: *“The effects of stagnant or declining volumes, together with increasing price elasticity, clearly make the likelihood of a graveyard spiral greater and further complicate the matter of achieving a smooth downsizing of the incumbent's operations.”*, *“Given the actual or anticipated downturn in mail volumes, the results of this paper would suggest that there will be a growing tension to relax the USO or to provide subsidies to support it.”*.

Ora, esta redução verificada na procura faz com que o aspeto financeiro do SU seja uma prioridade. Prioridade essa mais urgente em países com pouco tráfego per-capita e baixa densidade populacional (Houpis, G., Rodriguez, J. M., & Strobel, C., 2015), sendo nestes países onde a perda de economias se sentirá com maior veemência. No contexto da UE, Portugal situa-se no referido grupo de países, cf. Figura 1.

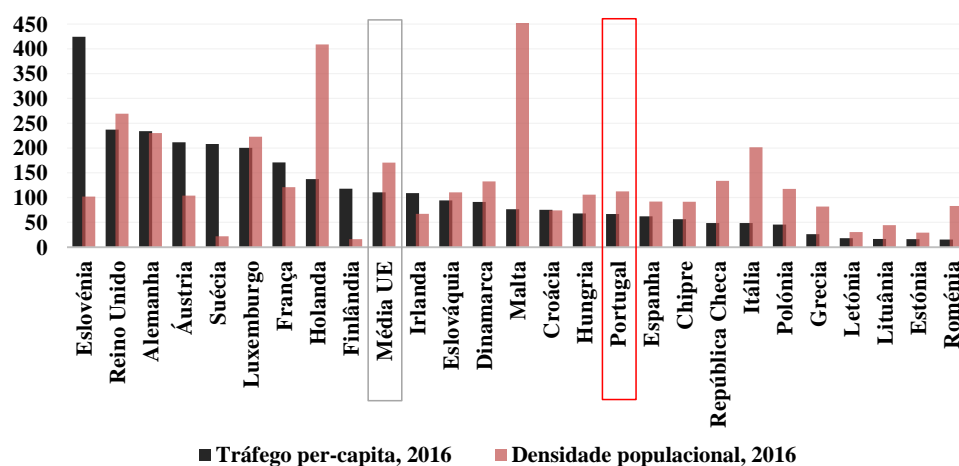


Figura 1 – Tráfego per-capita e densidade populacional na UE em 2016

Esta dificuldade de uma prestação sustentável do SU é referida por De Donder et al. (2010) e por Swinand, G., Jones, S., (2006) que refere, neste contexto, a dificuldade de cumprimento dos objetivos de QoS definidos, no caso de se manterem os preços praticados. A solução para a sustentabilidade do SU poderá passar por possíveis ajustamentos nos objetivos de QoS definidos para o SPU (Consumer Postal Council, 2013).

Moderar os padrões de serviço tem sido discutido como uma forma de mitigar parcialmente o custo de percursos dispendiosos (nomeadamente em áreas rurais). Haldi e Merewitz (1997) e Cohen, Ferguson, Waller e Xenakis (2000) discutem os benefícios de diminuir as obrigações

do SU alterando os padrões de serviço, com áreas de alto custo de distribuição com padrões de serviço baixos, por exemplo, distribuição de correio em três dias por semana em vez dos cinco previstos na diretiva postal.

2.3. Financiamento do SU

Historicamente, o financiamento do SU ocorre via uma subsídio cruzada (Coase, 1939), contudo além deste tipo de financiamento potencializar o efeito de *cream skimming* (Joskow, P. L., 2007) em que os operadores entrantes “atacam” apenas as zonas mais rentáveis, tem-se assistido a uma queda gradual e continuada do negócio postal (ainda, o segmento de negócio que representa a maior percentagem de receita dos PSU (IPC, 2016)), tendência essa acentuada nos últimos anos conforme indicada pelo IPC (2016).

Por outro lado, uma redução acelerada do número de correspondências por cliente deverá resultar numa queda de receita não compensada na totalidade por uma redução de custos (WIK (2013b)).

No caso deste desequilíbrio entre receitas e custos colocar em causa a sustentabilidade económico-financeira do SU, este poderá ser obrigado a recorrer a formas alternativas de financiamento.

No seu estudo sobre o tema, Jaag, C., e Trinkner, U. (2011b) considerou três possíveis mecanismos de financiamento para compensar o PSU. 1) Através de Financiamento externo, via financiamento do governo; 2) Através da contribuição de todos os operadores postais a atuar no mercado, com base no número de objetos distribuídos ou no volume de negócios; 3) Através da opção de pagar ou jogar, em que os operadores que prestam o serviço universal não contribuem para o fundo de compensação.

A consultora WIK (2015) identificou posteriormente a hipótese da criação de um fundo de compensação com base num imposto a pagar pelos utilizadores do serviço, sugerindo contudo como opção ideal o financiamento por parte do governo, nomeadamente em caso de monopólio (em relação a Portugal, no que diz respeito ao tráfego abrangido pelos limites do SU, o grupo CTT detinha uma quota de cerca de 97,5%, (ANACOM, 2018a)).

Acerca desta matéria, a terceira diretiva postal é muito clara, nomeadamente o artigo 7.º da referida Diretiva determina que, se um Estado-Membro considerar que as OSU implicam um

custo líquido (calculado de acordo com o anexo I da diretiva) e representa um encargo financeiro não razoável para o PSU, o Estado-Membro pode introduzir:

- 1) Um mecanismo para compensar o PSU com fundos públicos. Sendo que neste caso, a compensação terá de cumprir, não apenas as regras específicas estabelecidas na Diretiva (existência de um CLSU que represente um encargo financeiro não razoável), mas também o quadro de auxílios estatais da EU (procedimento não aplicável no caso de Portugal, Artigo 20º da Lei Postal); ou
- 2) Um mecanismo para partilha do CLSU entre prestadores de serviços postais e/ou utilizadores, estabelecendo um fundo de compensação para o efeito (OJ L 52, 2008).

No que diz respeito ao valor de encargo financeiro não razoável, este não está definido na Diretiva, cabendo aos estados-membros a sua definição. Em alguns casos, este é apurado como uma percentagem de custos ou volume de negócios (na Bélgica⁶ ou em Portugal⁷). Noutros casos, o valor não se encontra definido (na Finlândia⁸).

No caso de Portugal, na decisão de 19 de fevereiro de 2014 sobre o encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do CLSU no âmbito dos serviços postais, a ANACOM (ANACOM, 2014) considera que a prestação do serviço universal de serviços postais constitui um encargo financeiro não razoável para o respetivo PSU, quando o montante do CLSU apurado seja igual ou superior a 2,5 milhões de euros e se verifique pelo menos uma das seguintes condições:

- a) O valor da quota de mercado do PSU, calculada em termos de receitas do serviço universal, é inferior a 80%; ou
- b) O montante do CLSU apurado é igual ou superior a 3% das receitas do PSU obtidas com o serviço universal.

No entanto, a fim de conceder o financiamento e assegurar a sua compatibilidade com as regras em matéria de auxílios estatais, os custos têm de ser notificados e aceites pela Comissão Europeia (OJ C 8, 2012). Especificamente para financiamento do SU com fundos públicos deverão ser cumpridas:

⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2018012608

⁷ https://www.anacom.pt/streaming/decisao18fev2014conceito_efnr.pdf?contentId=1190799&field=ATTACHED_FILE

⁸ <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110415.pdf>

1. Regras específicas estabelecidas na 3ª diretiva postal, nomeadamente a existência de CLSU que represente um encargo financeiro não razoável; e
2. A Framework de *state aid* da UE (SGEI Framework, 2011) que identifica vários critérios que devem ser cumpridos, tais como: sistema de custeio e cálculo do encargo financeiro transparentes.

Salientando-se adicionalmente que qualquer transferência financeira para recuperar ou financiar o CLSU deve ser estabelecida de uma forma objetiva, transparente, não discriminatória e proporcional (OJ C 8, 2012).

2.4. Relação entre os vários conceitos apresentados

Com base na revisão de literatura efetuada conseguimos sintetizar como a sustentabilidade da relação: definição das OSU – Custo líquido – financiamento (cf. Figura 2), se coloca, num contexto de crescente dificuldade de soluções de financiamento “no mercado”.

- 1) Definição: Serviços âmbito do SU;
- 2) Custo-líquido: Associado à sustentabilidade do serviço (por exemplo, acessibilidade, níveis de serviço, etc.);
- 3) Financiamento: No mercado (via subsídio cruzada) ou fora do mercado (via subsídio direta)



Figura 2 – Relação Definição das OSU – Custo líquido - Financiamento

3. Caracterização da atividade postal

3.1. Os CTT Correios de Portugal S.A. (atual PSU)

Em 2017 o grupo CTT possuía 12.787 trabalhadores (ETI)⁹, distribuiu 736,6 milhões de objetos de correio endereçado, 492,1 milhões de objetos de correio não endereçado e 33,2 milhões de correio Expresso e Encomendas. Apresentou um resultado líquido do período atribuível a detentores de capital dos CTT de 27,3 milhões de euros, o que representou uma margem líquida de 3,9% (menos 5,0 p.p. que o verificado em 2016) (CTT, 2017).

O setor postal em Portugal iniciou há quase 500 anos quando em 1520 D. Manuel I instituiu o correio público em Portugal, criando o ofício de Correio-Mor. Esta comunicação inicial ponto a ponto em 1520 evoluiu e em 1801 ocorre a primeira publicação da “regulação para o estabelecimento da Pequena Posta, Caixas e Portadores de Caixas em Lisboa”. Em 1992, numa altura em que a comunicação postal em Portugal já se encontrava generalizada, os correios são separados das telecomunicações e é criada a empresa CTT de capitais exclusivamente públicos.

A assinatura do Contrato de Concessão do Serviço Postal Universal aos CTT válido por um período de 30 anos ocorre no início da proliferação dos canais digitais, no ano 2000. Encurtado posteriormente em 2013 para um período de 20 anos (até 31 de Dezembro de 2020).

A liberalização do mercado postal ocorreu em Portugal no ano de 2012, tendo desde essa data ocorrido vários desenvolvimentos relevantes, nomeadamente a privatização da empresa em 2014, a criação do Banco Postal em 2015, a aquisição de uma empresa de transporte de carga e outra de crédito, em 2016 e 2018, respetivamente. Já em 2017 os CTT iniciam um plano de transformação operacional¹⁰ para fazer face à pressão sobre os resultados, desde meados de 2016.

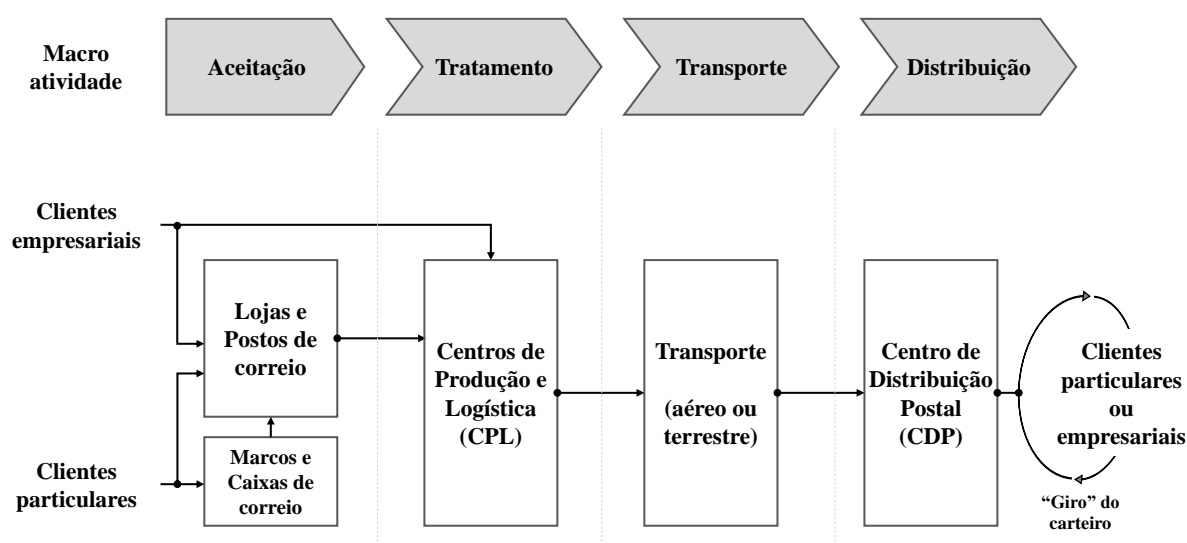
3.2. Descrição do processo operacional

O processo operacional de um PSU (acarretando nomeadamente a obrigação de prestação do serviço a todos os cidadãos, a nível nacional) implica a utilização de mão-de-obra intensiva e maquinaria para divisão do correio para os diversos destinos. De uma forma genérica existem

⁹ ETI = Equivalente a Tempo Inteiro

¹⁰ https://www.ctt.pt/content/Asset/raw-data/01ff5161-c64e-47c0-b426-650012e61d97/ficheiro/edd10fa0-8887-4d26-ac2b-2ba1d2e3cc35/export/CTT%20Operational%20Transformation%20Plan_PT_FINAL.pdf

quatro grandes atividades (ou macro atividades): Aceitação da correspondência postal, Tratamento (i.e. divisão pelos vários destinos), Transporte (entre os vários pontos da cadeia operativa) e Distribuição (ao cliente final), cf. Figura 3.



Descrição das macro atividades genéricas de um operador postal, particularizando para os CTT:

- Aceitação** Conjunto de operações relativas à recolha de envios postais nos pontos de acesso à rede. Os pontos de acesso correspondem a locais físicos que incluem os marcos e as caixas de correio, e instalações disponibilizadas pelo PSU, próprias (lojas de correio) ou de terceiros (postos de correio), onde os clientes podem depositar os envios postais.
- Tratamento** Preparação/triagem dos envios postais, em centros preparados para o efeito (no caso dos CTT, os CPL), para o seu posterior transporte até ao centro de distribuição da área a que se destinam.
- Transporte** Deslocação dos envios postais, desde o ponto de acesso à rede postal até ao centro de distribuição da área a que se destinam. Esta atividade é realizada via transporte aéreo ou terrestre.
- Distribuição** Conjunto de operações realizadas, desde a divisão dos envios postais no centro de distribuição da área da que se destinam (operações internas do CDP), até à entrega aos seus destinatários durante o “giro” do carteiro, nomeadamente, em caixas de correio, apartados postais⁴, loja se postos de correios e entrega em mão.

Figura 3 – Descrição do Processo operacional na suas macro atividades

No que diz respeito à estrutura de custos, na distribuição de correspondências postais, segundo estimativas da NERA (2004) referente a um conjunto de países, a atividade de distribuição representa 50% dos custos totais, a aceitação representa 12%, o tratamento 15% os transportes 7% e os restantes custos comuns como por exemplo os serviços centrais, 16% do total de custos. À data atual, considerando a evolução tecnológica, nomeadamente devido à automatização da divisão do correio na atividade de tratamento (o que provoca uma redução de esforço operacional na atividade de distribuição), é bastante provável que o peso da atividade de

distribuição no total de custos se tenha reduzido, aumentando o peso das restantes macro atividades.

Considerando a sua estrutura de custos, os CTT colocaram em prática em 2017 um Plano de Transformação Operacional dos CTT (CTT, 2017), que assenta em 4 pilares fundamentais: (i) Ajuste das políticas de Recursos Humanos (RH) e aumento do esforço de redução dos gastos com Fornecimentos e Serviços Externos (FSE); (ii) Reforço do programa de otimização de RH e racionalização dos ativos não estratégicos (imóveis); (iii) Otimização da Rede de Lojas mantendo a proximidade com os cidadãos; e (iv) Reorganização da Rede de Distribuição para melhorar a eficiência operacional e a qualidade.

Retornando ao inicialmente referido no início deste tópico, ao contrário do que ocorre com o PSU, no caso de se considerar apenas a distribuição correio de grandes clientes contratuais (e por exemplo, apenas a nível regional), a estrutura de custos do operador postal poderia ser agilizada, no limite, à utilização de algoritmos de ordenação de correspondência para posterior impressão e distribuição com recurso a Outsourcing.

3.3. Mercado postal na Europa

Segundo dados da UPU, e conforme já referido, a queda de tráfego postal acentuou-se após o ano de 2007. Tendo, no período entre 2000 e 2016, o volume de correspondências nacionais na UE (97% do total de correspondências nacionais e internacionais) caído 30%, situando-se em 2016 em 94 mil milhões de objetos postais, cf. Figura 4.

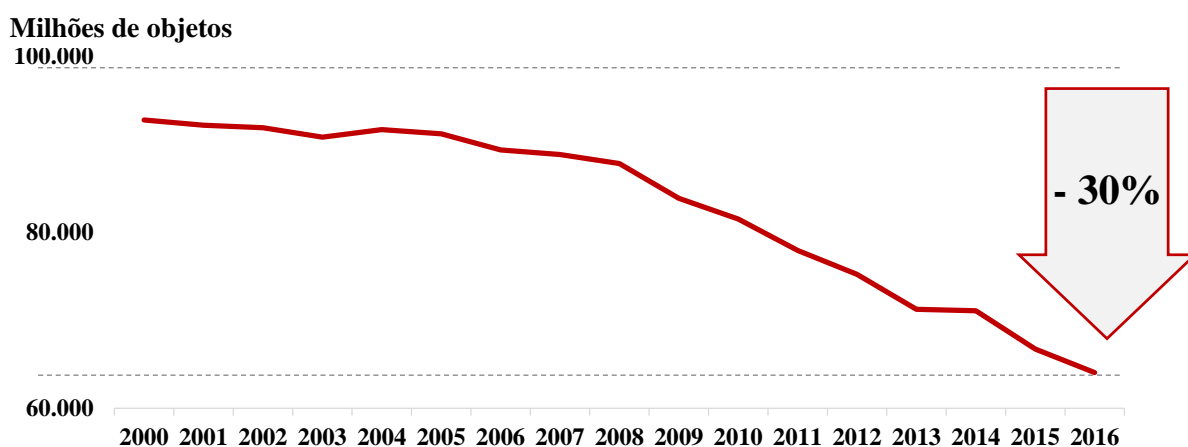


Figura 4 - Evolução do número de correspondências postais nacionais na UE, entre 2000 e 2016

Os países com maior queda foram a Estónia e a Dinamarca, com quedas anuais de tráfego (apresentadas com taxas de crescimento anuais compostas - CAGR) superiores a -10%, tendo a Dinamarca registado uma aceleração entre 2011 e 2016.

No que respeita a Portugal observou-se uma queda de tráfego de correspondências nacionais entre 2007 e 2016 de -4,4% ao ano, em linha com a média dos países da EU, Figura 5.

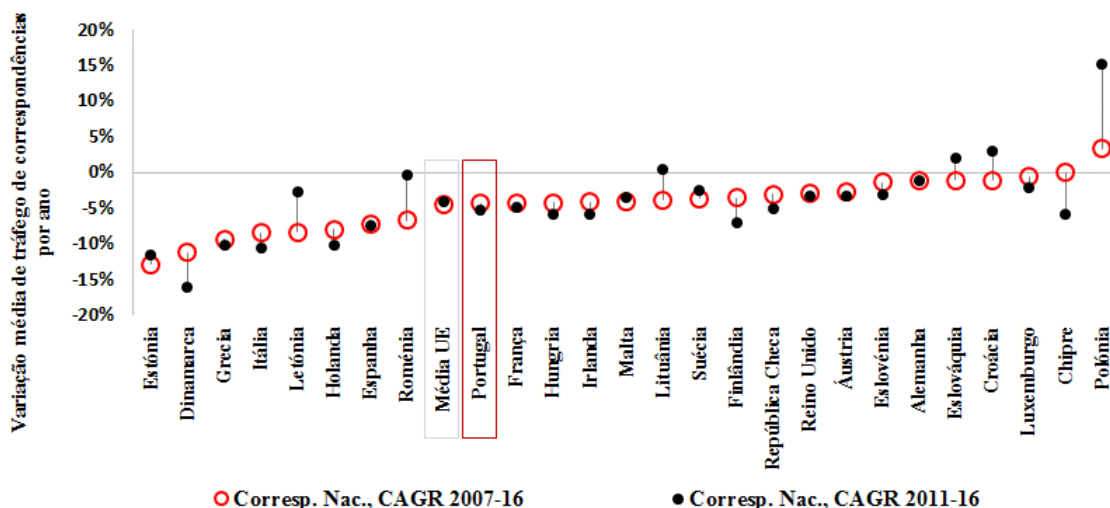


Figura 5 - Evolução do tráfego de correspondências nacionais por estado-membro

A par da diminuição do tráfego postal observou-se entre 2007 e 2017, uma tendência decrescente do número de trabalhadores no setor, contudo, menos que proporcional à diminuição do tráfego, ou seja, o tráfego médio por trabalhador tem diminuído, cf. Figura 6.

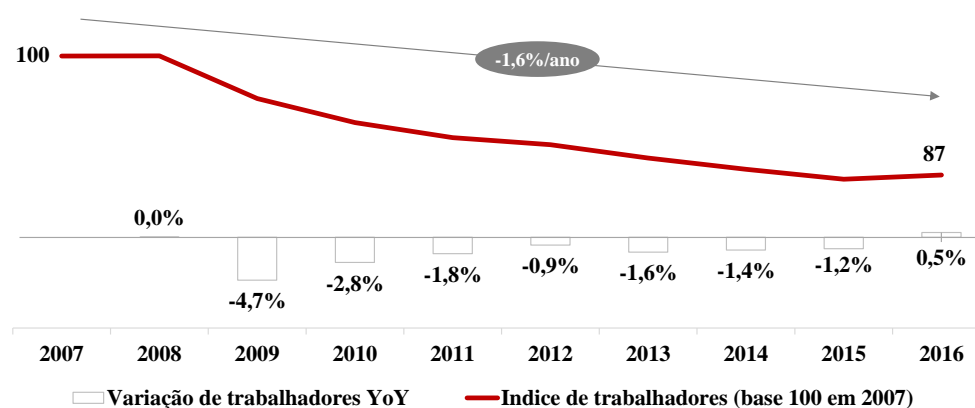


FIGURA 6 - Evolução do número de trabalhadores no setor postal na UE, entre 2007 e 2016

3.4. Mercado postal em Portugal

Com base em informação estatística (ANACOM, 2018a), em 2017 foram enviados 781 milhões de objetos postais¹¹ (83,8% dos quais âmbito do SU). Em termos de quotas de mercado, os CTT detêm 92% da quota de tráfego postal (97% no SU). Entre 2001 e 2017 o volume de correspondências postais (incluindo Direct Mail e correio editorial) caiu 42%. Desde 2007 a queda de tráfego postal acentuou-se (-4,9%/ano), cf. Figura 7.

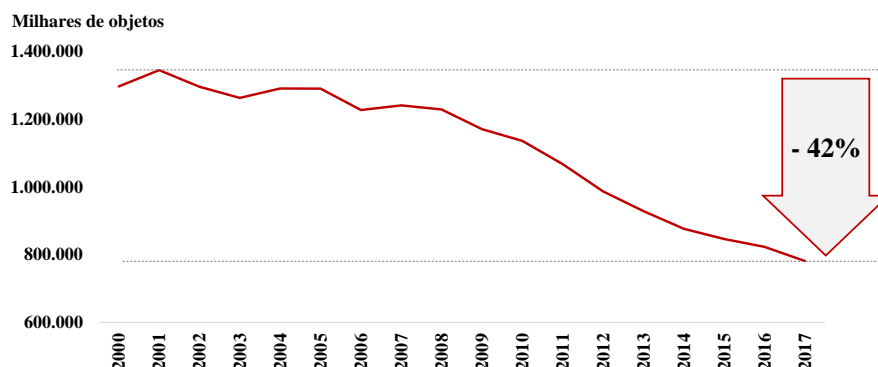


Figura 7 – Evolução do número de correspondências e encomendas em Portugal, entre 2000 e 2017

A par da diminuição do tráfego postal observou-se entre 2007 e 2017, uma tendência decrescente do número de trabalhadores no setor, contudo, menos que proporcional à diminuição do tráfego, ou seja, o tráfego médio por trabalhador tem diminuído, cf. Figura 8. Daqui podemos concluir que apesar da evolução tecnológica no setor existe uma dificuldade de ajustamento de capacidade.

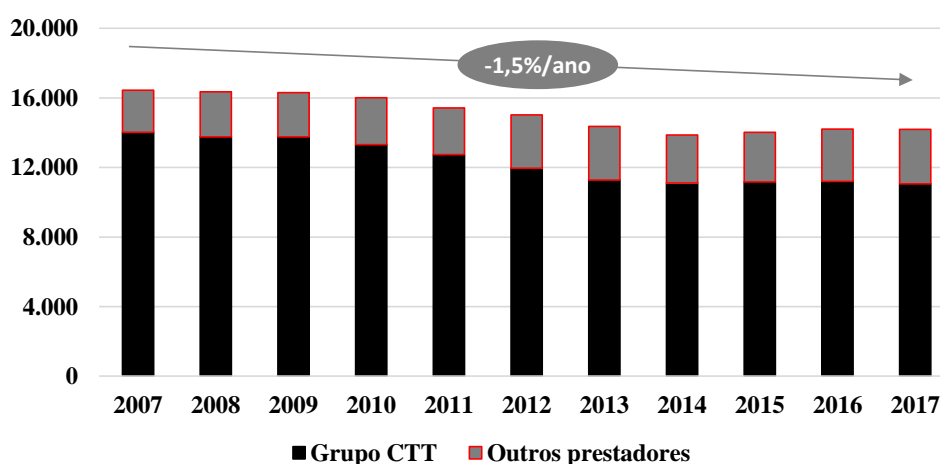


Figura 8 - Evolução do número de trabalhadores no setor postal em Portugal, entre 2007 e 2017

¹¹ Tráfego nacional e internacional de saída.

3.5. Os efeitos da substituição eletrônica (*E-substitution*)

É consensual e mantém-se atual a constatação de Jaag, C. and H. Dietl (2011), que refere a substituição eletrônica, *e-substitution*, como a principal responsável pela queda de tráfego postal. Este efeito é impulsionado pela digitalização não só nas empresas privadas, mas também nas próprias entidades públicas via *e-government* (Capgemini et al., 2009).

Cuomo (2013) corrobora que a existência de elevados custos fixos na atividade postal, faz com que uma diminuição de tráfego provoque um aumento de custos unitários do correio. Afirmando adicionalmente que a tentativa de equilíbrio via aumento de preços acelerará a substituição eletrônica provocando uma espiral de perda. Perda esta acentuada pela rigidez na estrutura de custos do Prestador de Serviço Universal (PSU) imposta exatamente pela obrigação de fornecer o serviço universal, podendo mesmo ameaçar a viabilidade financeira do PSU a menos que seja permitido um ajuste nos requisitos do serviço universal. Cuomo (2013) sugere pois num ajuste nos requisitos ao invés de um financiamento do SU. Neste sentido, as diretivas postais definem um nível mínimo de obrigações do serviço universal, podendo este ser ajustado em função das especificidades de cada país, e das necessidades dos utilizadores, nomeadamente os produtos âmbito do SU, o número de pontos de acesso à rede postal, os níveis de QoS, e os preços definidos. Por outro lado, algumas obrigações são pouco flexíveis, nomeadamente no que diz respeito à frequência de distribuição: “*One clearance, and one delivery to the home or premises not less than five working days per week*” (OJ L 15, 1998).

Em contrapartida, na estratégia de médio termo (2017-2019) do ERGP (2016a), “*the forecasted continuation of the decline in letter volumes may, ceteris paribus, increase the net cost of the universal service provision which might result in the economic sustainability of the postal universal service being jeopardized in the long term. In such a context, ERGP will explore the possibilities available for the USPs to adjust their postal networks in order to make the provision of the universal service sustainable for years to come. (...) ERGP will look into the possibility of a redefinition of the scope of the USO¹²*”.

¹² Em português, OSU.

4. Regulação do serviço postal universal na Europa e em Portugal – Eixo de análise de Definição

4.1. Evolução da *framework* regulatória postal da UE

A política comunitária, em articulação com várias entidades cf. Anexo IV, definiu vários objetivos para o setor postal e que vão desde um conjunto mínimo de serviços a prestar pelo PSU, especificações de QoS, preço praticado, geografia, viabilidade económico-financeira da prestação do PSU, processo de abertura do mercado à concorrência, eficiência operacional e evolução tecnológica (CE, 2017c).

Em 1992 deu-se início ao processo de liberalização dos mercados postais através de um “*Green Paper*”¹³ no desenvolvimento de um mercado único para os serviços postais, sendo posteriormente aplicado de forma gradual através de três diretivas, em 1997, 2002 e 2008.

Inicialmente referido no Green Paper (1992), “*complete liberalisation of the postal sector would lead to the loss of the universal service certainly at prices affordable to all (...) To ensure this affordability, sufficient volumes and revenues need to be guaranteed to the operator providing the universal service. The lower unit costs thus achieved can be translated into affordable prices. (...) Without protection, competitors would be able to concentrate on the low-cost, profitable areas leaving postal administrations only with the rump*”.

Baseado no Green Paper, o quadro legal comunitário foi iniciado com a primeira diretiva 97/67/EC (OJ L 15, 1998) do Parlamento Europeu que definiu regras comuns para o desenvolvimento dos serviços postais comunitários e melhoria da QoS.

Esta diretiva foi posteriormente alterada pela segunda diretiva 2002/39/EC (OJ L 176, 2002), a qual contemplou uma redução dos serviços exclusivos do operador monopolista e uma maior harmonização da regulamentação ao nível dos Estados-membros da União Europeia.

Diretiva também posteriormente alterada pela terceira diretiva 2008/6/EC (OJ L 52, 2008), a qual contempla um mercado postal comunitário completamente liberalizado e a funcionar em plena concorrência, contemplando a remoção de direitos exclusivos (“área reservada”) onde o

¹³ *Green Papers* são documentos publicados pela Comissão Europeia para estimular a discussão de determinados tópicos a nível europeu. Convidam as partes relevantes (organizações ou indivíduos) a participar num processo de consulta e debate com base nas propostas apresentadas, podendo posteriormente dar origem a alterações do quadro legal (Glossário da UE, 2018).

prestador do serviço universal (SPU) atua como monopolista: *“the reserved area should no longer be the preferred solution for the financing of the universal service.”* (OJ L 52, 2008).

Esta alteração suscitou dúvidas relacionadas com a sustentabilidade do serviço universal que pretendem ser mitigadas através da introdução de medidas para suportar o PSU no que respeita a preços (com orientação a custos) e compensação do serviço universal (Eccles R., 2010).

Em sumula, a terceira diretiva postal (OJ L 52, 2008) considerou os seguintes objetivos principais:

- Abertura gradual do mercado postal à concorrência, de modo a aumentar a eficiência dos operadores e melhorar o preço/qualidade dos serviços prestados aos consumidores.
- Garantir a prestação continuada de um serviço universal mínimo, prevendo opções de financiamento desse serviço caso se verifique um encargo excessivo para o PSU.
- Garantir uma concorrência justa e transparente entre operadores privados e PSU.
- Garantir a aplicação do quadro legal através das ARN.

4.2. Regulação do serviço postal universal em Portugal

A Lei de Bases (1999a) define as bases gerais a que obedece o estabelecimento, gestão e exploração de serviços postais no território nacional, bem como os serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, especificando o Decreto-Lei nº 448/99, de 4 de Novembro (Lei de Bases, 1999b), nas bases do contrato de concessão a outorgar, as exatas condições em que deve ser prestado o serviço postal universal. Tendo como princípios gerais:

a) Assegurar a existência e disponibilidade de uma oferta de serviço universal, integrada por um conjunto de serviços postais de carácter essencial prestados em todo o território nacional, de forma permanente, em condições de qualidade adequada e a preços acessíveis para todos os utilizadores;

b) Assegurar a viabilidade económico-financeira da oferta de serviço universal mediante a reserva de uma área exclusiva nos termos previstos no artigo 11º e a criação de um fundo de compensação nos termos do disposto no artigo 9º;

c) Assegurar aos prestadores de serviços postais igualdade de acesso ao mercado, com respeito pelas regras de defesa da concorrência;

d) Assegurar aos utilizadores, em circunstâncias idênticas, igualdade de tratamento no acesso e uso dos serviços postais.

A (Lei Postal, 2012) define que o âmbito do serviço universal compreende um serviço nacional e internacional, de envios de correspondência, excluindo a publicidade endereçada, e ainda de envio de catálogos, livros, jornais e outras publicações periódicas até 2 kg de peso e de encomendas postais até 10 kg de peso, bem como um serviço de envios registados e um serviço de envios com valor declarado.

No que diz respeito à regulação do SU em Portugal, esta é da responsabilidade da ANACOM, que tem como principais áreas de atuação 1) regulação dos preços do SU, 2) regulação da QoS do SU, 3) definição dos objetivos de densidade da rede e ofertas mínimas de serviços, 4) avaliação de custos e financiamento do SU e 5) acesso à rede postal e a elementos da infraestrutura do PSU¹⁴.

Além das funções de regulação a ANACOM também tem funções de supervisão e fiscalização, com poder sancionatório.

Apresentam-se na Figura 9 as principais ações regulatórias, desde a aprovação das bases da concessão do SU entre o estado Português e os CTT, em 1999.

¹⁴ <https://www.anacom.pt>

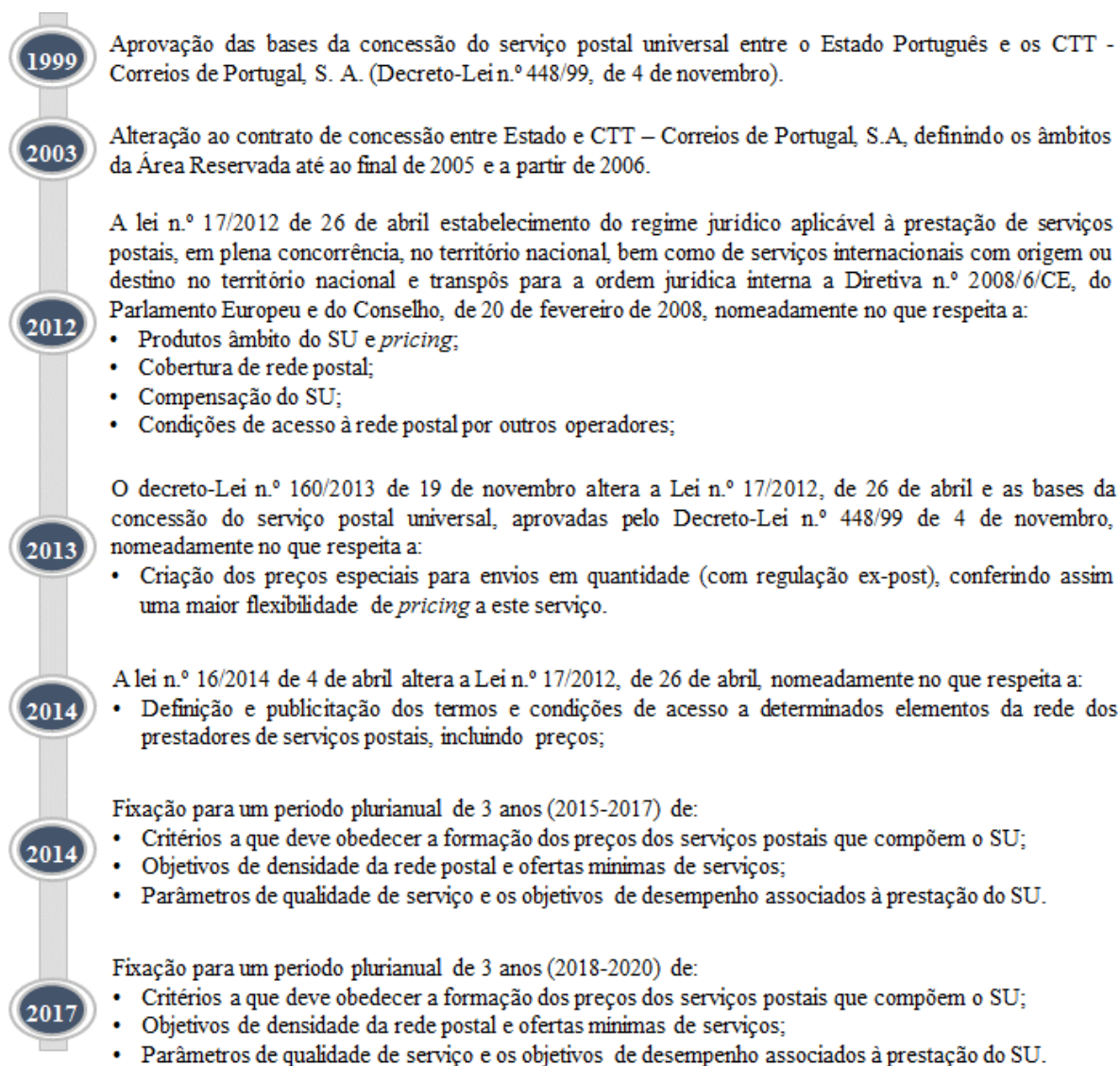


Figura 9 – Principais ações regulatórias desde a aprovação das bases de concessão do SU em Portugal

5. Sustentabilidade do serviço postal universal na Europa - Eixo de análise de Custo líquido

5.1. Metodologia

Para responder às questões de investigação recorreu-se a dados quantitativos, utilizando informação de várias bases de dados, bem como de estudos sobre a temática.

A seleção de fatores relevantes para o estudo baseou-se na sua importância para os níveis de serviço definidos pela Diretiva postal, bem como na sua disponibilidade de informação. A informação base das análises apresentadas tem como fonte relatórios do ERGP¹⁵ e a base de dados de informação postal da UPU¹⁶. Inclui a informação de 26 Estados-Membros da UE (excetuam-se a Bélgica e a Bulgária por falta de informação disponível).

Dado que se pretende apresentar o resultado em termos de variação face ao ponto inicial e num contexto da UE, optei por standardizar a informação, utilizando o *software* IBM SPSS, permitindo-me desta forma comparar evoluções individuais de nível de SU em distribuições de duas ou mais variáveis (Urdan, T., 2010).

5.2. Evolução dos níveis de SU entre 2007 e 2016

A Diretiva postal define um nível mínimo de SU (OJ L 52, 2008). Foi observada cada uma das componentes deste nível mínimo de serviço, com exceção da “Hora de entrega”, devido à falta de informação pública disponível e por se considerar de reduzida importância. A classificação da evolução das OSU assenta assim em 5 obrigações, conforme tabela seguinte:

Âmbito do SU	Os estados-membros devem definir o número de produtos âmbito do SU
Acessibilidade	Cada estado-membro deve assegurar uma densidade de pontos de acesso à rede postal, de acordo com as necessidades dos utilizadores
Frequência de distribuição	Recolha e distribuição em casa do cliente ou noutro local definido, pelo menos nos 5 dias úteis da semana

¹⁵ Nomeadamente, ERGP (2014), ERGP (2015b), ERGP (2016b), ERGP (2017).

¹⁶ A União Postal Universal (UPU) é um fórum de cooperação entre operadores postais. Suporta, nomeadamente no assegurar de uma rede postal universal de produtos e serviços.

QoS	Os estados-membros devem fixar padrões de QoS, publicá-los e assegurar o seu cumprimento . A QoS Intracomunitária deve ser de 85% para J+3¹⁷ e de 97% para J+5
Preço	Os produtos âmbito do SU devem ter preços acessíveis e orientados a custos , devendo também ser estimulada a prestação eficiente do SU

Tabela 1 – Obrigações em análise, com base nos requisitos mínimos definidos na Diretiva Postal

5.2.1. Produtos âmbito do SU

Observou-se uma redução¹⁸ do âmbito do SU dos produtos, correio em quantidade¹⁹ (vulgo “*bulk mail*”) e publicidade endereçada (vulgo “*direct mail*”), cf. Figura 10. As razões para a inclusão ou não dos serviços estão principalmente relacionadas com questões de concorrência e isenção do IVA, conforme referido em ERGP (2015a): “*competing postal service providers identified concerns that the current exemption leads to the USP competitive advantage to the detriment of competition in the postal market. Conversely, some USPs and a trade union consider that the VAT exemption does not inappropriately distort competition or create a barrier to new entrants. They believe that the exemption of US from VAT makes no change as the USPs are not able to compensate the disadvantages resulting from the duty to provide US although it plays an irreplaceable role in the affordability of prices of US. USPs must bear costs that can be avoided by the competitors and the VAT only partially compensates for this.*”

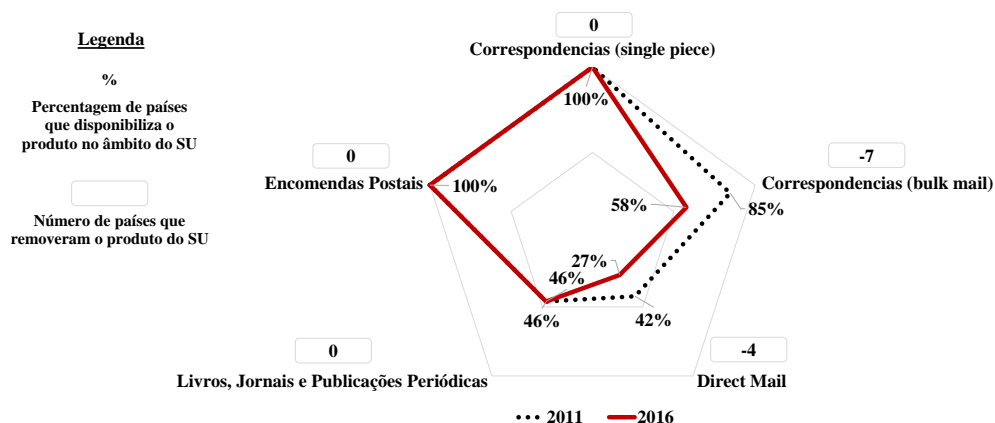


Figura 10 – Evolução dos serviços âmbito do SU na UE, 2011 e 2016

Em Portugal foi removido, em 2011, o produto *Direct Mail* do âmbito do SU.

¹⁷ Na denominação J+X, o X representa o número de dias compreendido entre a recolha do correio e a sua entrega ao destinatário. No caso de se tratar de correio nacional a letra J é substituída pela letra D.

¹⁸ Análise realizada entre 2011 e 2016, dado que não se conseguiu identificar informação em períodos anteriores.

¹⁹ O Correio em quantidade é caracterizado pelo agrupamento de vários objetos postais num único envio.

5.2.2. Pontos de acesso à rede

No que respeita aos pontos de acesso, nomeadamente EPs, próprios ou de terceiros, observa-se, na maior parte dos países europeus uma ligeira redução.

Atualizou-se a investigação de Borsenberger et.al (2011) para 2007 e 2016, onde a conjugação da cobertura geográfica com a cobertura demográfica faz diferenciar os países em fraca densidade de EP (ex. Espanha), média densidade de EP (ex. Portugal) e elevada densidade de EP (ex. Alemanha). Consegue-se deprender que a tendência foi de redução da densidade de EP, nomeadamente de elevada densidade para média densidade, cf. Figura 11.

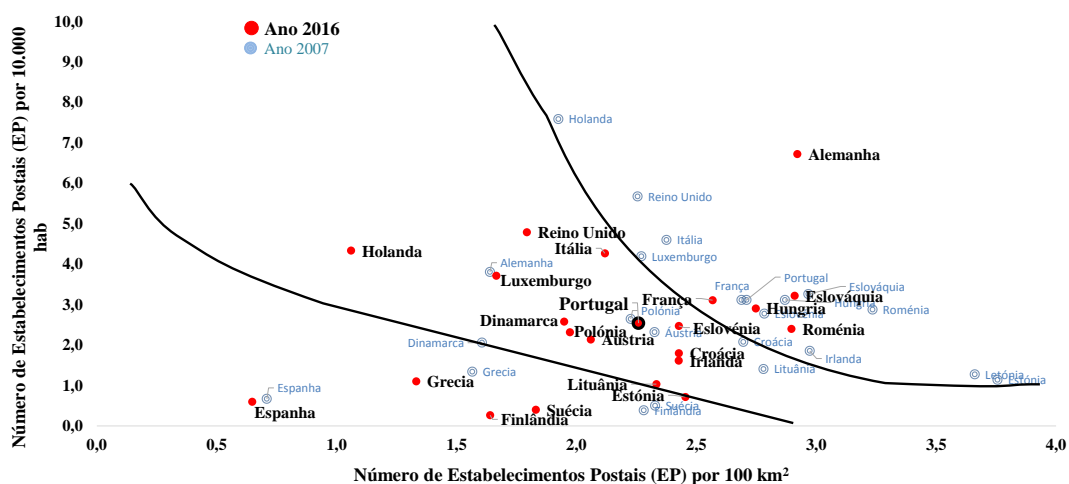


Figura 11 – Densidade de EP na UE: investigação de Borsenberger et.al (2011) para 2007 e 2016

Entre 2007 e 2016 observou-se uma variação média na UE de -15% de EP do PSU (próprios). Para este número contribuíram principalmente a Holanda, Reino Unido, Alemanha e Dinamarca, que em 2016 já não detinham EP próprios. O total de EP não diminuiu, devido à sua substituição por EP de terceiros. No contexto da UE, Portugal observou uma densidade de EP em linha e uma substituição de EP próprios por terceiros inferior à média, cf. Figura 12.

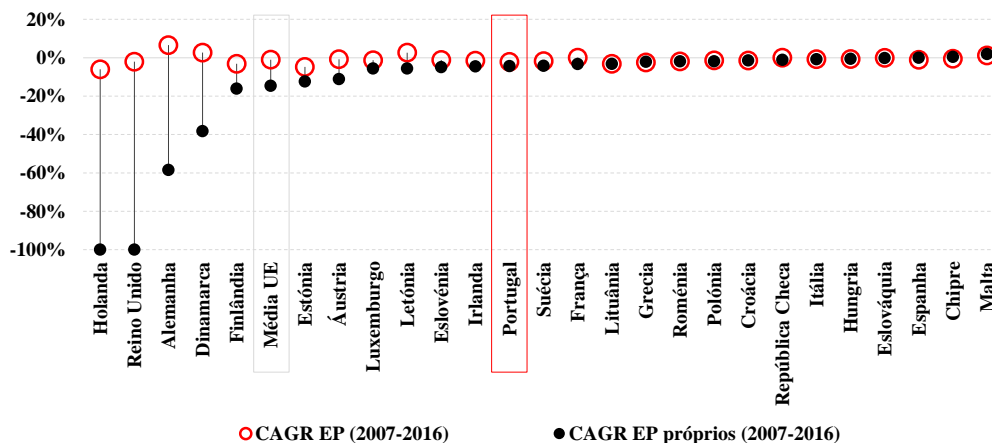


Figura 12 – Densidade de EP e número de EP próprios versus terceiros na UE

5.2.3. Frequência de distribuição

Verificou-se uma redução da frequência de distribuição postal²⁰, cf. Figura 13. O número teórico de dias por semana em que ocorre distribuição é aferido considerando o objetivo de QoS (por exemplo, na Finlândia o facto do objetivo de QoS ser 50%, permite por si só que a distribuição ocorra apenas em dias alternativos).

País	Frequência de distribuição especificada no SU de 2011 para 2016 (dias por semana)	Padrão de serviço SU mais célere	Objetivo de qualidade de serviço	Distribuição segmentada	Distribuição permitida a nível nacional (dias por semana)*	Comentário
Finlândia	Manteve 5 dias	D+4	50%		0,8	Desde 2017
Dinamarca	Removido requisito de 6 dias	D+5	93%		1,0	Desde 2016
Luxemburgo	Manteve 5 dias	D+3	85%		1,6	
Espanha	Manteve 5 dias	D+3	93%		1,7	
Noruega	Manteve 5 dias	D+2	85%		2,4	Desde 2018
Suécia	Manteve 5 dias	D+2	85%		2,4	Desde 2018
Romenia	Manteve 5 dias	D+2	85%		2,4	Ainda não implementado
Italia	Manteve 5 dias	D+1	80%	Até 25% da população pode receber correio em dias alternados	4,0	Desde 2015
Estónia	Reduziu de 6 para 5 dias	D+1	90%		5,0	
Holanda	Reduziu de 6 para 5 dias	D+1	95%		5,0	
Grupo de 12 países com uma frequência de distribuição de 5 dias e sem alteração relativamente a 2011						
Alemanha	Manteve 6 dias	D+1	80%		5,4	
França	Manteve 6 dias	D+1	85%		5,7	
Reino Unido	Manteve 6 dias	D+1	93%		6,0	
Malta	Manteve 6 dias	D+1	95%		6,0	

* Assumindo que objetivos abaixo de 90% (objetivo médio da UE) permitem parte da distribuição em dias posteriores.

Figura 13 – Flexibilização da frequência de distribuição. Autoria própria, com base em informação do ERGP (2014a), WIK (2013a), Copenhagen Economics (2018), ITA & WIK (2009)

Tem-se verificado uma redução da frequência de distribuição, pelo que a distribuição diária para todos os cidadãos, de facto, não se verifica em alguns dos estados-membros. Relativamente a Portugal, está enquadrado no grupo de países que mantém uma frequência de distribuição de 5 dias por semana e sem alteração relativamente a 2011.

5.2.4. Parâmetros de QoS

No que diz respeito à medição da QoS, salienta-se que a nível nacional é efetuada em cada estado-membro pelo PSU ou ARN, sendo a medição internacional efetuada pelo IPC, em contrapartida uniforme (em normas e metodologia) para todos os estados-membros (IPC, 2017). A nível intracomunitário, a QoS evoluiu negativamente principalmente no correio prioritário

²⁰ Análise realizada entre 2011 e 2016, dado que não se conseguiu identificar informação em períodos anteriores.

(J+3²¹) (equivalente a correio prioritário nacional, D+1²²), com uma variação média de -2,1% ao ano entre 2007 e 2016 (acelerando entre 2011 e 2016, -3,3% ao ano). Portugal regista uma queda na qualidade no correio intracomunitário prioritário (J+3), em linha com a UE.

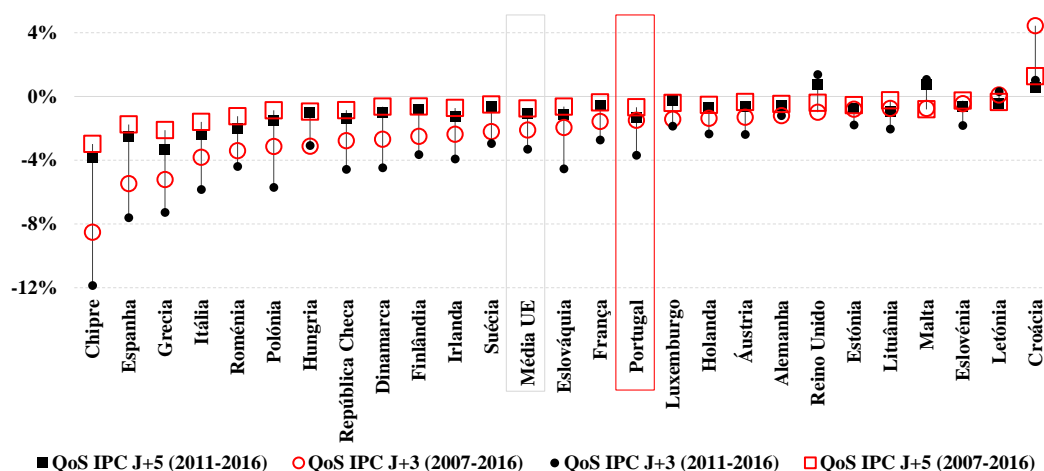


Figura 14 - Evolução da qualidade de serviço na UE, medição transfronteiriça para o correio prioritário e não prioritário (fonte IPC) e medição nacional para o correio prioritário (fonte UPU)

No que respeita a correio prioritário nacional, no ano de 2016, apesar de haver incumprido com o objetivo de 94,5%, Portugal observou uma qualidade acima da média da UE.

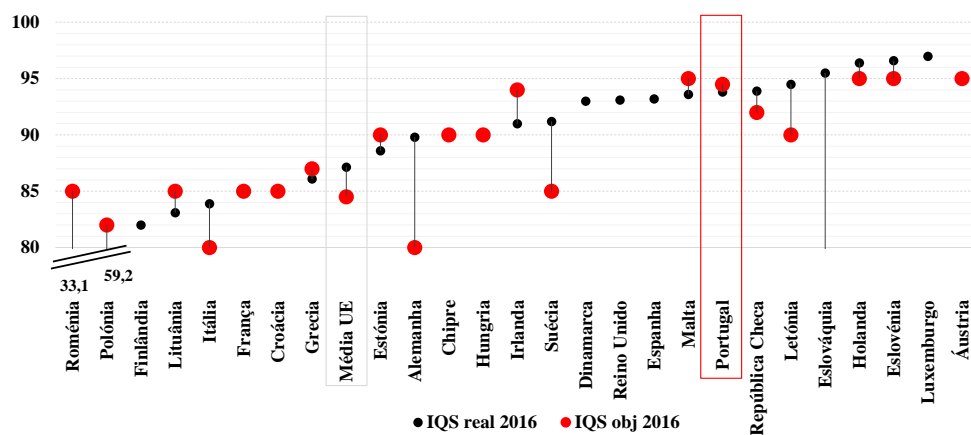


Figura 15 - Valores reais e objetivos de qualidade de serviço nos países da UE em 2016

No que diz respeito a evolução dos objetivos entre 2007 e 2016, estes registaram apenas redução em três países: Itália de 89% para 80% em 2016, Letónia de 97,2% em 2011 para 90% em 2016 e Finlândia de 85% para 80% em 2011. Em contrapartida verificou-se um aumento de exigência de qualidade na Hungria, de 85% para 90% em 2013 e em Malta, de 94% para 95% em 2015.

²¹ Correio internacional entregue ao cliente (situado noutro estado membro) até ao 3º dia útil após a sua receção.

²² Correio nacional entregue ao cliente até ao 1º dia útil após a sua receção.

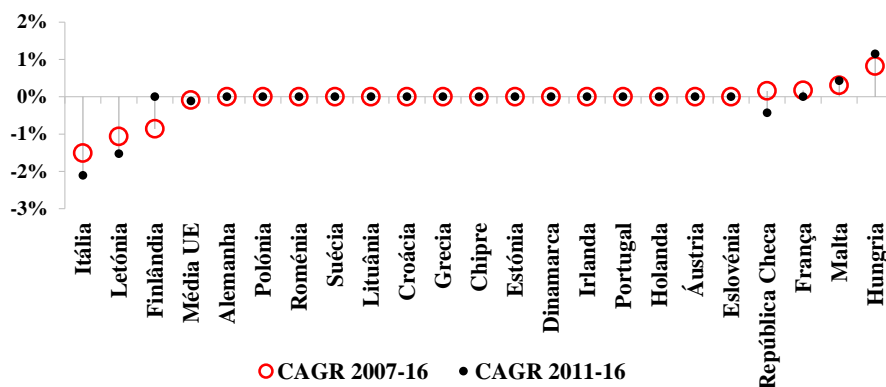


Figura 16 – Evolução dos objetivos de qualidade do correio prioritário na UE

Especificamente para Portugal, o incumprimento dos objetivos QoS definidos podem resultar numa penalização máxima de 1p.p. no *price cap* do cabaz de serviços não reservados²³. Este sistema pretende desencorajar redução de custo baseada em perda de qualidade e compensação dos consumidores caso exista degradação da qualidade (Castro, J., & Franco, A., 2009).

5.2.5. Acessibilidade dos preços

Registou-se uma aceleração no aumento de preço do correio prioritário (cf. Figura 17) e uma estagnação do preço do correio não prioritário (cf. Figura 18), na média da UE.

O maior aumento de preço do correio prioritário registou-se em Itália e na Dinamarca.

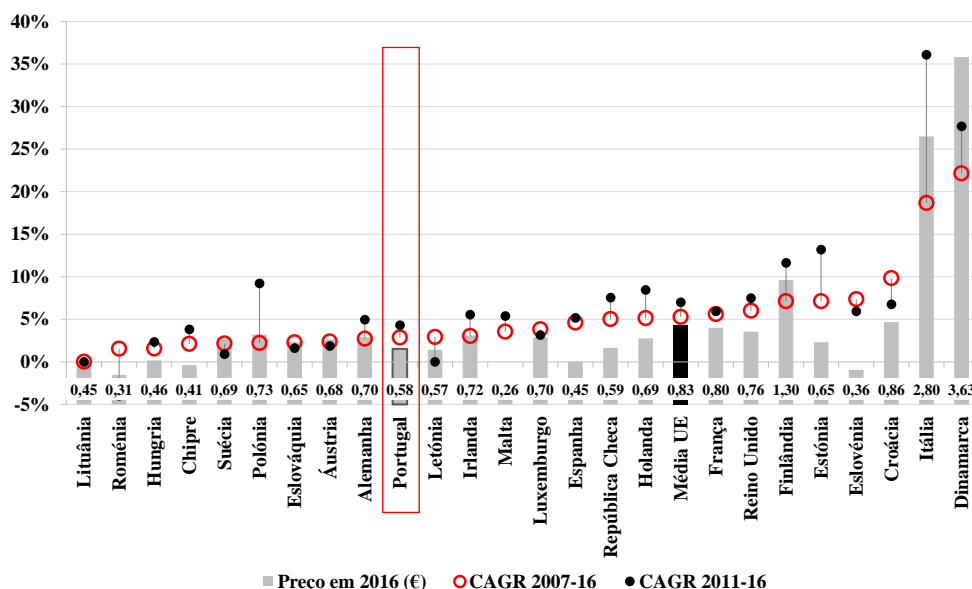


Figura 17 – Evolução do preço do correio prioritário na UE

²³ Cabaz de serviços constituído pelos envios de correspondências, encomendas, livros, jornais, publicações periódicas e correio editorial.

O maior aumento de preço do correio não prioritário registou-se na Finlândia a Reino Unido.

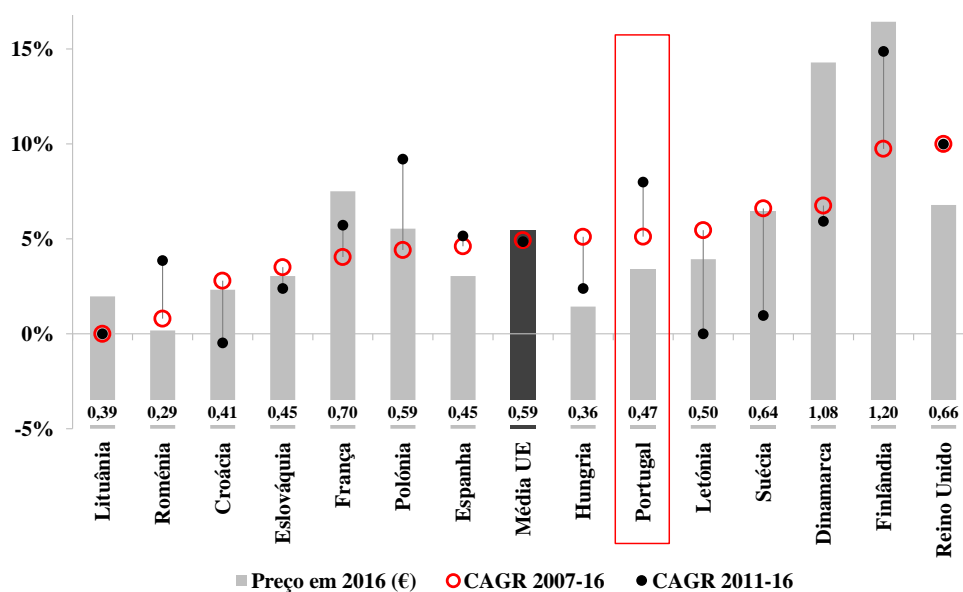


Figura 18 - Evolução do preço do correio não prioritário na UE

Sobre preços em Portugal, o Estudo IMR (2017) refere que “*confirma-se a não associação do serviço de correspondência postal a “preço caro”, sendo admitido pelos consumidores residenciais um “ligeiro” ajuste.*”.

5.2.6. Análise agregada da evolução do nível de SU

Foram efetuadas duas análises síntese da intensidade de variação do SU entre 2007 e 2016. Uma primeira análise com um maior detalhe das variáveis em análise e ordenado de forma decrescente de redução de tráfego observada no período de análise (Figura 19). Denota-se uma queda generalizada do nível de SU prestado, não se identificando contudo uma elevada correlação entre a intensidade de redução dos níveis de SU e a intensidade de queda de tráfego postal. Tal facto poderá dever-se à existência de financiamento externo.

Δ (2007-2016)	Tráfego Postal		Âmbito	Pontos de acesso		Frequência	Qualidade de serviço				Acessibilidade preço		
	Nac	Int		Produtos SU	EP		EP próprios	Freq. Distribuição	Reclamações	QoS total	QoS intracom. D+3	QoS intracom. D+5	Tarifa 20g prior.
Estônia	----	++		---	-	-						-	
Denmark	---		-	++	--	-----	-		--			---	-
Greece	---	--		--				+	---	-			
Italy	---	-		-		-	-		--	-		---	
Latvia	---	+++		++									-
Netherlands	--			----	-----								
Spain	--			-		---	--		---	-			-
Romania	--		--	-		---		-----	--	-			
Portugal	-	-	-	--									-
France	-		-										-
Hungary	-	++		-					--	-			-
Ireland	-	--	-	-				+					
Malta	-	-		+			+++++						
Lithuania	-	+	-	--			++++	++					
Sweden	-	+		-		---	+						-
Finland	-	-		--	-	----			--				-
Czech Republic	-	--	-	-					--	-			-
United Kingdom	-	-	-	-	-----			+					-
Austria	-			-									
Slovenia				-				+					-
Germany				+++++	---								
Slovakia		++					--						
Croatia			-	-			-	+	+++	+			-
Luxembourg		--	--	-			----						-
Cyprus		---						++	-----	--			
Poland	+	+	-	-				--	--	-			-

Figura 19 – Variações percentuais das várias obrigações em análise

Da análise do quadro prévio destacam-se as seguintes observações:

1. O maior aumento de preços ocorreu no correio prioritário e em países onde a queda de tráfego foi mais acentuada (nomeadamente, Itália e Dinamarca). Considerando a orientação a custos dos serviços âmbito do SU, esta relação poderá indicar o elevado custo de distribuição de correio prioritário face ao não prioritário, agravado pela queda de tráfego postal (Copenhagen Economics, 2017);
2. Apesar da rigidez da diretiva postal, relativamente a uma distribuição diária, vários países procederam à redução da frequência de distribuição dos serviços SU, por vezes, acompanhada por um aumento de preços no correio prioritário;
3. Conforme esperado a redução da frequência de distribuição resulta numa perda de qualidade de serviço no tráfego prioritário intracomunitário;
4. O ponto anterior corrobora com um aumento de reclamações mais significativo nos países onde se verificou uma redução da frequência de distribuição e/ou perda de qualidade de serviço no correio intracomunitário.

Agrupando os dados das 5 obrigações medidas e normalizando posteriormente os resultados, com recurso ao SPSS, obtemos uma imagem da evolução comparada das OSU nos vários países Europeus (cf. Figura 20). A Dinamarca destaca-se como sendo o que mais ajustes efetuou no

nível de SU disponibilizado, nomeadamente ao nível do preço e da frequência de distribuição. Serão analisados em mais detalhe (no capítulo seguinte) um país do norte e um do sul da UE, a Dinamarca e a Itália.

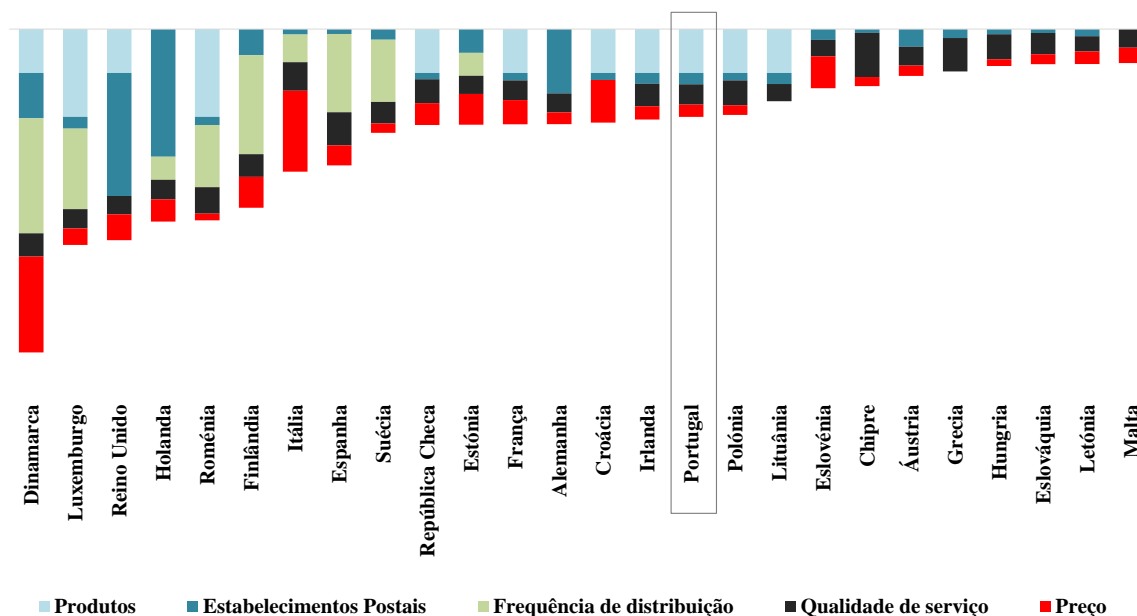


Figura 20 – Evolução do SU nos estados-membros da UE

5.3. Casos de estudo

Com o intuito de compreender melhor as estratégias de sustentabilidade do SU, analisaram-se em mais detalhe dois estados membros. A Dinamarca, por ser o país que mais alterações observou em termos de SU e a Itália, por introduzir a distribuição de correio em dias alternados até 25% da população residente em regiões de baixa densidade populacional.

5.3.1. Dinamarca

Conforme já anteriormente apresentado, a Dinamarca é o país da UE (excluindo a Estónia) que apresenta a maior taxa de diminuição de tráfego de correspondência postal. A razão principal apontada para o efeito é a “intensa adesão a mecanismos de e-substituição, estimulada pelas entidades públicas (“na Dinamarca, toda a comunicação com o setor público é obrigatoriamente digital desde 2014”, Copenhagen Economics (2018)) e favorecida pela adesão das populações à tecnologia.” (na UE, a Dinamarca é, em 2018 o país com maior índice de economia e sociedade digital - “Digital Economy and Society Index (DESI)”²⁴.

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

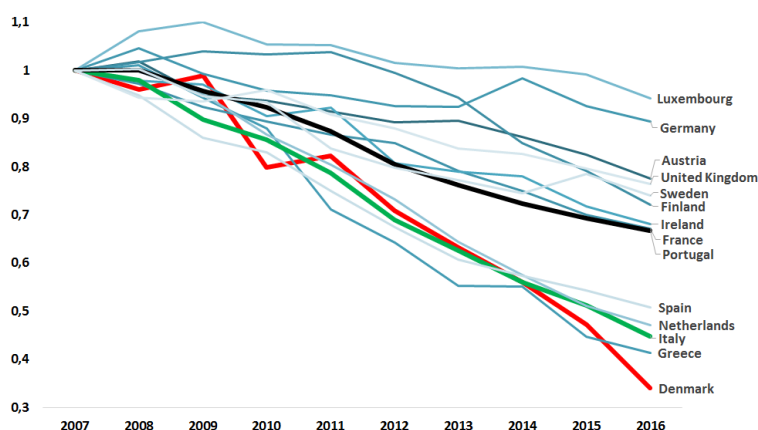
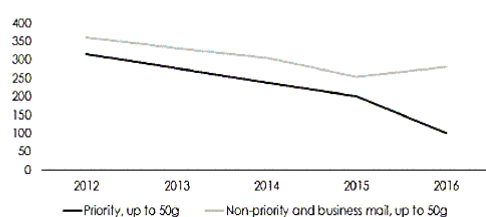


Figura 21 – Evolução do correio na Dinamarca, face a outros países da UE. Com base em dados da UPU

A estratégia adotada pela Post Danmark face à queda de receita incluiu:

1. Aumento de **eficiência operacional**, através da implementação em 2008 de um novo modelo de distribuição (“*XY distribution model*”), que consiste na distribuição de correio não prioritário apenas em dias alternados, permitindo que, para este tipo de correio a distribuição apenas se realize três dias por semana em vez de seis, WIK (2013a). Esta atividade de distribuição representa aproximadamente 50% do total de custos, sendo a maior parte dos mesmos fixos, Peter Brannstrom (2010).
2. **Terciarização significativa dos EPs** (redução de EP próprios de 153 em 2007 para 2 em 2016, mas aumento do total de EP, 877 em 2007 para 1.112 em 2016).
3. Promoção da **substituição do correio prioritário pelo não prioritário**, através de uma estratégia de aumento de preços:

Letter volume development in Denmark, 2012-2016
Million items



Letter price development in Denmark, 2012-2016
€

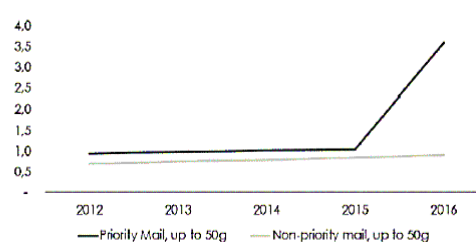


Figura 22 – Comparativo de evolução de volumes e preços do correio prioritário e não prioritário na Dinamarca 2012-2016, Copenhagen Economics (2018)

Analisando os restantes países da UE verifica-se a utilização de uma estratégia agressiva de aumento de preços também em Itália, conforme gráfico seguinte. De notar que ambos os países apresentaram quedas de tráfego superiores a 10% ao ano entre 2011 e 2016.

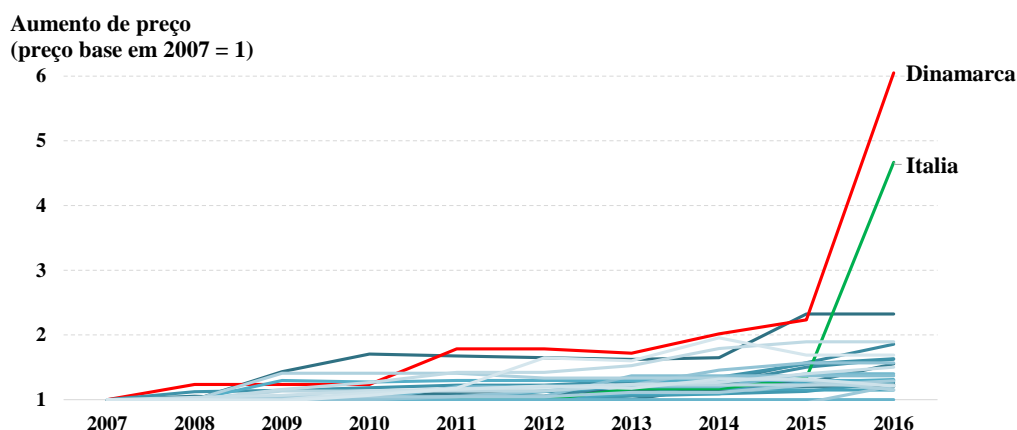


Figura 23 - Evolução do preço do correio prioritário (D+1), face a outros países da UE. Dados da UPU

Contudo, a queda de correspondências não foi equilibrada quer pela eficiência operacional, quer pelo aumento de preços (271% em 2016), apresentando uma margem de EBIT negativa de -66,0M€ e -67,8M€ em 2016 e 2017, respetivamente, Postnord (2017) e Postnord (2018).

Como resultado, em 2017²⁵ os governos dinamarquês e sueco chegaram a um acordo para implementação do novo modelo operacional da Post Danmark (agora Postnord) que consiste num financiamento publico que assegure a implementação do plano de transformação da Post Danmark. Nomeadamente, 160 M€ do Estado Dinamarquês para indemnizações associadas à redução de funcionários em 40% durante 6 anos (1.000 trabalhadores/ano). Adicionalmente, por forma a garantir a sustentabilidade do serviço universal, serão injetados mais 70M€ (28M€ pelo Estado dinamarquês e 42M€ pelo Estado sueco).

5.3.2. Itália

A nível Europeu a Itália verificou das quedas mais acentuadas de correspondência postal nos últimos anos, apresentando em 2016 apenas 45% do tráfego existente em 2007, Figura 5.

Além disso a Posteitaliane refere “a baixa taxa de urbanização (69% em 2015²⁶), que contribui para um custo de operação elevado, e o declínio após 2009 da compensação estatal devida a serviços económicos de interesse geral”, (Gennaro Scarfiglieri, 2016) (cf. Figura seguinte).

²⁵ <https://www.government.se/press-releases/2017/10/denmark-and-sweden-reach-agreement-on-postnord/>, consultado em 10.07.2018.

²⁶ Em 2017 o valor foi de 70%, situando-se a taxa de urbanização em Portugal nos 65%. Fonte: <https://data.worldbank.org>.

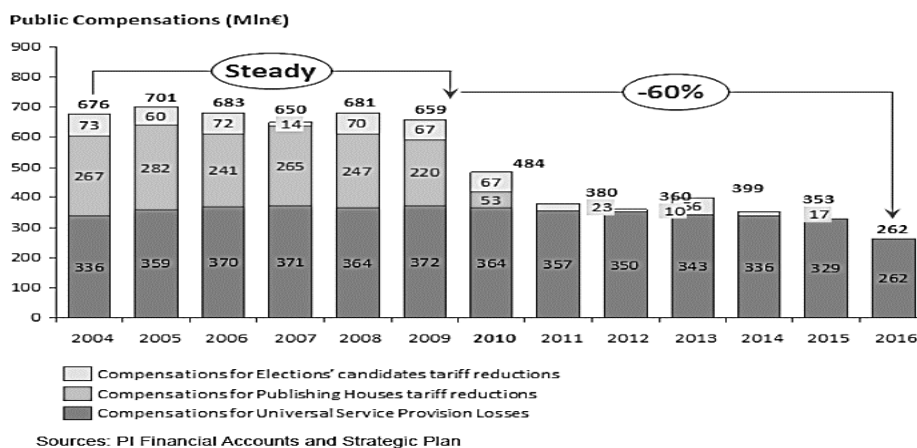


Figura 24 – Financiamento público à Posteitaliane devido a SIEG e SU, entre 2004 e 2016 (Gennaro Scarfiglieri, 2016)

Em 2016 é apresentado um plano estratégico para inverter a tendência da margem de EBIT, conforme gráfico abaixo.

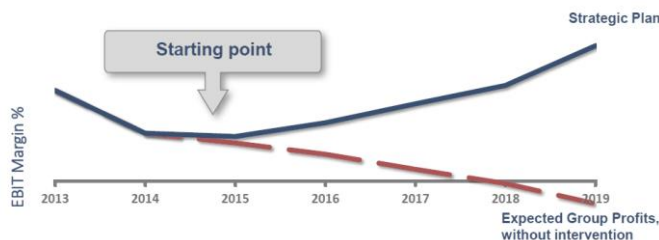


Figura 25 – Impacto do plano estratégico da Posteitaliane na margem de EBIT

A par da análise à sustentabilidade económico-financeira do SU, foi efetuada uma avaliação (em 2014) das necessidades dos utilizadores associada à distribuição diária de correspondências postais. Tendo-se aferido que aproximadamente 75% da população considera adequada uma distribuição de correio em dias alternados (Gennaro Scarfiglieri, 2016).

Com base no referido estudo considerou-se que os valorizam mais o acesso aos EPs (devido nomeadamente ao pagamento de pensões de reforma, pagamentos de serviços e produtos de poupança) e menos a frequência de distribuição (Gennaro Scarfiglieri, 2016).

A Posteitaliane introduziu assim, com base num racional económico, um modelo de distribuição de correio em dias alternados, em áreas de baixa densidade populacional, poucas correspondências postais, e consequentemente elevados custos operacionais. O serviço padrão passou de D+1 para D+4²⁷. O correio prioritário passou a ser considerado *premium* e viu o seu preço agravado em 250%.

²⁷ Correio entregue ao cliente até ao 4º dia útil após a sua receção pela Posteitaliane.

A Posteitaliane considera que a alteração do portfólio de serviços e o modelo de distribuição em dias alternados contribuirão para a redução do custo associado à prestação do SU. Os referidos ajustes na distribuição foram implementados de forma faseada:

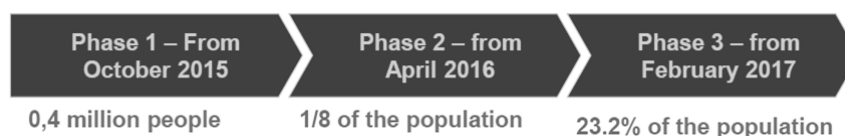


Figura 26 – Fases e âmbito da Implementação do novo modelo operacional da Posteitaliane

A Posteitaliane refere ainda que o novo modelo é compatível com a legislação europeia, indicando que a distribuição alternada não afetará mais de 25% da população (a legislação italiana permitiria que este valor ascendesse a 41% da população, 395/15/CONS (2015)). A Posteitaliane (Gennaro Scarfiglieri, 2016) sustenta também a decisão em artigos da UE:

1. O garante da sustentabilidade de longo prazo do SU, nos termos do artigo 14 do TFUE (assegurar que os SIEG “*funcionem com base em princípios e condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões*”);
2. A medida é compatível com o artigo 3 (3) da terceira diretiva postal que indica que cabe aos estados-membros identificarem as circunstâncias/condições geográficas excecionais que, com base nas especificidades locais justificam um modelo de distribuição diferente de “mínimo de 5 dias por semana”;
3. As circunstâncias excecionais referidas são: 1) prestação de serviço universal insustentável no curto, médio e longo prazo; 2) necessidade de investimento em novos serviços com vista à transformação digital; 3) impacto mínimo nas necessidades reais dos clientes (em média, os clientes recebem, por semana, apenas 1,7 objetos postais); 4) em 2017 existiam apenas 36.000 assinantes de jornais em áreas de entrega em dias alternados;
4. A Posteitaliane refere também que “*a transformação gradual dos serviços postais facilitará as negociações com os sindicatos dos trabalhadores, evitando o colapso de todo o sistema postal dentro de alguns anos.*”.

6. Financiamento do serviço postal universal - Eixo de análise de financiamento

Como resultado do contínuo declínio acentuado dos volumes postais, a questão da compatibilidade do financiamento das OSU / SIEG com o TFUE²⁸ tornou-se mais relevante, tal como se constata em vários casos recentes. A maioria das notificações de OSU / SIEG à Comissão Europeia foram aceites (Bélgica, França, Grécia, Itália, Polónia, Reino Unido), contudo, no caso da Grécia e Espanha foi iniciada uma investigação formal, em 2016. (Copenhagen Economics, 2018).

O Artigo 7 torna obrigatório que o administrador selecionado do fundo seja um órgão independente do beneficiário ou beneficiários do fundo (ou seja, independente do PSU). Este órgão independente é responsável pela arrecadação de contribuições e pela transferência dos valores para a PSU.

No que respeita ao cálculo propriamente dito, a diretiva estabelece que o PSU deve cooperar com as autoridades reguladoras nacionais, a fim de estimativa do CLSU. Caso surjam disputas relativamente ao cálculo do CLSU e de questões relacionadas, essas disputas são normalmente resolvidas pelos tribunais nacionais.

O último relatório sobre a diretiva postal (COM (2015) 568) indicava que “*A Comissão Europeia tem a responsabilidade de investigar os casos de auxílio estatal (state aid) a fim de assegurar condições equitativas para o PSU e restantes operadores postais, promover a concorrência entre eles e garantir que continuem a ser disponibilizados às populações serviços postais de qualidade a preços acessíveis.*”.

Ainda sobre este tema, a resolução²⁹ do parlamento europeu na aplicação a diretiva postal observa que o principal dever das Autoridades Reguladoras Nacionais é **assegurar a prestação sustentável** do serviço universal.

Também observa que o declínio do tráfego de correspondências está a tornar a disponibilização do SU cada vez mais difícil, devendo a Comissão a garantir a disponibilização da compensação pela obrigação de serviço universal e que a cobertura geográfica e a acessibilidade é melhorada.

²⁸ Treaty on the Functioning of the European Union.

²⁹ Follow up to the European Parliament resolution on the application of the Postal Services Directive, adopted by the Commission on 21 December 2016

Por último, é efetuado um apelo aos Estados-Membros para que garantam a todos os trabalhadores do sector dos serviços postais condições de trabalho dignas.

Especificamente sobre a efetividade da compensação ao PSU na EU o estudo da Copenhagen Economics (2018) indica que 65% dos países da EU tem autorização para constituição de um fundo de compensação, e que para 62% destes apenas contribuem os operadores postais que disponibilizam serviços âmbito do SU (Portugal inclui-se neste grupo de países). Salienta-se que até ao momento, apesar de previsto, não existe nenhum fundo de compensação ativo na EU. Em metade dos países é permitido outro tipo de compensação, 67% destes permite a compensação direta via financiamento público (em Portugal, tal não está previsto na Lei Postal). Apenas em dois países é estipulado que o PSU não contribui para o fundo (cf. Figura 27).

Grupo (número de países)	Prevê fundo de compensação?	Quem comparticipa?	PSU contribui?	Compensação alternativa	Tipo de compensação alternativa
G1 (4)	Sim (20)	Operador postal com licença (4)	Sim (12)	Sim (15)	Comp. Fundos Públicos (10)
G2 (1)		Operador postal com e sem SU (1)			
G3 (5)		Operador postal com SU (8)			
G4 (1)					
G5 (1)					
G6 (1)					
G7 (1)		Não (2)			
G8 (1)		Não (11)			
G8 (5)					
G9 (10)					
G10 (1)					
G11 (1)	(1)				
				Não (15)	

Figura 27 – Mecanismos de financiamento (número de PSU que utiliza). Elaboração própria, estudo (Copenhagen Economics, 2018)

As obrigações que mais contribuem para o CLSU são a densidade da rede postal, a frequência de distribuição e os produtos âmbito do serviço universal, Figura 28.

Grupo (número de países)	Total de países	Densidade de rede postal	Frequência de Distribuição	Produtos âmbito do SU	Sem informação
G1 (13)	27	22	18	13	25
G2 (5)				5	
G3 (3)				3	
G4 (1)		5	3	6	
G5 (3)					
G6 (2)					
		22	21	16	2

Figura 28 – Obrigações do SU que mais contribuem para o CLSU. Elaboração própria, estudo (Copenhagen Economics, 2018)

Apesar da quase totalidade dos PSU identificarem obrigações que contribuem para o CLSU, o mesmo estudo refere que apenas 14 dos 27 países apresentou CLSU (em média, 13% do SU), tendo Portugal, até ao momento ainda não apresentado qualquer CLSU.

Analisando alguns estudos disponíveis com detalhe do CLSU por atividade/tema postal, observamos que estes corroboram com a tabela anterior, onde a atividade de Distribuição é a que mais impacto tem no CLSU (cf. Anexo II).

No que respeita a financiamentos públicos, entre 2007 e 2016³⁰ vários países beneficiaram de compensações associadas à prestação do SU ou outras obrigações de serviço público no âmbito do SIEG (cf. Anexo III), e que se identificam no gráfico anteriormente estimado, de evolução do SU, cf. Figura 29. Da observação do gráfico conseguimos depreender que as políticas nacionais de cada país definem o grau de redução de definição das OSU, e consequente custo líquido, bem como o momento em que se procede ao financiamento externo, podendo este ocorrer numa fase mais precoce ou menos precoce de redução das OSU.

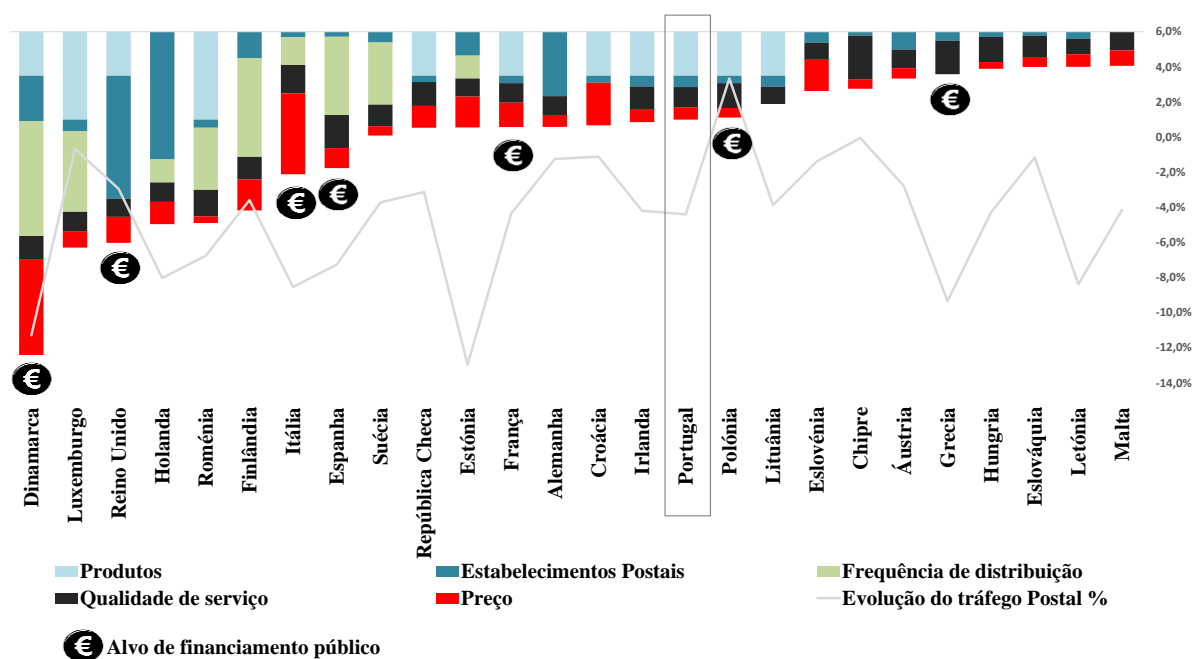


Figura 29 - Evolução do SU, tráfego e existência ou não de financiamento público, nos estados-membros da UE

³⁰ Considerou-se também a referência à Dinamarca, apesar de ocorrer já em 2017: <http://www.government.se/press-releases/2017/10/denmark-and-sweden-reach-agreement-on-postnord/>, Government Offices of Sweden, Published on 20 October 2017.

Especificamente em Portugal, no eixo de custo líquido, em 2018 observou-se um agravamento³¹ dos objetivos de qualidade, tendo sido criados objetivos de fiabilidade (medidos 2 dias úteis após o padrão de serviço definido). No caso de correio não prioritário os objetivos de fiabilidade são de 99,7%, sendo para o correio prioritário de 99,9% (ANACOM, 2018c). Os CTT alegam que o agravamento dos objetivos (em especial os de 99,9%) são desajustados e irão afetar o equilíbrio financeiro da concessão³². Sobre um agravamento da QoS, o estudo sobre Portugal realizado pelo IMR (2017) refere que *“Ainda que a disponibilização de padrão de qualidade e serviço superior ao expetável não contribua para a manutenção dos hábitos de utilização de serviços postais, a diminuição dos mesmos pode funcionar como forte dissuasor da utilização”*.

Dada a importância e a atualidade do tema, procedeu-se a uma análise do ponto de vista estatístico dos objetivos definidos, tendo em consideração os objetivos de QoS intracomunitários definidos na primeira diretiva postal (OJ L 15, 1998) de 85% em J+3 e 97% em J+5, que na realidade nacional estão associados, respetivamente, a um padrão de distribuição de correio prioritário com objetivo de 94,5% em D+1 e 99,9% em D+3.

Analisando a relação entre estes dois objetivos fixados para o correio prioritário, verifica-se:

- 1) Mesmo assumindo que a gestão do transporte aéreo, no caso do correio internacional, seja mais complexa do que a verificada no correio nacional, a percentagem de objetos não entregues no padrão definido para D+1 (94,5%) mas entregues nos dois dias seguintes, ou seja, em D+3 (99,9%), estaria em linha com a percentagem de objetos não entregue no padrão intracomunitário definido para J+3 (80%) mas entregues nos dois dias seguintes, ou seja, em J+5 (97%). A primeira diretiva postal fixou esta percentagem em 80%, conforme Figura 30:

³¹ A ANACOM (2018b) refere que “O objetivo (...) é criar condições para que seja assegurado um maior nível de qualidade do serviço postal universal, invertendo a situação de progressivo agravamento dessa qualidade e de crescente insatisfação dos utilizadores que se observou nos últimos anos, embora sem colocar em causa a respetiva sustentabilidade e viabilidade económico-financeira.”

³² https://www.ctt.pt/contentAsset/raw-data/c2b847ec-3437-4687-b184-d950713762c0/ficheiroPdf/Contesta%C3%A7%C3%A3o%20decis%C3%A3o%20ANACOM_PT.PDF?byInode=true

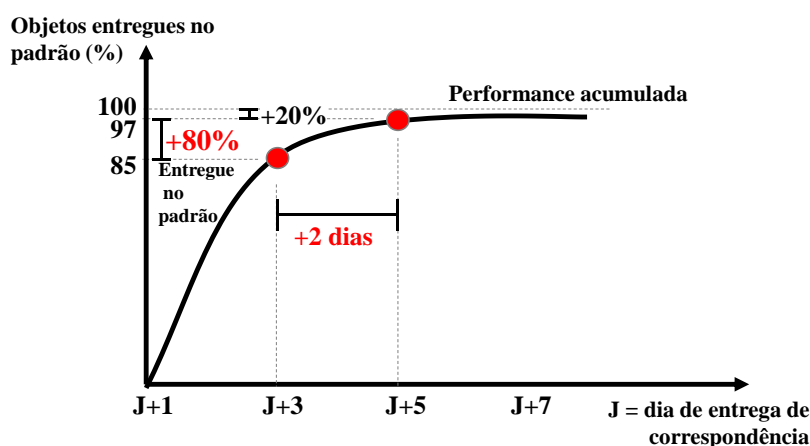


Figura 30 – Figura exemplificativa da relação entre o objetivo e o tempo para entrega do correio

Analisando uma amostra de 18 dados anuais reais do IPC entre os anos 2000 e 2017 verifica-se que, neste período, a referida percentagem situa-se entre 71,1% e 82,7%. Assumindo o valor máximo desta percentagem de 82,7% (que irá minimizar o objetivo para D+1), os CTT teriam de realizar 99,14% de qualidade em D+1, para atingir os 99,9% (99,85%) em D+3. Por outro lado, assumindo os objetivos atualmente fixados de 94,5% em D+1 e 99,9% (99,85%) em D+3, seria necessário que os CTT recuperassem em 2 dias úteis 97,2% do objetos não entregues no padrão definido de D+1, conforme Tabela 2:

	J+3 (D+1) %	J+5 (D+3) %	% objetos não entregues em D+1 mas entregues em D+3
1. Valores objetivo definidos pela EU para J+3 e J+5	85,00	97,00	80,0%
2. Percentagem máxima de objetos não entregues em J+3, mas posteriormente entregues em J+5, observada na UE de 2000 a 2017			82,7%
3. Estimativa de cumprimento do padrão de D+1 para cumprimento do padrão de D+3 de 99,85%, assumindo que a percentagem apurada no ponto anterior	99,14	99,85	
4. Estimativa da percentagem de objetos não entregues em D+1, mas posteriormente entregues em D+3 para cumprir ambos os objetivos (D+1 e D+3) definidos para Portugal	94,50	99,85	97,2%

Tabela 2 – Percentagem de correio prioritário não entregue em D+1, mas entregue em D+3

- 2) Analisando a percentagem correio intracomunitário entregue até ao dia X (J+X) após a sua receção observa-se uma tendência polinomial, isto é, com incrementos cada vez menores, resultando que, ainda que próximos, percentagens de 99,9%, nunca se verificaram até J+7 (D+5 se considerarmos a nível nacional), Figura 31.

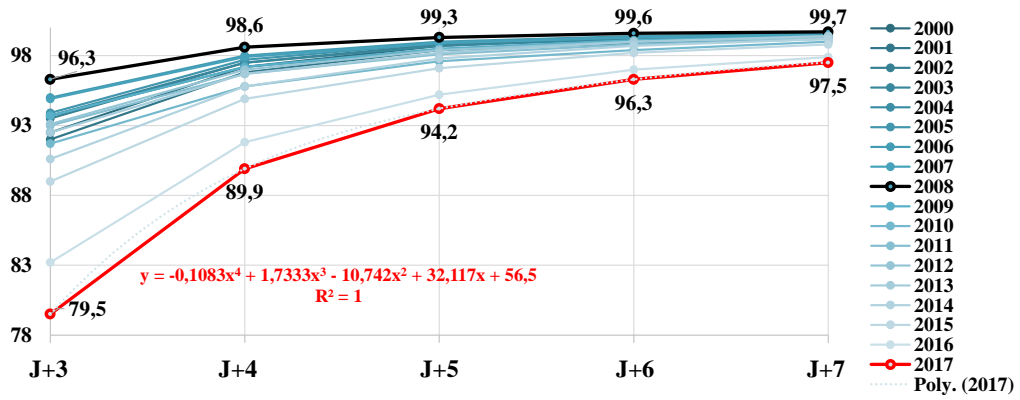


Figura 31 - Percentagem correio intracomunitário entregue até ao dia X (J+X) após a sua receção

Este agravamento dos níveis de qualidade e consequentemente dos custos provavelmente terá um impacto direto sobre o eixo do financiamento.

7. Conclusões

A substituição eletrônica provoca (de forma continuada) a redução do número de correspondências postais e conseqüentemente da receita (apesar do aumento de encomendas postais, estas representam, tipicamente apenas uma pequena fatia do tráfego postal).

A par da queda de receita, o decréscimo de volumes de correspondência resulta num aumento dos custos unitários das correspondências distribuídas (dado que se trata de um setor com elevados custos fixos, no modelo de negócio típico do PSU³³), colocando pressão na sustentabilidade financeira do SU.

A par de uma tentativa para se tornarem mais eficientes (através da modernização e reestruturação) observou-se na última década (2007 – 2016) uma redução do nível de SU prestado aos clientes finais.

O presente trabalho permitiu verificar (numa análise comparativa entre os vários países da EU) que esta redução se verificou mais acentuada nos eixos de frequência de distribuição (Dinamarca e Finlândia), preço (Dinamarca e Itália) e EP (Reino Unido e Holanda, na passagem de EP próprios para terceiros).

Os PSU começam a sentir dificuldades manter a sustentabilidade do SU apenas através de alterações ao SU, começando em simultâneo a aproximar-se vertiginosamente dos limites mínimos ou mesmo quebra desses limites de SU definidos nas diretivas postais.

As alterações ao SU verificam-se mais disruptivas na Dinamarca, que observa também a maior queda de tráfego postal. Apesar de ser consensual que o tráfego é um grande *driver* da sustentabilidade do SU, não se identifica contudo uma elevada correlação entre a intensidade de queda de tráfego e a maior ou menor intensidade de redução dos níveis de SU prestado.

Os casos de estudo permitem constatar que mesmo com significativas reduções do nível do SU prestado que tal pode atenuar, mas não é suficiente para evitar nalgum ponto do tempo o financiamento público direto (por ex. no caso da Dinamarca e Itália). Nota-se que até ao momento, apesar da maior parte dos países o prever, nenhum fundo de compensação foi acionado.

³³ Operadores com utilização de mão-de-obra intensiva e maquinaria para sequenciamento de correspondência. No caso de se considerar apenas a distribuição de *bulk mail* de grandes clientes contratuais, o modelo de distribuição postal poderia ser simplificado, no limite, à utilização de algoritmos de ordenação de correspondência para posterior impressão e distribuição com recurso a Outsourcing.

No que respeita a Portugal, a sustentabilidade do SU tem ocorrido sem reduções significativas dos níveis de SU na última década e sem financiamento público.

A última grande alteração regulatória em Portugal ocorreu nos indicadores e objetivos de qualidade definidos, nomeadamente para o correio prioritário de 94,5% em D+1 e 99,9% em D+3, o que comparando as medições qualidade reportadas pelo IPC, o objetivo de 99,9%, revela-se bastante elevado comparativamente ao realizado por outros operadores, este objetivo em D+3 obrigará a um cumprimento em D+1 alguns pontos percentuais acima do objetivo definido para esse padrão de entrega.

Em sumula, a metodologia utilizada permite 1) aferir a tendência mais ou menos acentuada de redução dos níveis de SU, 2) a sua baixa correlação com um financiamento público do SU, bem como 3) a sua baixa correlação com a intensidade de queda de tráfego postal. Não conseguimos concluir sobre que produtos/serviços e quando irá ocorrer um financiamento público, contudo, a tendência Europeia vai nesse sentido (redução do nível de SU e mais financiamento público).

Como melhoria ao trabalho desenvolvido passaria por identificar quão distante o PSU em Portugal está de solicitar algum tipo de subsídio direta, que intervenientes e variáveis considerar no caso de alterações significativas às OSU e quais práticas internacionais que mais se adequam à realidade nacional.

8. Referências

395/15/CONS, 2015. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, AUTORIZZAZIONE ALL'ATTUAZIONE DI UN MODELLO DI RECAPITO A GIORNI ALTERNI DEGLI INVII POSTALI RIENTRANTI NEL SERVIZIO UNIVERSALE

ANACOM, 2014. Decisão sobre o conceito de encargo financeiro não razoável para efeitos de compensação do custo líquido do serviço universal no âmbito dos serviços postais, 13-14

ANACOM, 2018a. Relatório de serviços postais, primeiro semestre de 2018

ANACOM, 2018b. ANACOM aprova indicadores de qualidade do serviço universal que os CTT terão que cumprir em 2019 e 2020, Acedido em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1456815>. Data de acesso: 01.08.2018

ANACOM, 2018c. Decisão sobre os parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal (2018-2020), 12.07.2018, 58

Borsenberger, Claire, Joram, Denis and Roy, Bernard, 2011. How Many Outlets if the USP Does Not Face Any USO, A Cross-country Comparison, 123-141

Baumol W. J., J.C. Panzar, R. D. Willig, 1983: "Contestable Markets And The Theory of Industry Structures", Academic Press Ltd., Revised Edition, ISBN 0-15-513911-8, 1983

Capgemini, Rand Europe, IDC, Sogeti and DTI, 2009. European Commission Directorate General for Information Society and Media, Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement, November 2009

Cardadeiro, E., 2005. Regulação Económica da Indústria de Abastecimento Água e Saneamento Tese de Doutoramento. Évora, Universidade de Évora

Carvalho, P., Marques, R. C., & Berg, S., 2012. A meta-regression analysis of benchmarking studies on water utilities market structure. *Utilities Policy*, 21, 40-49

Castro, J., & Franco, A., 2009. Price and Quality of Service Regulation in Portugal, in Progress in the Competitive Agenda in the Postal and Delivery Sector

CE, 2017a. EU Postal Legislation. Acedido em: https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/legislation_en. Data de acesso: 20.11.2017

CE, 2017b. Acedido em: http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en. Data de acesso: 20.11.2017

CE, 2017c. Acedido em: <http://ec.europa.eu/>. Data de acesso: 20.12.2017

Coase, R. H., 1939. Rowland Hill and the Penny Post. *Economica*, New Series, 6 (24), November 1939, 423-435

Cohen, R. H., Ferguson, W. W., Waller, J. D., & Xenakis, S. S., 2000. Universal service without a monopoly. In *Current Directions in Postal Reform*, 69-88. Springer, Boston, MA

Comunicados CTT, 2018. Contestação da decisão da ANACOM sobre qualidade de serviço, 18.10.2018

Consumer Postal Council, 2013. Universal postal service in Major economies. Acedido em: http://www.postalconsumers.org/uploads/1/Universal_Postal_Service_Nov_13_Final_02_DS.pdf. Data de acesso: 01.02.2018

Copenhagen Economics, 2010. Main Developments in the Postal Sector (2008-2010)

Copenhagen Economics, 2017. Effects of changing the USO in Norway, Cost reduction of reduced delivery frequency

Copenhagen Economics, 2018. Main Developments in the Postal Sector (2013-2016), Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

Cremer, H., De Donder, P., Boldron, F., Joram, D., Roy, B., 2008. "Social costs and benefits of the universal service obligation in the postal market". Em: Crew, M., Kleindorfer, P. (Eds.), *Competition and regulation in the postal and delivery sector*. Edward Elgar

Cremer, H., Gasmi, F., Grimaud, A. & Laffont, J.J., 2001. Universal Service: an Economic Perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 5-43

Crew, M. A., & Kleindorfer, P. R., 2005. Competition, universal service and the graveyard spiral. In *Regulatory and economic challenges in the postal and delivery sector*, 1-30. Springer, Boston, MA

Crew, M. A., & Kleindorfer, P. R., 2006. The welfare effects of entry and strategies for maintaining the USO in the postal sector. In *Progress toward liberalization of the postal and delivery sector*, 3-22. Springer, Boston, MA

Crew, M., Kleindorfer, P.R., 2008. Regulation and the USO under entry; Em: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Cheltenham (Elgar), 3-22

CTT, 2017. Relatório e Contas 2017

Cuomo, M., Nardone, T., Rovero, A., Scaefiglieri, G., 2013. Electronic substitution and USO scope definition. Em: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (eds.): *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, Cheltenham (Elgar), 179-193

Debreu, G., 1959. Theory of Value, New York: John Wiley, 1959

De Donder, Philippe, Helmuth Cremer, Paul Dudley, and Frank Rodriguez, 2010. “Welfare and Profit Implications for Changes in Service Specification within the Universal Service”. Em: Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector, ed. By Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer, Edward Elgar

Eccles, R., 2010. National regulation of postal services under the 2009 EU Postal Services Directive. Editado por: Crew, M. A. – Kleindorfer, P. R. (eds.): Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector. Edward Elgar, Cheltenham, 38-52

ERGP, 2014a. ERGP (14) 23, Report on benchmarking of the us tariffs, November 2014

ERGP, 2014b. ERGP (13) 33, Rev. 1 – Report on market indicators, May 2014

ERGP, 2015a. ERGP PL (15) 14. ERGP Report on the outcome of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation

ERGP, 2015b. ERGP (15) 27, Report on core indicators for monitoring the European postal market, 3 December 2015

ERGP, 2016a. ERGP (16) 16 – MTS ERGP Medium Term Strategy 2017-2019, 2016

ERGP, 2016b. ERGP (16) 38, Report on core indicators for monitoring the European postal market, 15 December 2016

ERGP, 2017. ERGP (17) 36, Report on core indicators for monitoring the European postal market, 15 December 2017

EUR-Lex, Glossário das sínteses - Serviços de interesse económico geral, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html?locale=pt, acedido em 03.02.2018

Gennaro Scarfiglieri, 2016. Poste Italiane, Universal postal service reform in Italy, 16TH WIK KÖNIGSWINTER postal seminar, 2-4 nov 2016

Glossário da UE, 2018. Acedido em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=en. Data de acesso: 20.03.2018

Green Paper, 1992, Green Paper on the Development of the Single Market in Postal services - 1992, COM(91) 476 final, 11.6.1992

Green Paper, 2003, Green Paper on Services of General Interest – 2003, COM(2003) 270 final, 21.5.2003

- Haldi, J., & Merewitz, L., 1997. Cost and returns from delivery to sparsely settled rural areas. In *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, 237-257. Springer, Boston, MA
- Hooper, R., 2010. Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age: an update of the 2008 Independent Review of the UK Postal Services Sector (Vol. 7937). The Stationery Office.
- Houpis, G., Rodriguez, J. M., & Strobel, C., 2015. Welfare impact of changes in the scope of the USO. In M. A. Crew & T. J. Brennan (Eds.), *Postal and delivery innovation in the digital economy*, 131–142. New York: Springer
- IMR, 2017. Estudo do Instituto de Marketing Research (IMR) para a ANACOM. Estudo Sobre as Necessidades dos Consumidores de Serviços Postais.
- IPC, 2016. Market intelligence, Global postal industry report 2016, November 2016
- IPC, 2017. International mail quality of service monitoring, UNEX 2016 results, March 2017
- ITA & WIK, 2009. Study for the European Commission, DG Internal Market and Services, The Evolution of the European Postal Market since 1997, August 2009
- Jaag, C. and H. Dietl, 2011. Postal and Regulatory Reform in Intermodal Competition. Em: Kristian Sund and Derek Osborn (eds.) *The Future is in the Post*, Vol. 2: Perspectives On Transformation in the Postal Industry. Faringdon: Libri Publishing
- João Confraria, 2011. *Regulação e Concorrência, Desafios do século XXI*, Universidade Católica Editora, Lisboa 2011, 2ª Edição Revista e Atualizada, 23-26
- Joskow, P. L., 2007. Regulation of natural monopoly. *Handbook of law and economics*, 2, 1227-1348
- Lancaster, K., 1968. *Mathematical Economics*, New York: Macmillan, 1968
- Lei de Bases, 1999a. Lei nº 102/99 de 26 de Julho da Assembleia da Republica, Diário da República, 1.ª série - N.º 172 - 26 de julho de 1999, 4656-4660
- Lei de Bases, 1999b. Decreto-Lei nº 448/99, de 4 de novembro da Assembleia da Republica, Diário da República, 1.ª série - N.º 257 – 4 de novembro 1999, 7584-7593
- Lei Postal, 2012, Decreto-lei n.º 17/2012, de 26 de abril da Assembleia da Republica, Diário da República, 1.ª série - N.º 82 - 26 de abril de 2012, 2280-2295
- Mansfield E., 1970. *Micro-Economics*, New York: Norton, 1970
- Menger, K., 1954. "The Logic of the Laws of Return, a Study in Meta-economics," in *Economic Activity Analysis*, O. Morgenstern, ed., New York: John Wiley, 1954

NERA, 2004, Economics of postal services – final report, julho de 2004, 82

OJ C 8, 2012. Enquadramento da União Europeia aplicável aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011), 11.1.2012, 15-22

OJ L 15, 1998. Directive 97/67/EC of the European parliament and of the council, on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, 14-25

OJ L 176, 2002. Directive 2002/39/EC of the European parliament and of the council, amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, 21-25

OJ L 52, 2008. Directive 2008/6/EC of the European parliament and of the council, amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services, 3-20

Peter Brannstrom, 2010. Developing operations to meet future need while volumes are declining, 6

Ponti, M., 2011. Competition, regulation and public service obligations. In A handbook of transport economics. Edward Elgar Publishing.

Postnord, 2017. Annual and Sustainability Report 2016, 19

Postnord, 2018. Annual and Sustainability Report 2017, 2

SGEI Framework, 2005. OJ C 297, 29.11.2005, Community Framework for State aid in the form of public service compensation, 4

SGEI Framework, 2011. Official Journal of the European Union, COMMISSION DECISION of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest

Spangenberg, J. H., 2005. Economic sustainability of the economy: concepts and indicators. International journal of sustainable development, 8(1-2), 47-64

State Aid Group of EAGCP, 2006. Services of General Economic Interest - Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP

Swinand, G., Jones, S., 2006. “Estimation of consumers' willingness-to-pay for quality of service in post”. Editado por: Crew, M., Kleindorfer, P. (Eds.), Progress toward liberalization of the postal and delivery sector. Springer

Urdan, T., 2010. Statistics in Plain English. New York: Routledge

WIK, 2013a. Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Chapter 3: Market and Economic Developments, 3-23

WIK, 2013b. Study for OFCOM, Review of Postal Operator Efficiency, 96

WIK, 2015. “Alternative Funding Models for the Universal Service Obligation: The European Experience”

Anexo I. Lista de Estados-membros âmbito de análise

ID	País
DE	Alemanha
AT	Áustria
CY	Chipre
HR	Croácia
DK	Dinamarca
SK	Eslováquia
SI	Eslovénia
ES	Espanha
EE	Estónia
FI	Finlândia
FR	França
GR	Grécia
NL	Holanda
HU	Hungria
IE	Irlanda
IT	Itália
LV	Letónia
LT	Lituânia
LU	Luxemburgo
MT	Malta
PL	Polónia
PT	Portugal
UK	Reino Unido
CZ	República Checa
RO	Roménia
SE	Suécia

Anexo II. Estudos com estimativa de CLSU por tipo de atividade

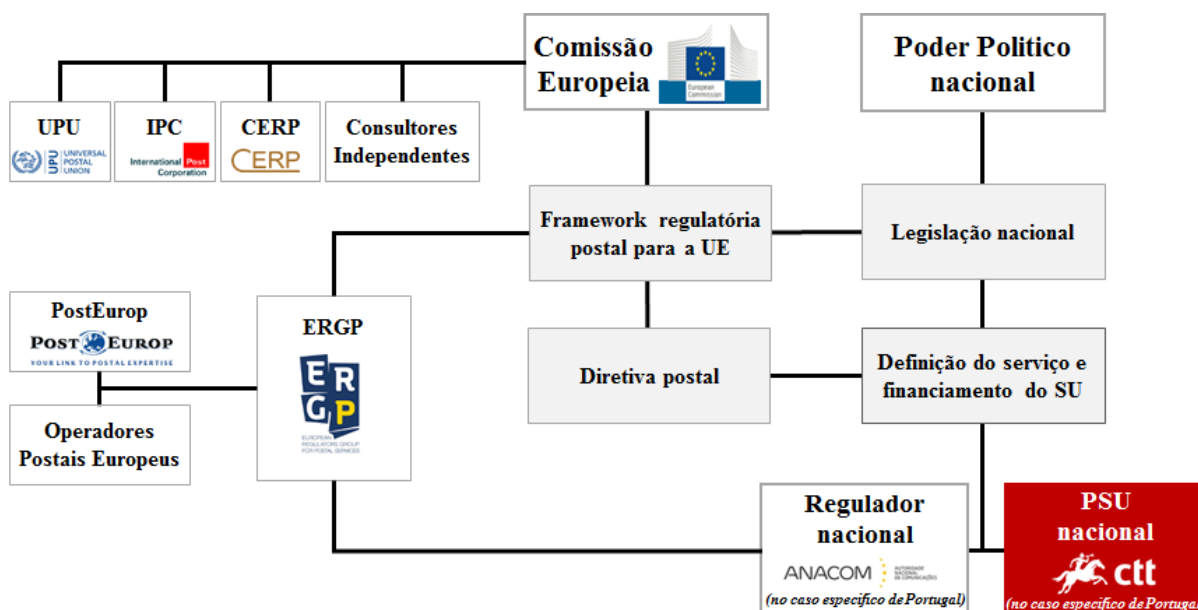
Net cost Benchmark	Islandia	Holanda	Dinamarca	UK	Noruega
Velocidade e frequência de distribuição	315	20	133	271	41
Estabelecimentos Postais		9,5		150	15
Distribuição de correio internacional	475				
Alteração de QoS prioritário (93% para 85%)				76	
Marcos e caixas postais		12,5			
Envio para cegos	10				
Área reservada	-150				
Custo Líquido SU	650	42	133	497	56

Valores em: milhões ISK milhões € milhões DKK milhões £ milhões €
 Ano do estudo: 2016 2014 2008 2008 2008

Anexo III. Ajudas estatais que compreendem o período 2007 – 2016

País	Produtos / Serviços	Valor (M€)	Anos	Compatibilidade de financiamento
Bélgica	Distribuição de jornais e publicações periódicas, entrega de pensões ao domicílio, serviços bancários básicos, densidade de rede postal	900	2013-2015	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2011)
Bélgica	Distribuição de jornais e publicações periódicas, densidade de rede postal, serviços financeiros	1.315	2016-2020	Art. 106(2) TFEU / SGEI
Espanha	OSU genéricas	1.400	2000-2011	
França	Densidade de rede postal	764	2008-2012	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2005)
França	Distribuição de jornais	1.200	2008-2012	
França	Distribuição de jornais	597	2013-2015	Art. 106(2) TFEU / SGEI
França	Densidade de rede postal	850	2013-2017	Art. 106(2) TFEU / SGEI
Grécia	Modernização para ampliar o portfólio de serviços em todo o território	52		Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2005)
Grécia	OSU (distribuição) durante regime transitório	45	2013-2015	art. 106(2) TFEU
Itália	Serviço Universal	1.100	2009-2011	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2011)
Itália	Tarifas reduzidas oferecidas a editores, ONGs e candidatos eleitorais	458	2009-2011	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2011)
Itália	OSU (distribuição)	1.340	2012-2015	Art. 106 (2) TFEU
Itália	OSU (distribuição)	1.048	2016-2019	Art. 106 (2) TFEU
Polónia	Cegos e deficientes visuais	1,03	2011-2012	Art. 107(2a) e Art. 107(3d) TFEU
Polónia	OSU genéricas	23	2013	Art. 106(2) TFEU
Reino Unido	Densidade de rede postal	212	2011	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2005)
Reino Unido	Densidade de rede postal	1.383	2012-2015	Art. 106(2) TFEU (SGEI Framework, 2011)
Reino Unido	Densidade de rede postal	859	2015-2018	Art. 106(2) TFEU

Anexo IV. Entidades envolvidas na *framework* regulatória postal da UE



Legenda de entidades:

IPC (International Post Corporation):	Define <i>standards</i> para melhorar a qualidade e o desempenho do serviço postal, incluindo tecnologia para melhorar o nível de serviço.
UPU (União Postal Universal):	Fórum de cooperação entre operadores postais. Ajuda a assegurar uma rede postal universal de produtos e serviços.
CERP (Comité dos Reguladores Postais Europeus):	Reúne representantes de ministérios e autoridades reguladoras de serviços postais.
ERGP (Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços Postais):	Facilita a consulta, coordenação e cooperação entre os reguladores postais nacionais e a Comissão Europeia.
PostEurop:	Associação comercial que representa os operadores postais públicos europeus, com vista à cooperação, crescimento sustentável e inovação contínua entre os seus membros.
Consultores independentes:	Suportam a Comissão Europeia nas decisões, com estudos económicos, etc. Referem-se a título de exemplo: Copenhagen Economics, WIK consult, Frontier Economics, ITA consulting, Ecorys, etc.)