COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 23.03.2005
COM(2005) 102 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

relativo à aplicação da directiva postal
(Directiva 97/67/CE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2002/39/CE)

{SEC(2005) 388}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU
relativo à aplicação da directiva postal

(Directiva 97/67/CE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2002/39/CE)

1. A IMPORTÂNCIA E A EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS

Em 2002, as receitas postais constituíram cerca de 88 mil milhões de euros, ou seja, cerca de 0,9% do PIB da UE. Crê-se que mais de 5 milhões de postos de trabalho estejam directamente dependentes do sector postal ou com ele estreitamente relacionados. O emprego directo continua a verificar-se sobretudo junto dos prestadores do serviço universal (PSU) e, de acordo com um estudo realizado pela empresa Wik-Consult[1], ascendia a cerca de 1,85 milhões de pessoas em 2002.

Os serviços postais prestam um apoio infra-estrutural essencial às actividades comerciais, públicas, intelectuais e sociais da União Europeia. Muitos dos PSU desempenham também um papel importante na prestação de serviços financeiros (caixas económicas postais).

Os serviços postais têm registado uma rápida evolução devido não só às pressões internas do sector como também à influência de sectores estreitamente relacionados, nomeadamente, comunicações, publicidade e transportes, os quais estão já abertos à concorrência e têm vindo a evoluir rapidamente.

Os serviços postais são fundamentais para a comunicação e o comércio, pelo que desempenham um papel fundamental na coesão económica e social da UE. Os serviços têm também importância estratégica como parte do mercado mais vasto das comunicações e da distribuição. Muitos sectores-chave, tais como o comércio electrónico, a edição, as vendas por correspondência, os seguros, a actividade bancária e a publicidade, dependem da infra-estrutura postal. O papel essencial dos serviços postais transforma-os numa componente fulcral da Agenda de Lisboa[2].

Tal como sublinhado no recente relatório KOK[3], há ainda uma margem enorme para uma maior integração do mercado e maiores ganhos económicos tanto para os consumidores como para as empresas no mercado interno. A comunicação da Comissão relativa à revisão intercalar da estratégia de Lisboa[4] reconheceu que os serviços públicos desempenham um papel central num mercado único eficaz e dinâmico. Revela-se também necessário prestar a todos os cidadãos serviços de interesse geral de elevada qualidade, a um preço acessível. Os serviços postais constituem um bom exemplo de um sector passível de gerar ganhos desta natureza. Em estreita colaboração com os Estados-Membros, a Comissão analisará meios eficazes e inovadores de eliminar os obstáculos à concorrência no sector postal, a fim de

---

1 "*Main Developments in the European Postal Sector*", estudo realizado pela empresa WIK-Consult, Julho de 2004.

2 Conselho Europeu de Lisboa, Conclusões da Presidência, Março de 2000.

3 *Enfrentar o desafio*, Relatório do Grupo de Alto Nível presidido por Wim Kok, Novembro de 2004.

4 COM(2005) 24 - Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego – Um novo começo para a Estratégia de Lisboa, p. 17.

incentivar a inovação e a eficiência – que, por seu turno, virão beneficiar os consumidores -, salvaguardando, ao mesmo tempo, o serviço universal.

Estes esforços adquirem uma importância particular, dado que a imagem dos serviços postais tradicionais se está a alterar. Os prestadores de serviços postais transformaram-se em organizações industriais modernas, que usufruem das evoluções tecnológicas conducentes a novas oportunidades para oferecer serviços de valor acrescentado mais inovadores e adaptados a necessidades específicas em benefício quer dos clientes comerciais quer dos consumidores finais.

Esta transformação é evidente, por exemplo, no papel fundamental que os operadores postais desempenham no negócio florescente das compras a partir de casa. Em conjunto com os outros meios de comunicação, os serviços postais são agentes activos no processo de encaminhamento da informação e dos bens para o consumidor. A imagem do correio como um meio de comunicação em extinção já não é válida neste novo quadro em que as forças do mercado e os incentivos regulamentares geraram as condições propícias para o desenvolvimento do valor e das perspectivas futuras das comunicações postais.

2. OBJECTIVO DO PRESENTE RELATÓRIO

A Directiva 97/67/CE, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2002/39/CE (doravante designada " a directiva postal")[5], estabelece o quadro comunitário relativo aos serviços postais da UE. Nos termos do artigo 23.º da Directiva 2002/39/CE, a Comissão deve apresentar, de dois em dois anos, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da directiva postal. O mesmo artigo prevê ainda que o relatório inclua informações adequadas sobre a evolução do sector, especialmente quanto aos aspectos económicos, sociais, do emprego e tecnológicos, bem como sobre a qualidade de serviço.

O presente relatório surge na sequência do primeiro relatório da Comissão sobre a aplicação da directiva postal (Directiva 97/67/CE), apresentado no final de 2002[6]. Resume as principais conclusões da análise efectuada no documento de trabalho dos serviços da Comissão [SEC(2005) 388], que avalia em pormenor a transposição da directiva postal pelos Estados-Membros, a aplicação dos principais elementos da directiva, bem como as tendências gerais do mercado (incluindo aspectos económicos, técnicos, sociais e do emprego e aspectos atinentes à qualidade de serviço). O relatório traça ainda as perspectivas de evolução da política neste domínio e apresenta recomendações na matéria.

Uma vez que tem como função importante avaliar em que medida os objectivos da directiva foram concretizados, o presente relatório constitui também um instrumento de avaliação geral da directiva postal. A avaliação periódica das actividades e dos resultados obtidos no contexto da concretização dos objectivos políticos constitui um elemento fundamental do novo mecanismo de tomada de decisão orientado para a política.

---

[5] Directiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço; Directiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho de 2002, que altera a Directiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade

[6] Relatório sobre a aplicação da directiva postal (Directiva 97/67/CE), COM(2002) 632 final de 25.11.2002.

O relatório confirma que, em geral, a reforma do sector postal comunitário está bem encaminhada. Embora não tenha ainda sido concretizada, a reforma produziu já diversas melhorias significativas, nomeadamente no que diz respeito à qualidade dos serviços, ao aumento da eficiência das empresas e à separação entre as entidades reguladoras e os operadores. Os serviços postais continuam a desempenhar um papel crucial no processo de transmissão dos benefícios do mercado interno aos cidadãos, aos consumidores e às empresas.

O presente relatório insere-se no contexto da evolução dinâmica e contínua do quadro regulamentar e do mercado no sector postal, bem como no respeito do calendário previsto na directiva postal nos termos do qual a Comissão apresentará até ao final de 2006 uma proposta "confirmando, se necessário, a data de 2009 para a plena realização do mercado interno dos serviços postais ou determinando outra fase".

3. APLICAÇÃO DA DIRECTIVA POSTAL

Se bem que a transposição do quadro comunitário esteja em grande medida concluída, subsistem ainda alguns problemas que afectam sobretudo alguns dos novos Estados-Membros.

No entanto, a transposição constitui apenas a primeira etapa do processo de aplicação integral do quadro comunitário. A aplicação prática de alguns dos requisitos regulamentares mais complexos da directiva postal (controlo das tarifas, transparência das contas, procedimentos de autorização e de concessão de licenças) exige mais esforços e mais atenção por parte dos Estados-Membros e da Comissão.

Urge, sobretudo, que os Estados-Membros e, especificamente, as autoridades reguladoras nacionais (a seguir designadas "ARN") adoptem uma abordagem mais activa em matéria de revisão e separação da contabilidade, repartição dos custos e supervisão dos preços do serviço universal, examinando, para tal, os principais domínios da política tarifária, incluindo as tarifas especiais, os encargos terminais e as subvenções cruzadas.

Por outro lado, há a registar evoluções consideráveis em matéria regulamentar na UE que ultrapassam a transposição e aplicação do quadro regulamentar comunitário, tendo algumas ARN tomado a iniciativa de introduzir novas abordagens em questões fundamentais, como o controlo dos preços, a fixação de preços de acesso e a concessão de licenças. Por se tratar de uma directiva que visa a harmonização do quadro regulamentar, a directiva postal deu aos Estados-Membros a possibilidade de tomarem opções distintas.

No relatório de aplicação de 2002, levantou-se a questão da inexistência de uma regulamentação eficaz em alguns Estados-Membros, bem como do aparecimento de assimetrias em matéria de regulamentação que, por seu turno, poderiam provocar distorções de mercado nos Estados-Membros. Apesar de se terem registado progressos assinaláveis no que diz respeito a uma maior independência das ARN e à regulamentação eficaz a nível nacional e comunitário, há ainda um risco considerável de que a existência de regulamentação inadequada em alguns Estados-Membros inviabilize a realização do mercado único dos serviços postais.

Por último, a evolução global do sector poderá exigir actualmente a introdução de definições mais precisas, para que a legislação possa reflectir de forma mais adequada as realidades do sector.

4. TENDÊNCIAS DO MERCADO

Em termos gerais, o mercado postal continuou a evoluir para um mercado de distribuição unidireccional, em detrimento do modelo tradicional de comunicação bidireccional. Caso esta tendência se mantenha no futuro, poderá ser necessário rever as modalidades das actuais obrigações do serviço universal, a fim de permitir uma maior flexibilidade, salvaguardando, em simultâneo, os direitos dos consumidores. Esta tendência destaca igualmente o potencial de desenvolvimento de um mercado postal dinâmico que pode explorar as possibilidades do mercado mais vasto das comunicações (vendas por correspondência, comércio electrónico, correio híbrido e serviços de valor acrescentado) em benefício dos consumidores.

À excepção dos serviços de nicho, a concorrência no segmento de mercado da correspondência endereçada carece ainda de desenvolvimento, o que dá a entender que a restrita abertura inicial do mercado, juntamente com uma capacidade ou segurança regulamentar por vezes insuficientes e com as vantagens usufruídas pelos operadores estabelecidos e as assimetrias regulamentares vieram colocar entraves à entrada no mercado.

Entre estas assimetrias regulamentares, constituem motivo de preocupação as diferentes obrigações fiscais em matéria de IVA dos operadores estabelecidos e dos operadores recém-chegados ao mercado. Na maior parte dos Estados-Membros[7], a maioria, senão mesmo a totalidade dos serviços prestados pelo prestador do serviço universal estão isentos de IVA, ao passo que os serviços prestados pelos seus concorrentes estão sujeitos a IVA à taxa normal. Na prática, esta situação vem alargar a gama dos serviços referidos no artigo 7.º da directiva postal, abrangendo todos os serviços prestados a clientes que não podem deduzir o IVA, como é o caso das instituições financeiras e do sector público, em que a concorrência não é, de facto, possível. Em 2003, a Comissão apresentou uma proposta de alteração da directiva relativa ao IVA[8], a fim de repor a neutralidade fiscal. No entanto, o Conselho ainda não chegou a acordo relativamente a essa proposta.

Determinados indícios, por exemplo, as diferenças existentes a nível dos custos infra-estruturais nos Estados-Membros, dão a entender que a inexistência de concorrência veio igualmente afectar o ritmo de modernização do sector.

Do mesmo modo, as assimetrias regulamentares e a manutenção da protecção dada aos operadores estabelecidos afectaram o desenvolvimento do mercado postal. Esta situação varia consoante os Estados-Membros. Em alguns países, os prestadores do serviço universal (PSU) continuam a beneficiar de margens de lucro elevadas e podem explorar determinadas evoluções fundamentais do mercado. Noutros, os PSU enfrentam condições menos favoráveis. Em grande medida, esta variação justifica-se pela existência de diferentes tipos de intervenção no mercado e de diferentes estruturas de propriedade e incentivo, bem como pela fixação de diferentes níveis de preço dos serviços, num mercado caracterizado por uma flexibilidade reduzida relativamente aos preços e a clientes tradicionalmente cativos.

Nos segmentos competitivos das encomendas e do correio expresso, as margens continuam a ser reduzidas, mas o processo de consolidação prosseguiu, tendo alguns dos PSU mais dinâmicos conseguido dominar estes segmentos de mercado e avançado para mercados conexos, com o objectivo de controlar toda a cadeia de valor. Esta evolução dá a entender que

---

[7] A Suécia, a Finlândia e a Eslovénia constituem as únicas excepções.

[8] COM(2003) 234, posteriormente alterado por COM(2004) 465.

a persistência do domínio reservado e de distorções no mercado postal poderá afectar mercados conexos e reforça as preocupações quanto a eventuais infracções das regras da concorrência pelos prestadores dominantes.

Tendo em conta os elementos acima expostos, afigura-se necessário ponderar formas de obter uma regulamentação mais eficaz e de melhor qualidade e realizar o mercado interno dos serviços postais, por forma a garantir melhores serviços para todos os consumidores, sejam eles clientes comerciais ou consumidores finais (escolha mais ampla, acesso, inovação, qualidade, opções de preços, etc.).

5. IMPACTO DA DIRECTIVA POSTAL NO MERCADO

A aplicação da directiva postal pelos Estados-Membros teve não só um impacto regulamentar considerável, como também efeitos sobre o mercado. A legislação - que se revelou uma das principais forças motrizes da melhoria da qualidade de serviço – conseguiu concretizar o objectivo mais lato de assegurar o serviço universal procedendo, ao mesmo tempo, à abertura gradual do mercado. Ao estabelecer as etapas para a realização do mercado interno dos serviços postais, a legislação contribuiu para um processo de reforma dinâmico, bem como para aumentar a eficiência e desenvolver o mercado em benefício dos consumidores.

Esta evolução conduziu, por seu turno, ao desenvolvimento da concorrência, que veio gerar uma maior flexibilidade a nível das operações dos prestadores de serviço universal, reforçando a sua capacidade de dar resposta às necessidades dos consumidores e surtindo, assim, um efeito positivo no serviço universal. Também os factores externos contribuíram para o ritmo das reformas. Os efeitos da crescente substituição electrónica no serviço postal universal parecem funcionar como um incentivo, assemelhando-se, assim, em parte aos gerados pela abertura do mercado.

Quanto à procura, de acordo com um recente inquérito Eurobarómetro[9], em comparação com outros serviços de interesse geral os serviços postais ocupam o primeiro lugar no índice de satisfação dos consumidores. Em geral, a maioria dos consumidores europeus (74%) mostrou-se satisfeita com os serviços postais de que usufruem. Não obstante, os consumidores finais em alguns Estados-Membros manifestaram preocupações e, com ou sem razão, avaliaram a actual evolução dos serviços postais de forma negativa.

A directiva postal criou expectativas relativamente à prossecução da abertura do mercado, o que teria tido repercussões positivas neste último. Tal como assinalado na análise precedente, o mercado postal encontra-se numa fase crucial do seu desenvolvimento. É necessário tomar mais medidas para promover uma concorrência efectiva no mercado sem negligenciar as preocupações dos consumidores finais; são também manifestamente necessárias inovações para promover a evolução contínua do sector postal no contexto de um mercado de comunicações mais amplo e em rápida evolução.

---

[9] A nível da UE, ver Eurobarómetro (2002) relativamente à EU-15, Eurobarómetro (2003) relativamente aos novos Estados-Membros e *Qualitative study on European consumers and services of general interest* (estudo qualitativo sobre os consumidores europeus e os serviços de interesse geral), relativamente à EU-25, realizado pela empresa Optem em 2003.

6. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Facultar as condições propícias à prossecução da modernização

O mercado postal está a evoluir rapidamente. O desafio que se coloca às autoridades reguladoras e aos operadores é, por conseguinte, tirar claramente partido das oportunidades que lhes forem oferecidas. As organizações postais estão a tornar-se cada vez mais flexíveis a nível da prestação de serviços adaptados às necessidades específicas dos clientes. Determinados operadores postais públicos aproveitaram a abertura gradual do mercado propiciada pela directiva para se reorganizarem e modernizarem. É possível que outros não se tenham preparado de forma tão cuidadosa para enfrentar os desafios que se perfilam no horizonte. Aqueles que não tiraram partido das oportunidades nos últimos anos nem encetaram reformas são hoje pressionados pelo mercado para o fazer. Serão, talvez, necessárias novas iniciativas em matéria de regulamentação para assegurar que todos os consumidores usufruam dos benefícios do mercado interno dos serviços postais.

Respeitar o calendário estabelecido na directiva

A fim de garantir que os consumidores possam continuar a usufruir dos benefícios do mercado interno, é essencial manter (em paralelo) o ritmo da reforma regulamentar e respeitar o calendário estabelecido na directiva para a realização do mercado interno dos serviços postais. A evolução registada até à data não fornece quaisquer dados que justifiquem uma alteração dos prazos definidos na directiva postal.

Acompanhar atentamente a evolução em matéria de regulamentação

Os Estados-Membros e a Comissão deverão acompanhar com mais atenção a evolução regulamentar, a fim de garantir a adopção de modelos regulamentares adequados. Quanto a questões fundamentais, como a abertura do mercado, o serviço universal (qualidade de serviço, preços e acessibilidade para todas as diversas categorias de intervenientes), a Comissão irá acompanhar atentamente a evolução da situação e, se for caso disso, tomará as medidas necessárias para garantir que os Estados-Membros cumpram os requisitos previstos na directiva postal.

Intensificar a cooperação em questões regulamentares

A fim de abordar as questões técnicas mais complexas (nomeadamente a concessão de licenças, o acesso, a contabilidade regulamentar ou os dados relativos ao mercado), a Comissão tenciona auxiliar as ARN agindo a dois níveis:

- Cooperação bilateral entre os serviços da Comissão e as ARN, sobretudo dos novos Estados-Membros;

- Cooperação técnica a nível europeu no âmbito do comité instituído ao abrigo da directiva postal, a fim de elaborar sistemas de aferimento dos desempenhos em conjunto com as autoridades reguladoras nacionais.

Promover um debate aprofundado sobre o futuro da política em matéria de serviços postais.

À luz da rápida evolução do mercado global das comunicações e tendo em conta o prazo de 2006, é indispensável encetar com a maior brevidade possível um debate sobre o futuro das

políticas em matéria de serviços postais, que deverá contar com a participação de todas as partes interessadas (operadores públicos e privados, consumidores, organizações de consumidores, parceiros sociais, ARN, ministérios, peritos, académicos e indústria) tanto a nível nacional como comunitário.

Para além da análise das vantagens de manter ou suprimir o domínio reservado, o debate deverá abordar questões fundamentais, tais como a melhor forma de promover o sector postal, o modo de garantir o financiamento do serviço universal e o tipo de serviço postal universal de que se necessitará no futuro. Será igualmente indispensável avaliar a situação nos Estados-Membros em que os serviços reservados foram suprimidos, inclusive do ponto de vista dos consumidores finais.

Tendo em conta o que precede, a Comissão prepara-se para lançar dois estudos sobre o desenvolvimento da concorrência e a evolução do modelo regulamentar aplicável aos serviços postais europeus. Convidam-se as partes interessadas a participar em dois seminários para apreciarem o estado de evolução dos dois estudos e informar a Comissão sobre as conclusões das empresas de consultoria. No final de 2005, a Comissão lançará o estudo sobre o impacto no serviço universal da plena realização do mercado interno dos serviços postais e, tal como nos estudos precedentes, as partes interessadas serão consultadas. O amplo debate que terá lugar preparará o terreno para o desenvolvimento da futura política no sector postal.