COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.10.2006
COM(2006) 596 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Estudo prospectivo do impacto produzido no serviço universal pela plena realização do mercado interno dos serviços postais em 2009

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Estudo prospectivo do impacto produzido no serviço universal pela plena realização do mercado interno dos serviços postais em 2009

Texto relevante para efeitos do EEE)

1. CONTEXTO E OBJECTO DO PRESENTE RELATÓRIO

Desde o seu lançamento, há mais de 15 anos, o objectivo principal da política postal da UE tem sido a garantia, em toda a Comunidade, de um serviço universal sustentável e de alta qualidade para todos os clientes e cidadãos da UE. A agenda para a reforma postal da UE, decidida pelos legisladores europeus, tem consistido numa cautelosa abertura gradual dos mercados postais à concorrência, de modo a melhorar a eficiência, a qualidade e a escolha dos serviços postais à disposição dos clientes – com o objectivo, a termo, de uma abertura total do mercado. Ao longo dos últimos 15 anos, os monopólios remanescentes têm vindo a ser gradualmente reduzidos e as partes envolvidas no sector postal dispuseram de tempo para adaptarem as respectivas organizações à nova situação. A Directiva Postal marcou 2006 como o ano em que a Comissão deverá confirmar se a agenda para a reforma postal pode continuar a ser aplicada e se o último passo no sentido da abertura total do mercado à concorrência em 2009, como prevê a directiva, poderá ser dado. Neste momento crítico, a directiva exige de forma explícita[1] que a Comissão apresente um "estudo prospectivo" que avalie se isso poderá acontecer sem pôr em causa a manutenção do serviço universal.

A análise apresentada no presente estudo tem uma abordagem prospectiva e avalia aquilo que aconteceria ao serviço universal num cenário de abertura total do mercado em 2009. A resposta a esta questão não pode ser dada sem que seja tratada outra questão, estreitamente associada, que é a forma como o serviço universal irá ser financiado na ausência de qualquer monopólio (ou "área reservada"). No presente estudo, a Comissão escolheu deliberadamente uma abordagem extremamente cautelosa, focada na sustentabilidade a longo prazo da prestação do serviço universal em benefício dos cidadãos e das empresas da UE.

O presente relatório, que constitui o estudo prospectivo da Comissão, baseia-se nas conclusões do estudo sectorial realizado pela PriceWaterhouseCoopers (PWC) sobre o impacto da abertura total do mercado no serviço universal[2]. Por outro lado, baseia-se também em vários outros elementos, nomeadamente as conclusões de anteriores estudos sectoriais[3], relatórios de peritos, consultas alargadas junto das partes interessadas, investigação e ainda a experiência adquirida sobre os efeitos da concorrência nos mercados postais e noutros sectores.

---

1 N.º 3 do artigo 7.º da Directiva 97/67/CE, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 2002/39/CE.

2 "The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009", PriceWaterhouseCoopers, 2006 (a seguir designada "PwC 2006").

3 A Comissão encomendou 20 estudos desde o início da reforma postal da UE: ver: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm.

O presente relatório reitera os objectivos da reforma postal da UE e apresenta o ponto da situação do serviço postal universal na UE, incluindo as tendências futuras do mercado. Avalia os potenciais impactos e oportunidades que um mercado interno do sector postal aberto à concorrência irá criar em termos do serviço universal e dos objectivos comunitários conexos (aspectos sociais e repercussões sobre o emprego) nesta área. Finalmente, o relatório analisa as possíveis medidas de acompanhamento para mitigação de quaisquer riscos potenciais, nomeadamente mecanismos alternativos de financiamento do serviço universal.

2. OS OBJECTIVOS DA REFORMA POSTAL DA UE

A reforma postal da UE foi concebida para melhorar a situação estática de qualidade variável e de escolha limitada dos serviços postais prestados pelos operadores incumbentes, detentores de monopólios postais em cada Estado-Membro.

Em resposta às iminentes alterações do mercado postal tradicional e à necessidade de desenvolvimento do mercado interno do sector postal na Europa, os legisladores da UE optaram pela introdução de uma maior concorrência no mercado, de modo a providenciar os incentivos necessários para que seja suprida a necessidade de mais eficiência e de maior qualidade[4]. Foi criado um quadro regulamentar para o seguimento da evolução do mercado e para o controlo da prestação do serviço universal.

A definição de serviço postal universal da UE baseia-se em dois elementos principais: um conjunto de serviços e as condições associadas à sua prestação. O serviço universal é definido no artigo 3.º da Directiva Postal[5]. Pode ser resumido como o acesso a um conjunto de serviços (cartas, encomendas, envios com valor declarado e envios registados, outros envios postais) a preços acessíveis, que cumpram certas condições de acessibilidade e de qualidade (recolha e distribuição 5 dias por semana, tempo de trânsito limitado) e garantam a observância dos "requisitos essenciais" (p.ex.: privacidade da correspondência).

De acordo com o princípio da subsidiariedade, a definição lata de serviço universal que consta da Directiva Postal é aplicada de diferentes formas na UE, reflexo das diferentes necessidades de cada país e de cada sociedade. Em circunstâncias excepcionais, são permitidas algumas derrogações (p.ex.: redução da frequência da distribuição em zonas muito remotas).

O financiamento do serviço universal continua hoje em dia a depender fundamentalmente, na maioria dos Estados-Membros, de uma área reservada ou de um monopólio remanescente (complementado pelas economias de escala e de alcance da oferta) que continua a beneficiar os operadores públicos incumbentes. Embora constituam um mecanismo confortável para o financiamento da prestação do serviço universal, as áreas reservadas continuam a ser o principal obstáculo à realização do mercado interno dos serviços postais. Tal como se indicava no Livro Verde de 1992 sobre o desenvolvimento do mercado único dos serviços postais, há necessidade de verdadeiros incentivos para que os operadores possam adaptar os seus serviços, inovar e prestar um serviço universal eficiente a todos os cidadãos da UE. A lógica da abertura controlada do mercado foi, portanto, confirmada pela Comissão em 1992, pelo Conselho em 1994, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 1997 e em 2002 e

---

4 Livro Verde sobre o desenvolvimento do mercado único dos serviços postais, COM(91)476 final.

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, alterada pela Directiva 2002/39/CE.

ainda pelos sucessivos Relatórios da Comissão sobre a aplicação da Directiva Postal, sob condição da salvaguarda do serviço universal[6].

3. PRESTAÇÃO DO SERVIÇO POSTAL UNIVERSAL: PONTO DA SITUAÇÃO

Análises recentes indicam que houve um desenvolvimento satisfatório dos serviços postais universais na Europa: o serviço universal tem uma qualidade elevada, os preços são acessíveis, o acesso aos serviços é fácil e muitos operadores obtêm lucros substanciais[7]. O impacto positivo da reforma postal até ao momento foi igualmente registado nos Relatórios da Comissão sobre a aplicação da Directiva Postal[8], bem como na recente resolução do Parlamento Europeu[9].

A situação actual é também uma em que os serviços postais são radicalmente diferentes do que era tradicional: os operadores postais são actualmente operadores industriais modernos e complexos, que competem com outros meios de comunicação num ambiente dinâmico. Mais de 87,5 % do correio tem a sua origem no sector empresarial. Por outro lado, os desenvolvimentos tecnológicos recentes estão a ter um impacto sobre a forma de prestação dos serviços postais e constituem um desafio para a sua actividade nuclear. Neste contexto, os actores económicos, nomeadamente pequenas e médias empresas, que desempenham um papel activo nas diferentes fases da cadeia de valor postal representam uma importante fonte de oportunidades para o futuro crescimento do sector postal[10].

Alguns Estados-Membros já introduziram uma concorrência total ou pelo menos significativa no sector postal, adiantando-se à agenda da UE, ou estão a planear esse processo, de tal modo que se espera que, até 2008, cerca de 60 % do volume de envios por carta na UE estejam completamente abertos à concorrência.

Nesses países, apesar de não existir uma área reservada, as exigências de serviço universal foram mantidas e são cumpridas. Os exemplos da Suécia, da Finlândia e do Reino Unido mostram que a eficiência e a fiabilidade dos serviços postais aumentaram e vão ao encontro das necessidades dos cidadãos e das empresas[11]. A percepção que os consumidores têm do acesso aos serviços postais varia muito nos diferentes mercados nacionais[12].

A análise de pormenor das exigências de prestação do serviço universal (preços acessíveis, qualidade determinada, omnipresença da rede de estações de correio) e as alterações do ambiente de trabalho demonstram que os operadores e os consumidores estão a sentir o impacto da evolução do sector, independentemente da abertura do mercado. Factores determinantes como a procura, os desenvolvimentos tecnológicos, as alterações organizativas

---

6 COM(91) 476 final; JO C 48 de 16.2.1994; Directiva 97/67/CE e Directiva 2002/39/CE; COM(2002) 632 final; COM(2005) 102 final; COM(2006) 595.

7 "Main developments in the postal sector (2004-2006)", WIK-Consult 2006 (a seguir designada Wik 2006).

8 COM(2002) 632, COM(2005) 102, COM(2006) 595.

9 Resolução do Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva Postal (Directiva 97/67/CE, alterada pela Directiva 2002/39/CE) (2005/2086(INI)), Fevereiro de 2006.

10 "The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry" Postal Users' Group, 2006.

11 "A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market", Swedish Institute for growth policy, 2005.

12 *Fonte:* Inquérito do Eurobarómetro 2002 (só EU15), 2003 (só NEM), 2004, 2006 e Focus Groups 2006.

e os regimes regulamentares estão a ter impacto sobre a forma de prestação do serviço universal[13]. Surgiu uma nova dinâmica, com um profissionalismo cada vez maior na prestação do serviço universal, melhores serviços e mais valor para os clientes.

4. IMPACTOS POTENCIAIS SOBRE O SERVIÇO UNIVERSAL NUM CENÁRIO DE ABERTURA TOTAL DO MERCADO

4.1. Impacto sobre a prestação do serviço universal

Acesso aos serviços postais

A alteração das formas tradicionais de acesso aos serviços postais universais já é aparente, num reflexo da forma como os consumidores utilizam actualmente os serviços postais, e não se espera mais nenhuma alteração significativa no seguimento da abertura total do mercado. Em termos de evolução positiva, espera-se que os serviços passem a ser mais bem adaptados e alcancem uma maior qualidade; pela negativa, o acesso nas áreas remotas poderá ser afectado, o que poderá implicar a necessidade de medidas de assistência se os fornecedores do serviço universal e outras partes envolvidas no mercado não oferecerem alternativas suficientes. Num ambiente com vários operadores, em especial durante o período de transição, a supervisão regulamentar será necessária para garantir o acesso dos consumidores e das pequenas e médias empresas aos serviços.

Qualidade dos serviços

A omnipresença da distribuição e a elevada qualidade dos serviços constituem as vantagens comerciais mais importantes dos fornecedores de serviços universais incumbentes. Para esses operadores, não seria lógico, numa situação de concorrência total, diminuir a sua qualidade de serviço. Nos segmentos de mercado menos atractivos, na ausência de pressão concorrencial, poderá ser necessário manter o controlo e seguimento regulamentares para garantir a qualidade[14].

Nível e acessibilidade dos preços

Em termos gerais, o impacto que se espera da abertura total ao mercado do serviço universal será um melhor alinhamento dos serviços com as necessidades reais e uma disponibilidade por parte dos consumidores e das pequenas e médias empresas para pagar esses serviços. Para os clientes mais pequenos e, mais ainda, para os consumidores que só dedicam uma parte diminuta do seu orçamento total aos serviços postais, a estabilidade dos preços continua a ser importante e poderão ser introduzidas salvaguardas regulamentares sob a forma de mecanismos de limitação dos preços para controlar a sua evolução.

4.2. Impacto sobre o financiamento do serviço universal

As forças de mercado irão contribuir cada vez mais para uma prestação mais eficiente do serviço universal e para limitar os custos da parte residual, sem interesse económico directo.

---

[13] "Technology and innovation in the postal sector" A D Little 2004; "European landscape in 2015" Boston Consulting Group, 2006 (a seguir designada BCG 2006).

[14] "The evolution of the regulatory model for European postal services" Wik-Consult 2005 (a seguir designada Wik 2005).

No entanto, o futuro do serviço universal não pode ser deixado exclusivamente nas mãos das forças de mercado. Terá de se conceder aos prestadores do serviço universal uma certa margem de liberdade comercial (nomeadamente libertando-os da obrigação de preço uniforme para o correio em lotes) e, se tal for justificado e proporcional, poderá ser necessário um financiamento *ad-hoc*. Por outro lado, nomeadamente nos mercados com baixo volume *per capita*, poderão igualmente ser aplicadas medidas regulamentares.

4.3. Impacto sobre os aspectos relacionados com o emprego

A reestruturação dos operadores incumbentes é um processo em curso, de que a abertura ao mercado representa apenas um dos factores. Em geral, os ganhos potenciais do apoio a uma abertura mais dinâmica dos mercados, que beneficie o sector no seu todo, são superiores à manutenção do actual *status quo*[15]. O que se espera é que os efeitos induzidos pela abertura total do mercado na expansão da dimensão global dos mercados postais e na facilitação da integração e da competitividade com outros meios de comunicação e de transporte alternativos venham a contribuir ainda mais para a manutenção de uma situação de emprego sustentável nos prestadores do serviço universal, bem como a facilitar a criação de novos postos de trabalho noutros operadores e em novos operadores no mercado.

4.4. Impacto sobre a coesão territorial e social

Na medida em que desempenham um papel social, os prestadores do serviço universal poderão ter de solicitar uma compensação financeira adequada. As respostas mais adequadas podem e devem ser procuradas a nível nacional, onde esses pedidos poderão ser melhor avaliados e onde se poderá decidir da resposta mais apropriada em termos de financiamento (ver os exemplos da França e da Noruega)[16].

4.5. A relevância das diferenças entre os Estados-Membros

Uma questão importante a considerar na presente avaliação são os diferentes impactos da abertura dos mercados em cada Estado-Membro, tendo em conta a situação do respectivo mercado postal nacional e os diferentes graus de preparação por parte dos actuais prestadores do serviço universal. Foram avançados argumentos segundo os quais, dependendo dessas diferenças, a abertura dos mercados poderá, em certos Estados-Membros, ser prejudicial para a prestação do serviço universal. O estudo efectuado pela PWC passou em revista todas as diferenças encontradas na UE perante um cenário de abertura total dos mercados à concorrência, tendo concluído que a abertura dos mercados em 2009 não poria em causa o serviço universal em nenhum Estado-Membro, pelo que não deveria ser adiada por esse motivo. Essa conclusão vem confirmar a avaliação da própria Comissão e outras avaliações, nomeadamente o estudo Ecorys, que apresenta mais pormenores sobre as perspectivas de desenvolvimento da concorrência em cada mercado; dois estudos sucessivos da evolução do mercado postal europeu, realizados pela Wik-Consult; e o estudo da economia postal efectuado pela Nera (embora não apresentem formalmente os seus resultados país por país, as conclusões destes três estudos são convergentes)[17].

---

15 BCG 2006 p.19.

16 PwC 2006 p.169.

17 "Economics of postal services", Nera 2004; "Development of competition in the postal sector" Ecorys 2005 (a seguir designada Ecorys 2005); "Main developments in the European postal sector" Wik-Consult 2004 (a seguir designada Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006.

Numa base casuística, certas medidas poderão vir a ser necessárias a nível dos Estados-Membros para tratar a questão do insuficiente grau de preparação dos operadores incumbentes, o que deverá permitir que esses operadores possam proceder a uma reestruturação sem diminuir a qualidade do serviço universal. A confirmação da data definitiva para a abertura total dos mercados à concorrência trará incentivos para que essa preparação possa ser concluída a tempo e horas. Qualquer problema específico com que alguns prestadores do serviço universal possam vir a confrontar-se poderá ser mitigado por salvaguardas adicionais – sem que seja necessário adiar a abertura total dos mercados para além de 2009.

4.6. Riscos do atraso das reformas

Sem as actuais perspectivas de abertura do mercado, a prestação do serviço universal poderá estar ameaçada a longo prazo[18]. Vão ser necessários investimentos adicionais para enfrentar os novos desafios dos mercados e para continuar a prestar um serviço universal, num contexto em que os governos nacionais se confrontam com restrições orçamentais e estão cada vez menos dispostos a investir na infra-estrutura postal[19]. Na sua avaliação das oportunidades de investimento no sector, os diferentes actores precisarão de segurança em relação à regulamentação e da confirmação da abertura dos mercados para poderem proceder à concretização do potencial do mercado postal.

Por outro lado, a continuação de uma protecção pela via do monopólio não traria os incentivos necessários para que os operadores incumbentes garantissem a qualidade e a eficiência, em benefício de todos os utilizadores. As perspectivas de (infindáveis) aumentos dos preços levarão os utilizadores a optar pela passagem para meios de comunicação alternativos, funcionando ainda como um travão aos actuais planos de investimento e limitando a procura da inovação e de serviços de valor acrescentado. Por outro lado, os empregos no sector postal ficariam em risco a longo prazo, tal como os empregos nos sectores adjacentes que dependem de um mercado postal dinâmico. Em resumo, qualquer atraso neste processo daria um sinal errado aos mercados.

Na ausência de uma maior abertura dos mercados, seria necessária uma intervenção regulamentar adicional para estimular e orientar a concorrência, sem por isso garantir necessariamente um aumento da eficiência e da orientação para o cliente. Esse processo seria contrário à ideia de uma regulamentação melhor e mais bem orientada, que constitui a abordagem que está cada vez mais a ser adoptada em toda a UE[20].

5. MEDIDAS COMPLEMENTARES E DE ACOMPANHAMENTO PARA SALVAGUARDA DO SERVIÇO UNIVERSAL PERANTE A ABERTURA TOTAL DOS MERCADOS

5.1. Diferentes níveis de medidas: forças de mercado, regulação comunitária/nacional

Há uma série de possibilidades que poderiam resultar das forças de mercado e da regulação comunitária ou nacional e que facilitariam a abertura dos mercados salvaguardando o serviço universal. O passo inicial será um compromisso por parte dos prestadores do serviço universal

---

18 "Giving customers choice: a fully open postal services market" Postcomm 2005.

19 Wik 2006 p.159.

20 "Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia", SEC(2005) 175.

no sentido de se adaptarem à nova situação e de permitirem que o serviço universal possa beneficiar de eficiências dinâmicas (através da reorganização, de uma maior orientação para o cliente ou da adaptação da força de trabalho). O segundo passo passará por colocar à disposição dos clientes dos serviços postais salvaguardas adicionais para o serviço universal, através de um enquadramento regulamentar a nível da UE e/ou dos Estados-Membros. Finalmente, se tal for necessário ou justificado, deverá manter-se em aberto a possibilidade de solicitar financiamentos para garantir o serviço universal.

Essas medidas, por essa ordem, oferecem aos responsáveis pela tomada de decisões uma vasta gama de opções para poderem lidar da melhor forma com as suas especificidades nacionais respectivas. Diversos trabalhos de investigação e estudos de caso confirmam que essas medidas poderão ser aplicadas se houver um empenhamento adequado das partes envolvidas[21].

5.2. Respostas de mercado: eficiências dinâmicas

Aumento dos volumes

Tendo em conta a importância das economias de escala para a prestação do serviço universal, os volumes de correio contribuem de forma fundamental para atenuar o potencial impacto da abertura dos mercados. Há significativas expectativas de crescimento nos mercados com baixo volume *per capita*[22] e, nomeadamente, nos mercados que irão provavelmente ser mais afectados pela abertura dos mercados[23]. Finalmente, o alargamento das parcerias no seio do sector postal poderá melhorar de forma significativa as condições para o aumento continuado dos volumes de correio. Ao estimular a utilização do correio como meio de comunicação – incluindo a publicidade endereçada como o principal contribuinte nesse processo – estes factores contribuirão de forma directa e indirecta para a prestação do serviço universal.

Receitas diversificadas

Existem oportunidades de mercado para que os operadores postais, desde que possam usufruir de alguma liberdade comercial, diversifiquem as suas receitas e retirem benefícios das economias de alcance da oferta. Com base em subsídios internos cruzados, os fornecedores do serviço universal poderão, se necessário, garantir de forma indirecta a sua capacidade de prestação do serviço universal. Os operadores postais dispõem de uma grande margem de manobra para continuarem a acrescentar actividades à cadeia de criação de valor e para construírem uma carteira de serviços mais alargada. Muitos operadores, de diferentes dimensões e escala de ambições, já se envolveram com sucesso em actividades como as caixas económicas postais, o desenvolvimento de actividades de retalho, logísticas e de correio expresso, o desenvolvimento regional ou internacional ou o aumento das parcerias com o sector logístico[24].

Reestruturação dos prestadores do serviço universal

A reorganização das operações por parte dos operadores incumbentes representa um elemento-chave para a adaptação à abertura total dos mercados, que lhes deverá permitir

---

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006.
22 Wik 2006 p.202.
23 PwC 2006 p.119.
24 Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006.

enfrentar a concorrência mantendo o nível do serviço universal e, na prática, prestar serviços mais eficientes a todos os utilizadores. Algumas avaliações comparativas do desempenho (*benchmarking*) indicam que há muita margem para a redução dos custos e salientam as possibilidades de reestruturação em função de diferentes calendários e modalidades[25].

Finalmente, na medida em que grande parte da mão-de-obra se está a aproximar da idade da reforma, deverá ser possível adaptar gradualmente os níveis de emprego, caso tal se revele necessário para a adaptação à nova situação dos mercados.

5.3. Salvaguardas regulamentares

Não há uma solução única para a preparação para a abertura dos mercados. Uma combinação de diferentes medidas pro-activas a nível dos mercados e de um firme empenhamento na reforma permitirá aos prestadores do serviço universal enfrentarem a abertura dos mercados e mesmo beneficiarem dessa abertura. Por outro lado, certas medidas regulamentares poderão vir a funcionar como salvaguardas complementares do serviço universal.

Medidas destinadas a garantir o serviço universal

A Directiva Postal (nomeadamente os artigos 4.º e 22.º) coloca à disposição dos Estados-Membros, de forma explícita, um quadro para a garantia da prestação do serviço universal, incluindo nomeadamente requisitos explícitos de protecção dos consumidores. As autoridades reguladoras nacionais criadas pela Directiva Postal são as entidades melhor colocadas para o seguimento da prestação do serviço universal e para adoptarem medidas apropriadas em caso de risco para o mesmo. Têm a possibilidade de determinar o mecanismo mais adequado e eficiente para assegurar a disponibilidade do serviço universal, observando em simultâneo os princípios de objectividade, transparência, não discriminação, proporcionalidade e da mínima distorção do mercado.

Acesso à infra-estrutura dos prestadores do serviço universal

Embora o acesso à infra-estrutura dos prestadores do serviço universal num ambiente com vários operadores possa muito bem ser salvaguardado por acordos entre os operadores, como demonstra o exemplo sueco, as autoridades reguladoras nacionais poderão também assumir uma função de vigilância nesse contexto.

A existência de regimes apropriados de acesso a jusante (que permitam aos concorrentes acederem à rede de distribuição dos operadores incumbentes) poderá contribuir para o financiamento da distribuição postal nas zonas rurais e de custo mais elevado[26]. Esta questão poderá ser tratada de forma ideal a nível nacional, de modo a permitir alguma flexibilidade e a tomada em consideração das circunstâncias nacionais.

Flexibilidade comercial para o correio de tipo comercial

A remoção da obrigação de preço uniforme para o correio de tipo comercial e a concessão de alguma flexibilidade aos fornecedores do serviço universal no que respeita à formação dos

---

[25] PwC 2006 p.177; BCG 2006 p.52.

[26] PwC 2006 p.129; Wik 2005 p.94.

preços assistirá de forma significativa esses operadores no respectivo processo de adaptação à abertura dos mercados[27].

Papel conjunto das autoridades reguladoras e da concorrência

Existe o risco de que a concorrência não venha a desenvolver-se como se previa e de que os benefícios da concorrência que foram enunciados nas secções precedentes não venham a concretizar-se. A concorrência é frágil, na fase inicial, pelo que haverá necessidade de um acompanhamento adequado por parte das autoridades reguladoras e da concorrência[28].

Utilização de regimes de licenças em circunstâncias excepcionais

Quando tal seja apropriado e proporcionado, os regimes de licenciamento poderão continuar a permitir a introdução de requisitos específicos, dirigidos aos novos operadores postais, em termos de qualidade, de disponibilidade e de desempenho de um determinado serviço, de modo a salvaguardar o serviço universal.

Mecanismos de limitação dos preços

O regulador nacional dispõe da possibilidade (com base em mecanismos adequados de limitação dos preços) de controlar a dimensão e o ritmo de qualquer eventual aumento dos preços, bem como de manter os preços a níveis razoáveis e justificados.

5.4. Salvaguardas relacionadas com o financiamento do serviço universal

Mesmo depois de os Estados-Membros terem introduzido as medidas necessárias para facilitar a adaptação do ambiente regulamentar e dos mercados às condições de maior concorrência[29], não se pode excluir a possibilidade de que, em certos Estados-Membros, venha a ser necessário o financiamento de algum custo líquido residual, devidamente justificado, da prestação do serviço universal. Existe um conjunto de opções alternativas para as áreas reservadas que permitirá a compensação (ajudas estatais, taxas sectoriais ou fundo de compensação) ou a procura de formas alternativas de prestação dos serviços (concurso público, imposição de obrigações de serviço público a outros operadores). Esses mecanismos, eventualmente de forma complementar, poderão ser desenvolvidos a nível nacional na medida em que sejam necessários e devidamente justificados. O teste de proporcionalidade que lhes está implícito deverá induzir uma disciplina maior do que acontece com as áreas reservadas.

6. CONCLUSÃO

O serviço universal pode ser salvaguardado com a abertura total dos mercados em 2009

Atendendo a tudo o que foi referido, a abordagem escolhida pelos legisladores da UE há 15 anos, nomeadamente a realização total do mercado interno dos serviços postais em conjunto com um serviço postal universal de alta qualidade, parece ser sustentável e poderá ser realizada em todos os Estados-Membros até 2009. O atraso desse processo, pelo contrário,

---

27 Wik 2005 p.138; PwC 2006 p.115.

28 "The impact of competitive entry into the Swedish postal market" Cohen R *et al.* 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006 anexo A2.

29 Ver, nomeadamente, a proposta da Comissão relativa ao IVA aplicável aos serviços postais (COM (2003) 234, alterada pela COM (2004) 468), cuja análise por parte do Conselho continua a decorrer.).

comportará sérios riscos, na medida em que o mercado está em rápida evolução e continua a precisar de reformas. O serviço postal universal, os seus clientes, incluindo os consumidores, e os níveis de emprego beneficiariam ao máximo se essa evolução fosse acompanhada de um seguimento regulamentar adequado, que permita uma melhor interacção entre as partes envolvidas num mercado concorrencial.

Em termos do enquadramento regulamentar europeu dos serviços postais, o não reconhecimento dos desenvolvimentos do mercado que estão em curso poderá criar pressão sobre a sustentabilidade a longo prazo do serviço universal, por não proporcionar os incentivos necessários ao funcionamento das forças de mercado.

Existem medidas de salvaguarda e mecanismos alternativos de financiamento

Quando necessário, já está criado, ou poderá vir a sê-lo, um conjunto de medidas de assistência que constituam um apoio adequado para a prestação do serviço universal em paralelo com a evolução dos mercados, permitindo assim que as necessidades dos cidadãos da UE recebam uma resposta por parte de serviços postais eficientes e fiáveis. Essas medidas poderão igualmente ser utilizadas para dar assistência em determinados mercados onde o grau de preparação dos prestadores do serviço universal possa ainda ser insuficiente.

Já foram identificados mecanismos alternativos de financiamento para compensar, se tal for necessário e proporcionado, a prestação do serviço universal. No âmbito do enquadramento comunitário dos serviços postais, a subsidiariedade permitirá que seja aplicada uma combinação das diferentes medidas que seja a mais indicada para a salvaguarda do serviço universal.

Próximos passos

A abertura total dos mercados representa apenas um primeiro passo para o objectivo de um mercado efectivamente concorrencial, que garantirá a sustentabilidade a longo prazo do serviço postal universal. Prevê-se um período de transição durante o qual as forças de mercado se adaptarão à nova situação. A partir do momento em que o mercado dos serviços postais se tenha estabilizado, as medidas regulamentares de assistência poderão deixar de ser necessárias e/ou novas medidas poderão passar a ser necessárias. Durante essa transição, os operadores do mercado terão de se adaptar e as entidades reguladoras terão de acompanhar de forma cautelosa os desenvolvimentos, de modo a garantir que os cidadãos e as empresas da UE possam beneficiar totalmente de um serviço universal de alta qualidade e de uma abordagem cada vez mais centrada no cliente por parte de todos os actores envolvidos no sector postal.