COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.10.2006
COM(2006) 595 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação da Directiva Postal (Directiva 97/67/CE, alterada pela Directiva 2002/39/CE)

{SEC(2006) 1293}

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Directiva Postal

(Directiva 97/67/CE, alterada pela Directiva 2002/39/CE)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. IMPORTÂNCIA E EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS POSTAIS

Em 2004, os serviços postais renderam na UE cerca de 90 000 milhões de euros, ou 0,9 % do Produto Interno Bruto (PIB). O sector postal assume, portanto, uma importância significativa para a economia da União Europeia. Os serviços postais são muito intensivos em mão-de-obra e são também um dos principais empregadores públicos na Europa. O emprego no sector é bastante estável, com cerca de 1,71 milhões de pessoas empregadas em 2004 pelos prestadores do serviço universal (PSU), segundo a estimativa mais recente da WIK-Consult[1]. Existem, no entanto, cerca de 5 milhões de postos de trabalho relacionados com a actividade postal, ou seja, directamente dependentes, estreitamente relacionados ou induzidos pelo sector postal[2].

Os serviços postais são um veículo essencial para a comunicação e o comércio, sendo vitais para muitas actividades económicas e sociais. O funcionamento do mercado interno e do comércio internacional depende da existência de bons canais de comunicação e de distribuição. Muitos sectores-chave, como o comércio electrónico, a edição, as vendas por correspondência, os seguros, a actividade bancária e a publicidade, dependem da infra-estrutura postal. Cabe aqui notar também que os serviços postais trazem benefícios sociais que nem sempre podem ser expressos em termos económicos (p.ex.: contribuindo para a coesão regional e social). Por outro lado, muitos dos PSU têm um papel importante a desempenhar na prestação de outros serviços (p.ex.: financeiros) aos cidadãos da UE.

Os serviços postais estão a evoluir rapidamente. O sector está na confluência de três mercados fundamentais para a economia europeia: comunicações, publicidade e transportes/logística. As fronteiras intersectoriais são cada vez mais difusas e os sectores adjacentes – totalmente abertos à concorrência – têm de ser tomados em consideração. Há uma série de factores que impulsionam a evolução do sector postal, dos quais os cinco mais importantes são: a evolução da procura por parte dos clientes, as mudanças organizativas, a abertura dos mercados, a automação/novas tecnologias e a substituição electrónica.

Os serviços postais constituem um elemento importante do Mercado Interno dos Serviços[3] e estão incluídos na Estratégia de Lisboa (relançada em profundidade em 2005[4]) enquanto fonte de crescimento económico e de criação de emprego. De acordo com a Estratégia de Lisboa, o mercado interno deve ser plenamente operacional[5], preservando ao mesmo tempo o modelo

---

1 WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2002-2004), 2006.

2 Pls Rambøll, Employment trends in the EU postal sector, Outubro de 2002.

3 Comunicação da Comissão: Estratégia do Mercado Interno - Prioridades 2003-2006, COM (2003) 238 final, p. 13.

4 Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 22 e 23 de Março de 2005.

5 Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 23 e 24 de Março de 2006.

social europeu, que integra a prestação de serviços de interesse económico geral (SIEG) eficazes e de elevada qualidade. Essa é uma das componentes fundamentais do Estado Providência. Os serviços postais são um elemento essencial para garantir a coesão social e territorial e contribuem para a competitividade[6]. Os serviços postais modernos continuam a desafiar certas perspectivas, de larga divulgação há alguns anos, segundo as quais o sector estaria condenado ao declínio devido à introdução de tecnologias de comunicação novas e alternativas. Pelo contrário, os prestadores de serviços postais aproveitaram as tecnologias inovadoras para aumentarem a sua produtividade e oferecerem novos produtos. Alguns segmentos dos serviços postais, como por exemplo a publicidade endereçada e as compras a partir de casa, apresentam um potencial de crescimento significativo. Ao mesmo tempo, a substituição de certos segmentos (p.ex.: do correio comercial) não se tem vindo a materializar ao ritmo que se previa há alguns anos. O correio continua a ser relevante, mas para que isso continue a acontecer são necessárias novas medidas. No sector postal, os ganhos decorrentes da reforma devem também ser comparados, como acontece noutros sectores, com os custos da não-adaptação ou da inacção. Alguns exemplos desses custos poderão ser a maior substituição, a menor utilização das inovações tecnológicas, uma menor orientação para as necessidades do cliente e, em termos gerais, uma dinâmica de mercado negativa.

2. CONTEXTO E OBJECTO DO PRESENTE RELATÓRIO

Nos termos do artigo 23.º da Directiva 2002/39/CE (a seguir designada "Directiva Postal"[7]), a Comissão deve apresentar "...de dois em dois anos" ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação da Directiva Postal.

A Comissão apresentou o seu primeiro relatório de aplicação em Novembro de 2002[8], e o segundo em Março de 2005[9]. Tal como já acontecera com o relatório de aplicação de 2005, o presente relatório apresenta uma avaliação exaustiva da situação global da transposição da Directiva Postal para a legislação nacional dos Estados-Membros, nomeadamente no que respeita à aplicação dos elementos-chave da directiva e às tendências de evolução do mercado (incluindo os aspectos económicos, técnicos, sociais, do emprego e da qualidade dos serviços). Uma análise mais pormenorizada é apresentada num documento de trabalho da Comissão. O presente relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Directiva Postal resume e reúne os principais elementos e conclusões desse documento de trabalho.

Apesar do período relativamente curto que decorreu desde o último relatório de aplicação/documento de trabalho, foram entretanto obtidos alguns progressos importantes e ocorreram mudanças significativas no sector postal.

---

6 Comunicação da Comissão, Acções Comuns para o Crescimento e o Emprego: O Programa Comunitário de Lisboa , COM (2005) 330 final.

7 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.

8 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da directiva postal (Directiva 97/67/CE), COM (2002) 632 final.

9 Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu relativo à aplicação da directiva postal (Directiva 97/67/CE, alterada pela Directiva 2002/39/CE) COM (2005) 102 final e SEC (2005) 388.

A Comissão procedeu, em 2005/2006, a uma série de trabalhos de preparação da nova Directiva Postal; esses trabalhos são descritos em pormenor no documento de trabalho da Comissão em anexo (ver, em particular, o capítulo 1.3). Por outro lado, a Comissão elaborou um estudo prospectivo e uma proposta de directiva que altera a Directiva Postal. Todos esses documentos são apresentados aos legisladores em simultâneo. O presente terceiro relatório de aplicação e o documento de trabalho da Comissão que o acompanha devem, portanto, ser lidos em conjunto com o estudo prospectivo e com a proposta legislativa.

Ao mesmo tempo, o presente relatório e o documento de trabalho da Comissão que o acompanha podem ser considerados de forma distinta do estudo prospectivo e da nova proposta de directiva, na medida em que o presente relatório de aplicação analisa o passado e avalia o impacto da Directiva Postal durante o período 2004-2006 (a seguir designado "período de referência"). As avaliações *ex post* podem ser vistas como inversas das avaliações de impacto e analisam, a intervalos regulares, se as políticas e programas da UE alcançaram os objectivos propostos[10]. Esse elemento assume particular importância no contexto das iniciativas acima referidas para o sector postal, previstas para 2006.

O presente relatório confirma a boa evolução da reforma postal na UE. Foram alcançados progressos, em particular, no que respeita à qualidade dos serviços, à orientação para o consumidor, à eficiência comercial e à separação entre os órgãos reguladores e os operadores. A Comissão considera que se conseguiram bons resultados até ao momento – e, em particular, nos últimos cinco anos. Esses bons resultados são ilustrados em pormenor no documento de trabalho da Comissão e mostram claramente que a continuação das reformas permitirá obter novos ganhos.

3. APLICAÇÃO DA DIRECTIVA POSTAL E DESENVOLVIMENTOS REGULAMENTARES

Todos os Estados-Membros, incluindo os que aderiram à Comunidade em 2004, já notificaram a transposição da Directiva Postal. A nova redução da área reservada em 1 de Janeiro de 2006 (para 50 g) também já foi transposta para a legislação nacional de todos os Estados-Membros.

No entanto, a transposição constitui apenas a primeira etapa do processo integral de aplicação do enquadramento comunitário. É óbvio que a aplicação da legislação teve um impacto positivo, nomeadamente em termos da realização dos objectivos nucleares da directiva, como o melhoramento substancial e mensurável da qualidade dos serviços postais, a criação de um nível mínimo harmonizado de serviço universal e o início de uma abertura gradual e controlada do mercado postal à concorrência. Deve salientar-se, por exemplo, que ao longo do período de referência do presente relatório a qualidade dos serviços dos operadores postais na Europa – medida em tempo de distribuição – manteve-se num nível elevado e ultrapassou os objectivos de desempenho da UE, ou seja, a distribuição de 85% do correio intracomunitário no prazo de três dias e de 97% no prazo de cinco dias. Outro elemento importante que foi desencadeado pela Directiva Postal é a independência das Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) em relação aos operadores; a independência (entendida em senso lato) das ARN continuou a reforçar-se durante o período de referência. No entanto, no que respeita à aplicação bem sucedida de alguns dos elementos mais complexos da Directiva Postal, como por exemplo os regimes de licenciamento/autorização, o controlo dos preços ou a

[10] Programa legislativo e de trabalho da Comissão para 2006, COM (2005) 531 final.

contabilidade, observam-se graus de aplicação muito variáveis em função dos Estados-Membros. Na medida em que uma eventual interpretação incorrecta destas condições poderia constituir uma barreira à entrada no mercado, é necessário analisar com as autoridades competentes dos Estados-Membros as respectivas práticas nacionais. A cooperação administrativa no que respeita aos preços e à transparência das contas parece assumir particular importância.

Em vários Estados-Membros, ocorreu igualmente uma evolução regulamentar significativa, que vai para além do que é exigido pelo quadro regulamentar da UE. Em especial, em 1 de Janeiro de 2006, um Estado-Membro – o Reino Unido – abriu totalmente o seu mercado postal à concorrência (juntando-se aos dois outros Estados-Membros que já haviam, *de jure*, feito o mesmo, a Suécia e a Finlândia). Também a Alemanha e os Países Baixos confirmaram os seus planos para avançarem mais depressa do que prevê a Directiva Postal. Tomando em consideração esses desenvolvimentos e combinando-os com outros que já haviam ocorrido, cerca de 60% dos envios por carta na UE estarão efectivamente numa posição de abertura à concorrência até ao final de 2007. A abolição total da área reservada em alguns Estados-Membros, a sua redução significativa noutros e a concretização de planos nesse sentido em outros ainda representam um forte incentivo para que os Estados-Membros que ainda conservam uma área reservada avancem rapidamente na mesma direcção.

4. TENDÊNCIAS DO MERCADO

Durante o período de referência, o mercado postal continuou a evoluir para um mercado de distribuição unidireccional, em detrimento do modelo tradicional de comunicação bidireccional. Actualmente, mais de 87,5% dos envios por carta (em toda a UE) têm a sua origem não em cidadãos individuais mas sim em empresas e organizações; o segmento empresa-a-consumidor (*business to consumer*, ou B2C) dos envios por carta representa actualmente, por si só, 62% do volume total, comparado com 60,5% em 2004. Prevê-se que esta tendência se continue a verificar, na medida em que as taxas de crescimento dos produtos conexos (publicidade endereçada e não endereçada) são substancialmente superiores às que se observam para os envios postais tradicionais. Existe um outro elemento importante de optimismo para o conjunto do sector, mas que depende da continuação do ritmo de evolução da reforma postal. Por comparação com outra economias, como por exemplo a dos Estados Unidos, parece existir um potencial significativo de crescimento do mercado (especialmente em alguns dos dez novos Estados-Membros da UE). No entanto, só um mercado postal moderno e dinâmico permitirá a concretização da totalidade do potencial do sector. Esse potencial deve igualmente ser visto no contexto mais alargado do mercado das comunicações, em termos gerais, que inclui muitos novos produtos e serviços (compras a partir de casa, comércio electrónico, correio híbrido[11] e serviços de valor acrescentado).

O sector postal atravessou uma transformação notável durante a última década. Diversas empresas europeias do sector postal responderam ao desafio. As estratégias orientadas para o crescimento e as perspectivas de uma abertura gradual dos mercados resultaram, nomeadamente, na entrada dos operadores postais em sectores adjacentes. As decisões políticas tomadas na década de 1990 iniciaram um processo que já tem actualmente uma dinâmica própria. Os desenvolvimentos a que temos assistido no sector postal não são um

[11] *** "Envio de uma carta, por correio electrónico, para um operador postal que imprime, envelopa e distribui essa carta, tanto para território nacional como internacional" COM (91) 476 final, p. 46.

caso único. Outros sectores já passaram por processos de mudança de um alcance semelhante. Prevê-se que a evolução do mercado postal prossiga e que o ritmo da evolução venha a acelerar.

O crescimento tem vindo a acelerar durante o período de referência, tanto em termos de rendimentos como de margens de lucro. De acordo com a informação disponível, as taxas de lucro obtidas no sector dos envios por carta foram significativamente superiores às taxas obtidas nos segmentos das encomendas postais e do correio expresso, mais competitivos. No segmento dos envios por carta, as margens de lucro podem variar entre os 10 % e os 20 %, enquanto nos segmentos das encomendas postais e do correio expresso as margens de lucro se situam entre os 2,5 % e os 10 %[12].

Ainda está por criar uma situação de real concorrência no mercado dos envios por carta. Tanto a análise objectiva das partes de mercado dos diferentes concorrentes como a percepção subjectiva das principais partes envolvidas confirmam que, mesmo nos casos em que o monopólio foi totalmente abolido ou substancialmente reduzido, só agora começa a emergir uma situação de real concorrência. Esta constatação aplica-se em particular aos envios por carta, aos envios de correspondência e – com algumas excepções notórias – à publicidade endereçada. Entre 2000 e 2005, não parece que tenha havido um crescimento significativo da concorrência neste segmento dos serviços postais, o que poderá constituir uma potencial fonte de preocupação.

No entanto, a simples possibilidade de abertura dos mercados criou uma dinâmica considerável no sector postal e irá provavelmente gerar novas mudanças (nomeadamente em termos operacionais e da orientação para o cliente). Parece existir um consenso alargado em relação ao facto de que os serviços postais não constituem monopólios naturais. A concorrência não é um fim em si mesma, mas antes um meio de promoção da inovação, do investimento e do bem-estar dos consumidores. Logo, o aumento da concorrência poderá reflectir-se tanto em benefícios estáticos, ou seja, numa utilização eficiente dos recursos e dos bens de equipamento num determinado momento, como em benefícios dinâmicos, ou seja, na possibilidade de novas e mais eficientes utilizações dos recursos e dos bens de equipamento ao longo do tempo.

A abertura ao mercado das indústrias de rede, incluindo o sector postal, foi explicitamente mencionada no Relatório Kok[13] como elemento importante da Estratégia de Lisboa. Para que o mercado interno dos serviços postais possa funcionar, será necessária toda uma panóplia de medidas por parte dos diferentes intervenientes, tanto a nível comunitário como a nível nacional. Essa constatação está em conformidade com o entendimento segundo o qual os Estados-Membros têm um papel essencial a desempenhar e devem assumir plenamente a propriedade do mercado interno[14].

---

12 Ver, em particular, a Figura 4.2.19, *Main Developments*, WIK 2006.

13 Relatório do grupo de alto nível presidido por Wim Kok, Enfrentar o desafio, 2004, p. 23.

14 Commissário McCreevy, discurso pronunciado em 2 de Fevereiro de 2005 perante a Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu; Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Segundo relatório sobre a aplicação da estratégia do mercado interno para 2003-2006, COM (2005) 11 final.

5. IMPACTO DA DIRECTIVA POSTAL NO MERCADO

O período de referência é particularmente ilustrativo do sucesso da Directiva Postal; a sua execução e aplicação tiveram um enorme impacto em termos regulamentares e de mercado. Durante o período de referência, uma nova redução da área reservada para 50 g (para as cartas) em 1 de Janeiro de 2006 abriu um volume adicional de 7% do mercado à concorrência. O processo gradual previsto para a abertura completa dos mercados e as perspectivas geradas pelo prazo de 2009 para a conclusão dessa abertura total desencadearam um processo dinâmico de reforma, a obtenção de maior eficiência e o desenvolvimento de um mercado muito mais orientado para o consumidor.

A abertura dos mercados é apenas um dos elementos que resultaram da Directiva Postal. Ao mesmo tempo, a disponibilidade de uma vasta gama de serviços universais de alta qualidade em toda a Comunidade confirmou-se ao longo do período de referência. Embora constituam um mínimo, os requisitos consignados na Directiva Postal representaram um ponto de referência importante para todas as partes envolvidas.

Em termos gerais, há sinais de que os efeitos positivos da reforma postal incluem o surgimento de serviços mais orientados para o consumidor. A satisfação dos consumidores em relação aos serviços postais é elevada[15], por comparação com outros serviços de interesse geral.

O sector postal, que oferece uma infra-estrutura de comunicação fundamental, de elevada importância económica e social, precisa também de se desenvolver em harmonia com a importante evolução que se constata nos mercados da comunicação, da publicidade e dos transportes/logística, sob pena de ficar para trás. A Directiva Postal permitiu garantir, até ao momento, que essa consequência não se materialize, mas o ritmo da evolução do mercado das comunicações em termos mais latos terá de ser acompanhado.

A Directiva Postal foi uma das forças que contribuíram para a reforma postal na Europa. Com base nos resultados positivos obtidos até aqui – que são descritos em pormenor no documento de trabalho da Comissão em anexo – é necessário adoptar novas medidas neste momento crucial de desenvolvimento.

6. CONCLUSÃO

Confirmação do calendário da Directiva Postal: finalizar a obra

Até ao momento, todos os resultados políticos intermediários que estavam previstos na Directiva Postal têm vindo a ser alcançados: em primeiro lugar, os monopólios foram progressivamente reduzidos, quer através da aplicação do calendário para a abertura gradual dos mercados consignado na Directiva Postal (p.ex.: redução da área reservada para 50 g até 1 de Janeiro de 2006) quer através da abertura adicional de importantes segmentos do mercado (como a publicidade directa) ou da abertura total do mercado postal à concorrência (Reino Unido, Suécia e Finlândia). Em segundo lugar, a concorrência aumentou e, nos Estados-Membros mais avançados, as partes de mercado dos operadores incumbentes foram reduzidas para cerca de 90% e o grau de concorrência aparente aumentou, em termos gerais,

[15] Eurobarómetro Especial, Serviços de Interesse Geral, 2006.

entre 2000 e 2005[16]. Mesmo assim, a concorrência não aumentou tanto quanto se esperava. Em terceiro lugar, os PSU procederam a reestruturações e adaptaram-se com sucesso à evolução regulamentar e dos mercados. Esse processo é confirmado pelas tendências geralmente positivas do crescimento dos rendimentos totais e das margens de lucro[17]. Em quarto lugar – como já foi referido – a qualidade dos serviços aumentou, a satisfação dos consumidores é elevada e o serviço universal foi mantido.

A evolução registada até à data não fornece quaisquer dados que justifiquem a necessidade de uma alteração do prazo de 2009 definido na Directiva Postal. Pelo contrário, a importante evolução regulamentar constatada durante o período de referência do presente relatório representa um forte incentivo para que os Estados-Membros que ainda não abriram totalmente os seus mercados postais o façam agora. Para além disso, as actuais condições do mercado são favoráveis e a janela de oportunidade que constituem deverá ser aproveitada.

Ideia principal: serviço universal de alto nível e necessidades dos consumidores

A actual Directiva Postal baseia-se no princípio da mínima harmonização. Já colocou à disposição dos Estados-Membros uma série de possibilidades de adaptação do serviço universal às necessidades específicas de cada um dos países em causa. O período de referência revelou alguns exemplos em que produtos orientados para as empresas – apelativos do ponto de vista comercial – deixaram de ter de ser considerados enquanto parte do serviço universal, na medida em que o mercado garante totalmente a sua prestação.

Por outro lado, a necessidade de garantir integralmente o direito de todos os consumidores e das pequenas e médias empresas ao serviço universal não sofre, em geral, nenhuma contestação. Os consumidores individuais (incluindo as PME) e os cidadãos devem gozar da mesma qualidade de serviço – ou mesmo de melhor qualidade – após a abertura dos mercados. As suas necessidades, actuais e futuras, devem servir de orientação. Isso exige também que os seus direitos, em termos do tratamento que será dado às suas queixas, sejam reforçados (nomeadamente alargando os procedimentos de apelo a todos os operadores). Uma maior cooperação entre as Autoridades Reguladoras Nacionais poderá igualmente reforçar as melhores práticas. Esse processo poderá envolver a avaliação comparativa de desempenhos (*benchmarking*) e a troca de informações em relação às queixas apresentadas pelos consumidores (p.ex.: aproveitando as práticas dos Estados-Membros que têm mais experiência no tratamento dessas queixas) ou em relação aos procedimentos de autorização e à contabilidade.

---

16 Ver os capítulos 4.1. e 4.6. do documento de trabalho da Comissão.

17 Ver o capítulo 4.4 do documento de trabalho da Comissão.