

ENCARGOS TERMINAIS

NOVAS FRONTEIRAS PARA UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

RESUMO ANALÍTICO



UPU

UNIÃO
POSTAL
UNIVERSAL

RESUMO ANALÍTICO



Adotado pelo Congresso de Tóquio 1969, o sistema de encargos terminais entrou em vigor em julho de 1971; a partir de então, o país de origem remuneraria o país de destino para o tratamento e a distribuição do excedente de correio internacional de superfície. Essa decisão fez história, marcando a entrada do sistema postal mundial em uma nova era. Neste estudo, examinaremos as consequências e as complexidades dessa mudança.

O Congresso de Tóquio não foi o primeiro a analisar a questão da compensação; no entanto, as propostas nessa área sempre foram rejeitadas anteriormente em respeito a um dos princípios de base da União: o não compartilhamento dos encargos. Desde sua criação em 1874, a UPU aplicou o princípio segundo o qual o país de origem não devia pagar o país de destino pela distribuição do correio, já que uma carta gera uma resposta e as quantidades de cartas enviadas e recebidas tendem a se anular. Mas ao longo dos primeiros noventa e cinco anos de existência da União, vários países pediram que a aplicação desse princípio fosse modificada, pois eles recebiam muito mais correio internacional do que enviavam, argumentando que deviam ser indenizados pelo aumento dos custos de tratamento. No final dos anos 60, o princípio do não compartilhamento dos encargos, que havia sido aplicado desde a fundação da União, não correspondia mais à realidade do mundo moderno.

Desde a entrada em vigor das primeiras taxas de encargos terminais em 1971, o mercado postal e o contexto socioeconômico mundial evoluíram consideravelmente. O presente estudo abrange a evolução do sistema de encargos terminais desde suas origens até a atualidade e analisa os principais fatores políticos e comerciais que moldaram o sistema de remuneração da UPU. Este estudo reconsidera as modificações do sistema de encargos terminais adotadas durante cada Congresso, as quais refletem um equilíbrio entre conflitos de interesse políticos e econômicos. O sistema de encargos terminais evolui constantemente em um contexto socioeconômico e político que se modifica e se adapta à dinâmica e às mudanças do mercado. Neste estudo, examinaremos e analisaremos ao menos oito grandes questões de política geral, bem como os fatores determinantes ligados à evolução do sistema de encargos terminais.

A **rede postal mundial** é o primeiro fator analisado. A UPU baseia-se no princípio de um território postal único dentro do qual a troca recíproca de objetos de correspondência é sustentada pela noção de universalidade, sendo que os Países-membros são obrigados a aceitar, a tratar e a distribuir os objetos postais. Os encargos terminais servem para remunerar o operador designado no país de destino pela execução dessa obrigação, que prevê o tratamento, o transporte e a distribuição das correspondências que ele recebe. É importante ter em mente que nenhum operador designado, assim como nenhum País membro, controla exclusivamente o sistema de encargos terminais. A força do sistema reside no fato de que nenhum país pode criar unilateralmente seu próprio sistema de remuneração. No entanto, as tendências que vão na direção de uma maior flexibilidade e de taxas fixadas em função do mercado estiveram no centro dos debates durante os últimos Congressos. É evidente que a realidade mundial exige uma cooperação entre os diversos Países-membros da UPU e cada país pode, em última análise, julgar necessário aceitar determinados compromissos razoáveis a fim de perseguir os objetivos relativos ao território postal único previsto nos Atos da União.

No âmbito do **serviço postal universal**, cada País-membro compromete-se a assegurar um serviço postal universal de base, acessível à população e fornecido a preços razoáveis. O sistema de prestação do serviço leva em consideração questões como o alcance, o caráter acessível e um nível de qualidade aceitável. Um dos principais objetivos da UPU é oferecer um serviço universal, a preços acessíveis, para a expedição e o recebimento de objetos de correspondência destinados a e provenientes de cidadãos de todos os países, incluindo os países em desenvolvimento e os locais onde o serviço não é rentável e que são difíceis de atender. Devido a esse compromisso com cada cidadão, a UPU elaborou políticas relativas à distribuição, acordos de compensação e mecanismos corretivos para reforçar a capacidade dos operadores designados de fornecer um serviço universal a preços acessíveis.

As questões de política geral quanto ao serviço universal referem-se aos encargos terminais de duas maneiras específicas. Em primeiro lugar, o serviço postal universal mundial constitui um dos fundamentos da UPU e os encargos terminais são um meio através do qual os países são mutuamente remunerados pela prestação desse serviço mundial. Assim, as disposições relativas aos encargos terminais que se referem à aplicação de taxas mínimas e máximas têm implicações diretas sobre a universalidade, a cobertura dos custos e o caráter acessível do serviço postal universal mundial. Em segundo lugar, a implementação do serviço postal universal em esfera nacional tem um impacto direto sobre a implementação do sistema de encargos terminais porque as tarifas nacionais, regulamentadas pela autoridade nacional competente, são utilizadas como referência para calcular a remuneração no âmbito dos encargos terminais. Em geral, tanto do ponto de vista do correio de importação quanto do correio de exportação, é importante equilibrar os diferentes objetivos – particularmente os que dizem respeito às taxas de remuneração, competitivas e acessíveis, que cobrem os custos – pois são de importância capital para a sustentabilidade e o desenvolvimento do serviço universal.

O **desenvolvimento do mercado**, definido pela concorrência, pela demanda do mercado e pela evolução do comportamento da clientela, foi um fator crucial da evolução do sistema de encargos terminais. A expansão do comércio eletrônico, à qual se acrescenta a liberalização generalizada dos mercados postais, facilitou a ascensão de novos operadores designados que fornecem outras soluções além daquelas da rede postal mundial à clientela dos serviços postais internacionais. Devido ao desenvolvimento técnico e à evolução do comportamento dos consumidores, os propulsores tradicionais do crescimento do comércio internacional e dos investimentos transfronteiriços enfraqueceram, enquanto o comércio eletrônico transfronteiriço, sobretudo o comércio B2C, manteve um forte crescimento e tornou-se a nova força motriz do desenvolvimento econômico mundial. A rede postal mundial e os operadores designados são importantes atores, promotores e beneficiários do comércio eletrônico internacional.

O correio internacional apresenta uma sensibilidade aos preços relativamente importante devido à existência de outros canais físicos e eletrônicos de expedição e à evolução da composição dos fluxos das correspondências internacionais, marcada pela diminuição dos objetos que contêm correspondências e pelo aumento das pequenas encomendas que contêm mercadorias, que são suscetíveis de sofrer aumentos tarifários, principalmente quando prestadores de serviços concorrentes esforçam-se para ganhar fatias de mercado. Nesse contexto, as preocupações relativas à pressão competitiva sempre constituíram um aspecto importante das negociações sobre o sistema de encargos terminais. Taxas de encargos terminais mais elevadas poderiam se traduzir por um aumento de preços para os usuários do sistema postal e, conseqüentemente, enfraquecer a posição competitiva dos serviços postais em relação aos transportadores privados. O sistema de encargos terminais adaptou-se às novas condições do mercado desde a sua implantação em 1971, mas o ritmo de mudança exigido nunca foi tão rápido quanto hoje.

Na nova ordem econômica que faz surgir acordos comerciais multilaterais, tais como as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), a ideia de um mundo sem fronteiras cada vez mais torna-se uma realidade. Considerando o papel cada vez mais importante do setor postal na facilitação do comércio internacional, em particular o comércio eletrônico, todos os aspectos da ligação entre os sistemas de remuneração da UPU (e os princípios de política geral que os sustentam) e os fluxos comerciais internacionais constituem uma análise aprofundada. As tensões e as sinergias resultantes da aplicação dos princípios de política geral que regem os sistemas de remuneração da UPU têm implicações sobre o desenvolvimento sustentável do comércio, bem como sobre a pertinência dos quadros existentes e futuros da **política comercial** – tais como aqueles instaurados pela OMC e diversos acordos de livre comércio.

A multiplicação dos acordos comerciais multilaterais nos anos 90 ocasionou uma incompatibilidade crescente entre as obrigações decorrentes desses acordos e os tratamentos preferenciais dos quais os países em desenvolvimento beneficiavam no âmbito do sistema de encargos terminais. Associado ao princípio da taxa fixa aplicada durante as primeiras décadas do sistema de encargos terminais, esse acordo constituiu um terreno fértil para o crescimento da repostagem, isto é, o reencaminhamento de objetos postais através das redes comerciais ou postais, o que permitia aproveitar financeiramente das falhas do sistema de encargos terminais. É importante notar que esse tratamento preferencial dos países do sistema transitório diminuiu progressivamente desde que o Congresso de Washington 1989 introduziu um sistema de taxas de dois níveis, que foi acompanhado por uma redução progressiva das diferenças entre as diversas taxas aplicadas entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. Com efeito, mesmo os países menos avançados conseguirão satisfazer a todas as principais exigências do sistema alvo até 2022, sobretudo no que diz respeito à aplicação de taxas específicas a cada país para todos os formatos de correspondências.

Os responsáveis pela tomada de decisões devem levar em consideração vários fatores, por vezes contraditórios, ao definirem as relações econômicas com os outros países do mundo. Os encargos terminais são mais um instrumento entre outros na elaboração das relações comerciais multilaterais, mas às vezes podem constituir o elemento central do diálogo sobre o comércio internacional. Com efeito, considerando o papel cada vez mais importante do setor postal na facilitação do comércio internacional, sobretudo o comércio eletrônico, foram levantadas questões a respeito da maneira pela qual os Países membros da UPU cumprem sua obrigação de assegurar o alcance universal a serviços postais internacionais acessíveis no âmbito de um mercado da distribuição do correio transfronteiriço cada vez mais competitivo. Nesse contexto, a evolução do sistema de encargos terminais é cada vez mais determinada pelas relações econômicas gerais entre os países, bem como pelos esforços que visam conciliar os acordos de remuneração com os diferentes programas comerciais.

A concorrência entre os operadores designados e os transportadores privados levantou questões de política geral que não puderam ser previstas em 1969, quando o sistema de encargos terminais foi adotado. No final dos anos 80 e ao longo dos anos 90, o ambiente dos serviços postais internacionais e nacionais no mundo passou por rápidas e espetaculares mudanças em termos de política regulamentar, de status jurídico e de competitividade. O objetivo fundamental da **política de competitividade** é prevenir qualquer distorção da concorrência. Este não é um objetivo em si, mas, acima de tudo, uma condição para alcançar um mercado competitivo no qual consumidores e expedidores comerciais tenham opções. Assim, as regras de concorrência fazem parte dos instrumentos de promoção do bem-estar econômico geral.

Nos anos 80 e 90, pedidos multiplicaram-se a favor de um sistema de encargos terminais que fosse capaz de responder às exigências do quadro europeu da política de concorrência em fase de elaboração. O principal pedido visava que os encargos terminais estivessem mais estreitamente ligados aos custos de tratamento e de distribuição suportados pelo operador de destino. Nesse contexto, um acordo da Conferência Europeia das Administrações dos Correios e das Telecomunicações no final dos anos 80 e os acordos REIMS nos anos 90, assim como outros processos, trouxeram uma maior disciplina comercial no âmbito das negociações sobre os encargos terminais, com um reconhecimento crescente da necessidade de reformar o sistema orientando-o para um sistema de remuneração cada vez mais específico de cada país e focado nos custos e no mercado, favorecendo a melhoria da qualidade do serviço do correio internacional. Esses acordos originaram mudanças importantes trazidas ao sistema de encargos terminais, tais como a utilização de taxas específicas de cada país, que levam em conta o peso, a quantidade de objetos e tarifas do regime interno a fim de se aproximar dos princípios focados nos custos e no mercado.

Apesar dos importantes progressos realizados nos anos 90 e 2000 na implantação de condições mais equitativas entre os operadores designados e os transportadores privados, nos anos 2010, algumas partes interessadas e alguns tomadores de decisão argumentaram que o sistema de encargos terminais era sempre desigual e ocasionava distorções do mercado. Em um ambiente de mercado em rápida evolução, sob o efeito de um crescimento acelerado dos volumes de pequenas encomendas provenientes do comércio eletrônico transfronteiriço, os consumidores e as empresas exportadoras beneficiaram do sistema, já que as taxas de encargos terminais, antes da implementação das reformas do Congresso de Istambul 2016 e do Congresso extraordinário de Genebra 2019, facilitaram o comércio internacional e o acesso aos mercados internacionais, favorecendo a queda das tarifas de expedição das mercadorias adquiridas on-line, em particular as mercadorias provenientes da Ásia. A importante revisão dos encargos terminais, com a introdução de taxas autodeclaradas para as pequenas encomendas em 2020, reduziu consideravelmente as distorções do mercado que existiam anteriormente. Contudo, conforme prevê a resolução C 13/2021 do Congresso de Abidjan, referente ao plano de remuneração integrada, o impacto do sistema de encargos terminais sobre as diferentes partes envolvidas e os atores do mercado deverá ser reavaliado ao longo do ciclo de Abidjan (2022–2025) no âmbito do desenvolvimento contínuo do sistema de encargos terminais e dos demais sistemas de remuneração.

Através do sistema de encargos terminais, o setor postal desempenha um papel importante na promoção do **desenvolvimento socioeconômico**, pois serviços postais acessíveis, eficientes e universais reduzem consideravelmente os custos de transação entre os operadores designados, permitindo aos cidadãos de cada país ter acesso a uma vasta rede de comunicação e de infraestruturas com serviços de distribuição na rede postal de qualquer outro país do mundo. Em diversos países, e, em particular, nos países em desenvolvimento de baixa renda e nos países menos avançados, a remuneração no âmbito dos encargos terminais representa uma importante fonte de receitas para o financiamento das operações postais. Além disso, graças ao Fundo para a Melhoria da Qualidade de Serviço, oriundo da remuneração dos encargos terminais, os países em desenvolvimento têm acesso a recursos financeiros que sustentaram os louváveis esforços dos Países-membros da UPU para reforçar a qualidade, a fiabilidade e a sustentabilidade da rede postal mundial e melhorar o serviço de correspondências.

Vários Congressos apoiaram a adoção de um sistema de encargos terminais mais equitativo entre os países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico postal, levando em consideração os interesses dos países em desenvolvimento, que precisam de ajuda e de tempo para implantar sistemas apropriados de contabilidade analítica e otimizar suas operações e a tarifação postal a fim de alcançar o objetivo que consiste em dispor de tarifas nacionais baseadas nos custos.

As reuniões durante as quais os encargos terminais são discutidos, negociados e fixados suscitam bastante interesse, bem como a participação ativa de diferentes atores da rede postal mundial. Ainda que todas as partes interessadas ajam em função de seus próprios objetivos e interesses, a meta é equilibrar os diferentes interesses e buscar, com um espírito de compromisso, de convergência e de consenso, um sistema de encargos terminais adaptado ao próximo ciclo quadrienal entre dois Congressos. Essas negociações levam em conta um amplo leque de **interesses diversos das partes envolvidas**, tais como os interesses sociais, econômicos e culturais dos usuários da rede postal, a necessidade de uma remuneração adequada capaz de cobrir os custos para os operadores designados importadores e exportadores, os interesses econômicos dos transportadores privados ou de outros atores do setor postal ampliado, as necessidades dos países em desenvolvimento de baixa renda quanto ao acesso à rede postal mundial e sua dependência financeira com relação aos encargos terminais para a manutenção e o desenvolvimento de sua infraestrutura nacional, assim como as autoridades nacionais e internacionais de regulação que representam interesses e objetivos políticos diversos.

Na segunda metade dos anos 80, o sistema de encargos terminais foi posto à prova pelo crescimento da concorrência e das exigências da clientela em termos de **melhoria da qualidade de serviço**. Desde então, vários Congressos introduziram elementos importantes focados na qualidade dentro do sistema de encargos terminais, estando os aumentos das taxas subordinados à melhoria da qualidade de serviço e às trocas de dados eletrônicos (facultativas) que melhoram a visibilidade dos objetos postais que circulam na rede para a clientela e os serviços operacionais.

É importante compreender que a maioria das mudanças trazidas ao sistema de encargos terminais é o resultado da interação entre diferentes fatores e objetivos estratégicos. Uma boa quantidade de desafios, possibilidades e objetivos estratégicos descritos no presente estudo servirão para orientar as discussões e os trabalhos sobre os futuros sistemas de encargos terminais. Com efeito, o trabalho sobre o futuro sistema de encargos terminais já começou com a adoção, pelo Congresso de Abidjan 2021, do plano de remuneração integrada. Esse plano cria o quadro no qual o sistema de encargos terminais será transformado em um sistema de remuneração capaz de refletir a nova realidade em que os operadores designados, cada vez mais, tratam e distribuem pequenas encomendas geradas pelo comércio eletrônico.

O futuro sistema de remuneração deverá levar em conta o fato de que o correio – tanto nacional quanto internacional – é um setor cada vez mais comercial, e todas as previsões vão na direção de um futuro no qual o comércio eletrônico e os serviços postais de caráter comercial se tornarão ainda mais importantes. Considerando que a distribuição internacional das pequenas encomendas e dos objetos que contêm mercadorias faz parte de um segmento de mercado mais competitivo do que o das cartas e documentos tradicionais, ela apresenta novos desafios para os governos e os reguladores nacionais.

Em um mercado que evolui rapidamente, a competitividade da rede postal mundial em termos de preço e de desempenho, mas também de qualidade de serviço, de fiabilidade e de fornecimento de serviços focados no mercado, deverá tornar-se mais importante do que nunca. Este estudo mostra como, ao longo dos últimos cinquenta anos, o sistema de encargos terminais evoluiu progressivamente para um sistema de remuneração específica para cada país que está focado nos custos e no mercado e que favorece a melhoria da qualidade de serviço do correio internacional. Em um futuro próximo, o sistema de encargos terminais deverá ser objeto de novas melhorias no âmbito do plano de remuneração integrada, o que deverá permitir dar continuidade ao desenvolvimento, à integração e à modernização dos futuros sistemas de remuneração.

Desde sua criação há meio século, o sistema de encargos terminais deparou-se com vários problemas e obstáculos. Desde o início, no Congresso de Tóquio, os delegados tiveram a difícil tarefa de decidir romper com o princípio fundamental de reciprocidade que regia o sistema postal mundial há aproximadamente cem anos. Desde então, a evolução do mercado e os progressos tecnológicos, assim como os objetivos de política geral e os novos conflitos de interesse das partes envolvidas, moldaram a rede postal mundial e o sistema de encargos terminais que conhecemos hoje. Não há dúvida de que o sistema de encargos terminais atual é bem diferente daquele que a comunidade postal internacional conhecia quando ele foi instaurado em 1971. E o sistema futuro também será diferente daquele que existe atualmente. À medida que o sistema de encargos terminais evolui, a comunidade postal internacional deverá compreender que as lições do passado fornecem importantes orientações para superar os desafios futuros.

UNIÃO POSTAL UNIVERSAL

Bureau International
Weltpoststrasse 4
3015 BERNE
SUISSE

Tel: +41 31 350 31 11
Endereço eletrônico: info@upu.int

