

PRONÚNCIA DOS CTT

SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO RELATIVO À METODOLOGIA DE PREVISÃO DO TRÁFEGO DO CABAZ DE SERVIÇOS NÃO RESERVADOS PARA O TRIÉNIO 2018-2020

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

1. INTRODUÇÃO

O Conselho de Administração da ANACOM aprovou, em 12.07.2018, os critérios a que obedece a formação, pelos CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT), dos preços dos serviços postais que compõem o serviço universal no triénio 2018-2020, com a exceção da metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços não reservados para o triénio 2018-2020.



Através de Ofício com a Ref.^a ANACOM-S012015/2017, de 18.07.2018, recebido na mesma data, a ANACOM notificou os CTT para, em sede de audiência prévia, apresentarem a sua pronúncia, sobre o sentido provável de decisão (“SPD”) relativo à metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços não reservados para o triénio 2018-2020, nos termos e para os efeitos previstos nos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”). Para o procedimento de audiência prévia foi definido um prazo de pronúncia de 20 de dias úteis, o qual foi prorrogado por mais 10 dias úteis, terminando assim o prazo de resposta em 30.08.2018.

Será sobre este aspeto de previsão de tráfego do cabaz de serviços não reservados para o triénio 2018-2020 que os CTT se irão pronunciar nos termos dos pontos seguintes.

2. COMENTÁRIOS GERAIS AO SPD

No que se refere à evolução recente do tráfego postal, os CTT gostariam de salientar os aspetos que seguidamente se descrevem.

A aceleração do declínio do tráfego postal é uma realidade incontornável que os operadores postais europeus enfrentam. As previsões de redução de tráfego para o ano de 2018, anunciadas em 2017 por diversos operadores cotados em bolsa, foram revistas em alta em 2018, conforme exemplos seguintes:

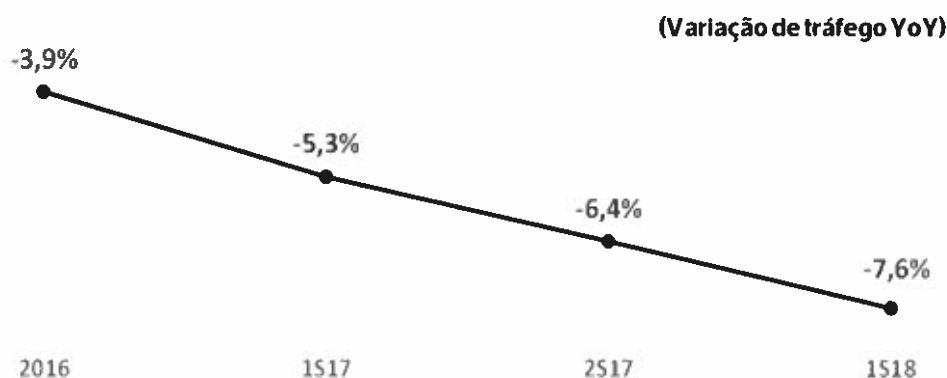
	Anunciado em 2017	Revisto em 2018
 ctt	4%-5%	5%-6%
 Post	5%	5%
 bpost	5%-6%	pode atingir os 7%
 Royal Mail	4%-6%	(próximo do limite superior) 4%-6%
 Post NL	7%-9%	10%-12%

Fonte: Guidances das empresas ao mercado

Por exemplo, de acordo com a análise da empresa Jefferies¹, os CTT [Informação Confidencial].

Esta conclusão é de resto consensual entre os analistas que acompanham mais de perto o sector postal, como é o caso do Barclays², que refere [Informação Confidencial] e da CaixaBI³, que considera [Informação Confidencial].

Relativamente à evolução recente do tráfego do cabaz de serviços não reservados dos CTT (âmbito nacional e internacional de saída) no que se refere a serviços que integram o serviço universal, a tendência de aceleração da redução de tráfego observa-se desde 2017, [Informação Confidencial]:



A previsão dos CTT para a redução de tráfego em 2018 [-5%; -6%] teve em conta a quebra de tráfego verificada em 2017 (-5,8%), tudo indicando tratar-se de uma previsão bastante realista. Acresce que, [Informação Confidencial].

¹ Analista de *equity research*, Relatório de 02.07.2018.

² Analista de *equity research*, Relatório de 05.07.2018

³ Analista de *equity research*, Relatório de 13.04.2018

No entanto, a previsão de tráfego para o triénio 2018-2020, tomada como pressuposto decisório pela ANACOM no SPD a que ora se responde é a seguinte:

	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>
Varição do tráfego ANACOM	-4,21%	-3,74%	-3,13%

Esta previsão corresponde assim, em média, a uma diminuição de -3,7% por ano, apresentando-se consideravelmente desajustada quer da realidade observada recentemente em termos de comportamento do tráfego postal, quer daquelas que são as previsões mais realistas, sustentadas nas análises de mercado disponíveis, realizadas por *researchers* que acompanham com carácter de continuidade o sector postal.

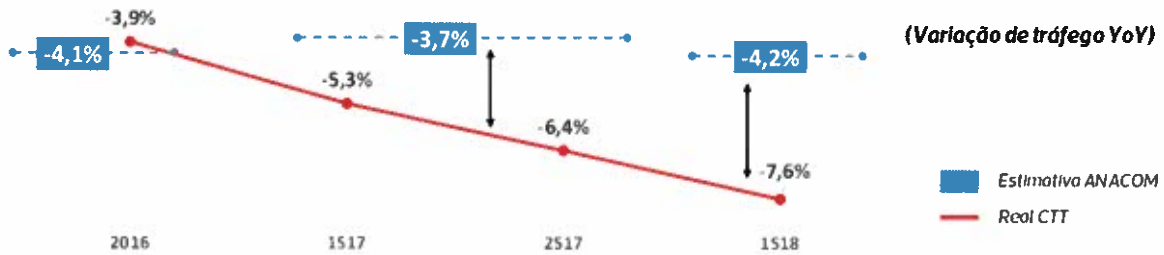
Acresce que em Portugal, tudo indica, estão reunidas condições para que **[Informação Confidencial]**. Com efeito, e em primeiro lugar, o pacote de medidas de promoção da digitalização anunciado pelo Governo⁴, contribuirá **[Informação Confidencial]**. De igual modo, a nova vaga de digitalização em setores como as comunicações eletrónicas e as *utilities* (p. ex., crescente aumento da faturação eletrónica), contribuirão **[Informação Confidencial]**.

Por outro lado, levando em consideração que novas entradas no mercado, seja por via da entrada de novos operadores no mercado (por ex., caso da PGM – Premium Green Mail, no segmento das correspondências nacionais e OpenMail no segmento das correspondências internacionais), seja por via da nova oferta de acesso à rede dos CTT, poderão contribuir para a perda da atual quota de mercado, acentuando as quebras de tráfego operado pelos CTT.

Face a todos estes condicionalismos, seria assim deveras surpreendente que as estimativas [extremamente] otimistas da ANACOM se viessem a confirmar, sendo diversos os fatores que apontam justamente no sentido inverso àquele que é tomado como pressuposto no SPD.

⁴ No anúncio da criação da morada única digital, cuja implementação se aguarda a todo o tempo, e o respetivo serviço público de notificações eletrónicas, prevista no Programa Simplex+ 2016, foi referida pelo Governo uma poupança potencial estimada de 85 M€ em envio de correio postal.

De referir a este respeito que o desajustamento, por excesso de otimismo, entre as previsões de tráfego efetuadas pela ANACOM e os valores efetivamente registados, se tem vindo a acentuar desde o final do triénio regulatório anterior (2015-2017), conforme se constata no quadro seguinte:



Com base, quer nestes dados históricos, quer naquelas que, tudo indica, são as previsões mais realistas em termos de evolução do tráfego, seria assim de esperar uma abordagem bem mais conservadora por parte da ANACOM, a qual, na perspetiva dos CTT, apresentaria indiscutivelmente uma muito melhor adesão à realidade do que aquela que é apresentada no SPD, sobretudo sendo certo que a redução de tráfego já verificada no 1º semestre de 2018 foi de -7,6%.

Note-se que, para que a previsão de tráfego agora avançada pela ANACOM para o ano de 2018 se pudesse vir na realidade a verificar (-4,21%), seria necessário que, no 2º semestre de 2018, se registasse uma diminuição de tráfego muitíssimo residual, ou seja, de apenas -0,8%, situação esta que não ocorre desde 2008. Ora, nenhum dado disponível aponta nesse sentido, nem a ANACOM cuida de fundamentar no SPD os motivos que a levam a crer que tal queda residual no 2º semestre será provável ou sequer possível.

De salientar que, em 2017, a diferença entre a queda de tráfego ocorrida⁵ (-8,5%) e a estimada para esse ano pela ANACOM (-3,7%), traduziu-se num impacto financeiro negativo para os CTT da ordem de **[Informação Confidencial]**, tendo em conta que a aplicação do fator de correção do desvio de tráfego apenas possibilita uma recuperação parcial desse desvio. Admitindo em 2018 uma redução de tráfego idêntica à verificada no 1º semestre (-7,6%), o impacto financeiro negativo referido será acrescido em mais **[Informação Confidencial]**, se for mantida a previsão de tráfego efetuada pela ANACOM para 2018 (-4,21%), o que naturalmente não pode ser aceite.

⁵ Tráfego dos serviços objeto do *price cap* no período de 12 meses a terminar em junho do cada ano, que agora inclui o correio em quantidade.

3. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS AO SPD

3.1 – Dos factos

Em primeiro lugar, os CTT permitem-se interrogar-se sobre os fundamentos que levaram a ANACOM a rever em baixa a tendência de redução do tráfego dos serviços objeto da decisão entre o SPD aprovado em 11.01.2018 e o SPD a que ora se responde, quando, conforme foi já referido, a tendência de redução do tráfego que já se vinha acentuando, registou em Portugal, no 1º semestre de 2018, uma aceleração de quebra face às previsões realizadas, à semelhança do observado noutros países.

São as seguintes as diferenças entre estimativas da ANACOM realizadas com apenas 6 meses de intervalo:

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-2020
Tráfego (estimativa ANACOM jan 2018)	-3,9%	-4,6%	-4,8%	-4,4%
Tráfego (estimativa ANACOM jul 2018)	-4,21%	-3,74%	-3,13%	-3,7%
Diferença entre estimativas (em p.p.)	-0,3%	0,9%	1,7%	0,7%

A análise do quadro supra permite constatar duas alterações, ambas surpreendentes. Com efeito, e por um lado, a evolução do tráfego estimado pela ANACOM nos SPD de janeiro e de julho de 2018 apresenta, incompreensivelmente, uma tendência diametralmente oposta – enquanto que no primeiro SPD se considerava (e bem) que a quebra de tráfego se iria acentuar ao longo de cada ano do triénio, no SPD a que ora se responde considera-se justamente o oposto, sem que para tão profunda viragem seja apresentada qualquer justificação. Por outro lado, a estimativa apresentada neste último SPD, regista uma redução de tráfego significativamente inferior, ignorando por completo a tendência de evolução do tráfego registada no 1º semestre de 2018. Ou seja, apesar de, contrariamente ao que sucedeu quando aprovou o SPD de 11.01.2018, a ANACOM ter já hoje disponíveis os dados de tráfego do primeiro semestre de 2018, apesar de esses dados se traduzirem numa quebra de tráfego muitíssimo expressiva (-7,6%), apesar de nada permitir supor que **[Informação Confidencial]**, apesar de tudo isso, dizia-se, a ANACOM estima agora uma queda de tráfego de -3,74% em 2019, quando em janeiro estimava de -4,6%, e uma queda de tráfego de -3,13% em 2020, quando em janeiro estimava de -4,8% (uma diferença de 1,7%).

Para prever as reduções de tráfego no período 2018-2020, no SPD em análise a ANACOM recorreu a modelos matemáticos de previsão (modelo com tendência quadrática e variáveis sazonais) baseados nos valores trimestrais de tráfego dos CTT entre 2009 e 2017.

Como foi já referido, a ANACOM prevê que o tráfego irá diminuir, em média, -3,7% por ano, no triénio 2018-2020:

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-2020
Tráfego	-4,21%	-3,74%	-3,13%	-3,7%

Relativamente à modelização do tráfego utilizada agora pela ANACOM, os CTT, para além de questionarem a necessidade de se captar efeitos de sazonalidade do tráfego num contexto de previsão anual desta variável, contestam a adequabilidade dos seus resultados ao comportamento recente observado pelo tráfego postal.

De facto, tendo em conta a redução de tráfego verificada no 1º semestre de 2018 (-7,6%), a previsão obtida para 2018 (-4,21%), mostra-se completamente desajustada do realizado naquele período, apresentando um desvio de -44,6%. Ora, isto representa um dano para os CTT neste período da ordem dos **[Informação Confidencial]**, que a manter-se no triénio 2018-2020 atingiria cerca de **[Informação Confidencial]**, absolutamente injustificável e que não pode por isso ser aceite.

Apesar das reservas já expressas relativamente ao modelo utilizado, no sentido de o mesmo incorporar informação mais atualizada, procedeu-se a um prolongamento da série de dados utilizada no modelo, incluindo os valores trimestrais referentes ao 1º semestre de 2018, que são os valores mais atuais de tráfego disponíveis.

O modelo agora estimado apresenta um R^2 (0,984) ligeiramente superior à versão anterior (0,983).

Considerando esta nova versão do modelo (ver Anexo 1 a esta pronúncia para mais detalhes), a previsão de redução de tráfego no triénio 2018-2020, **[Informação Confidencial]**:

Com esta nova previsão de tráfego, no caso de 2018, o desvio entre o valor previsto para o ano e o valor realizado no 1º semestre reduzir-se-ia de -44,6% para **[Informação Confidencial]**.

De qualquer modo, tendo em conta que a variável a prever é anual (volume de tráfego anual), em que a captação do efeito de sazonalidade do tráfego não é relevante, entendem os CTT que a utilização de modelos baseados em dados anuais e tendo subjacente outro tipo de função, como era o caso do modelo utilizado pela ANACOM no anterior SPD (modelo de Holt com alisamento exponencial), se revela mais adequada quando comparada com os valores de tráfego já realizados, resultando daí uma previsão de tráfego mais realista.

Ajustando o modelo de Holt (inicialmente utilizado pela ANACOM) - ver Anexo 2 a esta pronúncia para mais detalhes -, para a série temporal agora utilizada no modelo de previsão de tráfego (entre 2009 e 2017), a previsão de redução de tráfego no triénio 2018-2020, é, **[Informação Confidencial]**:

No entender dos CTT, este modelo, que apresenta um R^2 igual a 0,989, revela um melhor ajustamento à realidade do que o modelo sazonal apresentado agora pela ANACOM (R^2 de 0,983).

Face ao exposto, observa-se que a previsão de tráfego apresentada no SPD, – na visão dos CTT, desajustada e irrealista – decorre essencialmente do tipo de modelo previsional utilizado, com a agravante de que nenhum dos modelos utilizados pela ANACOM considera o impacto da evolução de variáveis explicativas determinantes, como sejam, por exemplo, a substituição eletrónica e a concorrência direta, na evolução do tráfego postal.

Num contexto de aceleração crescente (i) da utilização de meios eletrónicos pelos particulares, pelas empresas e pelo Estado, (ii) da promoção da digitalização da economia e (iii) da crescente concorrência direta, a aplicação *tout court* da capacidade preditiva de um modelo previsional é demasiado redutora e simplista resultando numa previsão do tráfego postal no triénio 2018-2020 irrealista e não alcançável.

Tendo em conta o contexto acima referido, não é expectável, em caso algum, que a previsão média anual de tráfego no triénio 2018-2020 seja inferior à verificada no triénio anterior (2015-2017), que foi de -4,8% por ano:

	2015	2016	2017	Média 2015-2017
Tráfego	-4,7%	-3,8%	-5,8%	-4,8%

Pelo que a previsão de tráfego resultante do modelo previsional utilizado pela ANACOM (-3,7% por ano, no triénio 2018-2020) merece as mais fortes reservas, corroboradas de forma manifesta pela evolução do tráfego já verificada no 1º semestre de 2018 (-7,6%).

Deste modo, independentemente do modelo previsional de tráfego utilizado, a previsão de tráfego para efeito de variação máxima de preços no triénio 2018-2020, dada o seu impacto sobre os custos unitários, deve ser ponderada pela evolução recente do tráfego postal no triénio anterior e pelas perspectivas de evolução das variáveis explicativas mais determinantes na evolução do tráfego postal, ou seja, a evolução da substituição eletrónica e da concorrência direta.

De salientar ainda a importância do rigor das previsões de tráfego trianuais, uma vez que os desvios face ao tráfego realizado, por serem recuperados apenas parcialmente e em momento posterior, traduzem-se em avultados custos, via perda de rendimentos do serviço universal. Num contexto em que os próximos anos serão os últimos de vigência do Contrato do Serviço Universal Postal, esta questão assume, naturalmente, uma gravidade ainda maior, já que não é claro como poderia sequer operacionalizar-se a referida recuperação parcial. E este tema é tão mais gravoso quanto é certo que foi relativamente ao último ano de vigência do Contrato de Concessão (2020) que a ANACOM mais fortemente alterou a estimativa de tráfego, entre o SPD de janeiro e o presente SPD, fazendo assim os CTT incorrer num **[Informação Confidencial]**.

De salientar finalmente que, num contexto de declínio crescente e acentuado de tráfego, a ocorrência de uma situação de desvios cíclicos entre as previsões de tráfego e a respetiva realização, ameaça fortemente a sustentabilidade económico-financeira do serviço universal, devido à deterioração das margens dos serviços, deterioração essa que será fortemente agravada pela recente Deliberação da ANACOM que aumenta drasticamente a exigência dos padrões de qualidade, aumentando significativamente a pressão sobre os custos operacionais.

3.2 – Do direito

Os CTT interrogam-se sobre os motivos que conduziram a ANACOM, não apenas a alterar substancialmente as estimativas de tráfego efetuadas no SPD aprovado em 11.01.2018, como recorrido agora a um modelo de previsão do tráfego postal distinto do utilizado no SPD aprovado em 11.01.2018.

E interrogam-se por duas razões essenciais: **em primeiro lugar**, porque a ANACOM não faz alusão, no SPD, aos fundamentos que a levaram, contra todas as evidências disponíveis, a considerar que o tráfego postal iria, afinal, cair menos acentuadamente do que o que a própria ANACOM havia previsto em janeiro deste ano; **em segundo lugar**, porque apesar de o novo modelo de previsão, conforme se referiu acima, conduzir a estimativas ainda mais irrealistas, que prejudicam francamente os CTT, a ANACOM não fundamenta de modo cabal as razões que determinaram que, entre janeiro e julho deste ano, tenha operado uma alteração do modelo.

Com o devido respeito, os CTT não podem deixar de considerar que o SPD enferma de falta de fundamentação, já que não lhes é possível compreender as razões que conduziram a mudanças tão significativas num curto período de 6 meses. Ora, como a ANACOM não desconhece a Administração está obrigada a fundamentar as suas decisões, como os administrados têm direito a que tal fundamentação ocorra – e ocorra na sua totalidade.

Adicionalmente, entendem os CTT que a ANACOM, ao desconsiderar os dados de tráfego do 1º semestre de 2018 (que são dados reais, e não dados estimados), incorre em erro sobre os pressupostos de facto, circunstância que, a manter-se, inquinará a decisão final.

Os CTT confiam que, na deliberação final, estes aspetos serão corrigidos, esperando que a presente pronúncia contribua para a adoção de decisões mais consubstanciadas e ajustadas à realidade do sector.

4. DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES

Conforme resulta do exposto, os CTT consideram que a ANACOM, devendo fazê-lo, não utilizou os dados de tráfego reais mais recentes para o cálculo das previsões para o triénio 2018-2020.

Dispõe o art.º 121.º/2 do CPA que *“no exercício do direito de audiência [prévia], os interessados podem pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos”*.

Ora, os CTT consideram fundamental que a ANACOM proceda a diligências complementares no sentido de procurar aferir – e refletir na decisão final – quer os dados de tráfego postal mais recentes, quer a forma como estes influenciam as previsões de tráfego a efetuar, o que desde já se requer.

ANEXO 1
[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]

ANEXO 1

[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]

ANEXO 2

[INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]