

**Relatório da consulta pública e da audiência prévia a que foi submetido o
Sentido Provável de Decisão sobre a metodologia de previsão de tráfego do
cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-20**

Índice

1. Introdução	2
2. Apreciação na generalidade	3
3. Apreciação na especialidade	4
3.1. Evolução recente do tráfego	4
3.2. Previsão de tráfego para 2018-20	14
3.3. Do direito	24
3.4. Diligências complementares	26
4. Conclusão.....	26

1. Introdução

Por deliberação de 12.07.2018, o Conselho de Administração aprovou os critérios a que obedece a formação dos preços do serviço postal universal, prestado pelos CTT - Correios de Portugal, S.A. (CTT), no triénio 2018-20, com exceção da metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio referido, a qual foi submetida aos procedimentos de audiência prévia dos CTT¹ e das organizações representativas dos consumidores² e de consulta pública³.

Foi fixado, para ambos os procedimentos, o prazo de 20 dias úteis para os interessados se pronunciarem, tendo a ANACOM feito também a publicitação do sentido provável de decisão (SPD) no seu sítio na Internet.

Tendo sido solicitada pelos CTT uma prorrogação do prazo para a sua pronúncia, a ANACOM, por deliberação de 02.08.2018, decidiu prorrogar o prazo da audiência prévia dos CTT, bem como da audição das organizações representativas dos consumidores e da consulta pública, pelo prazo adicional de 10 dias úteis a acrescer ao prazo de 20 dias úteis inicialmente concedido. Nesta sequência, o prazo da consulta pública terminou em 30.08.2018.

No âmbito dos referidos procedimentos, foram recebidos os comentários das seguintes entidades, dentro do prazo concedido:

- a) Associação Portuguesa de Imprensa (API);
- b) Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
- c) CTT.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as respostas recebidas, salvaguardando qualquer informação de natureza confidencial devidamente identificada como tal.

¹ Nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo.

² Ao abrigo do disposto no artigo 43.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual (Lei Postal).

³ Nos termos do artigo 9.º da Lei Postal.

O presente relatório contém referência às respostas recebidas e uma apreciação global desta Autoridade sobre as mesmas. Tal não dispensa, porém, a consulta das respostas recebidas, as quais são disponibilizadas no sítio da ANACOM na Internet em conjunto com o presente relatório.

No final do relatório é apresentado o conjunto de alterações a introduzir no SPD à luz da apreciação que esta Autoridade faz dos contributos recebidos.

Contributos sobre matérias não submetidas aos procedimentos de audiência prévia e consulta pública, que, assim, extravasem o âmbito do SPD em apreço, não são objeto de análise neste documento.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão que aprova a metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o triénio 2018-20 e consequente variação máxima dos preços desse cabaz em 2019 e 2020 e determina a publicação da versão consolidada da decisão relativa à fixação dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-20.

2. Apreciação na generalidade

a) Respostas recebidas

CTT

Os comentários dos CTT são de discordância com o SPD.

Os CTT solicitaram também a realização de uma reunião com a ANACOM, para apresentação da sua posição sobre o SPD.

DECO

A DECO não identifica qualquer indício de que o modelo de previsão de tráfego usado pela ANACOM não seja o adequado.

API

A API salienta a especificidade do correio editorial, referindo que (a) o correio editorial poderá contribuir para uma diminuição do tráfego, nos anos 2019-2020, menos acentuada

do que a prevista no SPD, e (b) que a sua especificidade não permite a sua inclusão no modelo de construção do fator de previsão da variação do tráfego nos mesmos termos que a restante correspondência que integra o serviço universal.

b) Entendimento da ANACOM

A ANACOM regista, por um lado, a discordância dos CTT com o SPD e a discordância da API em se considerar para o correio editorial evoluções de tráfego nos mesmos termos que para a restante correspondência que integra o serviço postal universal e, por outro lado, a não discordância da DECO.

Os comentários específicos efetuados pelos CTT e pela API serão analisados na especialidade pela ANACOM, no capítulo seguinte.

Conforme já referido, comentários efetuados sobre matérias não submetidas aos procedimentos de audiência prévia e consulta pública, que, assim, extravasam o âmbito do SPD em apreço, não são objeto de análise neste documento.

De salientar que, na sequência do pedido efetuado pelos CTT, no dia 12.09.2018 esta Autoridade realizou uma reunião com esta empresa, na qual foi apresentada a posição manifestada sobre o SPD.

3. Apreciação na especialidade

3.1. Evolução recente do tráfego

a) Respostas recebidas

CTT

De acordo com os CTT, a aceleração do declínio do tráfego postal é uma realidade incontornável que os operadores postais europeus enfrentam.

Neste âmbito, os CTT referem que 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. Os CTT dão também o exemplo de uma análise de uma empresa de *equity research*,

[IIC]

[FIC].

Aquela conclusão é, de acordo com os CTT, consensual entre os analistas que acompanham mais de perto o sector postal, dando o exemplo de duas outras empresas de *equity research*, em que uma refere [IIC]

[FIC], e a outra que considera [IIC]

[FIC].

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 postal universal, os CTT referem que a tendência de aceleração da redução de tráfego observa-se desde 2017⁴ [IIC]

[FIC].

Os CTT realçam que a sua previsão para a redução de tráfego em 2018 [-5%; -6%] teve em conta a quebra de tráfego verificada em 2017 (-5,8%), tudo indicando, no seu entender, tratar-se de uma previsão bastante realista. Acrescentam que [IIC]

[FIC].

No entanto, salientam os CTT que a previsão de tráfego para o triénio 2018-20, tomada como pressuposto decisório pela ANACOM no SPD, corresponde em média a uma diminuição de -3,7% por ano⁵, o que consideram ser uma previsão “consideravelmente desajustada” quer da realidade observada recentemente em termos de comportamento do tráfego postal, quer daquelas que são as previsões mais realistas, sustentadas por

⁴ Variação de -3,9% em 2016, -5,3% no 1.º semestre de 2017, -6,4% no 2.º semestre de 2017 e -7,6% no 1.º semestre de 2018. Esta informação é mais à frente apresentada, também, na Figura 1.

⁵ Variação de -4,21% em 2018, -3,74% em 2019 e -3,13% em 2020.

análises de mercado disponíveis, realizadas por *researchers* que acompanham com carácter de continuidade o sector postal.

Acrescentam os CTT que em Portugal, tudo indica, estão reunidas condições para que **[IIC]**

[FIC]. Com efeito, e em primeiro lugar, os CTT referem que o pacote de medidas de promoção da digitalização anunciado pelo Governo⁶ contribuirá **[IIC]**

[FIC]. De igual modo, os CTT referem que a nova vaga de digitalização em setores como as comunicações eletrónicas e as *utilities* (por exemplo, o crescente aumento da faturação eletrónica) contribuirão **[IIC]**

[FIC].

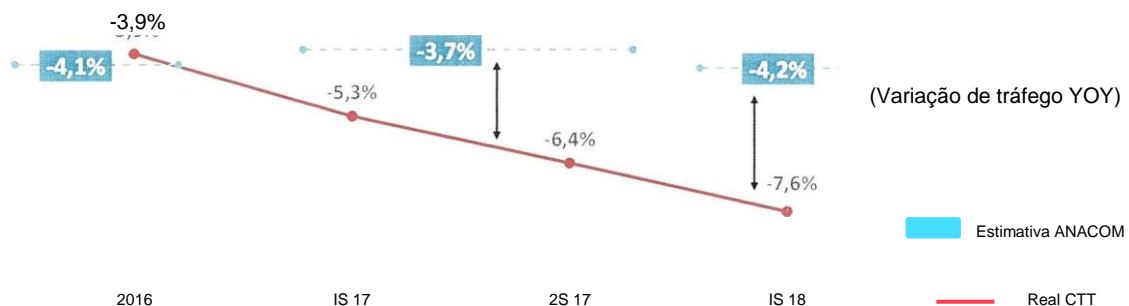
Os CTT referem ainda que novas entradas no mercado, seja por via da entrada de novos operadores no mercado (como por exemplo, a PGM – Premium Green Mail no segmento das correspondências nacionais e a OpenMail no segmento das correspondências internacionais), seja por via da nova oferta de acesso à rede dos CTT, poderão contribuir para a perda da atual quota de mercado, acentuando as quebras de tráfego operado pelos CTT.

Face a todos os condicionalismos acima referidos, os CTT consideram que seria 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.

A este respeito, os CTT referem ainda 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 (2015-17), conforme Figura 1.

⁶ Os CTT referem o 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, em que o Governo referiu uma poupança potencial estimada de 85 M€ em envio de correio postal.

Figura 1 – Comparação entre variações de tráfego registadas e previsões de tráfego previstas na decisão da ANACOM de 21.11.2014



Fonte: Pronúncia dos CTT.

Com base, quer nestes dados históricos, quer naquelas que, tudo indica (no entender daquela Empresa), serem as previsões mais realistas em termos de evolução do tráfego, os CTT referem que seria 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 1.º semestre de 2018 foi de -7,6%.

A este respeito realçam ainda os CTT que, para que a previsão de tráfego avançada pela ANACOM⁷ para o ano de 2018 se pudesse vir na realidade a verificar (-4,21%), seria necessário que, no 2.º semestre de 2018, se registasse uma diminuição de tráfego de apenas -0,8%, situação que segundo os CTT não ocorre desde 2008, não havendo no entender daquela Empresa nenhum dado disponível que aponte nesse sentido nem a ANACOM cuida de fundamentar no SPD os motivos que a levam a crer que tal queda residual no 2.º semestre será provável ou sequer possível.

Os CTT salientam ainda que, em 2017, a diferença entre a queda de tráfego ocorrida (-8,5%)⁸ e a estimada para esse ano pela ANACOM (-3,7%), traduziu-se num impacto financeiro negativo para os CTT da ordem de **[IIC]** **[FIC]**, 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

⁷ No SPD em apreço.

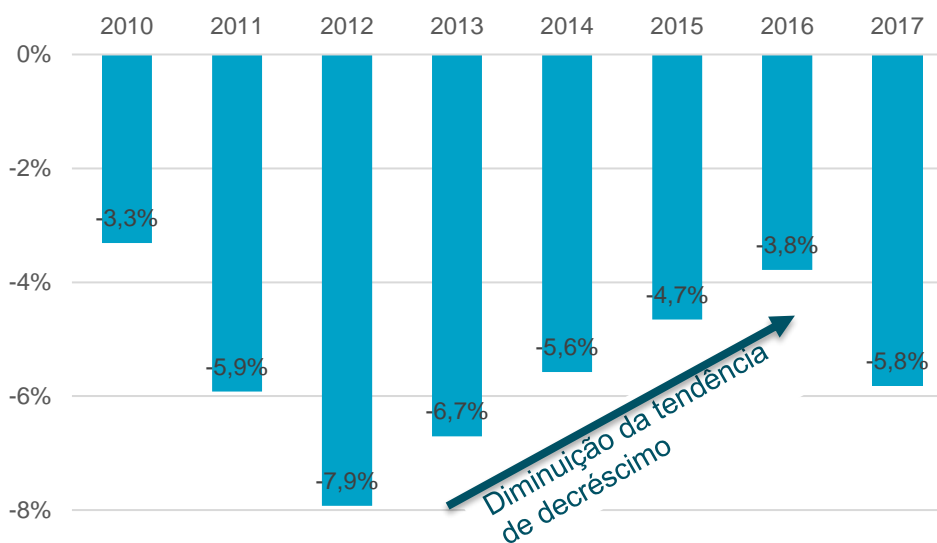
⁸ Variação do tráfego do cabaz de serviços objeto da variação máxima de preços até 2017, que não incluía correio em quantidade, entre os períodos de 12 meses compreendidos de julho de 2015 a junho de 2016 e julho de 2016 a junho de 2017.

1.º semestre (-7,6%), segundo os CTT o impacto financeiro negativo referido será acrescido em mais **[IIC]** **[FIC]**, se for mantida a previsão de tráfego efetuada pela ANACOM para 2018 (-4,21%), o que, no entender dos CTT, não pode ser aceite.

b) Entendimento da ANACOM

Relativamente às referências dos CTT a que a tendência de aceleração da redução do tráfego é observável desde 2017, apresentando aquele operador informação sobre a variação do tráfego no ano de 2016, nos 1.º e 2.º semestres de 2017 e no 1.º semestre de 2018 (Figura 1 acima), importa começar por salientar que o ano de 2017 apresenta efetivamente uma maior redução do tráfego do serviço universal não reservado objeto do SPD (variação de -5,8% face a 2016) face ao que se vinha observando, contrariando a diminuição da taxa de redução do tráfego que se verificava desde 2013 (ver Figura 2).

Figura 2 – Variação anual do tráfego do serviço universal não reservado objeto do SPD



Fonte: ANACOM, com base em dados dos CTT.

Os dados entretanto conhecidos do 1.º semestre de 2018 mostram uma redução mais acentuada (-7,6%) face ao período homólogo de 2017. Esta evolução incorpora o efeito de menos dias úteis no 1.º semestre de 2018 face ao período homólogo de 2017⁹. Ajustando a variação do tráfego no 1.º semestre de 2018 para eliminar o efeito da diferença de dias

⁹ Conforme divulgação efetuada pelos CTT relativamente aos resultados do 1.º trimestre e do 1.º semestre de 2018, disponíveis, nomeadamente, em www.ctt.pt.

úteis, a redução de tráfego no 1.º semestre de 2018 corresponde a -6,8%, ou seja, uma queda menos acentuada (-0,8 p.p.).

De salientar também, desde já, que à data do SPD (12.07.2018) a ANACOM não dispunha ainda de dados relativos ao tráfego no 2.º trimestre de 2018, mas tão só de dados relativos ao 1.º trimestre de 2018, e, como tal, também não dispunha de dados relativos ao 1.º semestre de 2018.

Como os CTT bem sabem, o reporte estatístico dos dados de tráfego do 2.º trimestre de 2018 deveria ser efetuado até ao final de julho de 2018, tendo os CTT reportado essa informação à ANACOM precisamente no final desse período, pelo que não poderia a ANACOM ter essa informação em conta quando da elaboração do SPD em apreço.

A informação disponível sobre a evolução verificada do tráfego dos serviços objeto do SPD, referente assim até ao 1.º trimestre de 2018, inclusive, não era ainda suficiente para permitir concluir sobre como seria a evolução no decorrer do ano.

Entretanto, a ANACOM dispõe agora de mais informação sobre a evolução do tráfego dos serviços objeto do SPD. Em concreto, dispõe agora dos valores referentes ao 2.º e ao 3.º trimestres de 2018, os quais podem já ser considerados para efeitos da previsão da evolução do tráfego no ano 2018.

Quanto às medidas que os CTT indicam que, no seu entender, fazem supor que o ritmo de queda do tráfego se acentuará, como sejam as medidas de digitalização anunciadas pelo Governo e a, segundo os CTT, anunciada nova vaga de digitalização em sectores como as comunicações eletrónicas e as *utilities*, com efeitos no aumento da faturação eletrónica, importa referir que, sendo medidas que se espera que contribuam para reduzir o tráfego de envios postais, são medidas que já desde algum tempo vêm sendo implementadas, cujos efeitos já se fazem notar, como os próprios CTT identificam, por exemplo, no relatórios de gestão de cada ano.

A este respeito, é de referir que, por exemplo, nos relatórios de gestão mais recentes, de 2016 e de 2017, os CTT já identificavam como causas da queda do tráfego em 2016 a redução do consumo de serviços postais dos CTT na ordem dos 9% pelas empresas de

telecomunicações¹⁰ e na ordem dos 7,9% pelas empresas de *utilities*, e em 2017 notaram a redução de cerca de 10% pelas empresas dos sectores da banca e seguros. No relatório de gestão de 2016 referem também que se verificou uma redução do tráfego do correio registado devido à redução dos consumos do sector Estado e Administração Pública, em particular da Autoridade Tributária (AT), que, segundo os CTT, “tem vindo desde o terceiro trimestre de 2015 a reduzir a utilização daquele tipo de correio”. Acrescentando os CTT que sem a redução do tráfego deste tipo de correio com origem na AT e que foi de -35% em 2016, o tráfego de correio registado teria apresentado um crescimento de 1,3% face ao ano anterior, mostrando a sua resiliência como forma de comunicação de valor acrescentado para os utilizadores. No ano de 2017, os CTT indicam também que se verificou um crescimento do tráfego de correio registado com origem em alguns clientes contratuais dos sectores da indústria e dos serviços que permitiu contrabalançar a ligeira quebra no consumo dos clientes do Estado e da Administração Pública central e local.

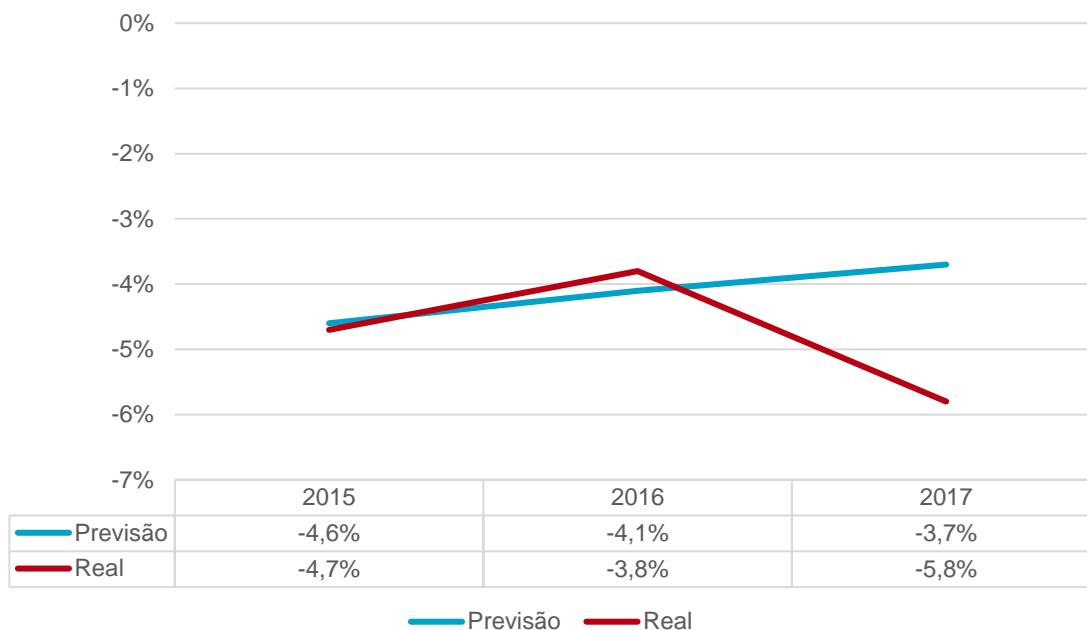
Se bem que em 2017 se verificou, como já referido, um maior decréscimo do tráfego postal, ainda assim nos anos anteriores - pese embora as medidas (como as acima referidas) de redução do tráfego que já vinham sendo implementadas pelos principais clientes - verificaram-se reduções de tráfego menos acentuadas.

Ou seja, prevendo-se que as medidas tomadas pelos principais expedidores de correio, incluindo o Estado, continuem a contribuir para a redução do tráfego de serviços postais, não é possível prever com certeza se essa redução do tráfego vai ou não acentuar-se até 2020.

Daí que, na decisão de 12.07.2018, se tenha mantido a consideração de um fator de correção do tráfego, que visa exatamente fazer face à incerteza de evolução do tráfego. Fator de correção esse que, como os CTT bem referem, apenas permite considerar uma parte do desvio de tráfego que ocorra, o que tanto pode suceder com prejuízo para os CTT, como sucedeu em 2017 (ano em que a redução do tráfego foi mais acentuada do que a prevista pela ANACOM), como também em prejuízo dos utilizadores, como sucedeu em 2016 (ano em que a redução do tráfego foi inferior à que havia sido prevista pela ANACOM) – Figura 3.

¹⁰ Os CTT referem a redução por estas empresas de 9,1% no relatório de gestão de 2016 e de 8,5% no relatório de gestão de 2017.

Figura 3 – Comparação entre a variação de tráfego prevista e a real no período 2015-17



Fonte: ANACOM, com base em dados dos CTT.

Acresce que o impacto financeiro que os CTT alegam apenas considera o eventual impacto nas receitas dos CTT, não tem em conta os eventuais menores custos que possam advir de haver menos tráfego, aspecto que é tido em conta na definição do fator de correção, conforme devidamente explicado na decisão de 12.07.2018¹¹, para a qual se remete.

Ainda sobre o que poderá ser a tendência de redução do tráfego até 2020 e as referências dos CTT às tendências na Europa, por exemplo um relatório do *International Post Corporation* (IPC), de dezembro de 2017, refere que a maioria dos operadores postais prevê que se verifique uma queda do tráfego no período 2016-21 a taxas médias anuais que variam entre 2% e 11%¹², o que reflete realidades distintas e um intervalo com uma amplitude que se considera bastante amplo para se retirarem as devidas conclusões.

Segundo o que a ANACOM pôde apurar, num conjunto de operadores europeus analisados verificam-se reduções de tráfego entre os 3,4% e os 7% no período de 2017 e 2018 (Tabela

¹¹ Bem como da decisão de 21.11.2014, que fixou os critérios de formação dos preços do serviço universal para 2015-17.

¹² IPC Global Postal Industry Report Key Findings - <https://www.ipc.be/sector-data/postal-sector/key-findings>.

1). Dos operadores que estimam reduções de tráfego futuras, as mesmas rondam os 4 a 9%. Mais uma vez, nota-se alguma discrepância a nível de estimativas.

Tabela 1 - Variações de tráfego de operadores europeus

Operador	País	Informação sobre variações de tráfego
An Post	Irlanda	Segundo este operador, o ritmo de declínio do tráfego foi superior em 2017 face aos outros anos (-8% em 2017 face a -5,2% em 2016). O operador refere ainda que esta tendência verificou-se noutros países sendo que tal representa uma mudança estrutural cujo motivo é a substituição eletrónica.
Österreichische Post	Áustria	O operador espera que o ritmo de redução de tráfego continue na ordem dos 5% ao ano, devido à intenção dos grandes clientes nas áreas da banca e seguros e o Estado reduzirem o seu consumo de serviços postais.
Bpost	Bélgica	Estimam reduções de tráfego até 7% em 2018 e até 9% em 2022.
Deutsche Post	Alemanha	Tráfego de correio desceu 4% no primeiro trimestre de 2018 face o primeiro de 2017 e 2,8% no segundo trimestre de 2018 face ao segundo de 2017.
La Poste	França	Face ao segundo trimestre de 2017, no segundo trimestre de 2018 verificou-se uma redução de tráfego de correio endereçado de 7%.
Poste Italiane	Itália	Redução de tráfego de correspondências igual a 3,4% no segundo trimestre de 2018, face ao período homólogo de 2017.
Royal Mail	Reino Unido	O operador estima reduções de tráfego entre 4 e 6% nos próximos anos no correio endereçado. Estima-se que em 2018 e 2019 os valores andem próximos do intervalo superior devido à implementação do Regime Geral de Proteção de Dados. No primeiro trimestre de 2018 verificou-se uma redução de 5% do correio endereçado, face ao mesmo trimestre de 2017.

Fonte: Relatórios e apresentações financeiras dos operadores postais.

Quanto às referências dos CTT a eventuais descidas de tráfego por via de perdas da sua quota de mercado, decorrentes, por um lado, da entrada de novos operadores no mercado, e, por outro, da nova oferta de acesso à rede dos CTT, a ANACOM salienta que:

- a) Apesar da liberalização do sector operada em abril de 2012, a quota de mercado dos CTT em termos de tráfego, no segmento do serviço postal universal, tem-se mantido estável e acima dos 95%, apresentando até valores mais elevados desde 2017 (Figura 4)¹³.
- b) Os CTT têm mantido a sua posição em termos de quotas de mercado, também nos vários segmentos do sector:
 - i. Por exemplo, conforme referido na decisão de 12.07.2018, apesar de os CTT terem deixado de ser o único operador a prestar serviços de correspondência no âmbito do serviço universal, no final de 2017 detinham ainda a quase totalidade (mais de 90%) da quota de mercado deste serviço, quer em termos de tráfego quer em termos de receitas.
 - ii. No 1.º semestre de 2018, pese embora a referida entrada no mercado da PGM e da OpenMail, havia menos operadores ativos no mercado, tendo os CTT aumentado a sua quota de mercado. É neste capítulo de salientar, por exemplo, a insolvência do operador CityPost.
 - iii. Os CTT continuam a deter quotas de mercado muito superiores a 50% do tráfego nacional e internacional de saída do serviço de correio editorial.
- c) Relativamente à nova oferta de acesso à rede postal dos CTT, que se entende que será a oferta de acesso à rede postal dos CTT tendo já em conta os compromissos aceites pela Autoridade da Concorrência (AdC)¹⁴, a ANACOM considera, conforme já teve oportunidade de transmitir à AdC¹⁵, que os compromissos apresentados pelos CTT representam um alargamento das condições da atual oferta de acesso

¹³ Neste caso inclui-se também o tráfego do serviço de citações e notificações postais, que se encontra reservado aos CTT, mas que não é de molde a alterar as conclusões apresentadas.

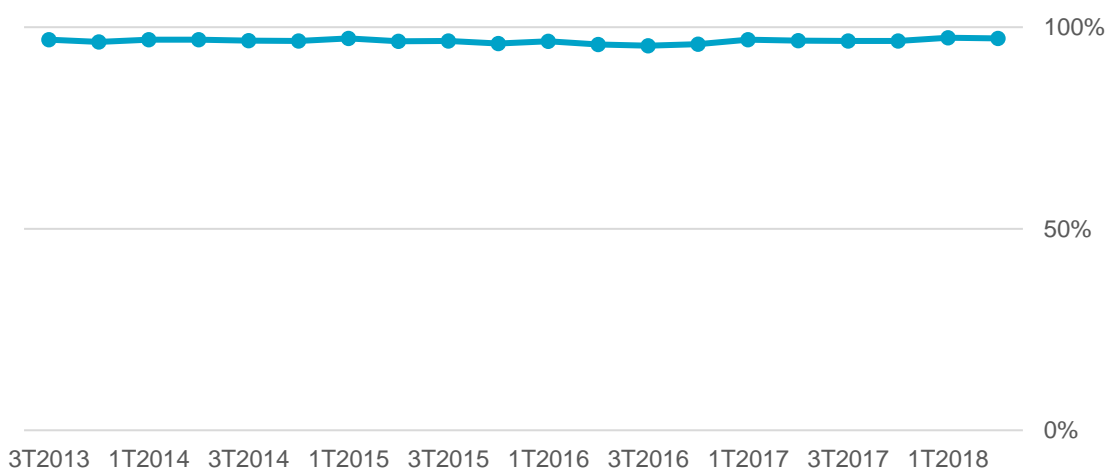
¹⁴ No Processo contraordenacional da Autoridade da Concorrência n.º 9RC-2015/04.

¹⁵ No parecer da ANACOM de 27.06.2018 no âmbito do referido processo, parecer que se encontra disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1455604>.

à rede postal dos CTT, que vigora desde 15.02.2016, embora se possa vir a observar um desinteresse pela nova oferta dos CTT nos moldes propostos nos compromissos, pelo que a mesma poderá não ter qualquer impacto efetivo em termos de aumento da concorrência.

Ou seja, a ANACOM não antecipa grandes desenvolvimentos em termos de quotas de tráfego dos CTT para o segmento de envios no âmbito do serviço postal universal objeto do SPD, até ao final de 2020.

Figura 4 – Quota de mercado dos CTT (concessionária) no SU



Fonte: ANACOM.

Face ao exposto, a ANACOM terá em consideração a nova informação sobre a evolução de tráfego no ano 2018 de que, entretanto, dispõe, para efeitos de previsão da variação do tráfego dos serviços objeto do SPD no período 2018-20.

3.2. Previsão de tráfego para 2018-20

a) Respostas recebidas

CTT

Os CTT interrogam-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 em apreço (de 12.07.2018), quando a tendência de redução do tráfego que já se vinha acentuando registou em Portugal, no 1.º semestre de 2018, uma

aceleração de quebra face às previsões realizadas, à semelhança do observado noutros países.

São as seguintes as diferenças entre as estimativas da ANACOM, realizadas com apenas 6 meses de intervalo (Tabela 2):

Tabela 2 – Estimativas da ANACOM de evolução do tráfego

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-20
Tráfego (estimativa ANACOM jan. 2018)	-3,9%	-4,6%	-4,8%	-4,4%
Tráfego (estimativa ANACOM jun. 2018)	-4,21%	-3,74%	-3,13%	-3,7%
Diferenças entre estimativas (em p.p.)	-0,3%	-0,9%	1,7%	0,7%

Fonte: Pronúncia dos CTT.

Os CTT salientam duas alterações:

- a) A evolução do tráfego estimado pela ANACOM nos SPD de janeiro e de julho de 2018 apresenta, de forma incompreensiva no entender daquele operador, uma tendência diametralmente oposta: enquanto que no SPD de janeiro se considerava que a quebra de tráfego se iria acentuar ao longo de cada ano do triénio 2018-20, no SPD em apreço considera-se justamente o oposto, segundo os CTT sem que para tão profunda viragem seja apresentada qualquer justificação.
- b) A estimativa apresentada no SPD em apreço regista uma redução de tráfego significativamente inferior, ignorando por completo a tendência de evolução do tráfego registada no 1.º semestre de 2018. Ou seja, apesar de, contrariamente ao que sucedeu quando aprovou o SPD de janeiro, a ANACOM ter já 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 **[IIC]** **[FIC]**, apesar de tudo isso, 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 p.p.).

Relativamente ao modelo matemático de previsão do tráfego utilizado pela ANACOM, no SPD em apreço, para prever as reduções de tráfego no período 2018-20 (modelo com tendência quadrática e variáveis sazonais), os CTT:

- a) questionam a necessidade de se captar efeitos de sazonalidade do tráfego num contexto de previsão anual desta variável; e
- b) contestam a adequabilidade dos seus resultados ao comportamento recente observado pelo tráfego postal. Os CTT, tendo em conta a redução de tráfego verificada no 1.º semestre de 2018 (-7,6%), consideram que a previsão obtida para 2018 (-4,21%) mostra-se completamente desajustada do realizado naquele período, apresentando um desvio de -44,6%. No seu entender, isto representa um dano para os CTT neste período da ordem dos **[IIC]** **[FIC]**, que a manter-se no triénio 2018-20 atingiria cerca de **[IIC]** **[FIC]**, o que os CTT consideram ser absolutamente injustificável e que não pode por isso ser aceite.

Apesar das reservas ao modelo de previsão utilizado no SPD, os CTT, no sentido de o mesmo incorporar informação mais atualizada, procederam a um prolongamento da série de dados utilizada no modelo, incluindo no mesmo os valores trimestrais referentes ao 1.º semestre de 2018, que eram os valores de tráfego disponíveis mais atuais à data da sua pronúncia, tendo obtido um modelo estimado que apresenta:

- a) Um R^2 (0,984) ligeiramente superior à versão do SPD (0,983) e em que o desvio entre o valor previsto para o ano 2018¹⁶ e o realizado no 1.º semestre de 2018 reduzir-se-ia de -44,6% para **[IIC]** **[FIC]**; e
- b) Uma previsão de redução de tráfego no triénio 2018-20 de **[IIC]** **[FIC]**
[FIC]
(ver Tabela 3).

¹⁶ Valor previsto pela ANACOM, no SPD de julho.

Tabela 3 – Modelo calculado pelos CTT (Modelo com tendência quadrática e variáveis sazonais)

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-20
Tráfego	[IIC]			[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

No entanto, os CTT, tendo em conta que a variável a prever é anual (volume de tráfego anual), em que no seu entender a captação do efeito de sazonalidade do tráfego não é relevante, entendem 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.

Neste sentido, os CTT apresentam o modelo de Holt (modelo inicialmente utilizado pela ANACOM) ajustado para a série temporal agora utilizada no modelo de previsão de tráfego (entre 2009 e 2017), através do qual se obtém uma previsão de redução média de tráfego no triénio 2018-20 de **[IIC]** **[FIC]** (Tabela 4), modelo que apresenta um R^2 igual a 0,989, que segundo os CTT revela um melhor ajustamento à realidade do que o modelo sazonal apresentado pela ANACOM (R^2 de 0,983) no SPD em apreço.

Tabela 4 – Modelo calculado pelos CTT (Modelo de Holt)

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-20
Tráfego	[IIC]			[FIC]

Fonte: Pronúncia dos CTT

Os CTT consideram, assim, que a previsão de tráfego apresentada no SPD - que no seu entender é 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.

Segundo os CTT, 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 simples aplicação da capacidade preditiva de um modelo previsional é demasiado redutora e simplista resultando numa previsão do tráfego postal no triénio 2018-20 irrealista e não alcançável.

Não sendo expectável, segundo os CTT, que a previsão média anual de tráfego no triénio 2018-20 seja inferior à verificada no triénio anterior, que foi de -4,8% por ano (resultante de uma variação de -4,7% em 2015, -3,8% em 2016 e -5,8% em 2017).

Pelo que os CTT entendem que a previsão de tráfego resultante do modelo previsional utilizado pela ANACOM (-3,7% por ano, no triénio 2018-20) merece as mais fortes reservas, corroboradas de forma manifesta pela evolução do tráfego já verificada no 1.º semestre de 2018 (-7,6%).

Deste modo, segundo os CTT, independentemente do modelo previsional de tráfego utilizado, a previsão de tráfego para efeito de variação máxima de preços no triénio 2018-20, dado o seu impacto sobre os custos unitários, deve ser ponderada pela evolução recente do tráfego postal no triénio anterior e pelas perspetivas de evolução das variáveis explicativas mais determinantes na evolução do tráfego postal, ou seja, a evolução da substituição eletrónica e da concorrência direta.

Os CTT relevam 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. Segundo os CTT, num contexto em que os próximos anos serão os últimos de vigência do contrato de concessão do serviço postal universal, esta questão assume uma gravidade ainda maior, já que não é claro como poderia sequer operacionalizar-se a referida recuperação parcial. Os CTT referem que este tema é tão mais gravoso tendo em conta que foi relativamente ao último ano de vigência do contrato de concessão (ano 2020) que a ANACOM mais fortemente alterou a estimativa de tráfego, entre o SPD de janeiro e o presente SPD.

Por fim, os CTT salientam 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,

no seu entender, será fortemente agravada pela deliberação da ANACOM de 12.07.2018 que aumenta “drasticamente” a exigência dos padrões de qualidade, aumentando significativamente a pressão sobre os custos operacionais.

API

A API salienta a especificidade do correio editorial, referindo que (a) o correio editorial poderá contribuir para uma diminuição do tráfego, nos anos 2019-2020, menos acentuada do que a prevista no SPD, e (b) que a sua especificidade não permite a sua inclusão no modelo de construção do fator de previsão da variação do tráfego nos mesmos termos que a restante correspondência que integra o serviço universal.

b) Entendimento da ANACOM

Antes de mais, cumpre frisar que as diferentes estimativas de tráfego para o período 2018-20, entre o SPD de janeiro e o SPD em apreço, resultam da mudança da metodologia de previsão do tráfego, cujos motivos para a sua alteração estão, no entender desta Autoridade, devidamente justificados no “Relatório da consulta pública e audiência prévia sobre o sentido provável de decisão relativo aos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-2020”, aprovado em 12.07.2018, mais concretamente nas suas páginas 29 a 31.

Uma dessas diferenças resulta da utilização de uma série temporal distinta, desde 2009 a 2017, em vez da série de 1995 a 2017. O motivo da alteração, conforme o referido relatório, é o de que:

“... se verifica, a partir de 2018, uma mudança de tendência em termos de evolução de tráfego (de 2008 para a frente verifica-se uma contínua e mais acentuada queda do tráfego postal), ..., sendo que tal se pode comprovar estatisticamente.

Com efeito, considerados os dados trimestrais desde 2001 a 2017 e considerando um modelo quadrático com sazonalidade trimestral, o software estatístico utilizado (Eviews) devolve três quebras de série, uma no quarto trimestre de 2005, outra no quarto trimestre de 2008 e uma outra no terceiro trimestre de 2013.

Não se tiveram em conta as quebras de série no quarto trimestre de 2005 e no terceiro trimestre de 2013, dado que: (i) só a partir de 2008 se verifica uma contínua queda do tráfego, eliminando a pertinência da quebra de série verificada no quarto trimestre de 2005 (não se verificando, inclusivamente, entre 2005 e 2008, uma tendência clara de evolução de tráfego) e (ii) se se considerasse a quebra de série do terceiro trimestre 2013 dispor-se-ia de uma série com apenas 17 observações, o que diminuiria a qualidade do modelo estimado.

Acresce que após a decisão da ANACOM, de 11.03.2009, sobre a obrigação de reporte de informação estatística de serviços postais, a forma de reporte de informação de tráfego pelos CTT passou a ser distinta da metodologia adotada até à referida decisão. Das introduções introduzidas por esta decisão destaca-se, por exemplo, a obrigatoriedade, nos casos em que a informação de tráfego não esteja imediatamente disponível, de remissão de «(...) informação definitiva até ao trimestre seguinte ao encerramento das contas da empresa referentes ao ano a que dizem respeito as estatísticas».

De referir também que nos referidos testes de quebra de série a ANACOM apenas considerou o tráfego desde 2001, pelo facto de aquele ser o ano de pico de tráfego dos CTT, ano a partir do qual se verifica uma queda praticamente constante do tráfego dos serviços não reservados que integram o serviço universal¹⁷. Tendo este facto em conta, esta Autoridade considerou que um modelo de estimativa de tráfego desta natureza (econométrica) beneficiaria se, na série histórica a utilizar, se tivessem apenas em conta os anos onde a tendência atual de declínio do tráfego se verifica.

Adicionalmente, ressalva-se a mudança da utilização de dados anuais para trimestrais, conforme também explicitamente referido no mesmo relatório, que permitiu aumentar o número de observações a utilizar na série histórica de tráfego, assim como captar efeitos

¹⁷ Tendo-se verificado ligeiros aumentos do tráfego em 2003, 2004 e 2007.

de sazonalidade, que são visivelmente existentes¹⁸, o que permitiu a obtenção de um modelo econométrico com melhor ajustamento¹⁹.

Relativamente à alegada desconsideração pela ANACOM dos dados do 1.º semestre de 2018, reitera-se o já referido no capítulo anterior, que à data da realização do SPD de julho esta Autoridade não dispunha de informação para o 1.º semestre de 2018, apenas para o 1.º trimestre desse ano. Esta informação não foi utilizada pela ANACOM, pois, embora se tratasse de um trimestre adicional, tinha dois dias úteis a menos que o seu período homólogo.

Quanto às referências à alegada (não) adequabilidade das estimativas de evolução do tráfego no período 2018-20, resultantes do modelo de previsão constante do SPD de julho, remete-se para o que sobre este aspecto já se referiu no capítulo anterior, reiterando a dificuldade em se prever a evolução do tráfego até 2020, não sendo possível antecipar, face à informação disponível, se se verificará uma evolução do tráfego nos moldes do previsto pelo modelo utilizado no SPD ou se nos moldes do previsto pelos CTT, que, note-se, não apresentam como calcularam os valores de tráfego que perspectiva(ra)m até 2020, limitando-se a apresentar considerações sobre as estimativas obtidas pela ANACOM e referências a variáveis que afetam a evolução do tráfego (como as medidas adotadas ou a adotar pelos remetentes de correio), mas sem apresentar uma metodologia concreta de previsão do tráfego, para além da utilização de modelos já avançados pela própria ANACOM.

De salientar também que as estimativas obtidas pela ANACOM foram calculadas com a utilização de dados históricos que, também eles, consideram os efeitos que a substituição eletrónica e a concorrência direta causaram, durante esse período, no tráfego dos CTT.

No que respeita aos comentários específicos dos CTT no sentido do prolongamento da série considerada no modelo de previsão do tráfego utilizado no SPD, a ANACOM considera que estando agora na posse de informação mais atualizada sobre a evolução do

¹⁸ Conforme se pode verificar pela Figura 4 do referido relatório da consulta pública e da audiência prévia, para a qual se remete, o valor do 1.º trimestre de cada ano é de uma forma geral o mais elevado no ano, seguido do valor do 2.º trimestre, o qual por sua vez é seguido do valor do 4.º trimestre. O valor do 3.º trimestre é o que apresenta, de uma forma geral, o valor de tráfego mais baixo.

¹⁹ Por exemplo, o modelo utilizado no SPD de julho tem um R^2 ajustado igual a 0,983 (superior ao do modelo do SPD de janeiro, que era de 0,931). A capacidade preditiva do modelo do SPD de julho, para o ano de 2017 é elevada, já que se observou um desvio de apenas 0,4% face aos valores efetivamente observados.

tráfego em causa, a qual é relativa aos três primeiros trimestres de 2018, a mesma deve ser utilizada e incorporada no modelo de previsão do tráfego.

De salientar, no entanto, que os valores do 3.º trimestre de 2017 ao 2.º trimestre de 2018 que os CTT utilizaram na sua pronúncia, incluem, incorretamente, valores de tráfego do serviço de Citações / Notificações via postal, serviço que não integra o conjunto de serviços objeto do SPD em apreço. Na tabela 5 apresentam-se os valores considerados pelos CTT e os valores corretos, para o período referido.

Tabela 5 – Tráfego do serviço universal não reservado objeto do SPD

Trimestre	CTT (anexo 1 da pronúncia dos CTT)	ANACOM
3T 2017	[IIC]	
4T 2017		
1T 2018		
2T 2018		[FIC]

Fonte: ANACOM, com base em dados reportados pelos CTT.

Unidade: Milhares de objetos.

Ainda quanto ao entendimento dos CTT de que a captação do efeito de sazonalidade não é relevante, devendo ser utilizado o modelo de Holt utilizado pela ANACOM no SPD de janeiro, com utilização de dados anuais, a ANACOM considera que a utilização de tal modelo pode ter duas grandes limitações:

- a) Menor número de observações face a uma série trimestral: de 2009 a 2017 existem apenas 9 observações;
- b) Impossibilidade de utilizar quaisquer dados relativos a 2018, caso se pretenda efetuar esse exercício de futuro, um dos aspectos aliás relevado pelos CTT na sua pronúncia em análise.

Adicionalmente, refira-se que o coeficiente de determinação (R^2) não pode ser o único indicador a observar na comparação de qualidade de ajustamento de modelos, havendo também que avaliar a capacidade preditiva dos modelos e, por exemplo, o quão os valores estimados se desviaram, em média, dos valores efetivamente observados.

No que respeita à referência específica à operacionalização da recuperação parcial do eventual desvio entre o tráfego previsto e o real, que se venha a verificar no último ano da concessão, ano 2020, trata-se de matéria que já foi objeto de consideração na decisão de 12.07.2018, estando assim fora do âmbito do SPD em apreço.

Quanto às referências à especificidade da evolução do tráfego do correio editorial, referida pela API, é de salientar que as mesmas estão refletidas, na sua conta e medida, nos resultados estimados do modelo de previsão adotado pela ANACOM, uma vez que o mesmo tem também em conta a série histórica de evolução do tráfego desse serviço.

No que respeita às referências dos CTT a um eventual contexto de desvios cíclicos entre as previsões de tráfego e a respetiva realização, ameaçando fortemente a sustentabilidade económico-financeira do serviço universal, é de referir que os CTT estão a assumir que, a verificar-se, será em prejuízo dos CTT, quando não é líquido que assim seja (veja-se o exemplo do desvio verificado em 2016). Por outro lado, os critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-20, dos quais a decisão resultante deste SPD faz parte, visam também assegurar a sustentabilidade económica da prestação do serviço universal, objetivo que a ANACOM tem assim sempre presente na sua atuação, o que leva, aliás, a continuar a definir-se um fator de correção de desvios verificados a nível de tráfego e de inflação.

Relativamente à referência à deliberação da ANACOM de 12.07.2018, que fixou os parâmetros de qualidade de serviço e os objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal, é matéria que já foi objeto de análise na referida deliberação, para a qual se remete.

Face ao exposto, a ANACOM considera que para estimar a evolução do tráfego dos serviços postais não reservados que integram o serviço universal, objeto do SPD em apreço, deve ser mantido o modelo utilizado naquele SPD, estendendo a série temporal aos dados trimestrais mais atuais disponíveis à data, isto é, até ao 3.º trimestre de 2018.

Assim, do modelo calculado²⁰ com os dados até ao 3.º trimestre de 2018, resultam as variações de tráfego, no período 2018-20, que constam da Tabela 6. Tais variações de

²⁰ Modelo cuja equação é igual a $Y = 257727,47 - 4044,75t + 29,86t^2 + 17428,50T1 - 7498,64T3$ com $R^2=0,986$ e erro quadrático médio igual a 4026 mil objetos face os valores efetivamente observados.

tráfego resultam numa redução média anual, no período 2018-20, igual a 4,59%, o que compara com uma redução de 3,69% no SPD de julho.

Tabela 6 - Previsões das variações anuais de tráfego da ANACOM

	2018 P	2019 P	2020 P	Média 2018-20
Tráfego	-6,43%	-3,42%	-3,90%	-4,59%

Fonte: ANACOM

Tais estimativas de tráfego resultarão numa variação máxima de preços permitida, no período 2019-20 igual a IPC + FCIPC - 0,25% + FCQ (Tabela 7).

Tabela 7 - Variação de preços para o período de 01.01.2019 a 31.12.2020 (a considerar na decisão final)

Variável	Ano		
	2018	2019	2020
Inflação	1,34%	1,68%	1,65%
Variação do tráfego	-6,43%	-3,42%	-3,90%
Variação dos custos totais	-2,74%	-1,98%	-2,10%
Variação dos custos unitários	3,95%	1,49%	1,87%
Variação média anual dos proveitos unitários (em 2018-20) para manter a margem	1,41%		
Variação de preços em 2018	4,5%	-	
Variação de preços (IPC - X) em 2019 e 2020*	-	IPC - 0,25%	

Fonte: ANACOM

3.3. Do direito

a) Respostas recebidas

CTT

Os CTT interrogam-se sobre os motivos que conduziram a ANACOM, não apenas a alterar substancialmente as estimativas de tráfego efetuadas no SPD de janeiro, como também a recorrer no SPD em apreço a um modelo de previsão do tráfego postal distinto do utilizado no SPD de janeiro. Interrogam-se, essencialmente, por duas razões:

- a) Em primeiro lugar, porque os CTT consideram que a ANACOM não faz alusão aos fundamentos que a levaram, no entender dos CTT 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;

- b) Em segundo lugar, porque os CTT consideram que apesar de o novo modelo de previsão conduzir, na opinião dos CTT, a estimativas ainda mais irrealistas, a ANACOM não fundamenta de modo cabal as razões que determinaram que, entre janeiro e julho deste ano, tenha operado uma alteração do modelo.

Os CTT consideram assim que o SPD enferma de falta de fundamentação, porque não lhes é possível compreender as razões que conduziram a mudanças tão significativas num curto período de seis meses, salientando que a Administração está obrigada a fundamentar as suas decisões, como os administrados têm direito a que tal fundamentação ocorra (e na sua totalidade).

Adicionalmente, entendem os CTT que a ANACOM, ao desconsiderar os dados de tráfego do 1.º 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.

b) Entendimento da ANACOM

Refira-se, desde já, que a ANACOM rejeita que se verifique qualquer vício de falta de fundamentação relativamente à sua decisão e, especificamente, no que respeita ao recurso a um modelo de previsão do tráfego postal distinto do utilizado no SPD de janeiro e à alteração das estimativas de tráfego efetuadas no SPD de janeiro.

As alterações das estimativas de tráfego efetuadas decorreram da mudança de metodologia de previsão do tráfego, mudança essa que resultou, nomeadamente, da utilização de uma série temporal distinta (desde 2009 a 2017, em vez da série de 1995 a 2017) e da mudança da utilização de dados anuais para trimestrais, conforme já referido especificamente no capítulo 3.2 deste relatório.

De igual modo, nos capítulos anteriores deste relatório (para os quais se remete) esclarece-se também sobre a não consideração pela ANACOM (no SPD de julho de 2018) de dados de tráfego do 1.º semestre de 2018, salientando-se que os mesmos não se encontravam ainda disponíveis na ANACOM, uma vez que os CTT apenas remeteram a esta Autoridade os dados do 2.º trimestre de 2018 em data posterior ao SPD.

3.4. Diligências complementares

a) Respostas recebidas

CTT

Os CTT, considerando que a ANACOM não utilizou os dados de tráfego mais recentes para o cálculo das previsões para o triénio 2018-20, entendem ser fundamental e requerem 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.

b) Entendimento da ANACOM

Conforme decorre do anteriormente exposto, a ANACOM utilizará na decisão final os dados de tráfego mais recentes, entretanto ao seu dispor, que cobrem o período até ao 3.º trimestre de 2018, os quais são tidos em conta na determinação das previsões de tráfego para o período 2018-20, influenciando assim as previsões de tráfego a efetuar.

Neste sentido, e como demonstrado anteriormente, tendo em conta estes novos dados, a ANACOM prevê agora uma redução de tráfego, no triénio 2018-20, igual a 4,59% quando estimava uma queda de 3,69% no SPD de julho.

4. Conclusão

Tendo em consideração os contributos recebidos, à luz dos entendimentos acima expostos e face à existência de dados de tráfego mais recentes, a ANACOM reconhece a necessidade de proceder à alteração do SPD no que respeita à revisão das estimativas de evolução do tráfego dos serviços não reservados.

Desta revisão resultam alterações na variação máxima de preços permitida para 2019 e 2020 para o cabaz de serviços de correspondências, encomendas e correio editorial, a qual passa a ser de $IPC + FCIPC - 0,25\% + FCQ$, em vez de $IPC + FCIPC - 1,33\% + FCQ$.

É assim alterado o capítulo 9 do SPD, de 12.07.2018, no que respeita à metodologia de previsão de tráfego do cabaz de serviços postais não reservados para o período 2018-20

e no que respeita ao cálculo da variação máxima dos preços do cabaz de serviços postais não reservados para os anos 2019 e 2020.

Estas alterações têm reflexo no articulado dos critérios de formação dos preços do serviço postal universal para o período 2018-20, especificamente no artigo 5.º, n.º 1, alínea c) [no que respeita à definição do fator de correção do tráfego (FCQ)] e no artigo 11.º, n.º 2 (no que respeita à variação máxima de preços a aplicar em 2019 e 2020).

O artigo 5.º, n.º 1, alínea c), relativo à definição do FCQ, reflete as novas previsões para a variação do tráfego do cabaz dos serviços postais não reservados no período 2018-20, que passam a ser de -6,43% em 2018, -3,42% em 2019 e -3,90% em 2020, quando antes eram de -4,21% em 2018, -3,74% em 2019 e -3,13% em 2020;

No artigo 11.º, n.º 2, a variação máxima dos preços do cabaz de serviços não reservados em 2019 e 2020 passa a ser de $IPC+FCIPC-0,25\%+FCQ$ em vez de $IPC+FCIPC-1,33\%+FCQ$.