

**RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PRÉVIA E DA CONSULTA PÚBLICA
A QUE FOI SUBMETIDO O SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO
SOBRE O CRITÉRIO A ADOTAR PARA AVALIAR O
CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESEMPENHO
ASSOCIADOS A IQS CUJO APURAMENTO É EFETUADO
ATRAVÉS DE AMOSTRAS**

ANACOM

2020

Índice

1. Introdução	1
2. Análise	2
3. Conclusão	8

1. Introdução

Por deliberação de 12.07.2018, o Conselho de Administração da Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) aprovou a decisão relativa aos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal (SPU), para o período de 2018-2020 (Decisão Qualidade).

Nessa decisão, a ANACOM indicou que, no âmbito da verificação do nível de realização do objetivo de desempenho de cada indicador de qualidade de serviço (IQS), não deixaria de avaliar o impacto do erro amostral associado à estimativa do valor do IQS observado.

Neste contexto, por deliberação de 26.03.2020, foi aprovado o sentido provável de decisão (SPD) sobre o critério a adotar para avaliar o cumprimento dos objetivos de desempenho associados a IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras.

O SPD foi submetido a:

- a) audiência dos CTT – Correios de Portugal, S.A. (CTT), nos termos dos artigos 121.º e seguintes do Código de Procedimento Administrativo (CPA);
- b) audição das organizações representativas dos consumidores, ao abrigo do artigo 43.º da Lei Postal;
- c) consulta pública dos utilizadores em geral, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA.

Ao abrigo do estabelecido na Lei n.º 16/2020, de 29 de maio, que alterou as medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19, o prazo para apresentação de pronúncias terminou em 03.07.2020.

Foram recebidas pronúncias, todas dentro do prazo, de

- a) CTT;
- b) Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO);
- c) Sindicato Nacional dos Trabalhadores dos Correios e Telecomunicações (SNTCT);

- d) Sindicato Democrático dos Trabalhadores dos Correios, Telecomunicações, Media e Serviços (SINDETELCO);
- e) Associação Portuguesa de Imprensa (API), Associação de Imprensa de Inspiração Cristã (AIIC) e Associação Portuguesa de Marketing Directo (AMD)¹.

A ANACOM disponibiliza no seu sítio na Internet as pronúncias recebidas, sendo de salientar que não foram identificados, por qualquer das entidades que se pronunciaram, elementos confidenciais.

O presente relatório contém referência às pronúncias recebidas e uma apreciação global que reflete o entendimento desta Autoridade sobre as mesmas. Atendendo ao carácter sintético deste relatório, a sua análise não dispensa a consulta das referidas pronúncias.

O presente relatório constitui parte integrante da decisão sobre o critério a adotar para avaliar o cumprimento dos objetivos de desempenho associados a IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras.

2. Análise

2.1. Pronúncias recebidas

A DECO informou que nada tem a opor ao que foi deliberado pela ANACOM.

O SNTCT é da opinião que, genericamente, o SPD deve ser mantido.

O SINDETELCO considera que o critério de avaliação de cumprimento dos IQS, conforme consta do SPD, embora possa estar estatisticamente correto, torna-se mais complexo de interpretar e aumenta a flexibilidade na avaliação dos resultados dos IQS, reduzindo a perceção de transparência para a generalidade da população e, por consequência, da atuação da ANACOM, passando a *«...ideia, falsa, mais verosímil, de que ficará à decisão arbitrária da ANACOM se o indicador cumpriu ou não o objetivo, sempre que obtido por amostragem»*.

A API, a AIIC e a AMD, referindo a diferenciação do impacto que a qualidade de distribuição postal tem segundo as diferentes periodicidades de publicações distribuídas a assinantes

¹ Estas associações apresentaram um contributo conjunto.

– diferenciação que, segundo estas entidades, estará aliás reconhecida pelos prazos estipulados (D+X) para cada periodicidade nos IQS que se encontram fixados –, consideram que o intervalo de confiança para as publicações periódicas com periodicidades iguais ou superiores à quinzenal (máximo de 26 edições ano) deve ser distinto do intervalo de confiança para as publicações periódicas com periodicidades diárias e semanais.

Os CTT efetuam comentários (i) gerais, de cariz legal e regulatório, e (ii) específicos, de cariz essencialmente técnico.

Relativamente aos comentários específicos, de cariz técnico, os CTT concordam com o SPD e consideram positivo a ANACOM ter tido em consideração:

- a) a existência de limitações associadas às medições de qualidade de serviço por amostragem e reconhecer que os CTT não devem ser penalizados, por via da aplicação do mecanismo de compensação aos utilizadores, pela ocorrência de falsos incumprimentos; e
- b) permitir, ainda que de forma mitigada, ao comparar o resultado de cada um dos IQS amostrais com o limite superior do seu intervalo de confiança, recuperar a existência de valores mínimos eliminados na Decisão Qualidade, assumindo agora um carácter variável e não uma margem fixa por IQS, como anteriormente.

No entanto, os CTT realçam que a margem agora considerada para o valor de cada IQS amostral não elimina, só por si, a possibilidade de os CTT serem penalizados por falsos incumprimentos, dado que:

- a) os processos de amostragem, para além das margens de erro têm também associados níveis de confiança, no caso de 95%. Ou seja, apenas se pode garantir com 95% de confiança que o valor real está contido no intervalo de confiança. Logo a utilização da margem superior deste intervalo, só por si, não garante que os CTT não sejam penalizados por falsos incumprimentos;
- b) a acrescer aos erros estatísticos, existem ainda os erros humanos, inerentes à informação prestada pelos painelistas, o que no entender dos CTT «*inequivocamente*» penaliza os resultados dos IQS, sendo que esta limitação da metodologia foi agravada

em 2019 e 2020 pela proibição da utilização de «*transponders*», cujo uso, segundo os CTT, possibilitava algum nível de mitigação deste tipo de erros.

Referem ainda os CTT que a possibilidade, referida no SPD, de ocorrência de «falsos positivos» («falsos cumprimentos»), embora possível em teoria, na prática não existe.

Os CTT fazem ainda referências à eliminação dos valores mínimos, ao aumento do valor dos objetivos de desempenho e ao mecanismo de compensação, aspectos que foram fixados/alterados na Decisão Qualidade.

Em termos gerais, os CTT:

- a) reafirmam que, com têm vindo a defender, o método de medição dos IQS impostos pela Decisão Qualidade é «*manifestamente*» desadequado e um dos motivos que conduzem a que muitos dos IQS sejam de cumprimento impossível, não vindo o SPD, se convertido em decisão final, a alterar o entendimento dos CTT de que a Decisão Qualidade lhe impôs objetivos de qualidade impossíveis de cumprir;
- b) consideram que, com este SPD, a ANACOM vem admitir que o sistema de medição, tal como se encontrava desenhado, era «*manifestamente*» prejudicial para os CTT, procurando oferecer-lhe alguma elasticidade;
- c) consideram que a metodologia proposta no SPD, embora reduza a probabilidade de os CTT serem penalizados indevidamente, não a reduz de forma suficiente, pelo que defendem que deveria também ser considerada uma margem adicional, com amplitude suficiente para mitigar o impacto do erro humano inerente ao sistema de medição de qualidade de serviço efetuado através de amostras;
- d) consideram, assim, que para que o sistema de medição seja proporcional, razoável e alinhado com a prática europeia, os objetivos de desempenho associados aos IQS devem ser revistos para tornar viável o seu cumprimento de forma consistente.

2.2. Entendimento da ANACOM

Relativamente às referências a que o critério de avaliação do cumprimento dos IQS, constante do SPD, trará menor transparência e maior flexibilidade e arbitrariedade à decisão a tomar pela ANACOM, salienta-se que o objetivo é precisamente o contrário.

Com efeito, a ANACOM, na Decisão Qualidade, indicou que, no âmbito da verificação do nível de realização do objetivo de desempenho de cada IQS, não deixaria de avaliar o impacto do erro amostral associado à estimativa do valor do IQS observado, sem ter na altura definido como tal seria efetuado. O SPD, que esta Autoridade submeteu a audiência prévia e a consulta pública, visa definir como a ANACOM procederá à avaliação do referido erro amostral (nos casos aplicáveis, ou seja, nos casos dos IQS cuja medição é efetuada através de amostras), fixando um critério de avaliação do cumprimento dos IQS que seja previamente conhecido, objetivo e transparente, desta forma eliminando qualquer subjetividade e arbitrariedade relativamente à referida avaliação.

No que respeita às referências a que o intervalo de confiança deverá ser diferente entre os IQS dos jornais e publicações periódicas, tendo em conta a diferenciação do impacto que a qualidade de serviço tem segundo os diferentes prazos de encaminhamento, importa referir que essa diferenciação foi já tida em consideração quando, na Decisão Qualidade, foram fixados IQS desagregados em função da periodicidade dos jornais e publicações, com objetivos de desempenho também eles diferenciados. Está agora em causa reduzir, para probabilidades razoavelmente pequenas, a tomada de decisões da ANACOM que penalizem os CTT pela ocorrência de possíveis “falsos incumprimentos” dos objetivos de desempenho, ou seja, está agora em causa definir um nível de confiança para a ANACOM tomar decisões sobre o cumprimento, ou não, dos objetivos de desempenho, entendendo esta Autoridade que, por princípio, deve ser fixado o mesmo nível de confiança para qualquer IQS.

Quanto ao nível de confiança a fixar, sobre o qual os CTT manifestam insatisfação sem, contudo, apresentarem qualquer proposta fundamentada para um outro nível de confiança, a ANACOM entende que um nível de 95% constitui um nível de confiança bastante elevado e suficiente, sendo aliás um nível de confiança utilizado em muitas outras análises estatísticas, assim como em contextos gerais e abstratos. Por exemplo, aquele nível de confiança (95%) indica que, em média, em cada 20 anos só uma vez se tomaria uma decisão errada. Note-se que a fixação de um nível de confiança mais elevado, embora permitisse reduzir ainda mais a probabilidade de erro de uma decisão da ANACOM, aumentaria, contudo, tudo o resto permanecendo constante, o valor do limite superior do intervalo de confiança do valor observado.

Considera-se assim como adequado a fixação de um nível de confiança de 95%, idêntico para todos os IQS, o qual, contrariamente ao referido pelos CTT, reduz de forma suficiente

a probabilidade de os CTT serem penalizados indevidamente, pois reduz aquela probabilidade a apenas 5%.

Relativamente à referência dos CTT a que, na prática, não existem «falsos positivos» («falsos cumprimentos»), dando a entender que, a ocorrerem erros na medição, são sempre no sentido de «penalizar» os valores das demoras de encaminhamento, prejudicando assim os CTT, pode muito bem suceder que um qualquer painelista forneça uma informação errada, por exemplo indicando que recebeu o objeto de teste (objeto da amostra) num determinado dia quando efetivamente o recebeu no dia seguinte, com isso reduzindo a demora de encaminhamento e beneficiando os CTT. Pode assim ser possível a tomada de decisões pela ANACOM que beneficiam os CTT pela existência de “falsos positivos”, isto é, “falsos cumprimentos”.

Acresce que estes erros, que podem teoricamente prejudicar bem como beneficiar os CTT, ocorrem na realização de operações de teste que são levadas a cabo por executantes (painelistas) especialmente escolhidos e treinados para o efeito (pelo que são também erros que terão uma ocorrência muito mais reduzida na amostra do que no universo de envios reais). Operações de teste que são também acompanhadas por um conjunto de procedimentos de controlo de qualidade que visam evitar, detetar e conter a ocorrência de erros humanos na medição, assim como mitigar as suas consequências (nomeadamente pela anulação dos objetos de teste sobre os quais foram detetados erros ou há suspeitas de ter havido erro). Assim, para além de se estimar que a probabilidade de erros humanos na medição se traduzirem em incumprimentos seja muitíssima reduzida, devem os CTT procurar que a entidade independente que efetua a medição dos IQS baseados em amostras adote medidas e soluções de controlo de qualidade que permitam eliminar ainda mais a possibilidade de ocorrência de erro humano na medição.

A respeito do referido pelos CTT relativamente à proibição, pela ANACOM, da utilização de «*transponders*» em 2019 e em 2020, cujo uso, segundo os CTT, possibilitava algum nível de mitigação dos erros humanos na medição, cumpre clarificar, repondo a verdade dos factos, que:

- a) a ANACOM proibiu, por decisão de 28.12.2018, a utilização de «*transponders*» que, pelas suas características, podiam ser identificados e, assim, permitiam também identificar o correio-prova (objetos de teste) e os painelistas, ou seja, permitiam

também identificar os pontos de indução do objeto de teste na rede postal e o ponto de entrega ao destinatário;

- b) na mesma decisão, a ANACOM permitiu a utilização de «*transponders*» mediante autorização prévia da ANACOM para o efeito;
- c) por decisão de 22.02.2020 – que, note-se, os CTT não referem na sua pronúncia –, veio a ANACOM deferir o pedido dos CTT para a utilização de «*transponders*» de tecnologia passiva e a utilização de equipamentos que permitem identificar o momento em que os envios postais que contenham aqueles «*transponders*» são depositados nos recetáculos postais dos destinatários, desde que seja assegurado o cumprimento integral de um conjunto de requisitos².

Relativamente às restantes referências efetuadas pelos CTT, como, por exemplo, as relativas ao sistema de medição dos IQS e a sua adequação, ou não adequação, aos objetivos de desempenho fixados e à possibilidade ou impossibilidade de cumprimento dos IQS, são aspectos já analisados pela ANACOM em sede própria, nomeadamente aquando da adoção da Decisão Qualidade, remetendo-se para aquela decisão e para o respetivo “Relatório da audiência prévia dos CTT, da audição das organizações representativas dos consumidores e da consulta pública a que foi submetido o SPD relativo aos parâmetros de qualidade de serviço e objetivos de desempenho associados à prestação do serviço postal universal, para o período 2018-2020”, que dela faz parte integrante.

Por último, de referir que ao se comparar o resultado de cada um dos IQS amostrais com o limite superior do seu intervalo de confiança, não está a ANACOM a recuperar a existência de valores mínimos, que foram eliminados na Decisão Qualidade. Está sim, nos IQS obtidos através de amostras, a reduzir para probabilidades razoavelmente pequenas a existência de “falsos negativos” (falsos incumprimentos), que têm consequências para quem pode ser penalizado (indevidamente) por incumprimento. A reintroduzirem-se valores mínimos, como os CTT querem dar a entender, então, por coerência, seriam

² Esses requisitos são: a) sejam utilizados exclusivamente para efeitos de validação da informação reportada pelos painelistas; b) não permitam que os objetos de teste sejam identificáveis; c) não permitam identificar o ponto de indução do objeto de teste na rede postal e o ponto de entrega ao destinatário d) uma vez que os mesmos visam a validação da informação reportada pelos painelistas, no âmbito do sistema de medição dos IQS, os CTT não podem ter acesso a qualquer informação associada aos «*transponders*», nem a qualquer informação associada aos equipamentos que permitem identificar quando os envios postais que os contenham são depositados nos recetáculos postais dos destinatários. Esta informação apenas poderá estar disponível, e ser utilizada, pela entidade externa e independente dos CTT que efetua a medição dos valores dos IQS.

reintroduzidos também relativamente aos IQS cuja medição é efetuada com base no universo (nos envios reais dos utilizadores), como é o caso dos IQS do correio registado e da encomenda normal, o que não é o caso.

3. Conclusão

Tendo em consideração os contributos recebidos e o entendimento sobre os mesmos, expostos no capítulo anterior, a ANACOM entende ser de manter o SPD sobre o critério a adotar para avaliar o cumprimento dos objetivos de desempenho associados a IQS cujo apuramento é efetuado através de amostras.