



PRONÚNCIA DA
MEO – SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E MULTIMÉDIA, S.A. (“ALTICE PORTUGAL”)

RELATIVA À

CONSULTA PÚBLICA DA ADC SOBRE O RELATÓRIO
“A FIDELIZAÇÃO NOS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES”

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

29 de janeiro de 2020

Índice

Nota prévia.....	3
Comentários ao ponto 1 – Enquadramento do Relatório.....	4
Caracterização e posicionamento do setor.....	4
✓ Preços.....	4
✓ Reclamações.....	8
✓ Outros dados importantes do sector	9
Grau de mobilidade dos consumidores	12
<i>Follow-up</i> das recomendações da AdC	13
Comentários ao ponto 2 – Quadro legal e regulatório	13
Comentários aos pontos 3 e 4 – Incentivos subjacentes à imposição de custos de mudança e o seu impacte na concorrência e Impacto no ambiente concorrencial.....	14
Comentários ao ponto 5 – Outros fatores que constituem barreiras à mobilidade.....	17
Comentários ao ponto 6 – Recomendações ao legislador e à ANACOM.....	17
Recomendação 1	17
Recomendação 2.....	18
Recomendação 3.....	19
Recomendação 4.....	19
Recomendação 5.....	19
Recomendação 6.....	20
Recomendação 7.....	20
Recomendação 8.....	20

Nota prévia

O presente documento constitui o contributo da MEO — Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (“Altice Portugal”) à consulta pública lançada pela Autoridade da Concorrência (AdC) sobre o relatório “A Fidelização nos Contratos de Prestação de Serviços de Telecomunicações” (de ora em diante “Relatório AdC” ou apenas “Relatório”).

Os comentários, contributos e sugestões da Altice Portugal, apresentados neste documento tiveram em atenção a atual conjuntura do mercado e o quadro legal existente e não prejudicam a adoção de posições diferentes no futuro. A pronúncia da Altice Portugal em nada prejudica as posições adotadas em processos judiciais que estejam relacionadas com este tema, devendo considerar-se os seus comentários, contributos e sugestões dentro do exercício do seu direito/dever de colaboração com o Estado português.

A Altice Portugal considera, para todos os efeitos, como CONFIDENCIAIS as passagens deste documento devidamente assinaladas como tal, com a indicação de [IIC] — Início de Informação Confidencial e [FIC] — Fim de Informação Confidencial, uma vez que as mesmas constituem segredo comercial e de negócio, sendo suscetíveis de revelar questões inerentes às suas atividades e vida interna.

Caracterização e posicionamento do setor

1. A “caracterização e posicionamento do sector” efetuada no capítulo 1.1 do Relatório é manifestamente incompleta — cobre apenas as vertentes do nível e evolução dos preços e das reclamações, abstraindo-se de muitos outros ângulos de análise sem os quais a realidade do sector não é devidamente capturada.
2. Além disso, a observação efetuada àquelas duas vertentes assenta em indicadores com diversas limitações, que explicaremos de seguida, e que ao não serem tidas em conta conduzem necessariamente a equívocos de análise.

✓ Preços

3. A evolução do nível de preços captada pelo sub-índice “Serviços telefónicos e telecópia”, uma das componentes do IHPC, não retrata com fidedignidade a verdadeira evolução dos preços do sector.
4. De facto, de acordo com a evolução deste sub-índice, os preços dos serviços de comunicações eletrónicas em Portugal têm vindo a aumentar, e a um ritmo superior ao da média europeia, o que é paradoxal e incompatível com a evolução que se observa nas receitas (em queda contínua desde 2011) e no output (em crescimento continuado) do sector, conforme detalharemos mais à frente.¹
5. Esta questão motivou, em 2015, contactos entre os operadores (via APRITEL) e o INE e também com a ANACOM, com o objetivo de compreender cabalmente a fórmula de cálculo do sub-índice “Serviços telefónicos e telecópia” e, em particular, a forma com os pacotes eram tidos em conta.
6. Estes contactos permitiram concluir que este sub-índice se mostra inadequado para medir a evolução dos preços do sector, face à progressiva complexidade dos serviços oferecidos e à preponderância crescente da comercialização dos serviços em pacote.
7. De acordo com a informação, então, recebida do INE, *“O IPC é um índice de tipo Laspeyres, encadeado em dezembro de cada ano. Assim, os serviços selecionados para integrar o IPC são ponderados com base na despesa efetuada pelas famílias no ano anterior, atualizada a preços de dezembro do mesmo ano. [...] As ofertas e serviços que constituem o cabaz de preços recolhidos e a respetiva estrutura de ponderação são determinados com base em dados provenientes das contas nacionais portuguesas, dos inquéritos às despesas das famílias, bem como dados solicitados anualmente à ANACOM. A amostra é reavaliada anualmente e, sempre que necessário, são acrescentados serviços que tenham ganho representatividade e excluídos aqueles que tenham perdido expressão. [...] Os preços são recolhidos com base em perfis de consumo, sendo aplicados aos diversos tarifários considerados no cabaz. [...] Os pacotes de*

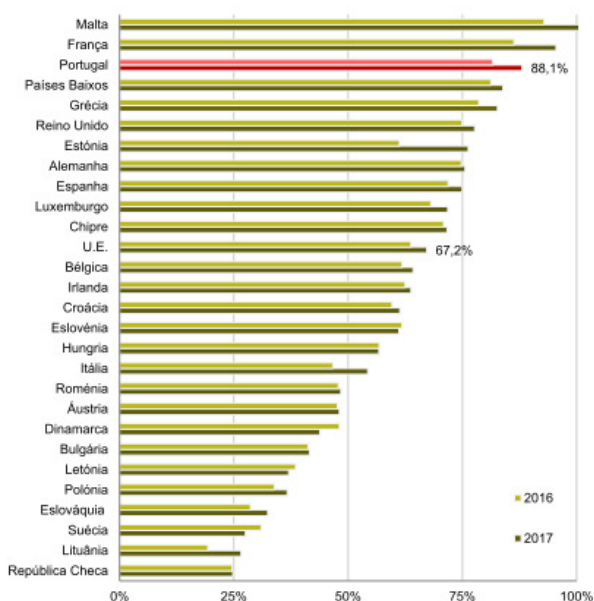
¹ Sendo as receitas (R) o resultado das quantidades vendidas (Q) multiplicadas pelo preço (P), i.e., $R = Q \times P$, a evolução de R (↓) e Q (↑) não é compatível com P (↑), a não ser num cenário extremo, teórico e que não é, de todo, o que se verifica, em que a descida de preços que se observa na realidade fosse o resultado de descidas de tal forma acentuadas no segmento empresarial que compensariam os alegados aumentos de preço aos consumidores individuais.

serviços de telecomunicações são tratados como qualquer outro produto constante no cabaz do IPC [são tratados por inteiro, não se desagregando por componente], sendo recolhido o preço de um conjunto fixo de pacotes em cada operadora. [...] O subgrupo serviços telefónicos e de telecópia tem [à data de 2015] a seguinte composição:

- serviços de telefone fixo (10,5% da despesa total do subgrupo)
- serviços de telefone móvel (39,5%)
- serviços de acesso à internet (3,2%)
- pacotes de serviços de telecomunicações (46,8%).

8. Tornam-se evidentes as limitações deste indicador para medir a evolução dos preços dos serviços de comunicações eletrónicas, quer temporalmente, quer espacialmente.
9. Face ao dinamismo do sector, patente no aumento da penetração dos vários serviços, da qualidade dos serviços oferecidos, dos consumos e do nível de pacotização das ofertas, o sub-índice apresenta enviesamentos até dentro do próprio ano civil a que diz respeito, que se agravam sobremaneira quanto maior for o afastamento temporal (n.º de anos) entre os períodos que se estejam a comparar, dadas as diferenças estruturais dos cabazes subjacentes ao sub-índice de cada ano e a evolução da qualidade intrínseca às ofertas.²
10. Da mesma forma, as comparações espaciais são enviesadas pelas diferenças entre as ofertas e os cabazes subjacentes ao sub-índice de cada país, sendo de sublinhar que Portugal é um país que se destaca a nível europeu no que respeita à comercialização de pacotes, como se vê nos gráficos seguintes (Fonte: ANACOM, “O sector das Comunicações 2018”):

Figura 96 – Penetração das ofertas em pacote por 100 agregados familiares na U.E.

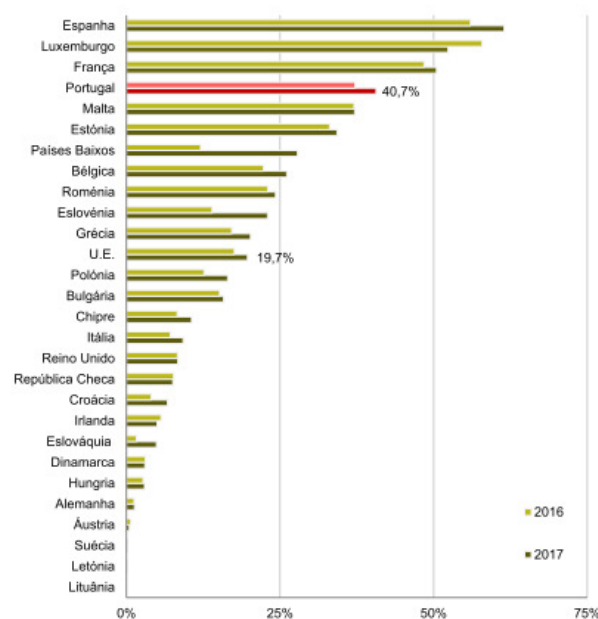


Unidade: ofertas em pacote por 100 agregados familiares

Fonte: Comissão Europeia, Digital Economy and Society Index 2019 (dados relativos a junho de 2016 e junho de 2017)

Nota: Informação não disponível para a Finlândia relativamente a 2015 e 2016.

Figura 98 – Penetração das ofertas convergentes por 100 agregados familiares na U.E.



Unidade: ofertas em pacote por 100 agregados familiares

Fonte: Comissão Europeia, Digital Economy and Society Index 2019 (dados relativos a junho de 2016 e junho de 2017)

Nota: Informação não disponível para a Finlândia relativamente a 2015 e 2016.

² Para ilustrar o enviesamento provocado pela comercialização por pacotes, imagine-se o seguinte exemplo abstrato e simplificado, com apenas um consumidor que em 2015 adquiria individualmente três serviços com o preço de 10€ e que em 2018 já adquiria os mesmos três serviços em pacote ao preço de 25€. A evolução do sub-índice registaria um aumento (ilusório) dos preços de 150% entre 2015 e 2018 quando, na verdade, se registaria uma diminuição de 16,67%.

11. O Relatório faz, também, referência às comparações de preços realizadas pela Comissão Europeia mas, também aqui, é preciso ter em atenção as limitações destas análises em face das diferenças qualitativas das ofertas em cada país (velocidades, plafonds de consumo e número de canais, por exemplo) e da forma como são comercializadas.
12. Em particular, dada a prevalência dos pacotes em Portugal, perdem relevância relativa as comparações de preços dos serviços vendidos isoladamente porque o esforço e o foco competitivo são colocados sobre as ofertas multisserviço.
13. Por outro lado, os resultados comunicados no DESI 2019 relativos aos preços dos pacotes dizem apenas respeito aos chamados pacotes 3P que agregam o serviço de televisão por subscrição, o serviço de acesso à internet e o serviço telefónico fixo. Contudo, em Portugal as ofertas ditas convergentes (que englobam também o serviço telefónico móvel) já têm grande expressão — de acordo com os indicadores publicados pela ANACOM relativos ao 1º semestre de 2019, a penetração das ofertas 4/5P atingiu 44,8 por 100 famílias clássicas —, sendo este um aspeto em que o país também assume proeminência a nível europeu, como se vê no gráfico acima.
14. Acresce que estas análises não captam totalmente as diferenças qualitativas entre as várias ofertas existentes em cada país, não obstante haver algum esforço de estratificação das ofertas em grupos mais homogéneos (em intervalos de velocidade de internet, por exemplo), o que também penaliza o posicionamento de Portugal, na medida em que as ofertas existentes no nosso mercado são relativamente superiores às da generalidade dos restantes países na UE.
15. E é neste contexto que surge e deve ser entendido o estudo que a APRITEL solicitou à Deloitte, “Análise de preços das comunicações eletrónicas na Europa”, publicado em 12.11.2019. Este estudo explorou uma perspetiva alternativa e complementar às comparações de preços ortodoxas com o objetivo de fazer realçar, precisamente, os níveis de serviço relativamente altos das ofertas predominantes em Portugal e de como a respetiva relação qualidade/preço é das melhores a nível europeu.³
16. Veja-se também a recente análise do Barclays que se junta em anexo, noticiada pelo Jornal de Negócios em 24.01.2020, na qual aquela entidade argumenta que os preços praticados em Portugal são os mais baixos entre os preços europeus e que houve investimento em infraestruturas no nosso país, não obstante o retorno do investimento ser o mais baixo, comparativamente com outros países da Europa.⁴
17. O acompanhamento estatístico dos preços das comunicações eletrónicas e as comparações, quer temporais, quer espaciais, são exercícios que se tornaram muito complexos com as rápidas mudanças tecnológicas, a introdução permanente de novos produtos, as inúmeras inovações nas funcionalidades dos serviços prestados e a evolução da forma de comercialização das ofertas. As abordagens tradicionais têm diversas limitações e nenhuma é suficiente, por si só, para retratar devidamente uma realidade tão dinâmica, o que torna ainda mais importante que os resultados que produzem sejam ponderados num contexto mais alargado de caracterização do sector.

³ Estudo disponível em <http://www.apritel.org/documents/?page=113>.

⁴ <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/barclays-critica-postura-da-anacom-no-desenvolvimento-do-5g-em-portugal-539746>

18. Os operadores têm vindo a defender, desde há vários anos, que uma forma de abstrair desta complexidade e de, simultaneamente, obter uma perceção mais fidedigna da evolução dos preços no sector é a observação de um valor médio agregado, como seja a receita média por cliente, a receita média por acesso ou a receita média por serviço vendido.
19. Nem todos os operadores publicam dados que permitam apurar estes indicadores, mas as estatísticas do sector que são disponibilizadas pela ANACOM permitem, em particular, aproximar o cálculo das receitas retalhistas médias por serviço vendido, i.e., as receitas retalhistas médias por RGU (*Revenue Generating Unit*), conforme quadro seguinte:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rec. Retalhistas 10³	4 503 007	4 201 878	3 935 260	3 769 612	3 650 720	3 638 235	3 603 465	3 539 866
RGU ⁽¹⁾	25 677 611	26 397 250	26 782 635	26 949 529	27 376 298	28 182 841	28 969 282	29 675 245
Rec / RGU / mês	14.6 €	13.3 €	12.2 €	11.7 €	11.1 €	10.8 €	10.4 €	9.9 €

Fonte: ANACOM

⁽¹⁾ N.º de serviços móveis, de banda larga fixa, de TV por subscrição e de serviço telefónico fixo; média anual

20. Embora esta análise agregada também tenha as suas limitações, nomeadamente por juntar as receitas de todos os segmentos de clientes, a evolução que se apura constitui uma aproximação razoável à evolução efetiva dos preços médios globais unitários dos serviços e é condicente com a evolução global do sector.
21. É de notar que o próprio EUROSTAT está, desde há muitos anos, consciente das limitações inerentes às abordagens tradicionais de acompanhamento dos preços no sector das comunicações eletrónicas, nomeadamente para efeitos do cálculo dos índices de paridade de poder de compra (PPC). Em 2010, a APRITEL foi convidada a participar numa sessão de trabalho com representantes deste organismo que decorreu em Lisboa, na qual foi sugerida a hipótese de recorrer a valores médios agregados para ultrapassar os problemas que já então eram evidentes.
22. Em 2015, este grupo de trabalho do EUROSTAT, na altura liderado por representantes do INE, estabeleceu novo contacto com a APRITEL a propósito de um relatório técnico onde era feita a avaliação das vantagens e desvantagens de três abordagens: a que era e continua a ser seguida no cálculo das PPC (utilização do sub-índice “Serviços telefónicos e telecópia”), o recurso às comparações da OCDE que assentam em cabazes e perfis de consumo e o recurso a valores médios por acesso. Junta-se em anexo um resumo com o resultado desta avaliação.
23. O relatório concluía da seguinte forma e com as seguintes sugestões:

As indicated before, the telecommunication market is particularly challenging to price statistics, in both domains of temporal and spatial comparisons.

Technology and quality are two major factors affecting comparability. Examples: a fixed-line broadband service provided via copper cable or fibre or mobile broadband service can show significant quality differences.

[...]

Telecom services is an area that requires specific expertise when dialoguing with the main players and regulators of the sector in a country. Concrete technical expertise within the CGS

team has still to improve for entering into dialogue with service providers or regulating bodies.

The purpose of this report was not to identify the best approach that can be used for PPP calculations. In a fast growing market with high technological and quality changes is normal to accept that what is “best approach” today may be considered “outdated” tomorrow. Our main idea was to describe - as concise as possible - the 3 approaches that can be used for PPP calculations. Two are currently used and can, eventually, (attending the aggregation level) be compared: the PPP current approach and the OECD T-basket approach. The third approach is not yet tested.

As in 2017, a new survey will be carried out for telecom services, it is important that an in-depth analysis, both of the trends in the sector as well the choice of the “most appropriate method”, could be sufficiently discussed and tested. In that sense the CGS team suggests to investigate in all countries the potential use of NRA’s average revenue per access. A special questionnaire should be prepared for that purpose.

24. Não são conhecidos desenvolvimentos posteriores relativamente a este assunto.

✓ **Reclamações**

25. Quanto à questão do elevado número de reclamações (facto esse que é transversal no espaço europeu) tem sido reconhecido que tal não pode ser dissociado, antes de mais:

- da disponibilização antecipada, neste setor, do Livro de Reclamações Eletrónico da sua maior divulgação (já reconhecido pela ANACOM⁵);
- da existência de um sistema de arbitragem necessária que garante que o litígio entre um consumidor e um prestador de serviços públicos essenciais seja decidido por um tribunal arbitral de consumo (+ barato e + rápido);
- da disponibilização pelo setor de uma pluralidade de canais para efeitos de apresentação de reclamações.

26. Ainda assim, o volume de reclamações no setor deve ser relativizado face à complexidade e à quantidade de serviços disponibilizados.

27. No caso concreto da Altice Portugal, considerando o número total de serviços que presta (mesmo que titulados pelo mesmo cliente, ou seja, considerando o número de serviços associados a um cliente), o número de reclamações representa, em média, [IIC] [REDACTED] [FIC] reclamações por cada mil serviços prestados.

28. Importa ainda ter presente que, mais recentemente, de janeiro a junho de 2019, os consumidores apresentaram menos 13% de reclamações em relação a igual período do ano anterior, descida essa que, no que respeita à Altice Portugal se consubstanciou num decréscimo de 32%.

⁵ Veja-se pg. 6 do documento Reclamações sobre serviços de comunicações – 2018, acessível em: https://www.anacom.pt/streaming/Reclamacoes2018_12fev2019.pdf?contentId=1467789&field=ATTACHED_FILE

29. Estes dados revelam um esforço na qualidade de serviço e foco no cliente, quanto ao atendimento, serviços, produtos, conteúdos e tecnologia disponibilizados.

✓ **Outros dados importantes do sector**

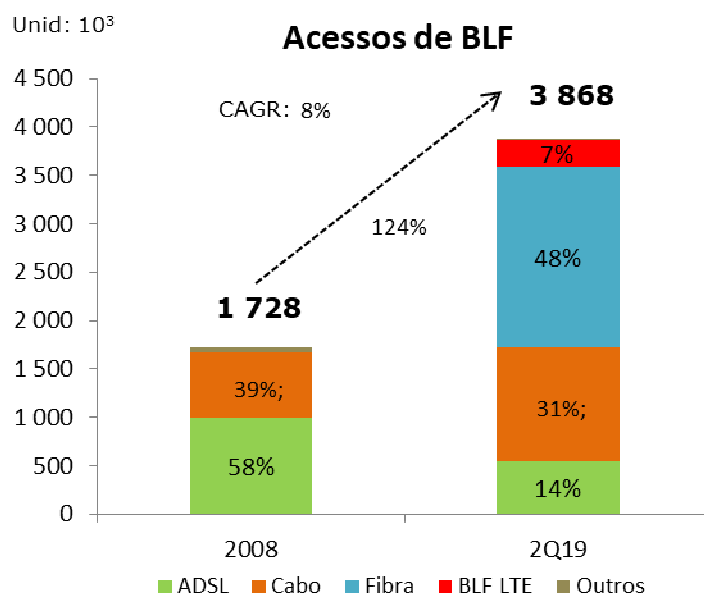
30. Finalizada a análise relativamente à caracterização que o Relatório faz do sector em termos de preços e do n.º de reclamações, importa focar outros aspetos sem os quais aquela caracterização fica incompleta.

31. Em particular, não se pode perder de vista a evolução global do sector em termos de receitas e dos níveis de investimento consistentemente assegurados. Como se pode ver pelo quadro seguinte, o sector está a perder valor desde 2011, mantendo no entanto níveis de investimento elevados, quer no global, quer associados à atividade das comunicações eletrónicas:

(10³ de euros)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rend. Global	7 558 077	7 599 724	6 526 994	6 617 105	6 272 703	5 771 163	5 728 159	5 851 080
Rend. Act. CE	5 406 239	5 251 366	5 335 842	5 013 404	4 669 925	4 490 333	4 354 178	4 363 050
Invest. Global	1 343 895	1 213 885	1 510 018	1 069 056	995 476	1 140 862	1 071 579	1 065 504
Invest. em CE	1 054 434	1 078 250	899 713	773 663	741 994	615 607	627 399	609 193
% Invest. / Rend. CE	19.5%	20.5%	16.9%	15.4%	15.9%	13.7%	14.4%	14.0%

32. Ao mesmo tempo, e como já se referiu anteriormente, o output do sector cresce de forma continuada, quer em número de acessos, quer em consumo de tráfego, evoluindo também do ponto de vista tecnológico.

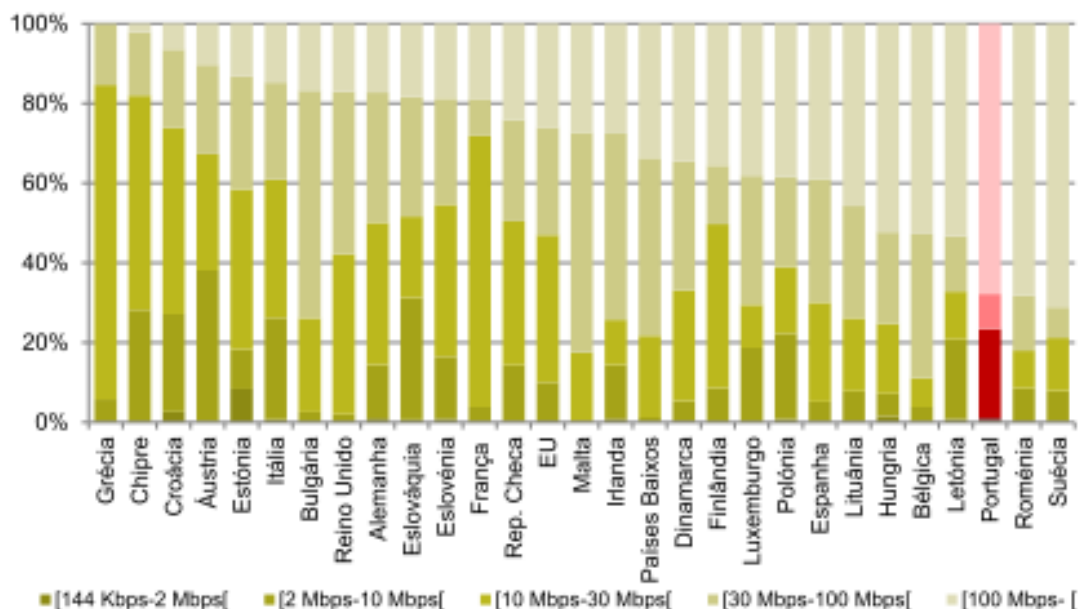
33. O gráfico seguinte retrata o crescimento expressivo ocorrido na última década nos acessos à banda larga fixa e a grande transformação tecnológica em curso, em direção às redes de fibra ótica:



Fonte: ANACOM

34. De acordo com a ANACOM (“O sector das Comunicações 2018”), a percentagem de alojamentos cobertos com redes de alta velocidade era, no mínimo, de 81% em 2018⁶ e Portugal era o terceiro país com maior proporção de acessos iguais ou superiores a 100 Mbps (71,6% no final de 2018), conforme retratado no gráfico seguinte:

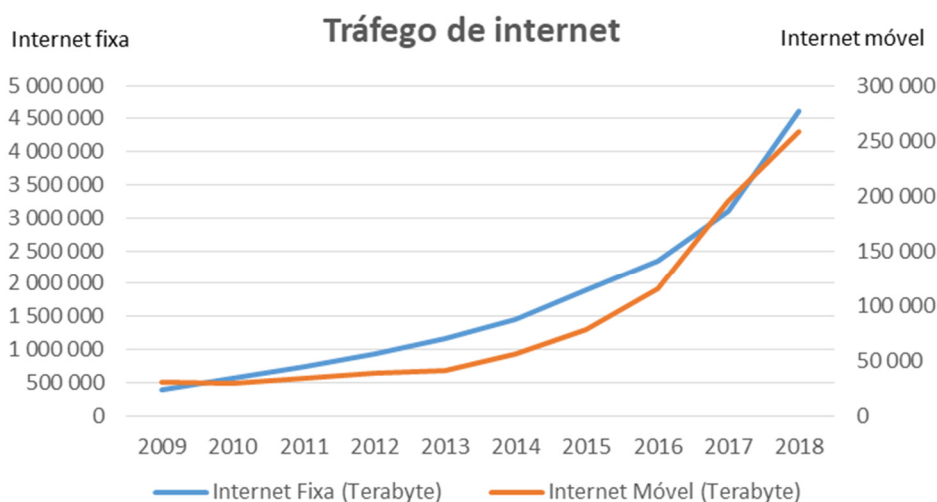
Figura 108 – Acessos de banda larga fixa por velocidade de download na UE28, julho de 2018



Unidade: %

Fonte: CE, Digital Economy and Society Index 2019

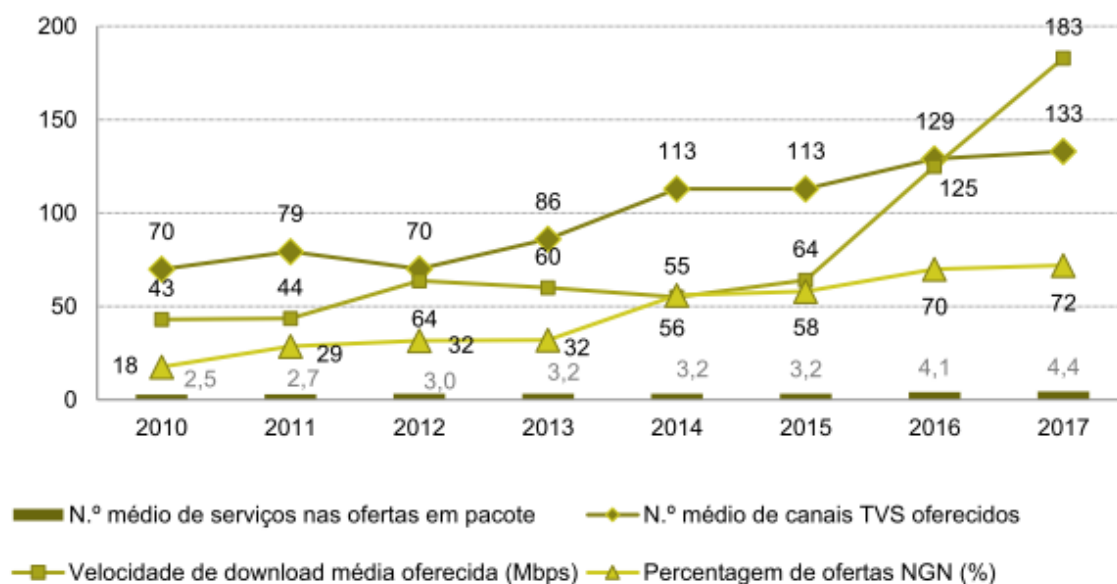
35. A migração tecnológica para acessos com maior capacidade, não apenas nas redes fixas mas também nas redes móveis, propicia o crescimento do consumo de tráfego de internet que se tem verificado, conforme gráfico seguinte:



Fonte: ANACOM

⁶ É também de sublinhar a sobreposição de redes de nova geração que existe na maior parte do território já coberto, estimulando uma verdadeira concorrência entre infraestruturas alternativas.

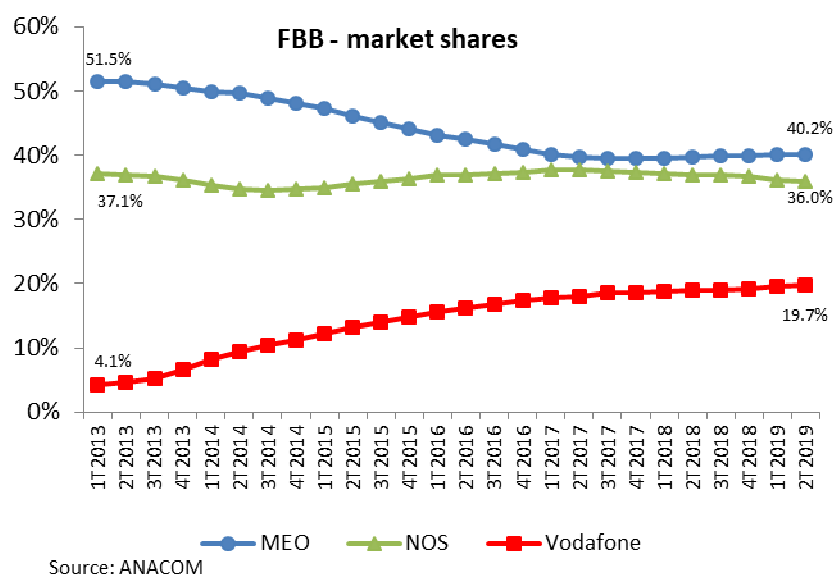
36. A evolução dos serviços e da qualidade das ofertas é sumariada no gráfico seguinte, constante do relatório da ANACOM “O sector das comunicações 2017”:



Unidades: n.º serviços; n.º canais; Mbps; %

Fonte: ANACOM

37. Esta evolução reflete os esforços de investimento em investigação e inovação por parte dos operadores. Como testemunho destes esforços, junta-se em anexo, a título de exemplo e sem carácter exaustivo, um conjunto de inovações e de iniciativas da Altice Portugal entre 2015 e 2019.
38. Por fim, o dinamismo do mercado é patente, também, na evolução das quotas de mercado, representadas de seguida para os três principais operadores no que respeita à banda larga fixa:



Source: ANACOM

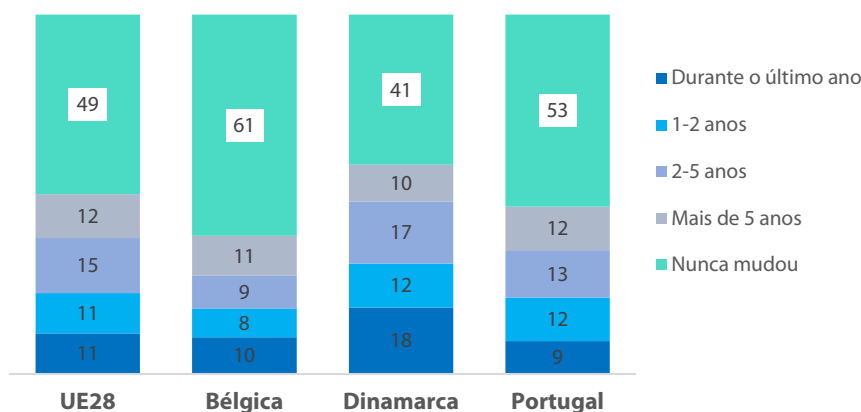
39. Em suma, o sector das comunicações eletrónicas em Portugal contém amplas evidências de ser um sector dinâmico, concorrencial e inovador, no qual o país se destaca positivamente a nível europeu, em particular pela qualidade que entrega aos seus utilizadores, não podendo ser

caracterizado meramente na perspetiva do nível de preços e das reclamações, em particular se a leitura a fazer sobre estes aspetos não tiver em linha de conta as limitações e enviesamentos dos indicadores existentes.

Grau de mobilidade dos consumidores

40. Conforme se explicita em diversas ocasiões no presente documento, o regime das fidelizações comporta inúmeras vantagens para o mercado, com expressão direta no investimento em redes de nova geração e na disponibilização de serviços e funcionalidades inovadoras, consubstanciando benefícios para os utilizadores em geral.
41. Nessa medida, a crescente e inequívoca qualidade dos serviços e das funcionalidades disponibilizados, com reflexo na satisfação dos clientes, não podem deixar de ser tidos em conta como fatores que contribuem decisivamente para a alegada falta de mobilidade dos consumidores.
42. Mais, ainda que se admitisse que o período de fidelização fosse um fator decisivo para a demonstração de tal falta de mobilidade, considerando a limitação temporal que lhe está subjacente, tal não justificaria a expressividade da percentagem de consumidores que nunca ponderaram mudar de operador, mesmo depois de ultrapassado tal período.
43. A este propósito, importa salientar que, em certos casos e como infra se demonstra, mesmo quando a generalidade das ofertas não têm qualquer período de fidelização, a taxa de mudança de operador não é expressiva.

Gráfico: Mudança de prestador de serviços em pacote no contexto da UE28



Fonte: ANACOM "Anexo aos capítulos do Sector das Comunicações 2018"

44. Constata-se, no gráfico supra, que na Bélgica (onde proliferam ofertas sem período de fidelização), o número de clientes que nunca mudou de operador é superior ao verificado em Portugal e, até, à média do conjunto de Estados-membros.
45. A propósito do caso da Bélgica, importa ainda salientar que neste país, os consumidores têm a possibilidade de rescindir os respetivos contratos, sem pagamento de qualquer encargo, 6 meses após a celebração, vigorando ainda um regime, "Easy Switch", que simplifica o processo de mudança de operador, sem que tal tenha tido reflexo na mobilidade dos consumidores.

46. Quanto a reclamações relacionadas com o período de fidelização e/ou os encargos decorrentes do incumprimento do mesmo, no Relatório da AdC não são apresentadas conclusões suficientes que permitam assumir que tal consubstancia, de facto, um motivo relevante das queixas apresentadas.
47. Assim, face ao exposto, o estudo da AdC, ainda que partindo de dados objetivos, não logra demonstrar a relação entre o regime das fidelizações e o grau de mobilidade dos consumidores.

***Follow-up* das recomendações da AdC**

48. Deve ser sublinhado que, com exceção da medida relativa à “Aferição da proporcionalidade dos períodos de fidelização”, todas as medidas propostas em 2010 pela AdC, a propósito do estudo “Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações eletrónicas”, foram devidamente implementadas pelos operadores.
49. No que respeita à medida que ficou por implementar e à proposta apresentada pela ANACOM, em fevereiro de 2019, de limitar severamente as penalidades para os clientes em caso de rescisão do contrato durante o período de fidelização, a Altice Portugal considera que tal proposta, a ser implementada, constituiria um manifesto erro regulatório e remete para os comentários que apresenta mais à frente neste documento, a propósito dos pontos 3 e 4 do Relatório da AdC, para maior enquadramento sobre esta questão.

Comentários ao ponto 2 – Quadro legal e regulatório

50. Não havendo comentários a apresentar quanto ao quadro legal e regulatório vigente propriamente dito, existem alguns aspetos que a Altice Portugal entende dever assinalar.
51. Se relativamente à questão da duração máxima do período de fidelização a formulação se tem mantido relativamente estável, já a compensação pela cessação antecipada do contrato, durante o período de fidelização, tem sofrido alterações profundas.
52. Até 2016, o cálculo da referida compensação fazia-se tendo por referência as mensalidades vincendas até ao termo do referido período. Mas, com a alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas promovida nesse ano, foi introduzida no panorama das comunicações eletrónicas, para além de uma proibição de recurso às mensalidades vincendas, a possibilidade de contabilização das “vantagens” e “condições promocionais” conferidas aos clientes para efeito do cálculo da compensação pela cessação antecipada do contrato.
53. Esta alteração introduzida obrigou, naturalmente, a que os operadores promovessem alterações profundas nas suas ofertas, adaptando-as, necessariamente, ao novo modelo de definição do período de fidelização.
54. Admite-se que esta adaptação possa ter tido impacto ao nível da perceção sobre os fatores a ter em conta para efeito de sustentação do período de fidelização.
55. Contudo, importa salientar, como melhor explicitado adiante, em sede de comentários às recomendações elaboradas pela AdC, que os operadores e/ou a Altice Portugal já adotaram ou estão em via de adotar medidas mitigadoras dos constrangimentos decorrentes do quadro

vigente. Para além disso, alguns desses constrangimentos serão necessariamente mitigados, ou mesmo eliminados, como consequência do processo de transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas.

56. Ou seja, a Altice Portugal reconhece que há aspetos a melhorar na relação entre operadores e clientes/consumidores, e entende que o caminho deverá passar por reforçar a transparência quanto às características das ofertas e por facilitar o acesso a essa informação, bem como o processo de avaliação, decisão e mudança dos clientes, devendo – no entanto - ser evitada uma regulação excessivamente intrusiva que restrinja a liberdade para acordar novos períodos de fidelização com os clientes, cujo efeito potencial é o de diminuir os incentivos dos operadores para manterem ou reforçarem os seus investimentos e apostarem na inovação e diferenciação das suas ofertas.

Comentários aos pontos 3 e 4 – Incentivos subjacentes à imposição de custos de mudança e o seu impacto na concorrência e Impacto no ambiente concorrencial

57. Importa também comentar a análise efetuada pela AdC quanto aos incentivos subjacentes à imposição de custos de mudança e o seu impacto na concorrência, conforme capítulos 3 e 4 do Relatório.⁷
58. A Altice Portugal considera que, nestes dois capítulos, o Relatório:
- (i) Aborda o papel da fidelização de uma forma essencialmente estática, do ponto de vista do efeito sobre os custos de mudança e inibição à mobilidade, descurando os efeitos (pro) competitivos destas políticas enquanto estratégias de discriminação e diferenciação de preços.
 - (ii) Avalia de forma insuficiente as possíveis consequências das Recomendações efetuadas, individualmente e no seu conjunto. Em particular, no que se refere à Recomendação 1, não admite a possibilidade de as restrições defendidas para as refidelizações gerarem uma perda de bem-estar.
59. É fundamental manter presente, como pano de fundo destas análises, as principais características que fazem do sector das comunicações eletrónicas em Portugal um sector concorrencial e dinâmico. Em particular, o mercado português goza da presença de vários operadores com infraestrutura própria de larga escala, tendencialmente cobrindo todo o território ou partes significativas do mesmo, de onde resulta um excesso de capacidade distribuída por todos os participantes e uma estrutura de custos em que os custos fixos têm grande preponderância (como é típico das indústrias de rede), o que alimenta o confronto competitivo e impede qualquer tentativa de explorar aumentos de preço (ou manutenção de preços elevados) por parte de um operador.⁸

⁷ Estes comentários seguem de perto o parecer do Prof. Álvaro Nascimento anexo à pronúncia da APRI TEL, para o qual se remete para uma exposição mais detalhada, incluindo no que se refere às referências bibliográficas de suporte.

⁸ Nesta medida, os efeitos dos custos de mudança nos preços praticados no mercado discutidos no par. 28º e seguintes do Relatório não parecem aplicáveis.

60. Além disso, como se viu anteriormente, no seu conjunto, os operadores asseguram continuamente níveis elevados de investimento, não apenas na expansão das suas redes, mas também na adoção de novas tecnologias, em inovação e desenvolvimento de novos serviços e funcionalidades para as suas ofertas, procurando quebrar o relativamente elevado grau de homogeneidade das várias ofertas disponíveis no mercado.
61. Em indústrias com estas características, em que o mercado é concorrencial e exhibe economias de escala e de gama, a literatura económica estabelece que é a própria competição que força as empresas a adotar estratégias discriminatórias, para assegurar a sustentabilidade no longo prazo, ao mesmo tempo que continuam a investir em investigação e desenvolvimento e a inovar.
62. Estas estratégias tendem para um ótimo de Ramsey, na medida em que os preços são escolhidos em função da elasticidade preço da procura de cada um dos segmentos de mercado, de tal modo que se maximiza o bem-estar global.
63. Por outro lado, em mercados contestáveis as empresas usam múltiplos instrumentos para cativar clientes, concorrendo num patamar que vai para além do preço, em que a diferenciação é uma das mais fortes dinâmicas competitivas.
64. Ora, os programas de fidelização no sector das comunicações eletrónicas em Portugal têm, simultaneamente, elementos de diferenciação e de discriminação de preços, como, aliás, é patente, por exemplo, nos gráficos 5 e 6 do Relatório.
65. Sendo uma estratégia transversalmente adotada, a concorrência através destes instrumentos melhora o bem-estar ao alargar o leque de escolha dos consumidores e opera a dois níveis: na oferta de diferentes pacotes de fidelização e com preços diferenciados.
66. Formalmente, os programas de fidelização devem ser encarados como estratégias de *price-design*, tendo em vista a autosseleção e distribuição dos clientes por segmentos específicos da oferta, com as quais as empresas respondem às forças do mercado competitivo, visando fidelizar clientes, reduzir a aleatoriedade da procura e, concomitantemente, controlar o risco do negócio.⁹
67. No entanto, o Relatório da AdC salienta, sobretudo, a restrição de mobilidade inerente às fidelizações, criada pelo aumento dos custos de mudança, e faz referência a um conjunto relevante de literatura empírica cujas conclusões apontam para o impacto negativo de elevados custos de mudança na dinâmica concorrencial.
68. Contudo, o Relatório refere também que os custos de mudança incorridos (ou percecionados) pelos clientes englobam igualmente custos de pesquisa, de transação, psicológicos, de incerteza, de aprendizagem e/ou compatibilidade.
69. Ou seja, as fidelizações (e as penalidades que lhe estejam associadas) são apenas uma parte dos custos de mudança que os consumidores enfrentam quando trocam de operador, pelo que o efeito de *lock-in* criado pelos custos de mudança é apenas parcialmente dependente das fidelizações, sendo que estas têm um efeito necessariamente limitado, desde logo pelo período máximo de fidelização permitido por lei, situação que é reforçada sempre que se observa

⁹ O desenvolvimento de uma preferência de longo prazo, tendo em vista reduzir o risco, favorece o investimento em empresas em que as despesas de capital são muito elevadas, como é o caso das empresas de comunicações eletrónicas. A redução do risco de flutuação da procura tem implicações para o custo de capital e, em última instância, cria condições para reduzir os preços dos produtos finais.

elevada substituíbilidade entre os serviços de prestadores distintos, como ocorre no sector das comunicações eletrónicas.

70. Neste contexto, o reforço da disciplina concorrencial deve passar, essencialmente, pela implementação de mecanismos que enderecem os restantes custos de mudança referidos, como a redução dos custos de acesso à informação, de avaliação e de tomada de decisão por parte dos consumidores, tendo também em linha de conta as características comportamentais dos consumidores, nomeadamente a sua racionalidade limitada que os pode levar a sobreavaliar os custos de mudança e à inércia.
71. As Recomendações 2, 4, 5, 7 e 8 do Relatório vão, precisamente, neste sentido, e irão ter o efeito pretendido de aumentar a mobilidade, tornando desnecessária, desproporcional e até contraproducente, uma medida mais intervencionista como a que consta da Recomendação 1, de restringir significativamente as possibilidades de acordar novos pedidos de fidelização com os clientes, ou seja, de reduzir a diversidade de opções e o leque de escolhas à disposição dos clientes.
72. Note-se que a discriminação de preços é indutora de melhorias no bem-estar económico geral na medida em que permite aumentar o output, possibilitando que os segmentos que menos valorizam determinado bem ou serviço o possam adquirir. No limite extremo, existindo apenas um preço uniforme – médio – alguns clientes são excluídos do mercado, ou da qualidade de serviço que lhe está subjacente. Neste sentido, um vetor de preços mais reduzido, conforme previsto na Recomendação 1, resultará inevitavelmente numa redistribuição de efeitos, incluindo entre os vários grupos de consumidores, o que poderá ser globalmente prejudicial ao bem-estar.
73. Este é um aspeto crucial que o Relatório não atende devidamente.
74. Por um lado, defende que mesmo sem a possibilidade de contratualizar novos períodos de fidelização, os operadores terão incentivo em manter a prática de descontos, que seria até reforçada num contexto de maior mobilidade dos clientes. Não se pode dar por garantido, porém, que as políticas de preço dos operadores se ajustem desta forma, ou apenas desta forma. É de supor, aliás, que a manter-se a prática de descontos, ocorram alterações noutras dimensões das ofertas e no vetor de preços, com prejuízo do bem-estar geral (por exemplo, através da redução do leque de escolhas, diminuição de serviços e quantidades oferecidas, menos inovação, entre outras possibilidades).
75. Por outro lado, o Relatório da AdC justifica a existência de períodos de fidelização enquanto instrumento necessário à recuperação de custos incorridos com a instalação do serviço e/ou a subsidiação de equipamentos terminais, devendo a duração do período ser proporcional à amortização desses custos. Trata-se de uma visão demasiado estrita, estática e contabilística de um processo que é iminentemente dinâmico e económico.
76. Efetivamente, quando se afirma (par. 69) *“não [ser] credível entender o alegado desconto oferecido ao cliente como um custo em que incorre o operador, que determina a necessidade de um período de fidelização”*, o que está subjacente é um conceito de custo contabilístico imediato que, desde logo, ignora a necessidade de recuperar igualmente outros custos de investimento, nomeadamente em investigação e desenvolvimento. Adicionalmente, um desconto na mensalidade está associado, na realidade, a custos económicos não visíveis relacionados com o

risco de negócio, a (im)previsibilidade da receita e, em última instância, com o custo de capital e os incentivos ao investimento.¹⁰

77. Mas para além do quadro estrito de recuperação de custos, a (re)fidelição deve ser pensada como um incentivo necessário para investir em esforço de procura de novidades, em ofertas diferenciadoras que criem utilidade para o cliente. O que parece ser, no curto prazo, um ganho espúrio, uma renda, é, de facto, no longo prazo, lucro puro, lucro empreendedor, que paga apenas o esforço continuado de procura de novidades, traduzida em ofertas diferenciadoras, em concorrência diferencial.
78. O lucro empreendedor é sempre um ganho transitório, temporário (neste sentido é uma quase renda), mantendo-se apenas enquanto o empreendedor oferecer, de facto, novidades úteis aos clientes. Uma vez que os seus rivais copiarão a novidade, o empreendedor inovador só conseguirá manter o lucro puro (quase renda) se porfiar em criar continuamente novidades úteis antes dos rivais, mantendo-os a uma certa distância. Apenas o processo concorrencial de criação permanente de novidade permite obter lucro empreendedor permanente, sendo a (re)fidelição um incentivo para esse processo.
79. Em conclusão, no quadro de um mercado concorrencial, que assegure aos clientes informação transparente, completa e facilmente acedível sobre as ofertas, incluindo no que respeita aos períodos de fidelização e encargos associados, e em que a denúncia de contratos e a transferência de clientes entre operadores segue processos agilizados, qualquer intervenção administrativa que vise restringir as possibilidades de acordar com os clientes novos períodos de fidelização — como a que resulta da Recomendação 1 — não se justifica e conduzirá a um resultado económico menos eficiente.

Comentários ao ponto 5 – Outros fatores que constituem barreiras à mobilidade

80. Os fatores apontados neste capítulo são mitigados, essencialmente, com a adoção de práticas que conferem transparência adicional às atualmente seguidas.
81. Como melhor explicitado em sede de comentários às recomendações elaboradas pela AdC (ponto 6 do Relatório), os operadores e/ou a Altice Portugal adotaram ou estão em via de adotar medidas mitigadoras dos efeitos de tais fatores.

Comentários ao ponto 6 – Recomendações ao legislador e à ANACOM

Recomendação 1

Alterar a Lei n.º 5/2004 para que as únicas exceções à proibição da ‘refidelização’ sejam: (i) a subsidiação de novos equipamentos; e (ii) a instalação de novos serviços

¹⁰ Economicamente, a oferta de um desconto em troca de uma fidelização pode ser equiparada ao pagamento de um prémio de seguro contra o desligamento antecipado do serviço (que já constituiria um custo visível, contabilístico).

82. A posição da Altice Portugal relativamente à Recomendação 1 está bem expressa nos comentários acima aos pontos 3 e 4 do Relatório.
83. As novas fidelizações (mesmo que associadas a condições promocionais ou incrementos do produto/serviço oferecido) permitem estabilidade/previsibilidade ao nível do parque de clientes e da receita, o que contribui para a realização de investimentos sustentados e regulares por parte da empresa (plataformas, evolução/manutenção de rede¹¹, qualidade de rede, conteúdos, inovação, diferenciação, atendimento, etc.), pelo que admitir esta prática apenas enquanto forma de recuperação de custos associados a novos equipamentos terminais ou à instalação de novos serviços limita esta dinâmica pró-competitiva.
84. [IIC] [REDACTED]
85. [REDACTED]
- [REDACTED]¹². [FIC]

Recomendação 2

Eliminar a exceção à obrigatoriedade de facultar informação aos consumidores nos contratos celebrados à distância (caso em que o consumidor inicia o contacto)

86. Sem prejuízo de se considerar que existem, já, mecanismos que conferem elevado grau de certeza à decisão de contratar, as medidas que se avizinham com a transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas irão eliminar os problemas detetados pela AdC neste caso, sem necessidade de recomendações acrescidas.

¹¹ Sublinhe-se que só no que respeita à reposição de redes e serviços na sequência de catástrofes naturais, como os grandes incêndios de 2017, a Altice Portugal reinvestiu mais de 20 milhões de euros, a que acrescem os custos associados à suspensão da faturação / emissão de créditos aos clientes com os serviços afetados.

¹² A Altice Portugal salienta o papel decisivo que a sua estratégia de investimento e proximidade tem tido a este propósito, de que são exemplos, entre outros, os investimentos substanciais efetuados na cobertura em fibra ótica do Maciço Central, das Aldeias Históricas ou na Rede Móvel do Gerês, que ascenderam a dezenas de milhões de euros.

Recomendação 3

Prever na lei casos em que a alteração de morada seja uma alteração anormal das circunstâncias na base do contrato. Encarregar a ANACOM de definir critérios

87. Sem prejuízo de a Altice Portugal ter já implementadas medidas relacionadas com a alteração de morada [IIC] [REDACTED] [FIC], importa ter presente que uma medida desta natureza, sem critérios objetivos e suficientemente robustos, abrirá portas a situações de fraude e de aproveitamento dessa situação para promover a cessação dos efeitos do contrato, potencialmente geradoras de elevados prejuízos financeiros para os operadores, quando em situações dessa natureza não se encontrem salvaguardados os pressupostos previstos na lei civil para a resolução do contrato por alteração das circunstâncias.

Recomendação 4

Transpor o Código Europeu com brevidade, em particular de medidas para aumentar a mobilidade e a facilidade de acesso à informação

88. À partida, as medidas que se avizinham com a transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas, nomeadamente as que constam dos artigos 102.º e seguintes, afiguram-se suficientes, para minimizar ou mesmo eliminar os problemas agora detetados pela AdC, sem necessidade de recomendações acrescidas.

Recomendação 5

Estabelecer na lei que todos os mecanismos para a contratação de serviços devem igualmente permitir o seu cancelamento em iguais condições de simplicidade e ónus para o consumidor

89. Os consumidores dispõem de toda a informação necessária para procederem ao cancelamento dos seus contratos.
90. Os procedimentos implementados e largamente divulgados visam, essencialmente, garantir a genuinidade dos pedidos, sob pena da lesão dos interesses dos consumidores.
91. Importa ainda referir que, no âmbito da iniciativa promovida pelo Ministério da Economia, cuja concretização está a ser acompanhada pela Secretaria de Estado do Consumidor, se encontra já em processo de implementação a disponibilização de uma plataforma online para a cessação de contratos de comunicações eletrónicas.
92. Sem prejuízo de tal facto, a Altice Portugal disponibiliza na área de cliente, hoje em dia, um procedimento semidigital para tais finalidades [IIC] [REDACTED] [FIC].

Recomendação 6

Avaliar a duração do contrato necessária à amortização dos investimentos realizados pelo operador

93. Esta recomendação reconduz-nos aos comentários já apresentados acima quanto à perspetiva estática e contabilística com que o Relatório aborda a fidelização, ignorando a necessidade de recuperar outros custos, como os de investimento em investigação e desenvolvimento, e de manter o incentivo ao esforço de inovação e diferenciação, com o objetivo de obter o lucro empreendedor.
94. Mais uma vez, sem prejuízo do reforço das medidas de transparência já referidas anteriormente, existem atualmente diferentes modalidades de duração de contrato (0 meses, 6 meses, 12 meses, 24 meses) e valores de benefícios de fidelização por tipo de oferta, o que proporciona um amplo leque de escolha aos Clientes, não se reconhecendo necessidade para que a ANACOM efetue, para cada oferta, a avaliação sugerida nesta Recomendação.

Recomendação 7

Definir regras que aumentem a transparência na publicitação e divulgação dos encargos

95. A este propósito importa referir que, sem prejuízo da possibilidade de qualquer cliente, conforme determinado pela ANACOM, solicitar a emissão de faturas contendo, entre outra, informação relativa aos encargos resultantes da cessação do contrato durante o período de fidelização, essa informação é já disponibilizada pelos operadores através de diversos canais alternativos.
96. No caso da Altice Portugal, para além da possibilidade de aceder a esta informação através da linha de apoio ao cliente, a mesma é, igualmente, disponibilizada na plataforma da Área de Cliente, disponível online.
97. Importa, ainda, referir que a informação relativa a estes encargos passará a estar, igualmente, acedível por via da já referida plataforma online para a cessação de contratos de comunicações eletrónicas.
98. Sem prejuízo, a Altice Portugal encontra-se a ponderar a possibilidade de passar a disponibilizar esta informação em todas as faturas que emite, independentemente de qualquer pedido por parte dos seus clientes.

Recomendação 8

Analisar a possibilidade de implementar a transferência automática de serviços (mudança liderada pelo novo operador)

99. Sem prejuízo dos procedimentos já existentes, circunscritos aos casos de portabilidade de serviços de voz fixa e móvel, a extensão dos mesmos aos demais serviços de comunicações eletrónicas deve ser avaliada e, necessariamente, adaptada.

100. De particular relevo, passará pela criação de mecanismos de confirmação dos pedidos de transferência, garantindo que os mesmos são espoletados pelos respectivos titulares dos contratos, mitigando eventuais riscos de fraude comercial.
101. O previsto no ponto anterior releva-se, igualmente, de particular relevância, a fim de garantir que os titulares dos contratos se encontram devida e cabalmente informados sobre as consequências da cessação do contrato, nomeadamente no que respeita a eventuais encargos (seja pela cessação antecipada, seja pelos referentes à devolução de equipamentos).
102. Por fim, quaisquer medidas a criar sobre esta matéria, deverão, obrigatoriamente, ter em consideração as infraestruturas dos operadores, bem como a necessidade de operações no terreno, nomeadamente, por exemplo, para recolhas de equipamentos.