



RESPOSTA DA VODAFONE PORTUGAL

AO

**RELATÓRIO SOBRE A FIDELIZAÇÃO NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
TELECOMUNICAÇÕES**

Lisboa, 29 de janeiro de 2020

A Vodafone Portugal – Comunicações Pessoais, S.A. (“Vodafone” ou “Empresa”), com sede social na Avenida D. João II, n.º 36, Parques das Nações, 1998-017 Lisboa, tendo tomado conhecimento, através do Comunicado n.º 23/2019, publicado em 9 de dezembro na página eletrónica da Autoridade da Concorrência (“AdC” ou “Autoridade”), do Relatório sobre a Fidelização nos Contratos de Prestação de Serviços de Telecomunicações (“Relatório”), nos termos do qual são apresentadas oito recomendações, vem, pela presente, apresentar os seus comentários ao referido Relatório.

I. Introdução

Em 09.12.2019, na sequência da análise que realizou ao setor das telecomunicações, a AdC publicou o Relatório intitulado “A Fidelização nos Contratos de Prestação de Serviços de Telecomunicações”, onde identificou o que entendeu serem vulnerabilidades em termos de concorrência, tendo-se centrado nas fidelizações existentes na oferta dos serviços de comunicações eletrónicas e nos custos de mudança.

Considera a Autoridade que a reduzida mobilidade dos consumidores se deve, sobretudo, à atual política de fidelização dos Operadores, agravada pela prática generalizada de refidelizações.

Nessa medida, a AdC formula um conjunto de oito recomendações dirigidas ao legislador e ao regulador setorial, que vê como aptas a mitigar as preocupações concorrenciais identificadas e a promover a mobilidade dos consumidores e a dinâmica concorrencial do setor.

A Vodafone discorda em absoluto da avaliação realizada pela Autoridade ao mercado das comunicações eletrónicas - o qual, como se verá, é reconhecidamente competitivo -, bem como do enquadramento do tema das fidelizações. Com efeito, constata-se que a AdC opta por desvalorizar as inegáveis vantagens que a existência de fidelizações origina para a oferta de serviços de comunicações eletrónicas e para os consumidores, preferindo enquadrá-la como um dos principais motivos pelos quais os clientes não mudam de operador.

A Vodafone não pode deixar de assinalar que tal visão é essencialmente simplista, não levando em linha de conta um conjunto de fatores de grande peso em qualquer avaliação do setor. Desde logo, e a título de exemplo, o Relatório parece ignorar que os consumidores portugueses são altamente sofisticados e informados e que procuram e valorizam ofertas adaptadas às suas necessidades. Por esse motivo, disponibilizando os operadores de comunicações eletrónicas, pelo menos, desde julho de 2016, várias opções em termos de duração da fidelização (ou seja, sem fidelização, fidelização de seis meses, de 12 meses ou de 24 meses), os consumidores escolhem aquela que mais se adequa às suas

necessidades (na maioria dos casos, fidelização superior a 12 meses), não sendo esta decisão motivada por qualquer suposta restrição à mobilidade.

Pelo contrário, a Autoridade pretende fazer crer que existe em Portugal um problema em torno desta prática, cujo prazo máximo é expressamente previsto pela legislação nacional e pelo Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11.12.2018) e em linha com a generalidade dos países europeus.

Inexistindo “circunstâncias ou condutas que afetem a concorrência no setor analisado” (nos termos do artigo 62.º da Lei da Concorrência, Lei n.º 19/2012, de 8 de maio), as recomendações propostas pela AdC são desnecessárias, desproporcionadas e desrazoáveis, como a Vodafone demonstrará de seguida.

II. Enquadramento

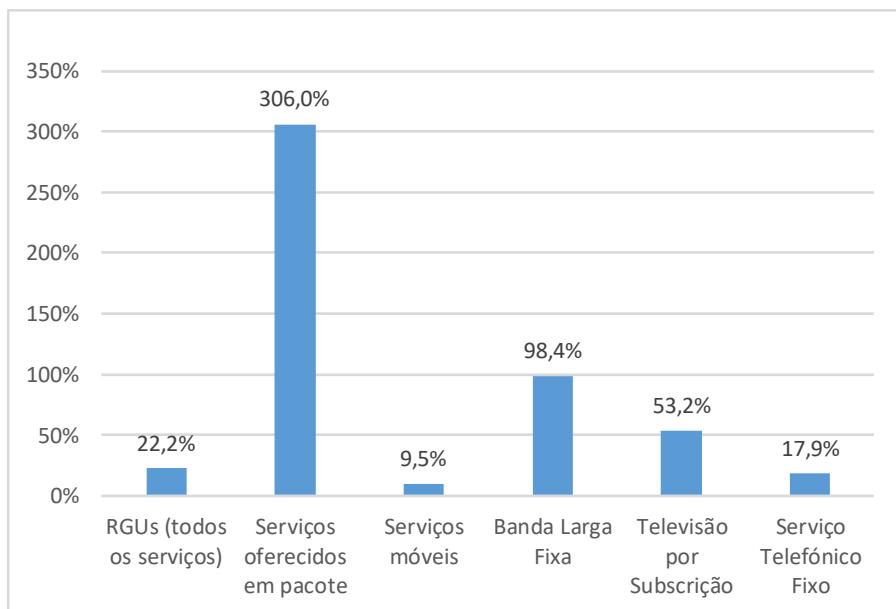
A. Caracterização do setor das comunicações eletrónicas em Portugal

A Vodafone começa por assinalar a sua estranheza face à ausência, no Relatório a que se responde, de qualquer análise do setor português das comunicações eletrónicas, em particular, das suas principais características, do contexto económico e tecnológico, das dinâmicas concorrenenciais, entre outras, exercício que se reputa essencial para a avaliação da dinâmica competitiva deste setor, bem como para a identificação de supostas “preocupações jusconcorrenciais” e formulação de recomendações.

Nesta medida, a Empresa procederá, de seguida, a uma breve caracterização do setor.

O setor das comunicações eletrónicas em Portugal caracteriza-se pela sua elevada contestabilidade, por preços competitivos e elevados volumes de investimento e grau de inovação. A competitividade do mercado português é, de resto, reconhecida por diversos indicadores publicados pela ANACOM e pela Comissão Europeia (“CE”).

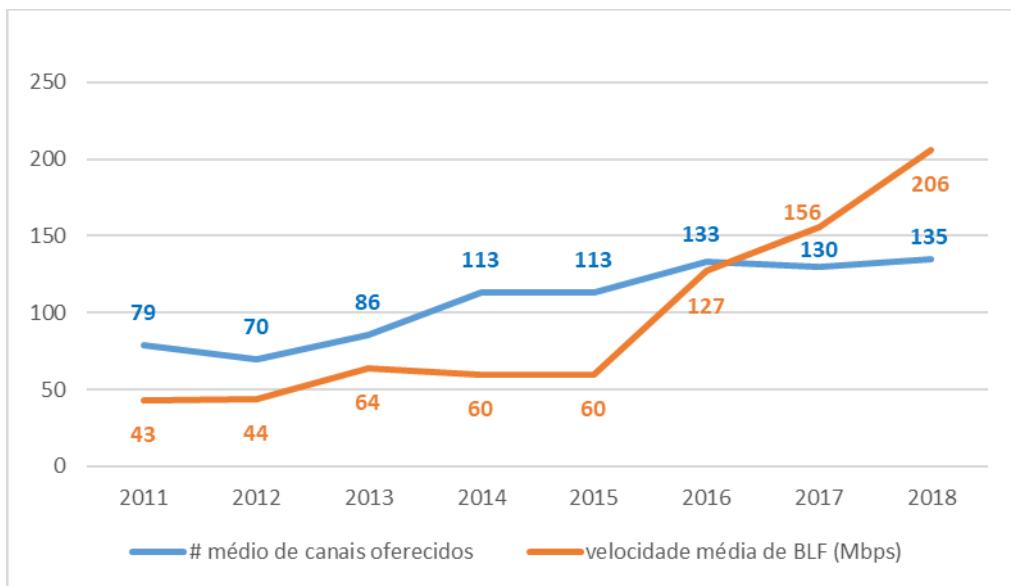
Em *primeiro lugar*, verifica-se uma **adesão crescente** da população portuguesa a **todos os principais serviços prestados pelos operadores de comunicações eletrónicas**, tendo o crescimento da base de clientes (residenciais e não residenciais) variado entre os +9,5% (serviço móvel) e os +306% (serviços oferecidos em pacote) no período entre 2009 e 2018.

Figura 1 - % Crescimento de clientes (2009-2018)

Fonte: ANACOM.

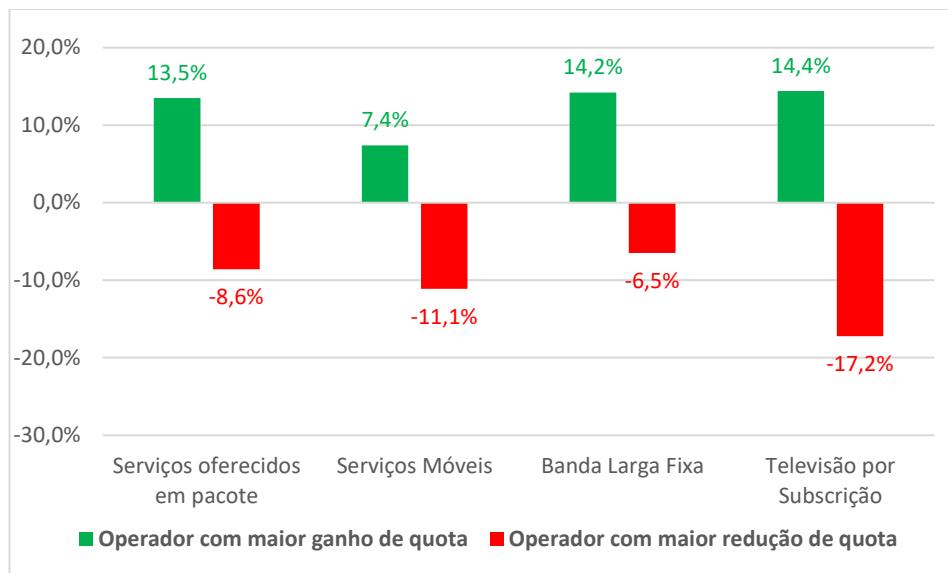
Nota: Os valores indicados para os Serviços Móveis, Banda Larga Fixa, Televisão por Subscrição e Serviço Telefónico Fixo incluem ofertas *stand-alone* e em pacote. As variações constantes do gráfico resultam da comparação entre os valores apurados para os anos de 2009 e 2018.

A aludida adesão está associada não apenas à valorização que os consumidores e empresas nacionais fazem da oferta de serviços disponibilizada pelos operadores, mas igualmente à constante aposta que estes realizam na melhoria da qualidade das suas redes e ofertas em linha com as necessidades, atuais e expectáveis, dos seus clientes.

Figura 2 – Aposta na melhoria das ofertas comerciais

Fonte: ANACOM

Em segundo lugar, o setor das comunicações eletrónicas caracteriza-se por uma forte variabilidade das quotas dos diferentes operadores para os diferentes serviços, com alterações que variam entre os -17,2% e os +14,4% entre 2010 e 2018, o que evidencia a mobilidade dos clientes, contrariando uma suposta situação de estagnação e de estabilidade das quotas de mercado dos operadores.

Figura 3 - Maiores variações de quota de mercado (2010-2018)

Fonte: ANACOM.

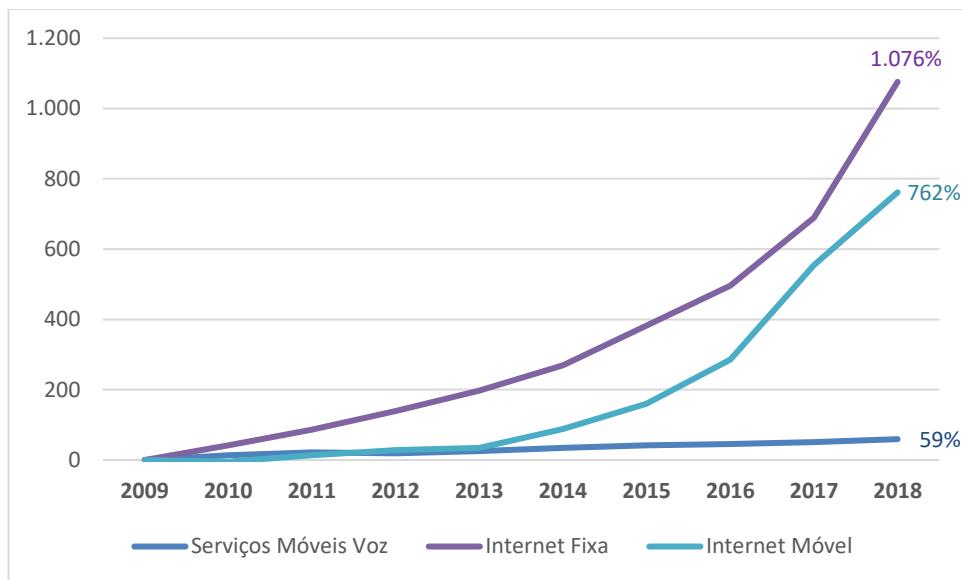
Nota: A variação de quota para serviços oferecidos em pacote incide sobre o período de 2011 a 2018.

Refira-se por exemplo, o caso da Vodafone que, tendo tido o seu foco inicial no mercado de comunicações móveis, é hoje em dia o operador que mais cresce em termos de quota nos serviços de comunicações fixas, **[IIC] SEGREDO DE NEGÓCIO [FIC]**.

Em terceiro lugar, no período analisado, as receitas globais do setor diminuíram, de forma consistente, em cerca de 21,4%.

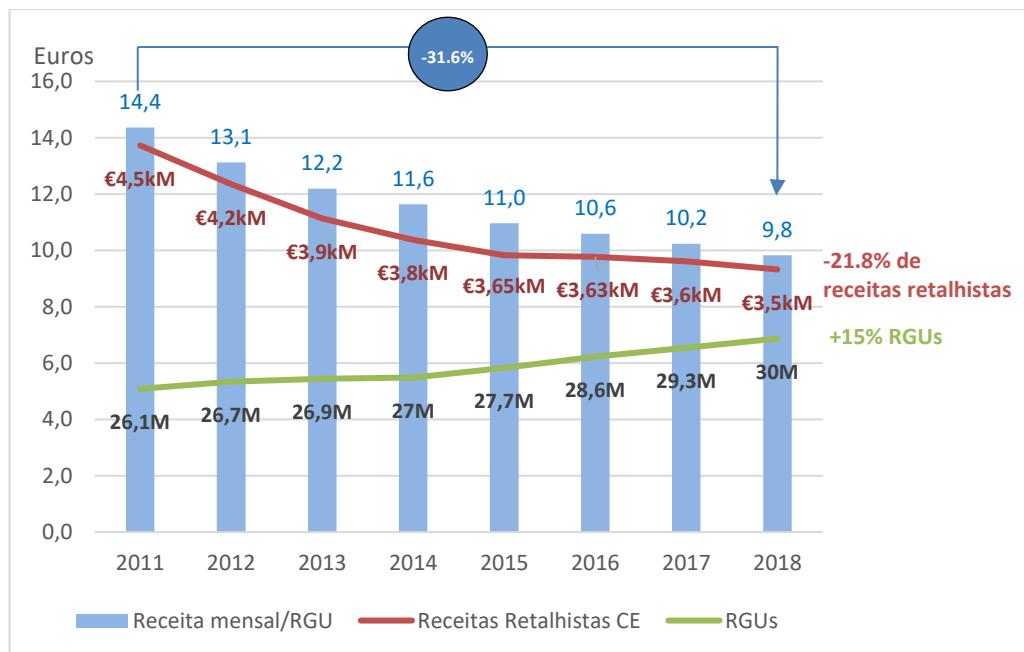
Todavia, tal quebra de receitas não resulta de uma redução da quantidade dos serviços prestados, tendo-se verificado, pelo contrário, um crescimento significativo das unidades geradoras de receita ou RGUs¹ (+15%) e da utilização dos diversos serviços (variando entre os +59% dos serviços móveis de voz e os +1.076% de tráfego efetuado por acessos de banda larga fixa).

¹ Revenue Generating Units.

Figura 4 - % de Crescimento de Tráfego face a 2009

Fonte: ANACOM.

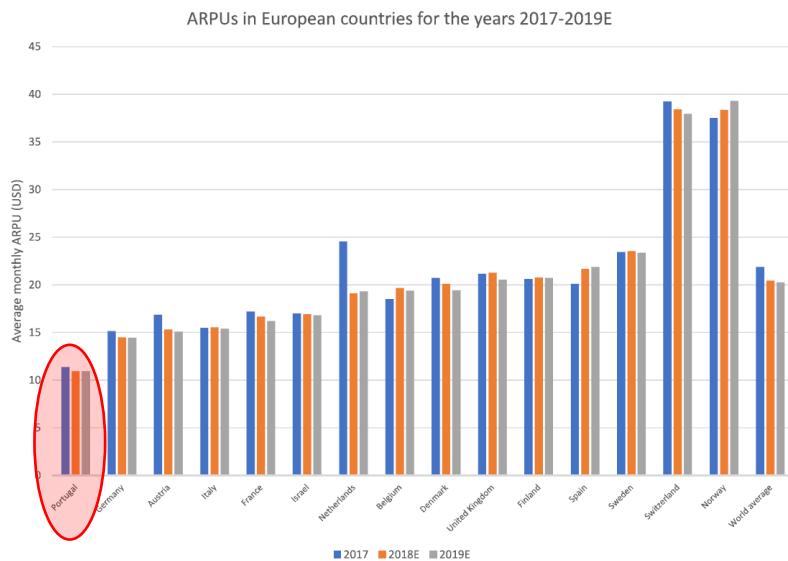
A quebra de receitas deveu-se, outrossim, a uma redução da receita média por RGU (-31,6%) e, consequentemente, a uma melhoria das condições de acesso e utilização dos clientes por via da redução do preço pago por estes.

Figura 5 - Evolução de Receitas, RGUs e Receita Média

Fonte: ANACOM.

A receita média por cliente em Portugal é, de resto, das mais baixas a nível europeu.

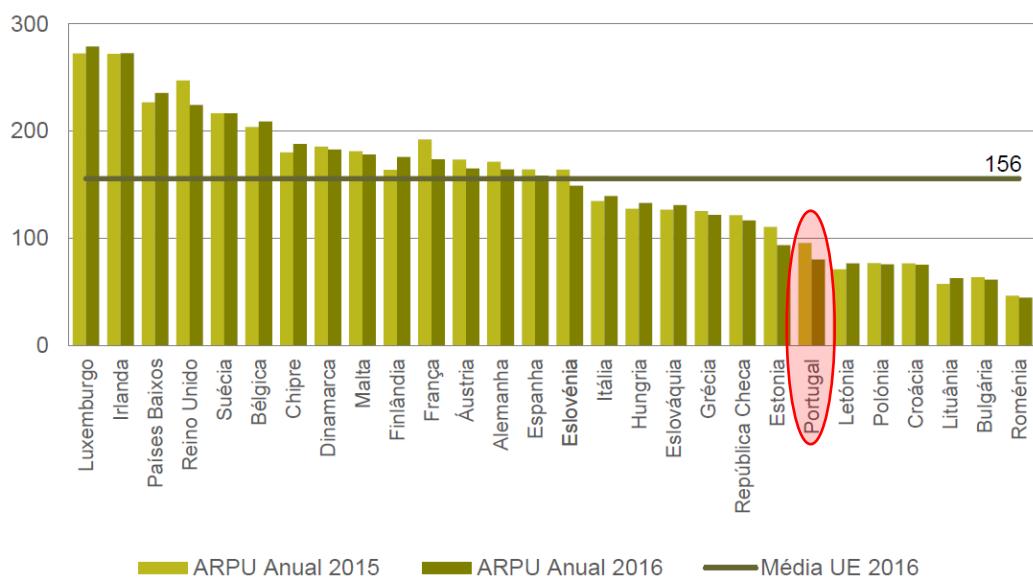
Figura 6 – Receita média mensal por utilizador 2017-2019E



Fonte: NERA Economic Consulting (gráfico constante da pronúncia da MEO à consulta pública sobre a definição do procedimento de atribuição da faixa dos 700 MHz e outras faixas).

Os dados do regulador setorial português confirmam esta realidade.

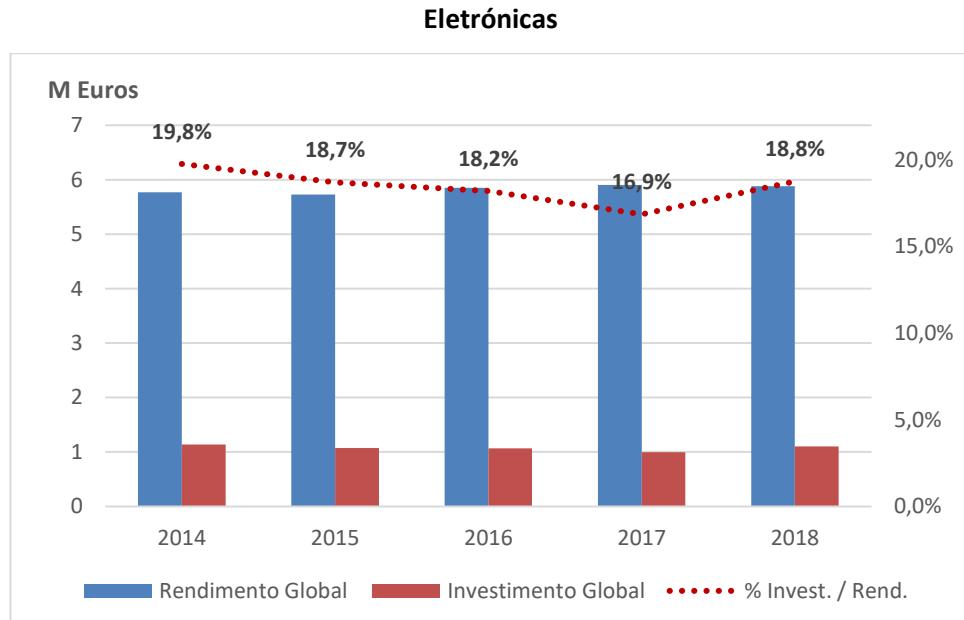
Figura 7 – Receita média anual por utilizador de serviços móveis na UE 2015-2016



Fonte: ANACOM.

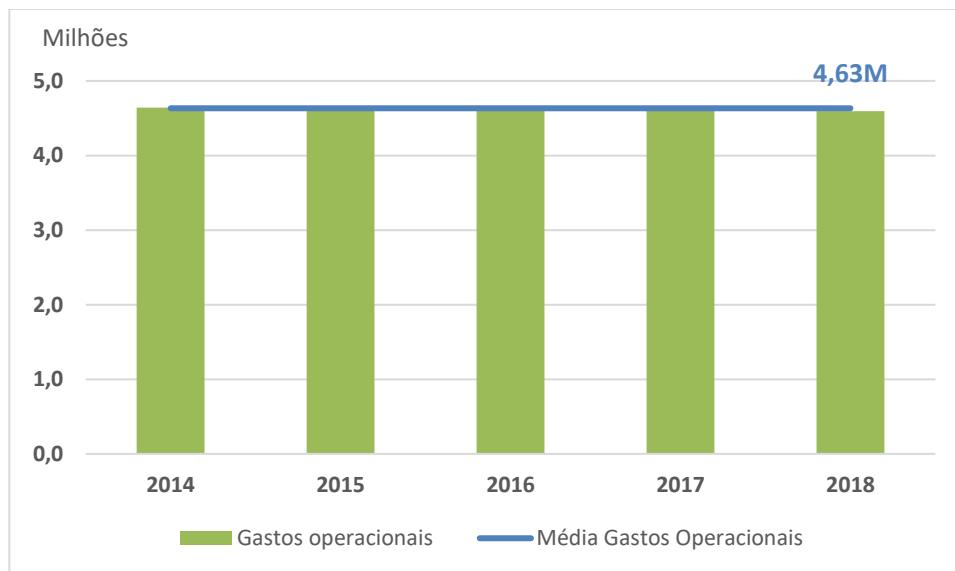
*Em quarto lugar, e não obstante o decréscimo das receitas e da receita média por RGU, o mercado português manteve a **aposta sistemática na inovação das suas redes e serviços, investindo fortemente nas suas infraestruturas** e mantendo o foco na qualidade dos serviços prestados aos seus clientes, o que obriga à manutenção de elevados níveis de investimento e de gastos operacionais.*

Figura 8 - Evolução de Rendimentos e Investimentos² do Setor das Comunicações Eletrónicas



Fonte: ANACOM.

² Segundo a ANACOM, esta rubrica inclui investimento em ativos fixos tangíveis e intangíveis, realizado e em curso, de todas as empresas que integram o setor das comunicações em Portugal, assim como os encargos no âmbito de contratos com clientes. Os valores divulgados respeitam à atividade global das empresas prestadoras, ou seja, a comunicações eletrónicas e outros serviços eventualmente prestados por estas.

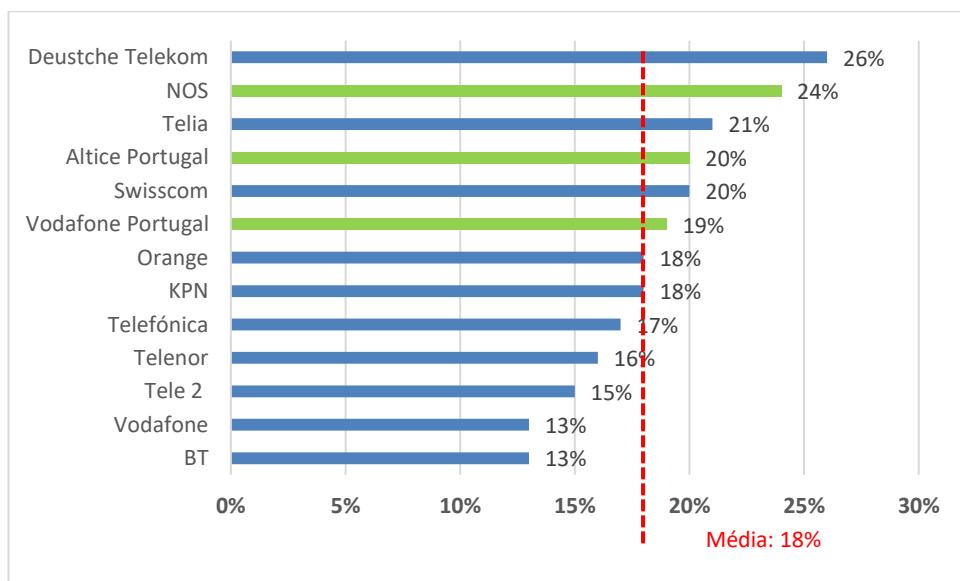
Figura 9 - Evolução dos Gastos Operacionais do Setor das Comunicações Eletrónicas

Fonte: ANACOM.

Os níveis de investimento dos operadores de comunicações eletrónicas presentes em Portugal são dos mais elevados a nível europeu.

Figura 10 – Nível de Investimento sobre Receitas das 10 maiores empresas do índice

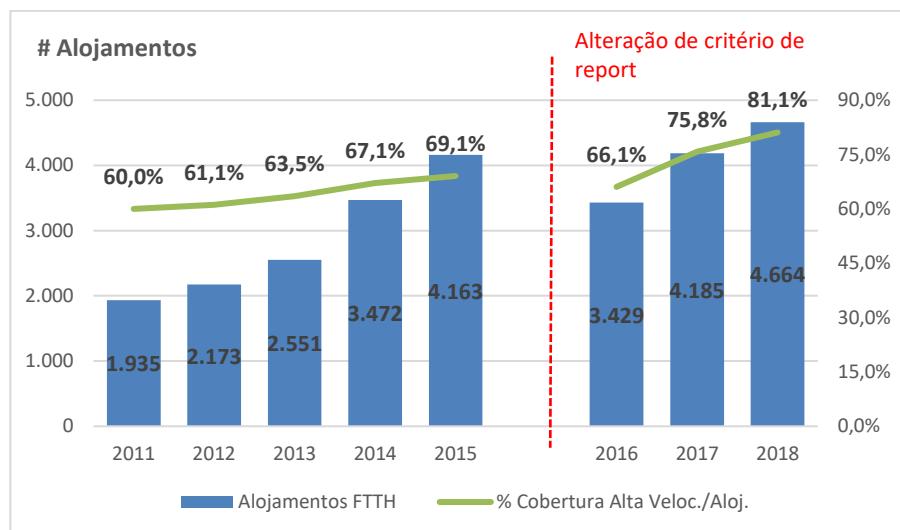
EURO STOXX Europe 600 Telecommunications e empresas nacionais



Fonte: EURO STOXX Europe 600 Telecommunications.

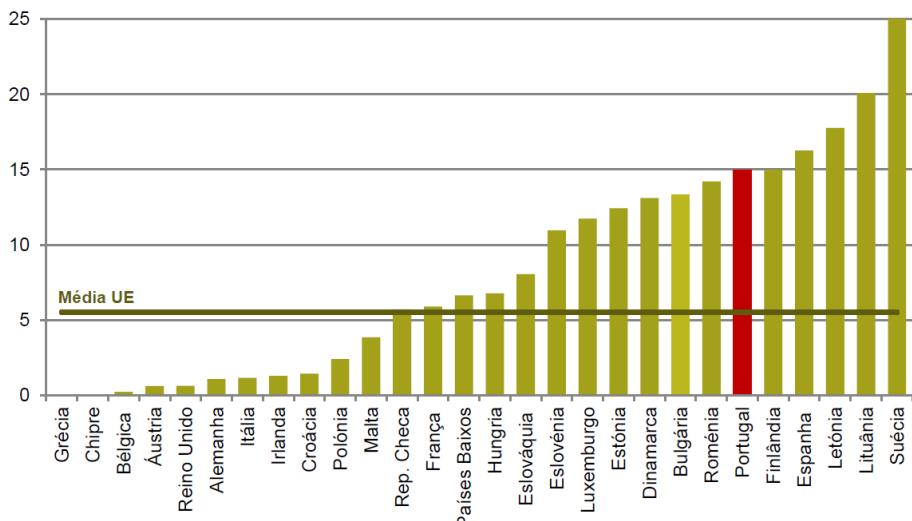
Estes níveis de investimento materializaram uma significativa aposta na expansão da cobertura de redes de nova geração e alta velocidade dos diversos operadores, em particular, das redes de fibra ótica.

Figura 11 - Evolução de Cobertura Alojamentos com FTTH e Alta Velocidade

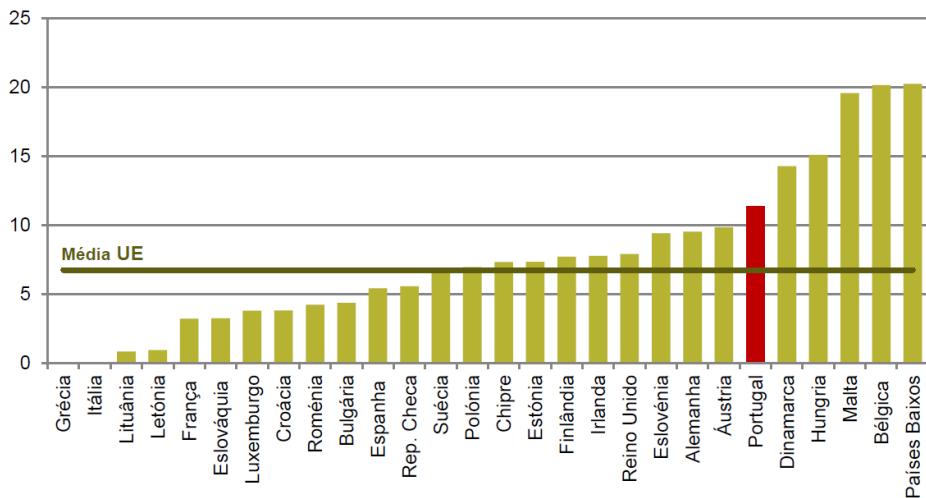


Fonte: ANACOM.

O reforço de investimento conduziu, igualmente, a que Portugal registasse um dos maiores níveis de adesão a redes de alta velocidade (sendo o sexto país com mais acessos por habitante, quer em fibra ótica, quer em cabo DOCSIS 3.0), o que demonstra a apetência dos consumidores portugueses pela inovação tecnológica.

Figura 12 – Acessos FTTH por 100 habitantes na UE28, em julho de 2018

Fonte: ANACOM.

Figura 13 – Acessos cabo por 100 habitantes na UE28, em julho de 2018

Fonte: ANACOM.

O nível de inovação e sofisticação existente no setor é também evidenciado no relatório “Digital Economy and Society Index 2019” da CE, onde Portugal surge com elevados níveis de cobertura de redes móveis 4G (96% vs 94% da média europeia) e de adesão de banda larga rápida (56% vs 41%, sendo o país com o sétimo maior nível de adesão) e ultrarrápida (50% vs 20%, com o segundo maior nível de adesão).

Em suma, os referidos (i) níveis crescentes de adesão às ofertas de serviços de comunicações eletrónicas, (ii) a melhoria das condições das ofertas; (iii) a forte variabilidade das quotas de mercado

dos operadores; (iv) as receitas globais decrescentes e custos operacionais constantes; (v) a receita média por RGU decrescente e abaixo da média europeia; (vi) o contínuo investimento na expansão de redes de última geração e (vi) os níveis de investimento significativos são fortes indicadores de uma **elevada dinâmica competitiva e contestabilidade deste setor**, pelo que a Vodafone não pode concordar com as ilações que a AdC retirou dos indicadores que utilizou para concluir pela falta de competitividade, estagnação e existência de barreiras à mudança dos clientes do setor das comunicações eletrónicas.

Tal contrasta com o retrato efetivamente verificado e internacionalmente reconhecido, comprovado pelos diversos relatórios publicados pelo regulador setorial, onde Portugal surge como um dos países mais competitivos e inovadores em matéria de comunicações eletrónicas.

B. Racional económico das fidelizações nos contratos de serviços de comunicações eletrónicas

O Relatório ignora, igualmente, os benefícios/vantagens que as fidelizações traduzem tanto para os consumidores, como para os operadores de comunicações eletrónicas, limitando-se a Autoridade a referir que os “operadores alegam que permite oferecer descontos nos preços dos equipamentos, na ativação/installação e fornecimento de serviços” (p. 2 do Relatório).

Por entender ser relevante para a análise da questão, a Vodafone procederá, seguidamente, a uma explicação sucinta do racional económico das fidelizações nos contratos de serviços de comunicações eletrónicas.

Conforme já assinalado, o nível de inovação e de competitividade no setor das comunicações eletrónicas é muito elevado, o que se manifesta pela diversidade de produtos e serviços que os operadores colocam à disposição dos consumidores e, bem assim, na exceléncia das infraestruturas de comunicações que servem o País.

Estes níveis de cobertura são o resultado de **investimentos muito significativos** que, de forma contínua e consistente, muitas vezes em contracírculo com as receitas, têm sido efetuados pelos operadores, em particular pela Vodafone³.

Este mercado, profundamente inovador e dinâmico, permite a massificação do acesso a todo o tipo de redes e serviços, tendo o consumidor português a possibilidade de efetuar escolhas livres e

³ Estes investimentos irão, aliás, ser reforçados a curto e médio prazo, com o plano de implementação do 5G para 2020, que exigirá um avultado investimento, nomeadamente, na aquisição de espectro e na construção de novas infraestruturas para dar resposta às crescentes necessidades de tráfego de dados que a constante evolução da sociedade da informação implica em linha com a implementação do 5G e da *gigabit society*.

conscientes, mediante a prévia avaliação de todas as características dos serviços: preço, qualidade, inovação, comodidade e mobilidade.

A massificação da utilização de redes e serviços é, por outro lado, o resultado direto dos preços praticados pelos operadores no âmbito dos serviços que disponibilizam ao público, que, na sua grande maioria, são subsidiados e contemplam a atribuição de descontos aos clientes no que concerne à aquisição de equipamentos e à prestação de serviços, bem como às componentes da instalação e da ativação dos serviços.

Ora, tal subsidiação da aquisição de equipamentos, dos tarifários, dos custos de instalação e de ativação é apenas possível por serem celebrados contratos com períodos de fidelização em que os benefícios concedidos têm como **contrapartida a permanência dos consumidores por um determinado período de tempo necessário para recuperar os custos incorridos para a prestação de serviços inovadores** (como os atualmente existentes), diluindo esses custos pelo período de fidelização do cliente à oferta.

Com efeito, no caso das ofertas em que não são cobradas taxas de instalação e ativação e/ou atribuídos descontos, não pode ser exigido às operadoras que suportem os custos inerentes à prestação dos serviços sem que haja garantia quanto ao retorno financeiro do seu investimento e dos custos intrínsecos à sua prestação. Nessa medida, os períodos de fidelização conferem aos operadores uma margem de segurança quanto ao retorno do investimento por eles efetuado. De facto, estes só podem oferecer condições comerciais de excelência aos seus clientes, não sendo resarcidos no imediato, caso tenham a garantia de que esse investimento será recuperado pela permanência na rede ou, no limite, pelo valor a suportar pelo cliente em caso de cessação antecipada do contrato.

Os contratos de fidelização visam, assim, dar resposta à procura efetiva de serviços de comunicações eletrónicas, permitindo a **redução dos encargos de entrada** (custos de instalação, ativação e disponibilização de equipamentos) **dos clientes na adesão aos diferentes serviços**, bem como a **disponibilização de descontos e ofertas de serviços inovadores** em benefício dos consumidores e das empresas portuguesas.

Resulta, por isso, evidente que o período de fidelização acordado com o cliente tem sempre, como contrapartida, a concessão de uma vantagem ou benefício.

Importa, igualmente, assinalar que, para além dos benefícios diretamente concedidos ao consumidor, existe um conjunto de custos que são suportados pelos operadores (nomeadamente pela Vodafone) na angariação da sua base de clientes e na disponibilização dos serviços, custos estes que devem ser resarcidos. Estes custos referem-se, em concreto, a:

- (i) **Custos de instalação**, que variam segundo a tecnologia de suporte e as condições técnicas e físicas do local da prestação do serviço – designadamente os custos com a instalação física do serviço propriamente dita, a deslocação das equipas técnicas, os trabalhos de intervenção de complexidade variável em função da estrutura do prédio, entre outros; e
- (ii) **Custos de angariação e ativação**, que se consubstanciam no custo administrativo que a entrada do cliente representa para a Vodafone, designadamente os custos comissionais e os relativos às equipas comerciais, os custos com o tratamento de documentação, em particular, com a digitalização e o arquivo, os custos com a constituição, dimensionamento e manutenção dos serviços de **call center** (24 horas/7 dias) e de BackOffice, entre outros.

Os períodos de fidelização conferem, assim, aos operadores um nível de certeza, segurança e previsibilidade quanto ao retorno do investimento por estes efetuado.

Em suma, **a existência de períodos de fidelização não deve ser encarada como um ónus, mas antes como um benefício que é atribuído aos consumidores**, que possibilita a existência de ofertas diferenciadas, diversificadas, a um preço reduzido, e que potencia a concorrência e a dinâmica do mercado.

Os contratos com períodos de fidelização garantem, igualmente, uma relação temporal que permite diminuir o risco intrínseco dos operadores na **remuneração do investimento**, a qual resulta, necessariamente, em menores custos de capital e, consequentemente, numa maior capacidade financeira para a prestação de serviços a preços mais competitivos.

A fidelização também contribui para a segmentação de um mercado heterogéneo, onde a procura é bastante dinâmica e variável entre os diferentes segmentos da população e os operadores visam sistematicamente atender a esse dinamismo e variabilidade.

A segmentação de mercado operada pelos programas de fidelização resulta, assim, **numa melhoria do bem-estar do consumidor**, dado que reúne as condições indispensáveis à utilização de todo o potencial da tecnologia por todas as franjas da população, fomentando, nessa medida, o acesso a serviços inovadores com forte impacto na disseminação da evolução tecnológica pela população e modernização e digitalização da economia portuguesa.

Os contratos com períodos de fidelização e a contratualização de serviços em pacote também permitem refletir nos consumidores ganhos de eficiência intrínsecos à indústria. Com efeito, sendo as comunicações eletrónicas uma indústria caracterizada por significativas **economias de escala e de gama**, a contratualização de vários serviços por um período razoável permite o estímulo de uma

procura incremental de serviços, a recuperação eficiente dos custos e, consequentemente, a transferência dessas vantagens para o consumidor.

Importa, igualmente, equacionar se a remoção do período de fidelização dos contratos não resultaria num encarecimento dos preços de entrada dos clientes de serviços de comunicações eletrónicas (os quais, reitere-se, são atualmente nulos ou inexistentes), encarecimento esse que pode ser de tal modo expressivo que poderá levar à exclusão de várias franjas da população nacional, nomeadamente dos estratos sociais mais desfavorecidos.

As consequências para estes estratos da população seriam mais críticas por contribuírem para uma intensificação da sua exclusão social, em vez de contribuírem para o aumento da sua literacia digital. A crescente aposta do Governo português na digitalização dos serviços do Estado como forma de promoção da coesão territorial e do acesso uniforme aos serviços, eliminando as assimetrias estruturais das diferentes regiões do País, ficaria, dessa forma, posta em causa.

Tal traduzir-se-ia, igualmente, numa ineficiência significativa e, mais grave, evitável do ponto de vista económico dado que a limitação da liberdade de escolha teria um impacto negativo no nível de utilidade e no bem-estar dos consumidores.

[IIC] CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS INTERNAS SOBRE A EVOLUÇÃO DO MERCADO [FIC]

Como se verá abaixo, os benefícios associados às **refidelizações**, em particular, os descontos, são uma forma de garantir ao cliente a prestação de serviços a preços mais competitivos que os praticados em novas adesões.

Tais práticas traduzem a valorização que os operadores fazem da aposta numa relação contínua e dinâmica com os seus clientes, sendo este o meio privilegiado para apresentarem propostas mais inovadoras tecnologicamente ou com mais serviços, mesmo para clientes que não acompanhem de forma atenta a evolução das ofertas comerciais, melhorando ou incrementando os serviços acessíveis por estes a condições mais vantajosas. Consequentemente, há um benefício intrínseco das refidelizações mesmo para os clientes que estejam satisfeitos com o seu operador, uma vez que estas iniciativas se traduzem numa melhoria das condições de prestação dos serviços.

As refidelizações são também promotoras de emprego, uma vez que suportam um conjunto de atividades comerciais relacionadas com a adequação e otimização dos perfis específicos de consumo dos diferentes clientes às condições tarifárias aplicáveis, sendo tais atividades levadas a cabo por uma vasta rede comercial de agentes, revendedores e empresas especializadas que apostam na flexibilização de horários, contribuindo, assim, para uma maior empregabilidade de recursos humanos com disponibilidades distintas. Neste último, referimo-nos em particular a empresas de *call center* que

se localizam também fora dos maiores centros urbanos, sendo estruturais para as economias locais, por via da empregabilidade e, consequentemente, atração da população e para a sua fixação.

III. Vulnerabilidades em termos de concorrência identificadas pela AdC

A. Preços mais elevados do que na União Europeia

De acordo com o Relatório (p. 3), a “evolução e o nível de preços dos serviços de comunicações eletrónicas em Portugal compararam desfavoravelmente com os verificados na União Europeia. Portugal exibe preços significativamente mais elevados que a média da UE (e.g., preços de serviços de comunicações 19,7% superiores aos da UE) e esta diferença tem vindo a aumentar”.

Para a comparação entre os preços praticados em Portugal e no resto da Europa, a Autoridade recorre a duas fontes: (a) o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor e para os serviços de comunicações eletrónicas, publicado pelo Eurostat e (b) os estudos da CE intitulados “Fixed Broadband Prices in Europe 2018” e “Digital Economy and Society Index Report 2019”.

Contudo, a Vodafone não pode concordar com a conclusão da AdC, uma vez que a análise feita das referidas fontes para determinar o efetivo nível de preços praticado em Portugal comporta falhas e inconsistências, existindo, igualmente, um conjunto de indicadores que comprovam precisamente o contrário, como se demonstrará de seguida.

O **Índice de preços publicado pelo Eurostat** mede unicamente as variações do preço de um cabaz de consumo ao longo do tempo, não tendo em consideração os valores absolutos de base para o cálculo das variações homólogas. Este indicador não analisa, assim, se os preços praticados em Portugal são, em termos absolutos e de acordo com os valores efetivamente pagos pelos clientes, superiores ou inferiores aos praticados nos outros países da Europa. Caso o tivesse feito, concluiria que, como demonstrado acima (**Figuras 6 e 7**), que o nível de preços praticado em Portugal é significativamente inferior à média europeia.

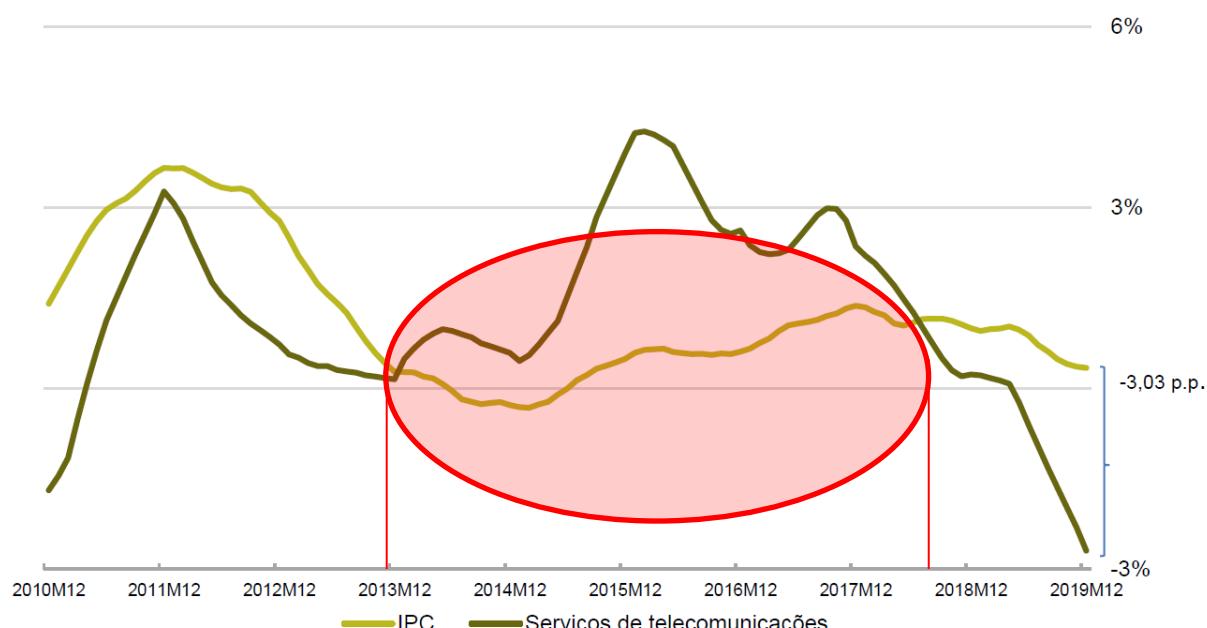
Para além da lacuna referente à aferição dos níveis de preço, ao medir a variação nominal anual ou mensal do preço das ofertas comerciais disponibilizadas pelos operadores, o índice do Eurostat não capta os ganhos intrínsecos do surgimento de novas ofertas que, agregando serviços que anteriormente eram adquiridos individualmente, os disponibiliza em pacote com um elevado desconto face à aquisição individual de serviços. Esta limitação é extremamente relevante no caso português, uma vez que o período utilizado na análise da AdC (2011 a 2018) é exatamente o período de

implementação da convergência fixo-móvel em Portugal e do surgimento de ofertas inovadoras que incluíram os serviços móveis nas ofertas em pacote.

A este respeito, veja-se que a evolução do índice das comunicações eletrónicas compara desfavoravelmente com a evolução do índice de preços geral exatamente no período em que as ofertas convergentes foram introduzidas no mercado. Ora, este comportamento decorre das limitações da metodologia de apuramento dos índices e não da variação do nível de preços efetivamente praticado, o qual está espelhado na evolução de receita por RGU acima indicada.

Observe-se também que, nos anos recentes e com a estabilização do impacto da convergência no mercado, o índice de preços das comunicações tem evoluído abaixo do IPC geral.

Figura 14 – Taxa de variação média dos últimos doze meses do IPC e dos preços das telecomunicações



Fonte: ANACOM, Evolução dos preços das telecomunicações - dezembro de 2019.

Como acima demonstrado (**Figura 5**), a convergência de serviços levou a **reduções das receitas retalhistas dos operadores e da receita média por cliente** no período idêntico à análise dos dados do Índice do Eurostat (2011 a 2018), não obstante a **contínua adesão a ofertas de serviços de comunicações eletrónicas e da intensificação do consumo destes serviços**.

O conhecimento por parte dos consumidores portugueses das vantagens significativas decorrentes da subscrição de ofertas de serviços em pacote, entre os quais, o desconto significativo face à contratualização individualizada de serviços, a comodidade de ter apenas um fornecedor de serviços, a previsibilidade ao nível da despesas mensais e o acesso a serviços inovadores com baixos (ou

reduzidos) custos de entrada, resultou numa **adesão em massa a estas ofertas e às poupanças expressivas que as mesmas possibilitam**, como demonstra a evolução da adesão a estas ofertas de 41% em 2010 para 93,7% em 2018, bem como a **indicação de “Mais barato/Preços mais baixos” como principal fator de escolha do operador.**

Em suma, o **Índice do Eurostat é um índice macroeconómico que não permite analisar a realidade do setor das comunicações eletrónicas em Portugal**.

No que diz respeito à análise desenvolvida pela CE nos **estudos “Fixed Broadband Prices in Europe 2018” e “Digital Economy and Society Index Report 2019”**, importa notar que os valores apurados para os preços praticados em Portugal são calculados com base numa valorização de diferentes perfis de consumo de serviços de comunicações eletrónicas, através do recurso às ofertas públicas que minimizam o nível de despesa para os ditos perfis de utilização.

Ora, estes estudos não apenas utilizam unicamente ofertas públicas (negligenciando as condições privilegiadas das ofertas disponibilizadas pelos operadores para a subscrição conjunta de serviços que não se enquadram nos perfis determinados pela CE ou a disponibilização de ofertas comerciais específicas para efeitos de refidelização), como os perfis de utilização propriamente ditos em nada correspondem à realidade portuguesa.

Esta desadequação dos perfis de consumo face ao perfil de consumo nacional tem um claro impacto na análise em causa, uma vez que uma alteração ligeira dos mesmos implica resultados antagonicamente opostos aos publicados pela CE.

Por esse motivo, a ANACOM, reconhecendo as limitações intrínsecas à metodologia utilizada no estudo em causa, procurou aperfeiçoar os resultados do mesmo através da realização de um outro que, embora assente em pressupostos idênticos, utilizava perfis de utilização adequados aos padrões de consumo nacionais. As conclusões deste estudo, realizado em julho de 2016 e publicado no relatório “Setor das Comunicações 2016”, colocavam **Portugal entre os países com os preços mais baixos**⁴, mesmo tendo em consideração o efeito da paridade de poder de compra e da taxa de imposto de valor acrescentado aplicado em Portugal⁵.

Resulta do exposto que os estudos nos quais a AdC sustenta que Portugal tem “preços significativamente mais elevados que a média da UE” têm **importantes limitações que inquinam necessariamente a análise contida no Relatório**.

⁴ Cfr. p. 357 do relatório disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1409782>.

⁵ Estes fatores prejudicam a posição relativa do País face a uma comparação nominal de preços e que são fatores exógenos à área de atuação dos operadores de comunicações eletrónicas e das suas ofertas comerciais.

Nesse sentido, com o objetivo de contribuir para uma análise que permita uma comparação fidedigna do nível de preços dos serviços de comunicações eletrónicas praticados em Portugal face aos restantes países europeus, **a APRITEL, em conjunto com a Deloitte, promoveu um estudo** que não padece das limitações acima identificadas aos dados do Eurostat e da CE.

Para a comparação dos preços, o estudo efetuado pela Deloitte utilizou a metodologia de “oferta predominante”, que toma por base produtos e serviços comparáveis de operadoras de comunicações eletrónicas noutros países, e que se traduziu, em traços gerais, nas seguintes fases:

1. Oferta Base: definição de oferta base para comparação, considerando todas as características que a constituem;
2. Seleção de países: seleção de países comparáveis e de operadores com representatividade de 80% do mercado;
3. Levantamento de dados: identificação do preço equivalente à oferta base considerando as ofertas de operadores de outros países; e
4. Agregação e análise: sistematização da informação e agregação por país para comparação de preços.

Os países considerados no estudo resultaram da aplicação de diversos filtros, como a disponibilidade de informação na OCDE (tendo-se excluído a Bulgária, a Croácia e a Finlândia), a remoção de *outliers* em termos de área e densidade populacional (tendo-se excluído o Chipre, a Eslovénia, o Luxemburgo e Malta) e as diferenças face a Portugal no que se refere a indicadores sociais, de comunicações e penetração de ofertas convergentes (excluindo-se um conjunto de outros dez países). Os países considerados pela Deloitte foram, assim: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Estónia, França, Hungria, Irlanda, Países Baixos e Reino Unido.

As ofertas predominantes utilizadas no estudo foram as ofertas de serviços em pacote ou *bundles* de 3P (com uma taxa de penetração de 39,1% em 2018) e 4P (43,4% de penetração em 2018), as mais utilizadas em Portugal, o segundo país com o maior nível de adesão a ofertas 3P e 4P (75% em 2017), apenas ultrapassado pela França (com 83% em 2017), sendo a média europeia de 33%.

Embora a abordagem metodológica seja diferente e, no entendimento da Vodafone, mais rigorosa do que a utilizada por outras instituições, **Portugal figura novamente como o segundo país com preços mais baixos para ofertas 3P e 4P, -34% e -20% respetivamente, face ao valor médio dos países considerados (de acordo com o Estudo, o país com os preços mais baixos é a França).**

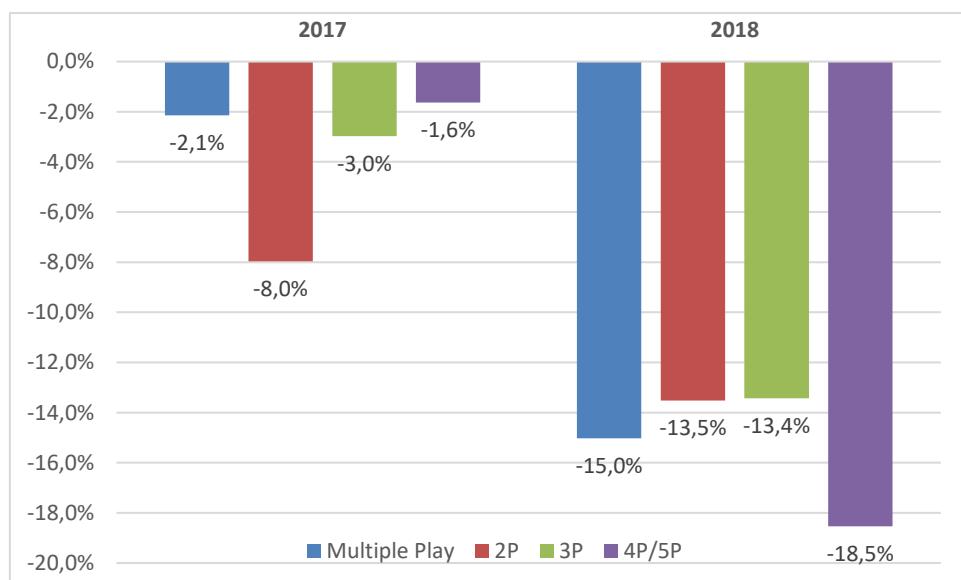
Recorde-se que, para além de as ofertas em pacote serem as que apresentam maior adesão nas famílias portuguesas (93,7%), a maioria das subscrições de serviços de banda larga móvel (61,5%) são

efetuadas por via deste tipo de ofertas (cfr. Quadro 6.10 do “Setor das Comunicações 2018”, publicado pelo regulador setorial⁶).

A própria ANACOM considera, aliás, que a informação que publica relativamente à variação anual ou mensal de preços (baseada nos dados do INE e do Eurostat) deverá ser sempre complementada por uma apreciação das características das ofertas e por indicadores específicos constantes nos diferentes relatórios estatísticos desta entidade⁷.

Da análise desses indicadores constata-se que as **receitas do setor como um todo têm registado quebras anuais** (-2,2% em 2018, segundo o “Setor das Comunicações 2018”), ao passo que o nível de utilização de serviços de comunicações eletrónicas aumentou significativamente (+40,7% de tráfego internet fixa, +21,9% de internet móvel e +4,6% voz móvel em 2018, segundo o mesmo relatório). A este propósito, assinala-se a quebra de receita média por subscritor de pacotes de serviços que se verificou entre 2017 e 2018, de 40,59 euros para 34,49 euros, ou seja, -15%. Reitere-se que tal quebra se verificou nos serviços com maior nível de adesão das famílias portuguesas.

Figura 15 – Receita média mensal por subscritor de pacote de serviços



Fonte: ANACOM.

⁶ Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1485082>.

⁷ Conforme nota constante dos relatórios de evolução dos preços de telecomunicações publicados pelo Regulador setorial.

B. Reduzida mobilidade dos consumidores

De acordo com o Relatório, as supostas “barreiras à mudança impostas pela fidelização traduzem-se num reduzido nível de mobilidade, com mais de metade dos consumidores a nunca ter mudado de operador” (§9).

A AdC baseia a sua análise em indicadores parcelares sobre o nível de mudança de prestador verificado em Portugal.

Todavia, de forma a avaliar o real grau de mobilidade dos consumidores nacionais, importa analisar se estes pretendem **efetivamente** mudar de operador.

Em primeiro lugar, importa salientar que a taxa de clientes que nunca mudou de operador em Portugal (53%) não difere significativamente da verificada nos restantes países europeus (49%), pelo que a ausência de vontade de mudança de prestador de comunicações eletrónicas não é uma questão específica do nosso País.

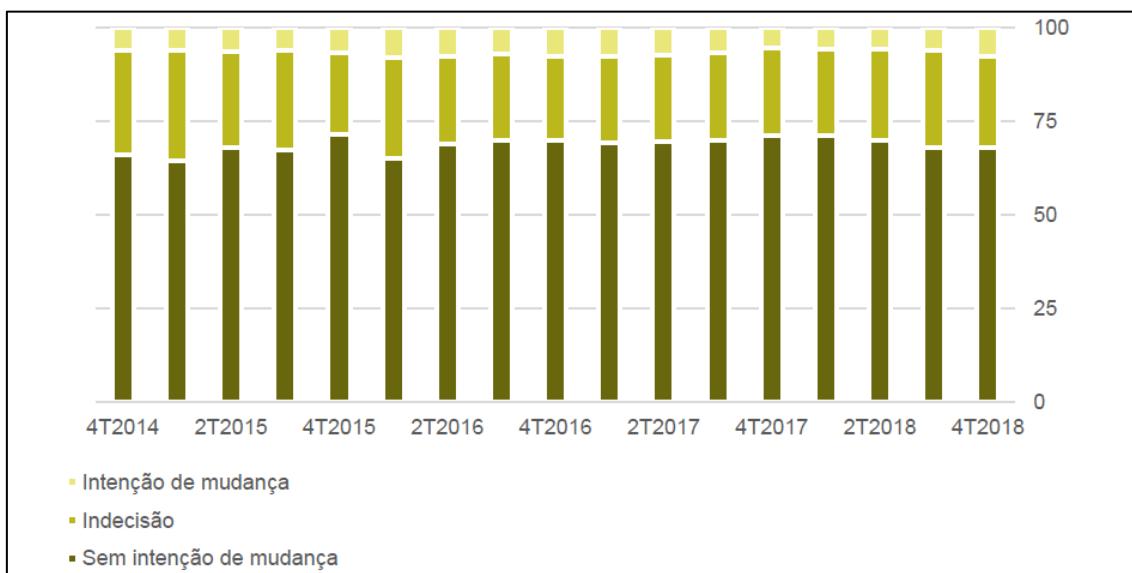
Figura 16 – Taxa de mudança de prestador pelos lares com serviços em pacote

	UE28	Portugal	Ranking	Desvio face UE28 (p.p.)
Mudou alguma vez	49	46	14.º	-3
Sim, durante o último ano	11	9	14.º	-2
Sim, há 1 a 2 anos atrás	11	12	10.º	1
Sim, há 2 ao 5 anos atrás	15	13	17.º	-2
Sim, há mais de 5 anos	12	12	12.º	0
Nunca mudou	49	53	11.º	4
Ns/Nr	2	1		

Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

De igual modo, de acordo com o Barómetro de Telecomunicações da Marktest, apenas **7,6% dos clientes de serviços em pacote manifestaram a intenção de mudar de prestador** nos próximos 3 meses, sendo tal valor consistentemente baixo (veja-se o quadro *infra* com dados desde 2014), mantendo-se os níveis de intenção de não mudar de operador consistentemente acima dos 65%.

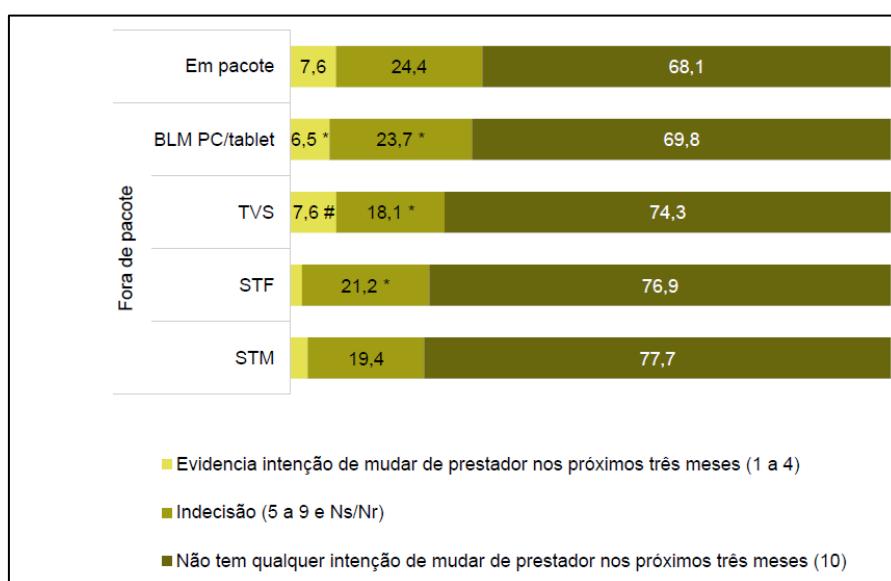
Figura 17 – Intenção de mudança de prestador de serviços em pacote nos próximos 3 meses pelos clientes residenciais



Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Destaque-se que as ofertas em pacote – indicadas pela AdC com os maiores níveis de fidelização – são as que registam os valores mais elevados de intenção de mudança, embora não ultrapassem os 7,6% dos inquiridos, verificando-se valores ainda mais baixos para modalidades de subscrição individualizada de serviços.

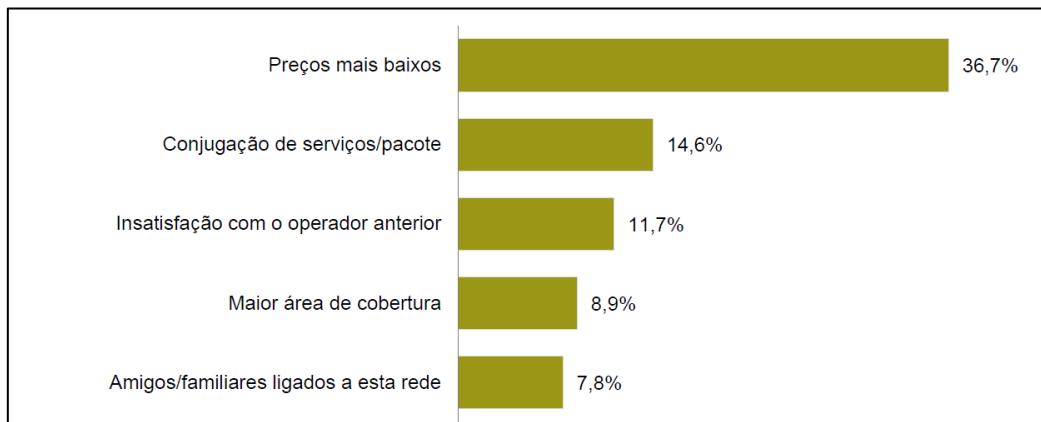
Figura 18 – Intenção de mudança de prestador por parte dos clientes residenciais de cada serviço



Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

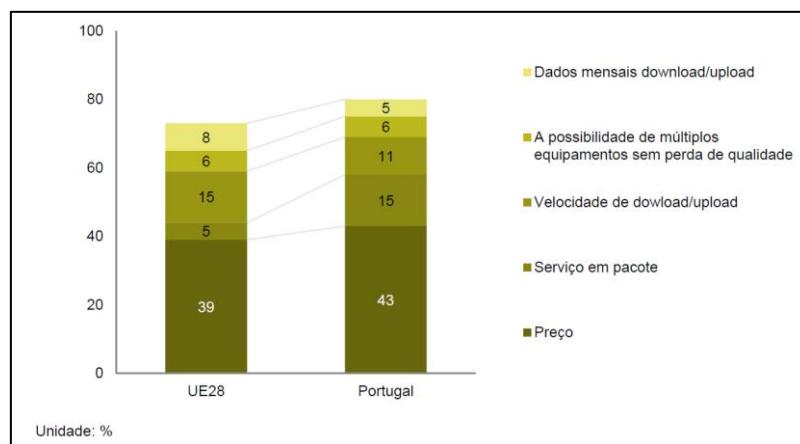
Verifica-se, igualmente, que os clientes que mudaram de operador indicaram como principal razão os “preços mais baixos”. No entendimento da Vodafone, tal evidencia que os consumidores estão bem informados no que se refere às condições comerciais aplicáveis, valorizando o nível de contestação concorrencial entre os diferentes operadores pela prestação dos serviços a preços competitivos.

Figura 19 - Motivos de mudança de prestador do Serviço Telefónico Móvel (TOP 5)



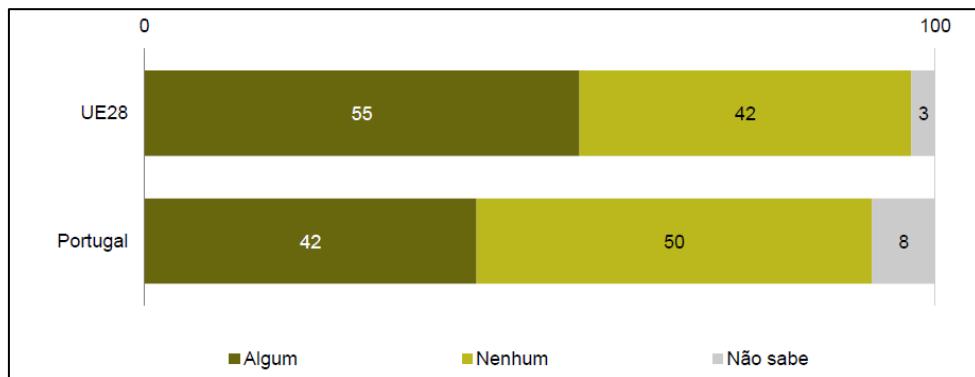
Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Figura 20 – Principal motivo de seleção do prestador de Internet fixa (TOP 5), Portugal e UE28



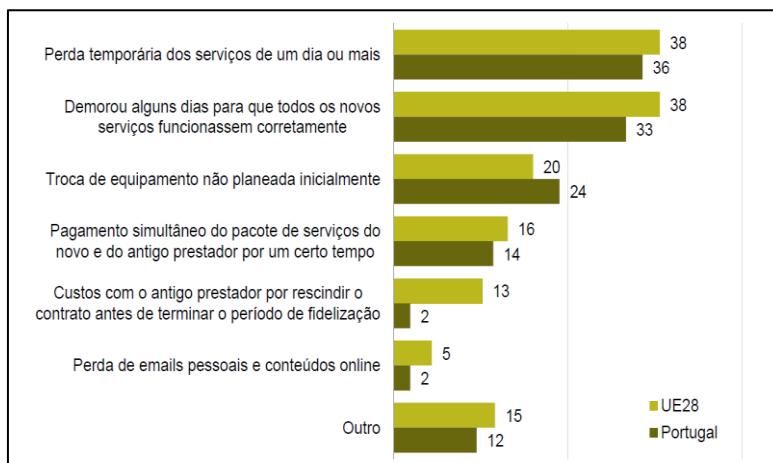
Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

No que diz respeito aos consumidores que mudaram de operador, cerca de 42% dos clientes portugueses de serviços em pacote referiram ter tido algum problema no processo de mudança. Todavia, este valor foi bastante inferior à média da UE28 (55%).

Figura 21 – Existência de problemas na mudança de prestador do pacote de serviços

Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Os 42% de consumidores que optaram por mudar de operador e referiram ter tido algum problema indicaram, como principais razões para a sua decisão, a perda temporária de serviços (34%), a demora na disponibilização dos novos serviços (33%) e a troca de equipamentos não prevista (24%). Os custos para rescindir com o antigo operador (por simplicidade de análise, assume-se que são temas exclusivamente associados a fidelizações) foram indicados por apenas 2% dos inquiridos. Este valor está, de resto, muito abaixo da média europeia, 13%, mais de 6 vezes superior ao valor identificado para Portugal.

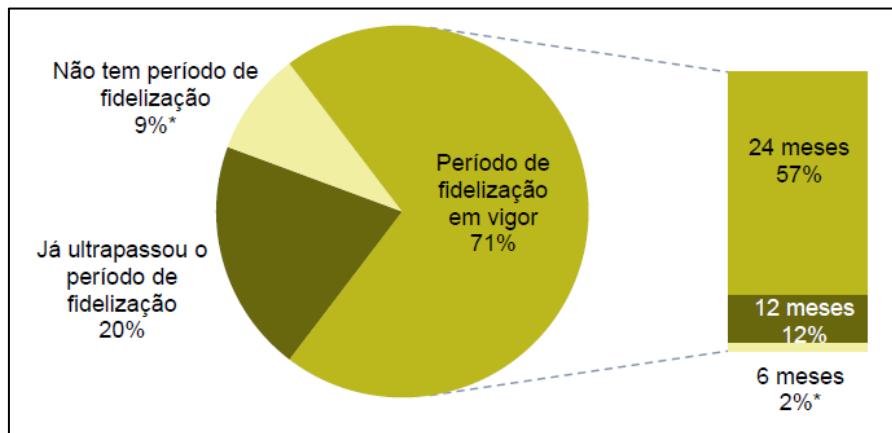
Figura 22 – Problemas identificados na mudança de prestador do pacote de serviços

Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Importa também assinalar que 29% dos clientes inquiridos não estavam fidelizados (20% dos lares com serviços em pacote tinham ultrapassado o período de fidelização do contrato e 9% não tinham período

de fidelização associado ao contrato) e que, ainda assim, apenas 7,6% é que declararam pretender mudar de operador. Isto ilustra, de forma indireta, o nível de satisfação dos consumidores nacionais com o seu atual prestador e a relevância da existência de períodos de refidelização na oferta do seu prestador de serviços.

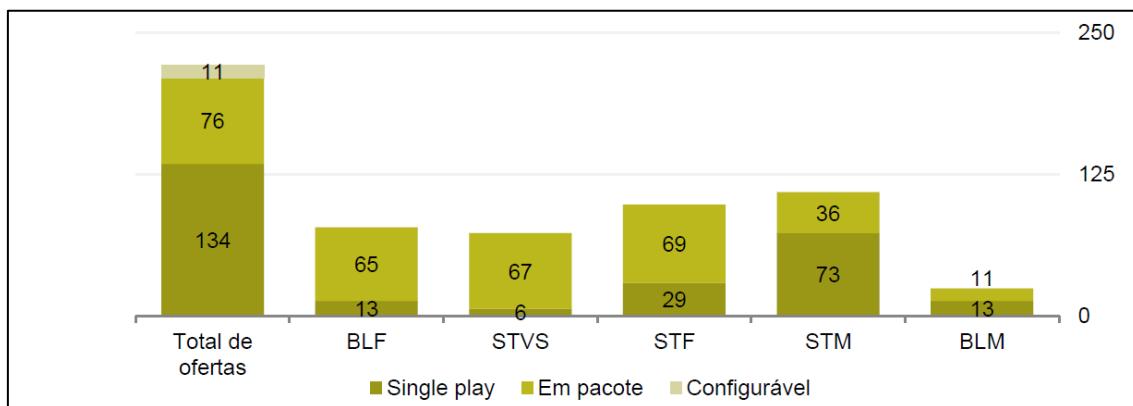
Figura 23 – Período de fidelização nas ofertas em pacote



Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Relembre-se, a este propósito, que o setor das comunicações eletrónicas não disponibiliza apenas ofertas em pacote, existindo um vasto número de ofertas (34% do total de ofertas disponibilizadas no mercado) que incluem um único serviço, *i.e.*, ofertas *stand-alone* ou *single play*.

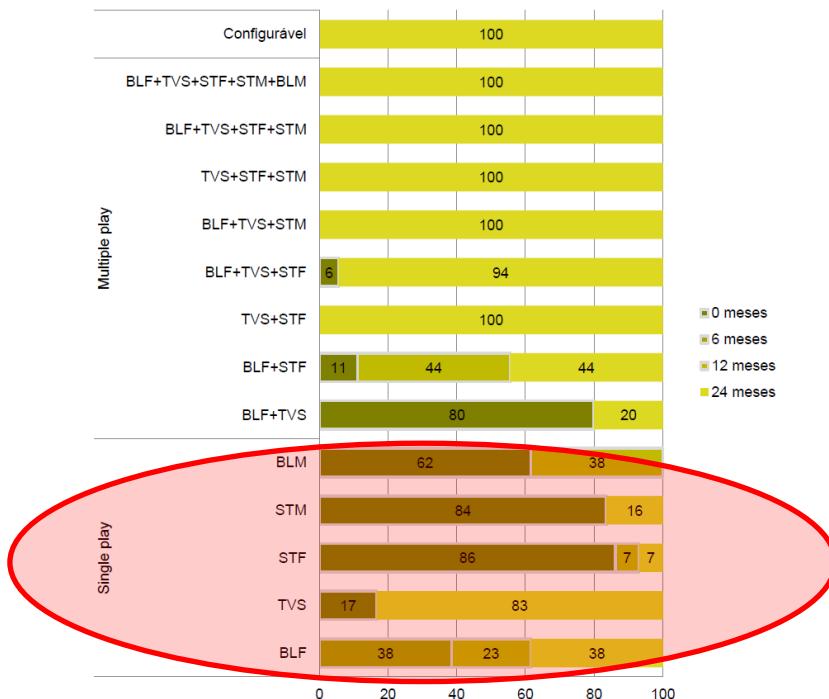
Figura 24 – Distribuição das ofertas comerciais por serviço, isoladas vs pacote de serviços - 2018



Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

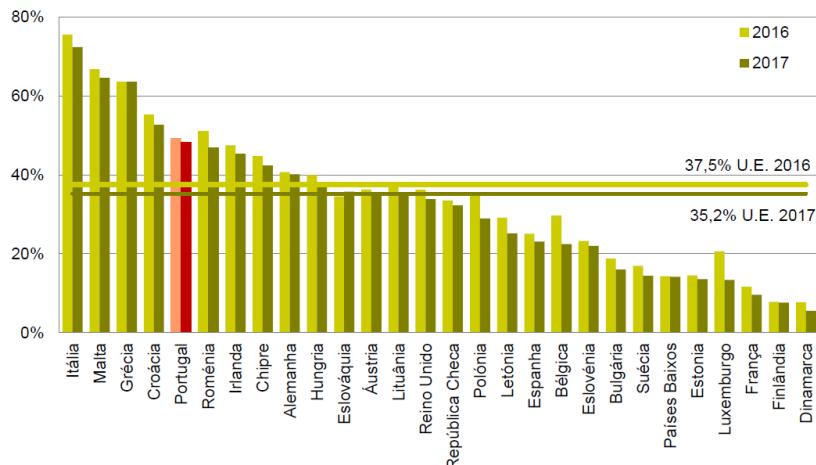
Realce-se, igualmente, que a maior parte das ofertas *stand-alone* não tem associada qualquer tipo de fidelização, o que significa que os clientes escolhem ofertas de serviços de comunicações eletrónicas em pacote com fidelização porque atribuem utilidade ou valorização adicional à disponibilização dos serviços em pacote.

Figura 25 – Distribuição das ofertas comerciais, por períodos de fidelização



Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Não se diga que os consumidores portugueses desconhecem a existência de ofertas sem fidelização, dado que Portugal regista uma das taxas de utilização de serviços móveis pré-pagos (ofertas que não têm qualquer período de fidelização) mais elevadas da UE.

Figura 26 – Peso dos cartões pré-pagos no total de assinantes – Portugal vs UE

Fonte: ANACOM, Setor das Comunicações 2018.

Por fim, e segundo a própria ANACOM, não existem barreiras à mudança de operador decorrentes de problemas na portabilidade do número de telefone ou telemóvel, conforme informação constante do relatório “Setor das Comunicações 2018”:

“Em Portugal, a portabilidade de números móveis encontrava-se abaixo da média comunitária (Figura 177). No entanto, esta situação não estará relacionada com dificuldades associadas ao processo de portabilidade. Em abril de 2018, de acordo com o Barómetro de Telecomunicações da Marktest, os clientes de telemóvel que mudaram de prestador foram questionados sobre a utilização do serviço de portabilidade. Cerca de 71,5% dos inquiridos referiram ter solicitado a portabilidade do número de telemóvel na última mudança de prestador e 85,5% destes referiram não ter tido qualquer dificuldade no processo. O principal motivo para os clientes de telemóvel que mudaram de prestador não terem utilizado a portabilidade do número prende-se com a pouca utilidade, referindo que «não tinha interesse em manter o número» (52,9%), seguindo-se o desconhecimento dos motivos em causa (16,9%).” (sublinhado nosso).

C. Existência de reclamações

De acordo com a AdC (§3 do Relatório), o setor das comunicações eletrónicas “é, há mais de 12 anos, o que mais reclamações de consumidores origina junto da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO). (...) A par de outros aspetos que extravasam o objeto deste documento, a fidelização, e o seu impacto nos incentivos para concorrer ativamente pelos clientes, é um dos elementos passíveis de contribuir para este resultado” (sublinhado nosso).

A Vodafone discorda, em absoluto, dos pressupostos utilizados pela AdC, pelos motivos que de seguida se expõem.

Cumpre notar que **não constam do Relatório os concretos dados da DECO referentes a 2018**, nos quais a AdC se baseia para concluir que a fidelização é um dos principais motivos de reclamação por parte dos clientes do setor das comunicações eletrónicas em Portugal (constando a única referência feita aos mesmos da nota de rodapé n.º 18 na p. 9), o que a Empresa não pode deixar de lamentar.

Nesse sentido, a Vodafone consultou, de forma exaustiva, o sítio de internet da Deco Proteste, concluindo **não se encontrar disponível para consulta nenhum relatório que demonstre que (i) as comunicações eletrónicas são o setor com mais reclamações**, que (ii) a existência de períodos de fidelização e a sua respetiva duração contribuem para a alegada conflitualidade deste setor (conforme se infere da informação constante nas páginas 56 e 57 do Relatório de Atividades e Contas da Deco, relativo ao ano de 2018); e que (iii) os períodos de fidelização são responsáveis pela reduzida mobilidade dos consumidores e pela reduzida concorrência entre os operadores.

A Vodafone **não pode deixar de questionar a solidez e o rigor destas afirmações, as quais contrastam quer com a experiência da Empresa quer com as análises da ANACOM**.

Em *primeiro lugar*, em 2018, a Vodafone recebeu apenas cerca de 686 pedidos de esclarecimentos por parte da Deco/Deco Proteste, não tendo sido identificadas reclamações, em concreto, sobre a existência ou duração dos períodos de fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas celebrados pela Empresa com os seus clientes.

Os três principais motivos para as reclamações dos consumidores da Vodafone foram: cobranças (181 pedidos), faturaçao (158) e alterações (144)⁸.

Os números da DECO em que a AdC afirma basear-se estão muito longe de encontrar correspondência no total de reclamações recebidas pela Vodafone, sendo, aliás, sua convicção que tal realidade não sofrerá alterações significativas se forem consideradas as reclamações recebidas por todos os operadores.

Permite-se, assim, a Vodafone observar que teria sido importante a divulgação, de forma sistematizada, da informação que esteve na base das conclusões da Autoridade, em particular, as referentes ao impacto dos períodos de fidelização na satisfação dos consumidores.

⁸ No que se refere ao tema cobranças, os fatores mais reclamados foram a cobrança de encargos (53), a mensalidade (25) e os serviços de valor acrescentado/entidades externas 24). Dentro do tema faturaçao, a Vodafone recebeu 37 pedidos referentes a extra mensalidade, 17 a encargos do contrato e 17 a características/funções dos serviços. No que às alterações diz respeito, os principais subtemas dos pedidos da Deco foram a alteração de morada (63), a desativação (35) e os tarifários (11).

Em *segundo lugar*, os dados reportados pelo regulador setorial (cfr. ANACOM (2018), Reclamações sobre os serviços de comunicações) contrariam igualmente as conclusões da DECO.

Com efeito, a AdC afirma que as condições contratuais associadas à fidelização são os temas mais reclamados nas queixas dirigidas à ANACOM, “refletindo as restrições à mobilidade sentidas pelos consumidores” (§8 do Relatório).

Contudo, de acordo com o regulador setorial, no ano de 2018, os principais temas reclamados pelos utilizadores/clientes dos diversos prestadores de serviços nos livros de reclamações foram as avarias, a faturaçao (valores e serviços faturados) e o cancelamento de serviços (em consequêcia, por exemplo, de alterações de morada). Não é feita referêcia expressa a reclamações pela existêcia de períodos de fidelização.

Acresce que, no primeiro semestre de 2019, as reclamações sobre os serviços de comunicações eletrônicas diminuíram cerca de 13% face ao período homólogo de 2018, sendo os temas mais reclamados a faturaçao (31%) e a contratação de serviços (25%). Na contratação de serviços, as principais reclamações dos consumidores estiveram relacionadas com a desconformidade entre o contrato celebrado e o serviço instalado ou a não concretização de condições acordadas, bem como com a falta ou desconformidade da informação sobre preços, serviços e funcionalidades e a contratação ou ativação de serviços, sem o consentimento do assinante, pelo que, também neste período, não se identificam reclamações sobre a existêcia de períodos de fidelização.

Importa assinalar, igualmente, que diminuíram significativamente as reclamações relacionadas com a alteração do contrato pelo prestador, referindo a ANACOM, como principal causa de reclamação, o aumento do preço do serviço. Uma vez mais, os dados do regulador não fazem qualquer referêcia expressa a reclamações com origem na existêcia de períodos de fidelização, em particular, por renegociação das condições comerciais com os operadores.

Assim, **não apenas (i) o número de reclamações relativo ao setor das comunicações eletrônicas tem vindo a decrescer, como (ii) as reclamações relativas à existêcia de períodos de fidelização, iniciais ou subsequentes, não têm atualmente expressividade**, nem representam um foco de conflitualidade que justifique uma intervenção legislativa ou regulatória.

Pelo exposto, reitera-se ser essencial conhecer o exato número de reclamações recebidas pela DECO sobre os períodos de fidelização que justificam as conclusões vertidas no Relatório submetido a consulta.

É, igualmente, da máxima relevância explicitar a forma como a DECO procede à contabilizaçao do número de “reclamações” que recebe sobre o setor. Com efeito, a **Vodafone tem sérias reservas**

quanto aos critérios adotados para proceder a este cálculo, em particular, (i) se as solicitações recebidas por aquela entidade são devidamente diferenciadas consoante se trate de um pedido de esclarecimento/informação ou de uma efetiva reclamação e se (ii) uma única reclamação é contabilizada tantas vezes quanto os serviços reclamados ou a causa que lhe deu origem.

Esta tem sido, aliás, uma preocupação da Empresa, transmitida à DECO em 2013 no seio da APRITEL, de forma a sensibilizar aquela entidade para a importância da fiabilidade da informação sobre os níveis de satisfação do consumidor e, em particular, da informação estatística relativa às reclamações apresentadas, a qual deve ser a mais concreta e uniforme possível, para permitir a melhoria da prestação dos serviços junto dos consumidores.

Foi, inclusivamente, apresentada uma metodologia comum para o tratamento de reclamações onde, entre outros, já se salientava a importância fundamental de ser efetuada a correta diferenciação entre os diversos tipos de solicitações que podiam surgir no âmbito da relação contratual com os operadores - a saber reclamações, pedidos de informação, sugestões e petições - de forma a evitar que, erradamente, fossem consideradas, como reclamações, meros pedidos de informação ou de esclarecimento sobre o funcionamento dos produtos e serviços dos operadores como, suspeita a Vodafone, ainda se verifica.

Tal documento não logrou, infelizmente, obter recetividade por parte da DECO, desconhecendo-se, até à data, a metodologia e métodos de cálculo utilizados por esta entidade no tratamento das solicitações por si recebidas relativamente ao setor das comunicações eletrónicas.

Por estes motivos, considera a Vodafone não ser legítimo retirar dos números apresentados pela DECO quaisquer ilações ou conclusões que, objetivamente, carecem de demonstração, e muito menos fundamentar um conjunto de recomendações tendo por base o pressuposto, errado, da litigância e conflitualidade no setor das comunicações eletrónicas gerada pela existência de períodos de fidelização.

Conforme demonstrado, a análise constante do Relatório também não encontra suporte nos dados oficiais da ANACOM, carecendo de cabal demonstração os “números” referidos pela DECO que, inexplicavelmente, a AdC toma como incontestáveis.

Por último, cumpre ainda destacar que a negatividade que, muitas vezes, se atribui à existência de reclamações não coincide com os níveis de crescimento, procura e desenvolvimento do setor que, em muitas vertentes, tem mantido Portugal na linha da frente, quando comparado com os seus congéneres europeus, nem com os níveis de satisfação evidenciados pelos consumidores relativamente aos serviços que o seu operador disponibiliza.

A este propósito, não pode deixar de ser salientado que, conforme expressamente referido pela AdC (ainda que apenas na nota de rodapé n.º 25, na p. 10 do Relatório), as principais razões indicadas pelo consumidor português como determinantes para permanecer num determinado operador são, em primeiro lugar, a satisfação com o seu operador (38,5%), em segundo, a qualidade dos serviços fornecidos (26,9%), seguido do preço cobrado (12,4%).

Todavia, e lamentavelmente, a AdC preferiu realçar a fidelização como, supostamente, “um dos principais motivos” para a não ponderação de mudança de operador, embora este represente apenas 11,9% dos consumidores...

Este aspeto não pode, assim, ser visto isoladamente, mas em conjunto com a realidade das comunicações eletrónicas, um setor de elevada complexidade, com grande diversidade de produtos e serviços, em que cada cliente utiliza, em média, três ou quatro serviços em simultâneo, o que exponencia tendencialmente o número de reclamações.

Por outro lado, os consumidores estão mais conscientes dos seus direitos e confiam na intervenção do regulador no processo de reclamações, o que explica também o aumento do número destas nos Livros de Reclamações, em particular no Livro de Reclamações *Online*, estando o setor neste momento a atravessar uma mudança de paradigma da forma de reclamar dos clientes, em linha com o processo de transformação digital que o País está a atravessar.

O exemplo mais paradigmático é o Livro de Reclamações *Online* que surgiu para permitir que os consumidores reclamem, no seu lar, de forma simples, ponderada e refletida, sem estarem sujeitos a pressões de atendimento em loja ou a filas de espera (fatores tipicamente dissuasores) que tem contribuído para a facilitação e simplificação do processo de reclamação junto dos prestadores de serviços.

Não é, por isso, de admirar que as reclamações estejam, também elas, a deslocar-se do meio físico para o meio digital, com as consequências inerentes ao nível do número de reclamações.

Por estes motivos, considera a Vodafone que, não existindo um aumento, na mesma proporção, da insatisfação dos consumidores com os serviços de comunicações eletrónicas, a existência de reclamações – que, como referido anteriormente, não são significativas, para não dizer inexistentes - não deve servir de fundamento à adoção de medidas regulatórias que, aplicadas de forma cega a todos os operadores, seriam sempre injustificadas em termos de proporcionalidade e razoabilidade.

Em suma, não existe fundamento material, à luz destes fatores, que justifique uma revisão legislativa para a redução dos prazos atualmente previstos na lei, nem está demonstrado que os consumidores considerem excessivos os valores dos encargos por cessação antecipada do contrato.

IV. Barreiras à mobilidade dos consumidores

Em concreto, a AdC identifica, como barreiras à mobilidade dos consumidores, a (i) elevada percentagem de (re)fidelização, o (ii) empolamento de “vantagens” e encargos, a (iii) ausência de alternativas à fidelização de 24 meses e os (iv) interesses conflituantes.

A este propósito, cumpre efetuar referência ao impacto da alteração legislativa de 2016 (Lei n.º 15/2016, que procedeu à décima segunda alteração à Lei n.º 5/2004, a Lei das Comunicações Eletrónicas, “LCE”), que visou reforçar a proteção dos consumidores nos contratos de comunicações eletrónicas.

Entre as alterações mais relevantes, destacam-se as seguintes:

- (i) A obrigação de as empresas oferecerem a possibilidade de celebração de contratos sem fidelização, bem como contratos com 6 e 12 meses de período de fidelização;
- (ii) A estipulação de que, durante o período de fidelização ou no seu termo, não pode ser estabelecido novo período de fidelização, exceto se por vontade expressa do assinante for contratada a disponibilização subsidiada de novos equipamentos ou oferta de condições promocionais devidamente identificadas e quantificadas;
- (iii) A definição da fórmula de cálculo dos valores que podem ser cobrados aos consumidores em caso de cessação antecipada do período de fidelização, a saber: (a) se o assinante resolver o contrato durante o período de fidelização, os encargos decorrentes dessa resolução não podem ultrapassar os custos que o fornecedor teve com a instalação da operação sendo proibida a cobrança de qualquer contrapartida a título indemnizatório ou compensatório, (b) os encargos pela cessação antecipada do contrato com período de fidelização, por iniciativa do assinante, devem ser proporcionais à vantagem que lhe foi conferida e, como tal, identificada e quantificada no contrato celebrado, não podendo em consequência corresponder automaticamente à soma do valor das prestações vincendas à data da cessação, e (c) não podem ser superiores ao valor da vantagem conferida que, na proporção do período da duração do contrato fixada, ainda esteja por recuperar pela empresa que presta o serviço, na data em que produz efeitos a sua cessação antecipada.

Dando estrito cumprimento ao imposto pela lei, os operadores adaptaram as suas ofertas a estas novas exigências, desde logo autonomizando os benefícios que eram atribuídos e que consubstanciavam a contrapartida pelo respetivo período de fidelização, uma vez que apenas aqueles podiam servir de

base ao cálculo dos encargos devidos pelos consumidores em caso de cessação antecipada do contrato.

Esta alteração, cujo objetivo visava aumentar a transparência do conjunto de vantagens e benefícios atribuídos pelos operadores aos consumidores, não acarretou nenhuma mudança significativa à prática seguida pela Vodafone no que concerne às suas ofertas comerciais.

Tal regra teve, pelo contrário, grande impacto para os consumidores, uma vez que implicou que tais valores sejam não só identificados, como quantificados, e os diferentes períodos de fidelização graduados em função do maior ou menor número de vantagens e benefícios atribuídos aos consumidores.

Ou seja, as componentes de instalação, ativação, descontos de tarifário, desconto de portabilidade, entre outros, até então não visíveis para os consumidores (pois encontravam-se diluídas pelo valor mensal de cada oferta), ganharam autonomia, tornando-se, por força do imperativo legal, visíveis para todo o mercado.

No entanto, reitere-se, tais componentes já eram consideradas nas diversas ofertas comerciais da Empresa, para efeitos de graduação dos diferentes períodos de fidelização e dos valores a pagar em caso de cessação antecipada do contrato.

Assim, às ofertas sem período de fidelização ou com períodos de fidelização mais baixos, teria necessariamente que corresponder um “valor de entrada”, um “custo de acesso” ao serviço, que, juntamente com a mensalidade, permitisse à Vodafone ressarcir-se do seu investimento.

Tal não se traduz num aumento de preço, mas numa forma diferente de cobrar o preço ao consumidor, o qual, disposto a pagar um *fee* de entrada, gozará de uma maior liberdade para mudar de operador.

A própria AdC, conhecendo esta realidade, no seu parecer às petições n.º 338/XII/3.^a e 421/XII/3.^a, **sublinhou que a redução do período de fidelização pode não trazer, necessariamente, benefícios aos consumidores, nomeadamente, em termos da acessibilidade dos preços dos serviços**. Ora, não tendo havido alterações substanciais no mercado que justifiquem uma inflexão neste entendimento, não podem as conclusões ora vertidas no Relatório deixar de causar bastante estranheza à Vodafone.

Acresce que quer a ANACOM, quer a própria DECO se mostraram publicamente favoráveis às alterações vertidas na lei, considerando-as favoráveis aos consumidores portugueses.

De acordo com os dados relativos ao setor, com origem na ANACOM, os períodos de fidelização não são um entrave à mudança, sendo referidos por apenas 4% dos consumidores, enquanto a larga

maioria (i.e., 75%) afirma nunca ter ponderado mudar de operador, naturalmente por se encontrar satisfeito com o seu operador.

Os números apresentados pela Vodafone na presente Resposta comprovam, de forma clara, que os consumidores valorizam os benefícios que lhes são atribuídos pelos operadores com as fidelizações.

Assinale-se, igualmente, que o consumidor pode sempre terminar a relação contratual com a Empresa, não apenas no final do período de fidelização, como a qualquer momento. A experiência da Vodafone demonstra que não é o facto de existir um período de fidelização que limita a vontade do consumidor em fazer cessar o contrato e mudar de operador.

Isto dito, refira-se que uma das supostas barreiras à mobilidade identificadas pela AdC é o **empolamento de “vantagens” e encargos**, afirmado a Autoridade que os “operadores, embora tenham sido obrigados a disponibilizar contratos com períodos de fidelizações de 6 e 12 meses e sem fidelização, aumentaram os preços cobrados aos consumidores pela ativação/instalação, tornando os preços dessas ofertas bastante superiores aos dos contratos de 24 meses” (p. 2 do Relatório). Todavia, esta afirmação não corresponde à realidade.

A própria ANACOM⁹, na audiência na Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas a 2 de novembro de 2016, fez não apenas uma avaliação positiva à alteração legislativa em questão, como sublinhou o trabalho levado a cabo pelos operadores na adaptação das suas ofertas às novas exigências da lei.

Acrescentou ainda o regulador setorial, no final de 2016 (i.e., aproximadamente seis meses após a entrada em vigor da lei) que o consumidor viu a sua proteção reforçada, beneficiando, com a alteração em causa, de uma maior capacidade de escolha na duração do contrato mais adequada às suas necessidades, e, em simultâneo, de mais e melhor informação acerca das vantagens que lhe são concedidas e dos encargos que podem ser cobrados.

Sublinhou, ainda, que, relativamente ao valor dos encargos, foi registada “uma redução dos custos de rescisão na ordem dos 20,7%, o que se traduz num claro benefício para os consumidores portugueses”.

A Vodafone possui dados que contrariam igualmente a afirmação de que o custo com a cessação antecipada dos contratos aumentou após a alteração legislativa de 2016, conforme se pode verificar na tabela que se junta à presente Resposta como **Anexo 1**, que apresenta o valor a pagar pelos

⁹ Apresentação disponível em
https://www.anacom.pt/streaming/apresentacaoANACOM2nov2016.pdf?contentId=1398937&field=ATTACHE_D_FILE

consumidores em caso de cessação antecipada do contrato à luz da fórmula de cálculo anterior à entrada em vigor da lei (em regra, mensalidades vincendas) versus a atual forma de cálculo (vantagem que se encontra por recuperar no momento em que ocorre a cessação do contrato).

Por outro lado, em novembro de 2016 – após a entrada em vigor da alteração à LCE -, a ANACOM divulgou os resultados de um inquérito¹⁰ que realizou à população residencial com vista a aferir a disponibilidade dos consumidores para pagarem (e quanto) pela eliminação/redução do prazo de fidelização de 24 meses.

Os resultados deste inquérito confirmaram o entendimento da Empresa nesta matéria.

De acordo com os inquiridos, (i) cerca de 84% dos contratos de serviços em pacote estão associados a um período de fidelização de dois anos, (ii) três em cada quatro dos inquiridos não estão dispostos a pagar mais para reduzir o seu período de fidelização e dois terços não estão dispostos a pagar mais para subscreverem uma oferta sem período de fidelização, (iii) em média, os consumidores estão dispostos a pagar +5 euros/mês e até +37 euros de ativação/instalação por um contrato com fidelização de 12 meses, +7 ou 8 euros/mês e até +38 euros de ativação/instalação no caso de um contrato com 6 meses de fidelização, e +9 ou +10 euros mês e até +44 euros ativação/instalação por um contrato sem fidelização.

Estes resultados evidenciam, portanto, que o consumidor português privilegia o preço, não estando disposto a pagar valores de entrada para poder usufruir de contratos sem períodos de fidelização ou com períodos de fidelização mais reduzidos.

Em suma, a alteração legislativa de 2016 introduziu alterações muito relevantes ao regime legal dos períodos de fidelização, destacando-se (i) o reforço da transparência ao nível das vantagens e benefícios que são atribuídos aos consumidores em cada período de fidelização, e bem assim (ii) a diversidade de períodos de fidelização que permitem ao consumidor escolher aquele que considera mais adequado às respetivas necessidades de comunicação.

A AdC aponta igualmente, como suposta barreira à mobilidade, **a existência de fidelizações adicionais a um período de fidelização inicial ou refidelização**, ao afirmar que a “fraca mobilidade promovida pelos períodos de fidelização é agravada pela tendência dos operadores em ‘refidelizar’ os consumidores após o termo do período de fidelização inicial, o que ocorre em mais de 48% dos contratos com período de fidelização, lesando a dinâmica concorrencial do setor” (p. 2 do Relatório).

¹⁰ Disponíveis em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1400224>

Contudo, a refidelização tem também de ser vista à luz dos princípios atrás referidos, cabendo sempre ao consumidor a escolha do período que considera mais adequado às suas necessidades.

Com efeito, e pese embora a alteração legislativa de 2016 não tenha proibido a fidelização adicional, acabou por limitá-la à verificação de um conjunto de requisitos:

- a) Podem estabelecer-se períodos adicionais de fidelização, até ao limite de 24 meses, desde que, cumulativamente (i) as alterações contratuais impliquem a atualização de equipamentos ou da infraestrutura tecnológica e (ii) haja uma expressa aceitação por parte do consumidor.
- b) Sempre que, mediante expresso consentimento do consumidor, for contratada a disponibilização subsidiada de novos equipamentos terminais ou a oferta de condições promocionais devidamente identificadas e quantificadas e que, em caso algum, podem abranger vantagens cujos custos já foram recuperados em período de fidelização anterior.

Para além disso, a lei consagrou, adicionalmente, um princípio geral de proporcionalidade e razoabilidade que deve nortear a fixação de qualquer período de fidelização e dos encargos devidos ao operador em caso de cessação antecipada do contrato¹¹.

Dito isto, **os períodos de fidelização adicionais não só encontram justificação legal, como estão claramente delimitadas as circunstâncias em que são admissíveis**, tendo o legislador reconhecido, e bem, que as vantagens que advinham para os consumidores da sua admissibilidade eram justificáveis. E de facto, são.

Essas vantagens, que podem ser muito variadas, abrangendo desde a oferta de descontos de tarifário, os quais contribuem para uma redução significativa da despesa mensal com os serviços de comunicações, assim como a oferta de canais *premium*, plataformas de entretenimento, dados adicionais aos dados do pacote ou maiores velocidades, representam inquestionavelmente um benefício económico para os consumidores, mesmo para aqueles que estejam satisfeitos com o seu operador. O benefício económico é facilmente mensurável, não havendo, por isso, razão para que não possam consubstanciar a justificação de determinado período de fidelização.

Nessa medida, a tendência dos operadores em ‘refidelizar’ os consumidores após o termo do período de fidelização inicial **não traduz uma barreira à mobilidade, mas, pelo contrário, a satisfação dos consumidores com os serviços prestados**.

¹¹ Cfr. o n.º 10 do artigo 48.º da Lei n.º 15/2016: “Sem prejuízo da existência de períodos de fidelização, iniciais ou posteriores, nos termos da presente lei, as empresas não devem estabelecer condições contratuais desproporcionadas ou procedimentos de resolução dos contratos excessivamente onerosos e desincentivadores da mudança de prestador de serviço por parte do assinante, cabendo a fiscalização das mesmas à ARN”.

A questão que se coloca neste âmbito prende-se, essencialmente, com a proporcionalidade destes períodos de fidelização adicionais, mas sobre este tema, a Vodafone reserva os seus comentários mais detalhados para a recomendação n.º 1 dirigida pela AdC ao legislador *infra*.

A Autoridade identifica, igualmente, como barreira à mobilidade, o facto de **menos de 1% dos contratos com período de fidelização terem um período inferior a 18 meses**. Ora, conforme se demonstrou, tal não se deve a uma qualquer restrição da escolha de mudança dos consumidores, mas antes à preferência destes por ofertas com períodos de fidelização mais elevados.

Por último, a alegada existência de "interesses conflituantes" é mencionada no Relatório como barreira à mobilidade dos consumidores, referindo a AdC que o atual modelo de determinação do custo de denúncia e/ou alteração de contrato no caso de alteração de morada cria condições propícias a conflitos de interesse, com efeitos adversos nas condições de concorrência. São os operadores que determinam, em primeira instância, se a mudança de morada por um determinado consumidor constitui uma alteração anormal das circunstâncias nas quais a sua decisão de contratar foi baseada e, como tal, se justifica a resolução do contrato sem penalização.

Este entendimento da Autoridade parte de um pressuposto incorreto ao considerar que são os operadores que determinam se a mudança de morada constitui uma alteração anormal das circunstâncias nas quais a sua decisão de contratar foi baseada.

A questão da admissibilidade da resolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias encontra-se expressamente regulada no artigo 437.º do Código Civil, limitando-se a Vodafone a aplicar a lei aos casos em concreto.

Com efeito, resulta claramente desta norma do Código Civil que o pedido de resolução do contrato e a sua modificação só é admissível se (i) a exigência das obrigações assumidas afetar gravemente os princípios da boa-fé e se (ii) não estiver coberta pelos riscos próprios do contrato.

Ora, não se vislumbra como pode um consumidor que subscreve um contrato de serviços fixos (como o TVNetVoz da Vodafone) e que declara que se compromete manter o serviço ativo na morada por si indicada naquele documento, pelo respetivo período de fidelização, vir a invocar esta disposição legal.

Tal obrigação encontra-se prevista no clausulado do contrato e também no campo da assinatura do respetivo formulário sendo, portanto, uma condição comunicada ao cliente e, por isso, do seu conhecimento no momento da respetiva subscrição do serviço.

Não se trata, assim, de uma obrigação que afete gravemente os princípios da boa-fé (conforme exige o artigo 437.º do Código Civil), dado que o consumidor tinha conhecimento da mesma e decidiu assumi-la conhecendo as consequências que advinham do seu incumprimento (pagamento dos

encargos contratualizados), podendo optar por contratos sem períodos de fidelização ou com períodos de fidelização mais reduzidos.

Resulta, portanto, evidente que esta não é uma matéria situada numa zona cinzenta, que careça de clarificação/densificação por parte do legislador, como recomenda a AdC. Pelo contrário, **a lei é clara e não deixa margem para dúvidas**: a Vodafone (assim como os restantes operadores de comunicações eletrónicas) pode legalmente exigir os encargos previstos no contrato em caso de cessação antecipada do mesmo, se o cliente incumprir a obrigação por si conscientemente assumida.

Questão diferente são as situações de exceção que podem ser ponderadas pela Vodafone para fazer face às vicissitudes com as quais os clientes se podem confrontar na sua relação contratual e que podem merecer um tipo de tratamento de exceção à regra da cobrança dos encargos devidos pela cessação antecipada do contrato. No entanto, repita-se, trata-se de situações de exceção que a Empresa, numa política de orientação para a satisfação dos seus clientes, tem desde há muito promovido e incentivado.

A Vodafone nunca foi insensível às dificuldades com que os seus clientes são, por vezes, confrontados ao longo da sua vida e, por essa razão, desde cedo procurou encontrar alternativas que pudessem dar resposta a essas contingências e ir de encontro às necessidades dos seus clientes. Exemplos destas alternativas são os acordos de pagamento faseados, possíveis sempre que existem valores por regularizar (independentemente de serem relativos a encargos ou mensalidades e o cliente manifeste interesse em aderir aos mesmos), a alteração de tarifários (mediante a verificação de determinados pressupostos comerciais) ou a própria alteração de serviços subscritos.

Adicionalmente, e em situações devidamente comprovadas de desemprego ou mudança de residência para o estrangeiro do titular do(s) serviço(s) a Vodafone, depois de analisado o circunstancialismo invocado e demonstrado pelo cliente, tem aceitado a desativação dos serviços sem cobrar qualquer tipo de encargos.

Sendo a análise casuística das situações de exceção uma prática que – reitere-se – já é seguida pela Empresa (e tanto quanto sabemos pela generalidade do setor), é, por isso, necessário olhar para estas questões à luz do enquadramento legal em vigor, plasmado no artigo 437º do Código Civil e à forma como o mesmo tem sido aplicado pelos nossos tribunais, de molde a que afirmações como as veiculadas pela DECO - a sugerir que os consumidores recorram a esta disposição para evitar a aplicação dos encargos decorrentes da cessação antecipada do contrato nas situações que são por todos conhecidas – não desvirtuem a *ratio* da norma e os motivos que presidiram à sua criação.

Não corresponde, por isso, à verdade que o “o operador não te[nha] incentivos a realizar uma análise isenta” sendo, também, de realçar que a medida, tal como desenhada pela AdC, poderá levar, *in extremis*, a situações fraudulentas por parte dos clientes, o que certamente não será pretendido pela AdC.

A Vodafone reserva-se, ainda, a comentários adicionais sobre este tema na sua exposição acerca da recomendação n.º 3 *infra*.

V. Comentários às Recomendações da AdC

A. Comentários gerais

A AdC apresenta, no Relatório, oito propostas dirigidas ao legislador e à ANACOM, que, no seu entendimento, visam mitigar as supostas preocupações concorrenenciais identificadas no âmbito da fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas e das barreiras à mobilidade dos consumidores.

Contudo, as recomendações propostas não visam resolver nenhum problema de mercado – que, aliás, não analisam -, mas antes dar cobertura a preocupações já manifestadas pela DECO (com base em dados que a Vodafone desconhece) com vista à suposta “defesa” dos consumidores.

Ainda que assim fosse, *quod non*, não podia a AdC propor recomendações que se pretende sejam aplicadas, de forma uniforme e “cega”, a todos os operadores do setor, independentemente do respetivo poder de mercado dos operadores. A este propósito, a Empresa considera surpreendente que o estudo realizado pela Autoridade ao setor das comunicações eletrónicas, que identifica um conjunto de “vulnerabilidades em termos de concorrência”, não contenha uma análise dos mercados relevantes em causa, dos operadores neles presentes e do respetivo poder de mercado.

A nível europeu, cláusulas com teor semelhante àquelas que são objeto de análise da AdC beneficiam de uma presunção de legalidade quando são adotadas por operadores que detenham quotas que não ultrapassem 30% do mercado e não excedem a duração de cinco anos, presumindo-se que conduzem geralmente a uma melhoria da produção ou da distribuição e proporcionam aos consumidores uma parte equitativa dos benefícios daí resultantes.

Ora, resulta do Relatório e, em particular, das recomendações nele propostas, que a AdC considera que as medidas objeto de análise reduzem, de igual forma, os “incentivos à concorrência”, fragilizando,

em idêntica medida, a dinâmica concorrencial, independentemente da posição de mercado do operador que a adota.

Ao tencionar tratar da mesma maneira todos os operadores de comunicações eletrónicas em Portugal (independentemente das concretas quotas que estes detenham no mercado), a Autoridade parece ignorar que o impacto dos mecanismos/cláusulas objeto do seu Relatório é reconhecidamente distinto quando estas são adotadas por um operador com uma importante fatia do mercado ou, pelo contrário, por um *player* com uma presença menos expressiva, como é o caso da Vodafone.

Tal como expressamente referido pela AdC, é muito mais importante garantir a mobilidade dos clientes de operadores com elevado poder de mercado, tornando, dessa forma, o mercado mais contestável precisamente pelos operadores com uma dimensão mais reduzida, dando-lhes, assim, espaço para consolidarem o seu crescimento e escala para se tornarem mais competitivos.

A Vodafone esperava que a Autoridade, em linha com a prática consolidada das instituições da União Europeia que aplicam as normas de concorrência, tivesse incorporado esta abordagem para o Relatório e para as recomendações propostas ou, se viesse a afastar-se das mesmas, como sucedeu, substanciasse a sua posição, o que acabou por não suceder.

Tendo presente o *supra* exposto, a Vodafone passará seguidamente a apresentar as suas observações concretas às recomendações plasmadas no Relatório da AdC.

B. Recomendação n.º 1: Alteração da LCE – exceções à proibição da refidelização

A primeira recomendação da AdC é dirigida ao legislador e visa a alteração do n.º 15 do artigo 48.º da LCE, no sentido de passar a prever que as únicas exceções à regra geral de impossibilidade de definição de um novo período de fidelização (em contratos a que já tenha estado associado um período de fidelização) sejam: (i) a disponibilização subsidiada de novos equipamentos terminais; e (ii) a instalação de novos serviços.

Tendo presente os *supra* aludidos benefícios e vantagens dos períodos de fidelização para os consumidores, a Vodafone recorda que a **fidelização adicional tem também custos para o operador (e.g. custos de implementação) cujo resarcimento é legítimo** à luz dos princípios constitucionais assentes e das regras gerais de direito civil.

Importa também salientar que as limitações propostas às refidelizações poderão introduzir desequilíbrios sérios no mercado, na medida em que, terminando o período de fidelização, os operadores que disputarão o cliente poderão oferecer-lhe propostas com benefícios comerciais e períodos de fidelização associados que se encontram vedados ao operador que já presta o serviço ao cliente. Naturalmente que a regra proposta pela AdC ao legislador, pela forte limitação imposta a este nível, tenderá a desvirtuar fortemente o funcionamento do mercado.

Isto dito, a Vodafone considera não existirem razões para promover a alteração da norma em causa.

Isto porque a atual redação do n.º 6 do artigo 48.º da LCE¹² já salvaguarda as situações em que, de facto, deve ser admissível uma fidelização adicional por mais 24 meses porquanto têm subjacentes custos muito significativos para o operador como seja uma nova instalação – no caso de mudança da tecnologia ADSL para Fibra - ou a atualização dos equipamentos de suporte à prestação do(s) serviço(s).

Dito isto, o n.º 6 do referido artigo deve, na opinião da Vodafone, manter-se porque estabelece um justo equilíbrio de direitos.

Contudo, importa ter, ainda, em consideração o disposto no n.º 15 do artigo 48.º da LCE que refere que, no decurso do período de fidelização ou no seu termo, não pode ser estabelecido novo período de fidelização, exceto se, por vontade do assinante for contratada a disponibilização subsidiada de novos equipamentos terminais ou a oferta de condições promocionais devidamente identificadas e quantificadas e que, em caso algum, podem abranger vantagens cujos custos já foram recuperados em período de fidelização anterior.

Esta norma é fundamental na análise desta questão por duas razões:

- a) Reconhece que as condições promocionais constituem uma contrapartida muito importante para os consumidores, que é por eles valorizada e que, por esse motivo, deve continuar a constar das ofertas comerciais dos operadores; e
- b) Estas condições comerciais, ao traduzirem um benefício económico para os consumidores, representam um custo para os operadores, devidamente mensurável como referido e que, por isso, pode e deve ser compensado. Exemplo deste tipo de condições promocionais são descontos adicionais de tarifário, os canais *premium*, as plataformas de entretenimento como o NetFlix, o HBO ou a Amazon, etc.

¹² “Excepcionalmente, podem estabelecer -se períodos adicionais de fidelização, até ao limite de 24 meses, desde que, cumulativamente: a) As alterações contratuais impliquem a atualização de equipamentos ou da infraestrutura tecnológica; b) Haja uma expressa aceitação por parte do consumidor”.

Nesta medida, sendo incontestável que estas contrapartidas consubstanciam um benefício económico para os clientes, estando os mesmos disponíveis para, em contrapartida, assumirem de forma livre, consciente e esclarecida um novo período de fidelização, não deve ser reduzido o prazo máximo admissível para as refidelizações.

No entendimento da Vodafone, é difícil quantificar o concreto período de refidelização admissível, porquanto este estará sempre associado à cobertura dos custos/benefícios associados a cada oferta promocional, devendo os operadores continuar a ter liberdade comercial para disponibilizar as ofertas comerciais que considerem mais competitivas e ajustáveis às necessidades dos seus consumidores, não devendo ser coartada, por via legal, esta possibilidade.

Com efeito, uma limitação à liberdade comercial dos operadores **[IIC] CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS INTERNAS SOBRE A EVOLUÇÃO DO MERCADO [FIC]** um efeito contrário daquilo que é pretendido pela AdC: a promoção da mobilidade e da satisfação dos consumidores.

Dito isto, a Vodafone reconhece, no entanto, que o setor, na sua globalidade, poderá repensar quer as suas práticas de fidelização quer a forma de cálculo dos valores que são exigidos aos consumidores em caso de cessação antecipada dos contratos.

A título de exemplo, pode ser fixado que o contrato com período de fidelização não poderá ter um desconto superior a 25% na mensalidade relativamente a ofertas sem período de fidelização, de forma a tornar estas últimas comercialmente mais atrativas para consumidores que privilegiam a inexistência de contratos com períodos de fidelização.

Por outro lado, ao nível dos encargos que são exigidos em caso de cessação antecipada do contrato, a Vodafone considera que se deveria privilegiar uma forma de cálculo simples, transparente e facilmente percecionada pelos consumidores, podendo tal se reverter, por exemplo, num mínimo, de 50% do valor das mensalidades vincendas, introduzindo-se assim um rigor acrescido à formula de cálculo atual.

A Vodafone sugere que esta temática seja discutida no âmbito do grupo de trabalho criado para promover a transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas para o ordenamento jurídico português.

C. Recomendação n.º 2: Eliminação da exceção à obrigatoriedade de facultar informação nos contratos celebrados à distância

Esta recomendação, igualmente dirigida ao legislador, visa **eliminar a exceção à obrigatoriedade de facultar informação aos consumidores no caso de contratos celebrados por meios de comunicação à distância**, expressa no n.º 3 do artigo 48.º da LCE, propondo-se a eliminação do excerto “exceto nos casos em que o primeiro contacto telefónico seja efetuado pelo próprio consumidor”.

Adicionalmente, é também recomendado que a LCE preveja a possibilidade de os consumidores optarem por receber estas informações por via eletrónica (*i.e.*, correio eletrónico).

A Vodafone concorda com o princípio desta recomendação, uma vez que considera que, independentemente de a iniciativa de contacto pertencer ou não ao consumidor, o operador deverá sempre enviar-lhe a informação pré-contratual e contratual a que se encontra adstrito por força do regime legal decorrente dos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial.

Tanto assim é que, na sua prática comercial, é sempre este o procedimento adotado pela Empresa: a informação pré-contratual e contratual é sempre enviada ao cliente por *e-mail* ou carta (se este não tiver endereço de *e-mail*) para garantir que este tem na sua posse toda a informação relevante que serviu de base à sua vontade de contratar e, bem assim, à sua relação contratual com a Vodafone, independentemente de quem teve a iniciativa do primeiro contacto.

No entanto, a Empresa considera que não é essa a exceção que está em causa na LCE.

Com efeito, se atentarmos ao disposto no n.º 7 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, que transpôs para o ordenamento jurídico português a diretiva dos consumidores (Diretiva n.º 2011/83/UE) estipula-se que “quando o contrato for celebrado por telefone, o consumidor só fica vinculado depois de assinar a oferta ou enviar o seu consentimento escrito ao fornecedor de bens ou prestador de serviços”.

Compreende-se que assim seja, já que o objetivo é impor um requisito de forma para este tipo de contratos no sentido de evitar situações em que o cliente receba um contacto do prestador de serviços, seja confrontado com uma proposta comercial, não lhe sendo dado tempo para analisar a informação que está a ser prestada e adira de imediato ao serviço.

Desta forma, nestes casos, a Lei garante que o contrato só se considera validamente celebrado quando o prestador de serviços, neste caso a Vodafone, recebe o consentimento escrito do cliente.

Situação diametralmente oposta é quando o consumidor decide, por sua iniciativa, contactar o prestador de serviços, após se ter informado previamente sobre as ofertas disponíveis e manifestar interesse em aderir a uma delas. Neste último caso, e pese embora a Vodafone considere que não

existe um efeito surpresa para o cliente que justifique uma proteção adicional que passe pela necessidade de ser enviado o consentimento escrito por parte do consumidor, ainda assim concorda que pode ser vantajoso uniformizar ambos os regimes.

Acresce que a clareza da informação veiculada aos consumidores ganha, com a Ficha de Informação Simplificada (“FIS”, recentemente adotada pelos operadores de comunicações eletrónicas por via de um instrumento de autorregulação), um impulso muito significativo pelo que será um mecanismo adicional de transparência numa modalidade de contratação que se quer simples e célere.

D. Recomendação n.º 3: Revisão da LCE - alteração de morada configura uma alteração anormal das circunstâncias

Como recomendação n.º 3, a AdC propõe **prever na LCE situações em que a alteração de morada por parte do consumidor deva ser qualificada como uma alteração anormal das circunstâncias** nas quais os consumidores basearam a sua decisão de contratar, impossibilitando, nesses casos, a cobrança de encargos relativos à denúncia antecipada do contrato. Para o efeito, a Autoridade propõe que o legislador encarregue a ANACOM de definir critérios objetivos que presidam à qualificação em causa.

A Vodafone contesta em absoluto esta recomendação, uma vez que não vislumbra de que forma seria esta medida apta a eliminar “as restrições efetivas à mobilidade”. Pelo contrário, a medida em causa visa, não a promoção da concorrência no mercado, mas antes uma suposta defesa cega e desproporcionada dos consumidores que, em boa verdade, apenas redundaria na imposição injustificada aos operadores do risco do contrato e permitiria situações de fraude (e.g. clientes que se comprometeriam a períodos de fidelização para beneficiarem de um preço mais vantajoso na instalação do serviço, sabendo de antemão que não o iriam respeitar).

Pelo contrário, assinala-se o despropósito da intenção da AdC de estabelecer na lei – portanto, de forma genérica e abstrata – um elenco de situações reconduzíveis ao artigo 437.º do Código Civil, cuja aplicação, contudo, pressupõe necessariamente a consideração do conjunto de circunstâncias do caso concreto (desde as negociações, ao conjunto de direitos e de obrigações recíprocos, ao modo de execução do negócio, à situação concreta de cada uma das partes, etc.). Por outro lado, a Autoridade pretende que se preveja na lei, como regra, aquilo que o Código Civil trata como excepcional: o instituto da alteração anormal das circunstâncias, consagrado no artigo 437.º, n.º 1 do Código Civil.

Tal como já referido, para que a alteração das circunstâncias conduza, *in casu*, à resolução do contrato, exige o referido artigo do Código Civil que:

- a) Estejam em causa circunstâncias em que (ambas) as partes fundaram a sua decisão de contratar – ora, de acordo com a doutrina, tal “permite (e impõe) que se afaste qualquer alteração que respeite à situação económica, profissional (ou outra) privativa de uma das partes”⁵ (sublinhado nosso), como é o caso da alteração de morada do consumidor, que diz respeito à situação privativa de uma das partes do contrato de serviços de comunicações eletrónicas;
- b) Essas circunstâncias fundamentais devem ter sofrido uma alteração anormal, predominantemente compreendida na jurisprudência e na doutrina como imprevisibilidade, considerada objetivamente, “como fator com que ninguém poderia contar”¹³, pois que, “sendo a alteração normal, as partes poderiam tê-la previsto e acautelado, na conclusão do contrato, as suas consequências”¹⁴. As alterações devem, assim, ser imprevisíveis à data do negócio e escapar à regra, no curso ordinário e série natural dos acontecimentos, sendo, por outras palavras, “aqueelas sobre as quais as partes não construíram quaisquer representações mentais (não pensaram nelas, pura e simplesmente), mas que são de qualquer modo imprescindíveis para que, através do contrato, se atinjam os fins visados pelas partes” - a alteração de morada não se traduz, naturalmente, numa alteração anormal ou imprevisível das circunstâncias;
- c) Tem de se tratar de uma obrigação que afete gravemente os princípios da boa-fé, o que não é o caso da alteração de morada, que não se traduz num desequilíbrio no programa contratual em detrimento de uma das partes. Não basta, pois, que a alteração seja extraordinária para desencadear a aplicação do instituto. A alteração anormal é, não apenas a alteração extraordinária e imprevisível, mas aquela que, cumulativamente, “desequilibraria uma relação com particular intensidade”¹⁵. Exige-se, pois, que a alteração afete “gravemente, manifestamente, a equação negocialmente estabelecida” à luz dos princípios da boa-fé¹⁶, cuja concretização, uma vez mais, reclama a análise do caso concreto¹⁷. Ora, tal como demonstrado, o consumidor tem conhecimento da referida obrigação de manutenção da morada, conhecendo as consequências que advêm do seu incumprimento (pagamento dos encargos contratualizados); e
- d) A situação não se encontra abrangida pelos riscos próprios do contrato, concretamente contemplados pelas partes no acordo contratual celebrado. Ora, não vê a Vodafone de que forma a alteração de morada do cliente escapa aos “riscos próprios do contrato”. Salvo raras exceções, que deverão ser sempre analisadas de forma casuística e individual, não podendo

¹³ Acórdão do STJ, de 27-01-2015.

¹⁴ Acórdão do STJ, de 23-01-2014.

¹⁵ Oliveira Ascensão, “Onerosidade excessiva por “alteração das circunstâncias”, *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 65, Vol. III, 2005, p. 8.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Menezes Cordeiro, *op. cit.*, p. 688.

(nem se percebe como o poderiam ser) as mesmas serem previstas na lei, a alteração de morada por parte do consumidor resulta de uma decisão ponderada deste¹⁸. Pense-se, por exemplo, nas soluções de telemetria ou de segurança privada que têm subjacente um contrato específico para o efeito e a pergunta que se impõe é que efeito terá esse contrato no caso de o respetivo proprietário da habitação decidir vender a sua casa.

Em síntese, a resolução baseada na alteração anormal das circunstâncias constitui um regime excepcional que, por isso, obedece a requisitos legais precisos balizados sempre pela boa fé negocial. Este instituto é, aliás, admitido em termos propositadamente genéricos, para que, em cada caso, o tribunal, atendendo à boa fé e à base do negócio, possa conceder ou não a resolução ou modificação do contrato.

Por último, refira-se que a imposição da resolução como consequência da alteração não tem cabimento legal, uma vez que resulta do n.º 2 do artigo 437.º do Código Civil que, requerida a resolução, pode a outra parte opor-se requerendo a modificação do contrato segundo juízos de equidade.

E. Recomendação n.º 4: Transposição do CECE com brevidade e agilizar processo subsequente de regulamentação

No âmbito desta recomendação, a AdC propõe ao legislador que proceda à **transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (“CECE”） para o quadro legal nacional com a maior brevidade possível**, em particular as disposições relativas (i) à prestação de informação sobre as melhores tarifas (n.º 3 do artigo 105.º); e (ii) à criação de mecanismos que agilizem a mudança de operador e garantam a continuidade de serviços (n.º 5 do artigo 106.º). Recomenda, ainda, que, adicionalmente, seja **agilizada e imposta celeridade no processo subsequente de regulamentação destas disposições**.

A Vodafone concorda na generalidade com esta recomendação, mas alerta para a necessidade de este processo ser precedido de um período alargado de discussão entre o legislador, a ANACOM e todos os *stakeholders* relevantes.

A Empresa vê, por isso, com bons olhos e enaltece a iniciativa do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações de criar um grupo de trabalho com o objetivo de (i) proceder ao estudo e à análise da

¹⁸ No mesmo sentido, o Tribunal da Relação de Lisboa considerou que “o trespasso de estabelecimento comercial levado a cabo pelo locatário de equipamento destinado a ser utilizado nesse estabelecimento, ainda que impossibilite o locatário/trespassante de tirar proveito desse equipamento, não constitui alteração anormal ou imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, quando tal alteração resultou da própria vontade do locatário” (cfr. Acórdão de 19.05.2005).

nova legislação das comunicações eletrónicas e de (ii) elaborar um anteprojeto legislativo que proceda à transposição do Código e pondere a inclusão e consolidação da demais legislação setorial, no qual irão estar representados membros do governo, da ANACOM e dos operadores.

F. Recomendação n.º 5: Previsão de mecanismos para o cancelamento de serviços em iguais condições do que a contratação dos mesmos

A Autoridade recomenda que seja estabelecido no quadro legal que **os mecanismos disponibilizados pelos operadores para a contratação de serviços devem estar igualmente disponíveis para o seu cancelamento**, em iguais condições de simplicidade e ónus para o consumidor e que deve ser garantido um tratamento equivalente entre a subscrição e o cancelamento de serviços.

Sem prejuízo de mostrar o seu acordo à existência de tal regra, a Vodafone considera tratar-se de uma matéria que pode ser mais bem endereçada em sede regulatória do que no quadro legal.

Note-se, aliás, que é o que já sucede, uma vez que se trata de uma matéria regulada pela deliberação da ANACOM, de 09.03.2012, relativa aos **procedimentos exigíveis para a cessação de contratos, por iniciativa dos assinantes, relativos à oferta de redes públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público**.

Com efeito, e conforme referido pelo regulador setorial – já em 2012 (na referida Deliberação), “é no plano da cessação dos contratos, e não da sua celebração, que existem as maiores resistências colocadas pelos prestadores de serviços à mobilidade dos utilizadores finais. É, portanto, neste âmbito que o ICP-ANACOM considera necessário e adequado intervir com o objetivo de reduzir os entraves à mobilidade dos utilizadores finais de redes e serviços de comunicações eletrónicas, densificando a obrigação prevista no n.º 5 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 51/2011, de 13 de Setembro (LCE), que, em conformidade com o que foi previsto nas alterações promovidas pela Diretiva 2009/136/CE à Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março, determina que as empresas que oferecem redes de comunicações públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público não devem estabelecer condições contratuais desproporcionadas ou procedimentos de resolução de contratos excessivamente onerosos e desincentivadores da mudança de prestador por parte do assinante”.

Os mecanismos que permitem obviar às dificuldades identificadas pela AdC também já se encontram refletidos nesta deliberação que, entre outros, prevê que:

- (i) A denúncia não depende de quaisquer formalidades para além da apresentação dos documentos que forem estritamente necessários para a confirmação da identificação do assinante;
- (ii) As empresas não podem exigir a apresentação de quaisquer documentos sempre que a declaração de denúncia seja apresentada através de um serviço de atendimento dotado de um sistema de validação do utilizador;
- (iii) As empresas devem aceitar as declarações de denúncia que sejam comunicadas por via postal ou eletrónica, nomeadamente por telecópia ou correio eletrónico, para qualquer um dos contactos divulgados no contrato ou em qualquer outro suporte informativo dirigido ao público ou por via presencial; e
- (iv) Quando disponibilizem um serviço de atendimento telefónico dotado com um sistema de validação de utilizador, as empresas devem aceitar as declarações de denúncia que sejam comunicadas por essa via.

Nestes termos, tratando-se de **matéria que é objeto de tratamento específico por parte do regulador setorial, encontrando-se em vigor no nosso ordenamento jurídico os instrumentos que a regulam**, entende a Vodafone que o densificar das obrigações dos operadores a este respeito – em particular a introdução de normas que clarifiquem que não devem ser criados entraves injustificados no momento da cessação do contrato e que sejam aceites os mesmos mecanismos que são válidos para a contratação dos serviços -, terá melhor cabimento por via regulatória do que por via legal.

G. Recomendação n.º 6: Avaliação da duração do contrato necessária à amortização de investimentos na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos

No âmbito desta recomendação, dirigida à ANACOM, a AdC propõe que **o regulador avalie, para cada oferta, a duração do contrato necessária à amortização dos investimentos realizados pelo operador na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos**.

Acrescenta a Autoridade que tal avaliação “deverá compreender apenas os custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente, na medida em que são esses os custos em que o operador não incorreria numa situação em que o consumidor em questão não contratasse o serviço”.

A Vodafone não se revê nesta proposta por três razões principais.

Em primeiro lugar, o que a AdC considera serem “os custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente” não são necessariamente de

identificação e cálculo objetivo nem simples em cada caso concreto. Desde logo, não existe um modelo de custeio que permita empreender este exercício sem incertezas nem ambiguidades. Ora, as dificuldades na definição e classificação de cada tipo de custos levam a afirmar que não seria simples a estabilização de um modelo adequado para utilizar nestes casos.

Em segundo lugar, os custos concretamente incorridos ou a incorrer por um operador para prestar o serviço a um cliente são imprevisíveis e podem ser influenciados por um conjunto diferente de fatores, entre os quais:

- ✓ Diversidade de cenários com que o operador pode ser confrontado no momento da instalação do/s serviço/s como seja (i) o facto de o mesmo ser disponibilizado através de um acesso de fibra aérea ou enterrada ou (ii) de o cliente residir numa zona urbana com elevada densidade populacional ou numa zona rural;
- ✓ De, na fase da respetiva instalação, poderem surgir, ou não, dificuldades na colocação da infraestrutura de suporte (cabو coaxial ou fibra) na residência do cliente, as quais podem implicar intervenções mais ou menos complexas na fachada do edifício ou no interior da habitação do cliente, bem como sucessivas deslocações das equipas técnicas de instalação;
- ✓ O tipo de equipamentos que é necessário instalar para garantir a utilização do serviço nos moldes solicitados pelo cliente; e
- ✓ O regime do próprio comissionamento praticado pelo operador, uma vez que este varia em função do período de fidelização e do canal de angariação dos clientes.

É, pois, muito difícil de empreender a avaliação pretendida pela AdC, em particular, definir oferta a oferta a duração dos contratos necessária à amortização do investimento.

Em terceiro lugar, a recomendação em causa aumentaria significativamente os custos regulatórios, dado a necessidade de avaliação prévia da ANACOM dos períodos de fidelização admissíveis em cada oferta a lançar, levando a uma solução onerosa para os operadores e para o regulador setorial.

Em suma, trata-se de uma recomendação que, ao pretender uniformizar a duração dos períodos de fidelização para efeitos de amortização do custo por parte dos operadores, apresenta graves riscos, sendo um dos principais a penalização dos operadores mais eficientes no mercado. Trata-se, também, de uma recomendação profundamente intrusiva, violadora da liberdade comercial e iniciativa económica dos operadores em geral, colidindo com princípios basilares do nosso ordenamento jurídico e com consagração Constitucional.

Como nota final destaca-se, ainda, o seguinte:

A AdC entende que a avaliação subjacente a esta recomendação deverá servir de base para o legislador e o regulador setorial aferirem a proporcionalidade dos períodos máximos de fidelização estipulados pela lei, e respetivos encargos em casos de denúncia antecipada do contrato por parte dos consumidores.

Ora, tal é desnecessário porque a ANACOM ainda em 2016, e após a entrada em vigor da alteração legislativa à LCE, solicitou à Vodafone (através de carta com a referência ANACOM – S063449/2016 – 927282) que demonstrasse, para as suas ofertas “TV Net Voz (com 100/100mbps)”, “Red” e “Vodafone On 7 GB”, (i) a proporcionalidade dos diferentes períodos de fidelização face às vantagens e benefícios atribuídos aos consumidores e, bem assim, (ii) os custos em que incorria com a disponibilização destas ofertas, justificativos por isso, dos respetivos períodos de fidelização.

A este respeito, importa recordar que o regulador setorial tem a prerrogativa legal de solicitar, sempre que entenda por necessário, o envio dessa informação. Foi o que aconteceu em 2016, tendo, por isso, a ANACOM em sua posse toda informação necessária para aferir dessa proporcionalidade.

A abordagem que resulta da utilização pelo regulador setorial desta prerrogativa mostra-se bastante equilibrada e muito mais eficaz para dar resposta à recomendação da AdC.

H. Recomendação n.º 7: Definição de regras para o aumento da transparência na publicitação e divulgação dos encargos.

No âmbito desta recomendação dirigida ao regulador, a AdC entende ser necessário **definir regras que aumentem a transparência na publicitação e divulgação dos encargos com a denúncia de contratos** antes do termo do período de fidelização, em todo o material promocional e de divulgação de ofertas. A divulgação deve permitir aos consumidores saber, ao longo do período de fidelização, qual o valor exato dos encargos a suportar no caso de eventual denúncia antecipada.

A Vodafone reconhece que, no passado, a divulgação desta informação colocou dificuldades de percepção por parte dos consumidores. No entanto, no momento atual, esta recomendação já se encontra devidamente assegurada pelo enquadramento legal e regulamentar aplicável aos operadores, como se comprova, nomeadamente, pelo facto de as faturas detalhadas terem passado a incluir, mensalmente, a contagem decrescente do período de fidelização, bem como a informação relativa ao valor a pagar em caso de cessação antecipada do contrato.

Para além disso, esta informação é também disponibilizada pelo Serviço de Apoio a Clientes, bem como através de SMS ou do Sistema Interactive Voice Response (IVR). Na fase pré-contratual, esta

informação encontra-se vertida na FIS, pelo que terá uma visibilidade acrescida nos termos indicados pela AdC nesta recomendação.

I. Recomendação n.º 8: Análise sobre a implementação de procedimentos de transferência automática de serviços

Propõe a Autoridade que (i) seja feita uma análise custo-benefício sobre a implementação de procedimentos de transferência de serviços que deem ao consumidor a opção de, no momento da mudança de operador, interagir unicamente com o novo operador e, bem assim, que (ii) seja avaliada a possibilidade de, por opção do consumidor, os contratos com o fornecedor anterior serem terminados automaticamente após a conclusão do processo de transferência.

A Vodafone considera que esta é a recomendação mais relevante do Relatório e aquela que pode contribuir, de forma efetiva, para que seja incutida uma maior simplicidade e transparência no processo de mudança dos consumidores de um operador para outro.

Com efeito, trata-se unicamente de plasmar para todos os casos de cessação dos contratos aquilo que já hoje existe quando é iniciado um pedido de portabilidade, em que o prestador receptor daquele número fica responsável por todas as interações com o prestador doador do número, sendo esta interação efetuada através de uma plataforma única que gere todo o fluxo documental entre os respetivos operadores.

Adicionalmente, é de toda a utilidade que seja imposto um limite temporal para as ações de *win-back* por parte do operador doador do número de forma a evitar a pressão constante e intrusiva a que os consumidores se encontram sujeitos quando decidem mudar de prestador.

Esta **recomendação, associada à recomendação n.º 5 – precedida do necessário enforcement referido no comentário da Vodafone – serão aquelas que contribuirão para o objetivo pretendido pela AdC, ou seja, facilitar ainda mais a mobilidade de consumidores entre os operadores.**

VI. Conclusão

- (a) Não consta do Relatório da AdC uma qualquer análise do setor das comunicações eletrónicas (em particular das suas principais características, do contexto económico e tecnológico e das dinâmicas concorrenenciais), exercício que se reputa essencial para a identificação de supostas “preocupações jusconcorrenciais” e formulação de recomendações.

- (b) O setor das comunicações eletrónicas caracteriza-se por uma elevada dinâmica competitiva e contestabilidade, que é comprovada pelos (i) níveis crescentes de adesão às ofertas de serviços de comunicações eletrónicas, (ii) melhoria das condições das ofertas; (iii) forte variabilidade das quotas de mercado dos operadores; (iv) receitas globais decrescentes e custos operacionais constantes; e (v) níveis de investimento significativos (*e.g.*, na expansão de redes de última geração).
- (c) Os contratos com períodos de fidelização visam dar resposta à procura efetiva de serviços de comunicações eletrónicas, permitindo a redução dos encargos de entrada (custos de instalação, ativação e disponibilização de equipamentos) dos clientes na adesão aos diferentes serviços, bem como a disponibilização de descontos e ofertas de serviços inovadores em benefício consumidores.
- (d) Não é verdade que os preços dos serviços de comunicações eletrónicas sejam significativamente mais elevados em Portugal do que a média da UE, tendo a Vodafone demonstrado, com base no estudo preparado pela consultora Deloitte para a APRITEL, que os preços em Portugal são os segundos mais baixos de um conjunto alargado de países europeus.
- (e) A experiência da Vodafone e as análises da ANACOM contrariam o entendimento da AdC segundo o qual a fidelização é um dos principais motivos de reclamação por parte dos clientes do setor das comunicações eletrónicas em Portugal.
- (f) A elevada percentagem de refidelização não resulta de nenhuma dificuldade dos consumidores em mudar de operador, mas sim da satisfação dos mesmos com o operador que presta o serviço (em virtude de fatores como o preço e a qualidade do serviço).
- (g) A Vodafone contesta, por não corresponder à realidade, que os custos com a cessação antecipada dos contratos tenham aumentado após a alteração legislativa de 2016.
- (h) A lei é inequívoca ao permitir que os operadores possam exigir os encargos previstos no contrato em caso de cessação antecipada do mesmo, se o cliente incumprir a obrigação por si conscientemente assumida (conhecendo as consequências que advinham do seu incumprimento). Não obstante, a Vodafone não é insensível às dificuldades com que os seus clientes são, por vezes, confrontados ao longo da sua vida e, por essa razão, tem procurado encontrar alternativas que possam dar resposta a essas contingências e ir de encontro às necessidades dos seus clientes.
- (i) As oito recomendações da AdC, dirigidas ao legislador e à ANACOM, não visam mitigar as supostas preocupações concorenciais identificadas, mas antes dar apenas cobertura a preocupações já manifestadas da DECO. É, aliás, surpreendente que a Autoridade tenha

realizado uma análise das supostas restrições à concorrência resultantes da fidelização, sem tomar em consideração o poder de mercado dos operadores de comunicações eletrónicas.

Senão vejamos sucintamente cada uma das recomendações propostas:

Recomendação n.º 1: a Vodafone considera não existirem razões para promover a alteração da norma da LCE em causa. Em particular, as limitações propostas às refidelizações poderão introduzir desequilíbrios sérios no mercado, na medida em que, terminando o período de fidelização, os operadores que disputarão o cliente poderão oferecer-lhe propostas com benefícios comerciais e períodos de fidelização associados que se encontram vedados ao operador que já presta o serviço ao cliente. Acresce que é difícil quantificar o concreto período de refidelização admissível, porquanto este estará sempre associado à cobertura dos custos/benefícios associados a cada oferta promocional e efetivamente valorizados pelo cliente.

Recomendação n.º 2: A Vodafone concorda com o teor desta recomendação, uma vez que entende que, independentemente de a iniciativa de contacto pertencer ou não ao consumidor, o operador deverá sempre enviar-lhe a informação pré-contratual e contratual a que se encontra adstrito por força do regime legal, sendo já, de resto, esta prática comercial adotada pela Empresa.

Recomendação n.º 3: a Vodafone discorda em absoluto desta recomendação, não qualificando a alteração de morada uma alteração anormal das circunstâncias, para efeitos do artigo 437.º do Código Civil. A recomendação em causa visa, não a promoção da concorrência no mercado, mas antes uma suposta defesa cega e desproporcionada dos consumidores que, em boa verdade, apenas redundaria na imposição injustificada aos operadores do risco do contrato e permitiria situações de fraude.

Recomendação n.º 4: A Vodafone concorda com a recomendação de que a transposição do CECE seja feita com a maior brevidade possível, mas alerta para a necessidade de este processo ser precedido de um período alargado de discussão entre o legislador, a ANACOM e todos os *stakeholders* relevantes.

Recomendação n.º 5: a matéria em causa (cancelamento de serviços) já é objeto de tratamento específico por parte do regulador setorial, encontrando-se em vigor no nosso ordenamento jurídico os instrumentos que a regulam, pelo que o densificar das obrigações dos operadores a este respeito – em particular a introdução de normas que clarifiquem que não devem ser criados entraves injustificados no momento da cessação do contrato e que sejam aceites os mesmos

mecanismos que são válidos para a contratação dos serviços -, terá melhor cabimento por via regulatória do que por via legal.

Recomendação n.º 6: A Vodafone não se revê na proposta da AdC, uma vez que (i) “os custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente” não são necessariamente de identificação e cálculo objetivo nem simples em cada caso concreto; (ii) os custos concretamente incorridos ou a incorrer por um operador para prestar o serviço a um cliente são imprevisíveis e podem ser influenciados por um conjunto diferente de fatores; e (iii) a proposta da AdC aumentaria significativamente os custos regulatórios, levando a uma solução onerosa para os operadores e para o regulador setorial.

Recomendação n.º 7: A Vodafone concorda com esta recomendação a qual já reflete enquadramento legal e regulamentar aplicável aos operadores (inclusão, nas faturas detalhadas, da contagem decrescente do período de fidelização e de informação relativa ao valor a pagar em caso de cessação antecipada do contrato). Acresce que com a introdução, no início do presente ano, da ficha de informação simplificada de autorregulação, a transparéncia desta informação saiu reforçada.

Recomendação n.º 8: a Vodafone considera que esta é a recomendação mais relevante do Relatório e a que pode contribuir, de forma efetiva, para que seja incutida uma maior simplicidade e transparéncia no processo de mudança dos consumidores de um operador para outro.

- (j) A Vodafone manifesta a sua inteira disponibilidade para colaborar, juntamente com a AdC e com o regulador setorial, na definição de recomendações que visem dar resposta a preocupações reais do setor das comunicações eletrónicas.

Lisboa, 29 de janeiro de 2020