

# A fidelização nos serviços de telecomunicações

*Relatório*



**dezembro 2019**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O setor das comunicações eletrónicas desempenha um papel fundamental na economia, abrangendo virtualmente todas as famílias portuguesas. No entanto, segundo dados do Eurostat e da Comissão Europeia (CE), Portugal exibe preços significativamente mais elevados que a média da UE e esta diferença tem vindo a aumentar. O conjunto de serviços de comunicações eletrónicas é, igualmente, o que mais reclamações de clientes origina junto da DECO (34.956 em 2018), e um dos setores onde os portugueses percecionam uma maior ausência de concorrência (cf. Eurobarómetro de abril de 2019).

Este setor caracteriza-se pela predominância de serviços que incluem prazos contratuais mínimos (i.e., períodos de fidelização) e encargos para os consumidores decorrentes da resolução dos contratos por sua iniciativa durante o período de fidelização. Segundo os operadores, tal permite, em contrapartida, que os consumidores subscrevam serviços de qualidade a preços reduzidos e usufruam de descontos nos preços dos equipamentos terminais, na ativação, instalação e fornecimento dos serviços.

Estas condições contratuais condicionam e desincentivam a mudança de operador por parte dos consumidores. Tal acontece pelo aumento dos custos de mudança durante o período de fidelização, que restringe a mobilidade e torna os consumidores mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado.

Uma parte significativa dos consumidores opta por não mudar de operador e os que optam por mudar fazem-no maioritariamente após o termo do período de fidelização. De acordo com um inquérito da CE de 2018, dos consumidores portugueses inquiridos, cerca de 53% nunca mudaram de operador. De igual modo, num inquérito da ANACOM de 2017, cerca de 51% dos consumidores inquiridos não mudaram de operador e 68% dos que mudaram de operador fizeram-no após o termo do período de fidelização.

Esse desincentivo da mobilidade torna-se mais relevante com o aumento do número de contratos com período de fidelização e com o aumento da duração desse período. De acordo com um inquérito da ANACOM de 2016, para 84% dos consumidores portugueses inquiridos, os serviços incluíam um período de fidelização de 24 meses e não foi estabelecido um período de fidelização em apenas 4% dos contratos. Atualmente mais de 72% dos serviços fixos contratados incluem prazo de fidelização que, em 99% dos casos, tem uma duração entre 18 e 24 meses, sendo 24 meses o limite máximo permitido por lei.

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 fidelização, lesando a dinâmica concorrencial do setor. Não se afiguram possíveis justificações que motivem a necessidade de uma fidelização adicional pelo mesmo operador que não seja a de retirar do mercado os consumidores mais propensos à mudança que, no final da fidelização, deixam de estar sujeitos a penalizações. Em alguns casos, mais de 60% dos clientes ‘refidelizados’ por um operador são-no sem que haja uma alteração de serviços ou equipamentos contratados, podendo tal resultar da mera atribuição de outras condições promocionais (e.g., oferta de subscrição de canais). Nestes contextos, podem ainda colocar-se questões sobre o grau de informação dos consumidores quanto às condições contratuais associadas à refidelização.

A questão da mobilidade neste setor já foi previamente analisada pela AdC, num estudo de 2010, que culminou num conjunto de medidas para facilitar a mobilidade dos consumidores, na sua maioria, entretanto implementadas. Ainda que não se conheça uma avaliação da proporcionalidade do período de fidelização e dos encargos para os consumidores, que a AdC recomendou, salienta-se que a ANACOM identificou as principais dificuldades à sua fiscalização. Todavia continua a ser relevante aprofundar o conhecimento sobre o tempo necessário à recuperação dos investimentos que os operadores enfrentam e que é, em larga medida, razão de proporcionalidade dos períodos de fidelização.

As estratégias adotadas pelos operadores fragilizaram a eficácia da intervenção legislativa de 2016, que visou alargar as opções de escolha efetivas dos consumidores em termos de duração das fidelizações. Os operadores, embora tenham sido obrigados a disponibilizar contratos com 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. Assim, apenas as ofertas com 24 meses constituem opções de escolha efetivas para os consumidores, limitando a sua real

capacidade de mudar de operador. Nessa medida, a grandeza dos benefícios alegados pelos operadores afigura-se, de certo modo, aparente, o que mitiga a existência de uma relação objetivamente justificada entre a duração do período de fidelização e o valor dos benefícios.

**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.

Outros fatores **acentuam os efeitos negativos da fidelização**, como a **complexidade do processo de rescisão contratual, a ausência de informação transparente e o risco de perda de serviço na mudança de operador**. Estes fatores penalizam particularmente os consumidores que revelam maior inércia e que, por isso, estão mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado.

Atendendo ao contexto descrito, a AdC propõe oito recomendações dirigidas ao legislador e à ANACOM, que visam mitigar as preocupações concorrenenciais identificadas no âmbito da fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas, promovendo a mobilidade dos consumidores e a dinâmica concorrencial no setor.

#### Ao legislador:

**Recomendação 1:** Alterar o n.º 15 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004 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**.

**Recomendação 2:** Eliminar a exceção à obrigatoriedade de facultar informação aos consumidores, que existe no caso de contratos celebrados por meios de comunicação à distância “*em que o primeiro contacto telefónico seja efetuado pelo próprio consumidor*”, expressa no n.º 3 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004. Adicionalmente, prever na lei que os consumidores tenham a possibilidade de escolher receber estas informações por via eletrónica (e.g., correio eletrónico).

**Recomendação 3:** Prever na Lei n.º 5/2004 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. Adicionalmente, encarregar a ANACOM de definir critérios objetivos relativos à qualificação em causa, de modo a vertê-los no quadro legal, devendo ainda atribuir ao regulador poderes de fiscalização.

**Recomendação 4:** Proceder à transposição do Código Europeu para o quadro legal nacional o mais brevemente possível, em particular as suas 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). Adicionalmente, agilizar o subsequente processo de regulamentação destas disposições.

**Recomendação 5:** Estabelecer no quadro legal que todos 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.

#### À ANACOM:

**Recomendação 6:** Avaliar, para cada oferta, a duração do contrato necessária à amortização dos investimentos realizados pelo operador na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos.

**Recomendação 7:** 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, para cada um dos meses do período de fidelização, qual o valor exato dos encargos a suportar no caso de eventual denúncia antecipada.

**Recomendação 8:** Realizar uma análise custo-benefício sobre a implementação de procedimentos de transferência de serviços que permitam a mudança de operador por interação unicamente com o novo operador. Neste contexto, deve ser avaliada a possibilidade de, por opção do consumidor, os contratos com o fornecedor anterior serem terminados automaticamente após a conclusão do processo de transferência.

## 1. Enquadramento

### 1.1. Caracterização e posicionamento do setor

1. O setor das comunicações eletrónicas desempenha um papel fundamental na economia, abrangendo virtualmente todas as famílias portuguesas. De acordo com dados da ANACOM, no final do 1.º semestre de 2019, verificava-se uma penetração de 170% dos habitantes nos serviços móveis e entre 79% (acesso à *Internet* em banda larga fixa) e 89% (serviço telefónico fixo) nos serviços fixos.
2. **A evolução e o nível de preços dos serviços de comunicações eletrónicas em Portugal comparam desfavoravelmente com os verificados na União Europeia (UE).** 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, conforme se pode verificar com base nas informações contantes da Caixa 1.

### **Caixa 1. Caracterização dos preços praticados no setor das comunicações eletrónicas em Portugal**

De acordo o **Eurostat**:

- A componente associada aos serviços de comunicações eletrónicas do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor anual médio cresceu 0,23% em Portugal, entre 2017 e 2018 e decresceu 0,18% na UE<sup>1</sup>.
- Em 2018, o **índice do nível de preços dos serviços de comunicações em Portugal foi 19,7% superior à média UE<sup>2</sup>** (sendo Portugal o 6.º país da UE com a maior diferença de preços face à média).
- Entre 2015 e 2018, **Portugal foi o 3.º país da UE com maior crescimento do sub-índice de preços do consumidor relativo aos serviços de acesso à Internet (+5,89%)<sup>3</sup>**.
- Entre 2015 e 2018, **Portugal foi o 4.º país da UE com maior crescimento do sub-índice de preços do consumidor relativo aos serviços de comunicações expurgando serviços postais (+3,31%)<sup>4</sup>**.

De acordo com a **Comissão Europeia (CE)**:

- Relativamente a cabazes de serviços fixos, em 2018:
  - Em 14 dos 20 serviços analisados **Portugal integrava o cluster de países da UE com preços “relativamente elevados”** e em nenhum dos restantes 6 serviços Portugal integrava o cluster com menores preços<sup>5</sup>.
  - **O preço da banda larga em Portugal era o 7.º mais elevado da UE (Broadband Price Index)<sup>6</sup>**.
- Relativamente a ofertas que incluem televisão por subscrição (TVS), acesso à Internet em banda larga fixa (SAI) e serviço telefónico fixo (STF) faturados conjuntamente, em outubro de 2018:
  - **Os preços em Portugal situavam-se acima dos preços médios verificados na UE, entre cerca de 2% e 13%, consoante a velocidade máxima do acesso à Internet<sup>7</sup>**.
  - **Portugal era o 8.º país na UE onde o conjunto de ofertas menos onerosas tinha preços mais elevados<sup>8</sup>**.
- Relativamente aos serviços retalhistas de acesso à Internet em banda larga em local fixo contratualizados isoladamente, em outubro de 2018:
  - **Os preços em Portugal eram superiores, entre 9% e 31%, à média da UE<sup>9</sup>**.
  - **Portugal era o 7.º país na UE onde o conjunto de ofertas menos onerosas de acesso à Internet de muito alta velocidade tinha preços mais elevados<sup>10</sup>**.

3. **Este setor é o que mais reclamações de clientes origina e ainda um daqueles onde os portugueses percecionam uma maior ausência de concorrência** (Gráfico 1). 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)<sup>11</sup>. Em 2018, a DECO recebeu 34.956 reclamações relativas a esse setor, que representaram cerca de 9% do total de reclamações recebidas por essa entidade<sup>12</sup>. 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.

<sup>1</sup> Fonte: Página da Internet do EuroStat (consultada em 24 de junho de 2019).

<sup>2</sup> Fonte: Página da Internet do EuroStat (consultada em 25 de junho de 2019).

<sup>3</sup> Fonte: Página da Internet do EuroStat (consultada em 29 de agosto de 2019).

<sup>4</sup> Fonte: Página da Internet do EuroStat (consultada em 5 de outubro de 2019).

<sup>5</sup> Fonte: CE (2019), “Fixed Broadband Prices in Europe 2018”.

<sup>6</sup> Fonte: CE (2019), “Digital Economy and Society Index Report 2019”.

<sup>7</sup> Fonte: CE (2019), “Fixed Broadband Prices in Europe 2018”.

<sup>8</sup> Fonte: CE (2019), “Digital Economy and Society Index Report 2019”.

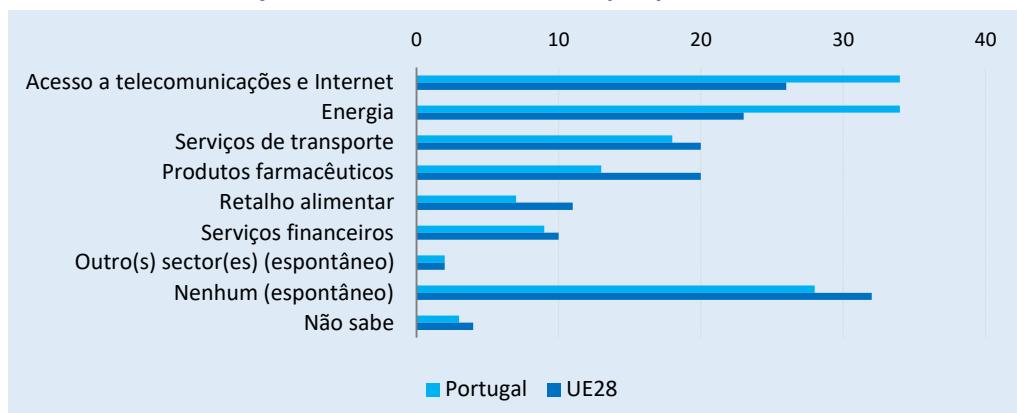
<sup>9</sup> Fonte: CE (2019), “Fixed Broadband Prices in Europe 2018”.

<sup>10</sup> Fonte: CE (2019), “Digital Economy and Society Index Report 2019”.

<sup>11</sup> Cf. comunicado de imprensa da DECO de 17 de maio de 2019.

<sup>12</sup> Ver <https://www.deco.proteste.pt/familia-consumo/orcamento-familiar/noticias/consumidores-recuperam-cerca-de-3-milhoes-de-euros-com-a-ajuda-da-deco>.

**Gráfico 1. Perceção de falta de concorrência por parte dos consumidores<sup>(1)</sup>**



<sup>(1)</sup> Cf. respostas dos consumidores inquiridos às questões: “Alguma vez sentiu problemas devido à falta de concorrência nos seguintes setores que tenha resultado em problemas como preços mais elevados, menos escolha de fornecedores ou produtos ou qualidade inferior? Em primeiro lugar? E em segundo lugar?”.

Fonte: Flash Eurobarómetro 476, “Perceções dos cidadãos sobre a política de concorrência”, de abril de 2019.

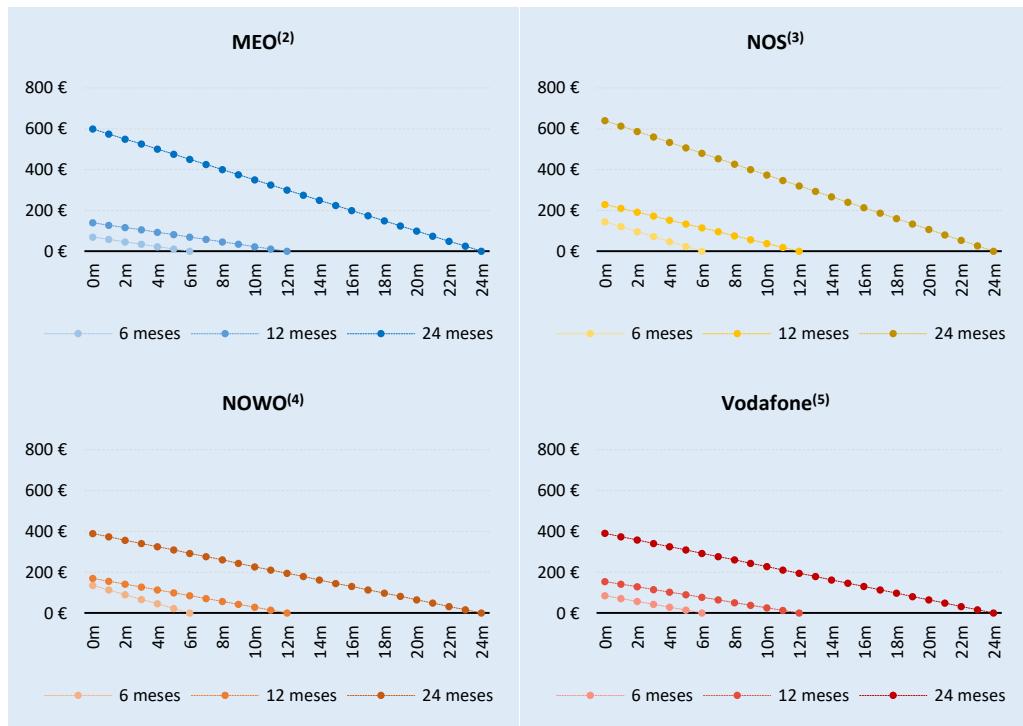
## 1.2. Grau de mobilidade dos consumidores

4. **O mercado das comunicações eletrónicas em Portugal é caracterizado pela predominância de serviços que incluem prazos contratuais mínimos (i.e., períodos de fidelização) e encargos para os consumidores decorrentes da resolução dos contratos por sua iniciativa durante o período de fidelização. Os prestadores destes serviços<sup>13</sup> argumentam que, em contrapartida, os consumidores subscrevem serviços de elevada qualidade sem incorrer em custos substanciais uma vez que estes estão diluídos no tempo.**
5. **No entanto, estas condições contratuais condicionam e desincentivam a mudança de operador por parte dos consumidores, restringindo a sua mobilidade, em particular porque se traduzem no aumento dos custos suportados pelos consumidores numa eventual mudança de operador durante o período de fidelização.**
6. **Mesmo nas ofertas de menor mensalidade do tipo de serviços com maior penetração em Portugal, a denúncia de contrato pode implicar custos para os consumidores até valores superiores a 1.000 € se ocorrer nos primeiros meses do período de fidelização (ver Gráfico 2 e Gráfico 3). Os pacotes que incluem três ou mais serviços faturados conjuntamente são aqueles onde os operadores apresentam aos consumidores valores de vantagens associadas mais elevados, em particular nas opções com 24 meses de fidelização, o que, em resultado das atuais práticas de cálculo de encargos, implica custos muito significativos para os consumidores no caso de denúncia antecipada de contrato, que atuam como um fator de dissuasão da mudança. Em 2018, o valor médio de encargos efetivamente faturados aos consumidores, resultado de denúncia antecipada de contrato por sua iniciativa, foi cerca de 89€<sup>14</sup>.**

<sup>13</sup> Doravante designados “Operadores”.

<sup>14</sup> No conjunto da totalidade de serviços residenciais disponibilizados, de acordo com informação prestada pelos principais operadores à Autoridade da Concorrência (AdC) em novembro de 2019.

**Gráfico 2. Encargos a suportar por um consumidor em ofertas 3P<sup>(1)</sup> em diferentes momentos do contrato, por duração do período de fidelização**



<sup>(1)</sup> Ofertas de TVS, SAI e STF contratados conjuntamente, que têm a mensalidade mais reduzida da oferta global de cada um dos operadores (referentes a momentos não discriminados, mas pertencentes ao intervalo compreendido entre 23 de outubro de 2019 e 14 de novembro de 2019). Em função deste critério, as ofertas para cada um dos operadores apresentam características específicas e valores de benefícios para o consumidor distintos, pelo que, não obstante fórmulas de cálculo semelhantes e consistentes com a informação disponibilizada nas páginas de *Internet* dos operadores, diferentes ofertas de diferentes operadores implicam também diferentes valores de encargos. Identificam-se nas notas seguintes as principais características para cada oferta e prazo de fidelização considerados.

<sup>(2)</sup> Oferta “M3 TV+Net + Voz Fibra” com box, 150 canais, 100 Mbps e chamadas incluídas para rede fixa nacional e para 50 destinos internacionais. 6 meses: 44,99€/mês + 262,5€ instalação e ativação; 12 meses: 44,99€/mês + 175€ instalação e ativação; 24 meses: 34,99€/mês + 0€ instalação e ativação, inclui 10€/mês de desconto, *upgrade* de velocidade para 200Mbps, 1.<sup>a</sup> mensalidade e 3 meses de canais premium.

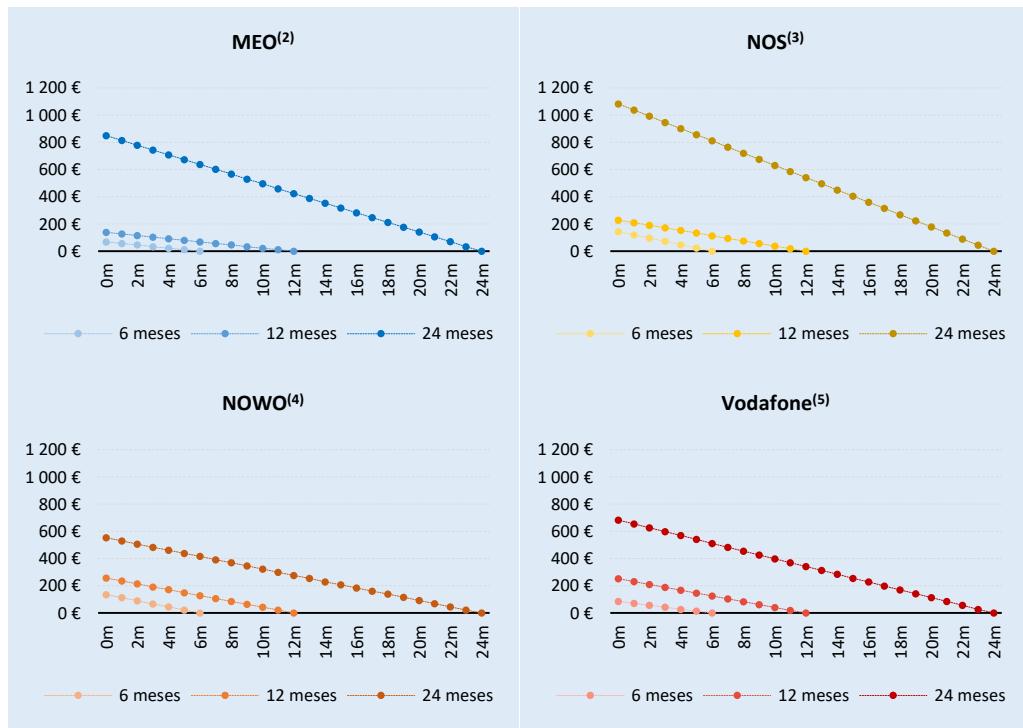
<sup>(3)</sup> Oferta “NOS 3”, 120 canais, 100Mbps, chamadas incluídas para rede fixa nacional e chamadas para 50 destinos internacionais: 6 meses: 39,99€/mês + 255€ instalação/ativação; 12 meses: 39,99€/mês + 170€ instalação/ativação; 24 meses: 29,99€/mês + 0€ instalação/ativação.

<sup>(4)</sup> Oferta construída no simulador existente na página de *Internet* da NOWO, com 90 canais sem box, 120Mbps, chamadas incluídas para rede fixa nacional e para 50 destinos internacionais; 6 meses: 25€/mês + 100€ Instalação, inclui desconto 25€ de instalação e descontos de 10€/mês; 12 meses: 25€/mês + 75€ Instalação, inclui desconto 50€ de instalação e descontos de 10€/mês; 24 meses: 25€/mês + €0 Instalação, inclui desconto 125€ de instalação, descontos de 10€/mês e oferta de 1.<sup>a</sup> mensalidade.

<sup>(5)</sup> Oferta “TvNetvoz” sem box, com 100 canais, 30Mbps, chamadas incluídas; 6 meses: 34,9€/mês + 75€ ativação, inclui desconto 10€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (€45); 12 meses: 34,9€/mês + 50€ ativação, inclui desconto 10€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (70€); 24 meses: 29,9€/mês + 0€ ativação, inclui desconto 15€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (120€).

Fonte: Informação prestada pelos principais operadores à AdC a 14 de novembro de 2019.

**Gráfico 3. Encargos a suportar por um consumidor em ofertas 4P<sup>(1)</sup> em diferentes momentos do contrato, por duração do período de fidelização**



<sup>(1)</sup> Ofertas de TVS, SAI, STF e serviço telefónico móvel (STM) contratados conjuntamente, que têm a mensalidade mais reduzida da oferta global de cada um dos operadores (referentes a momentos não discriminados, mas pertencentes ao intervalo compreendido entre 23 de outubro de 2019 e 14 de novembro de 2019). Em função deste critério, as ofertas para cada um dos operadores apresentam características específicas e valores de benefícios para o consumidor distintos, pelo que, não obstante fórmulas de cálculo semelhantes e consistentes com a informação disponibilizada nas páginas de *Internet* dos operadores, diferentes ofertas de diferentes operadores implicam também diferentes valores de encargos. Identificam-se nas notas seguintes as principais características para cada oferta e prazo de fidelização considerados.

<sup>(2)</sup> Oferta “M4 TV+NET+VOZ+MÓVEL Fibra” com box HD, 200 canais, 100 Mbps, STF com chamadas incluídas para rede fixa nacional e para 50 destinos internacionais e STM com 1GB e 3.500 minutos + 3.500 SMS. 6 meses: 74,99€/mês + 262,5€ instalação e ativação; 12 meses: 74,99€/mês + 175€ instalação e ativação; 24 meses: 54,99€/mês + 0€ instalação e ativação, inclui: 20€/mês de desconto durante 24 meses, 4€/mês de desconto durante 12 meses, oferta de canais premium durante 3 meses, 500MB/mês adicionais por cartão, *upgrade* de velocidade para 200Mbps, e 30€ em videoclube.

<sup>(3)</sup> Oferta “NOS 4”, com box UHD, 150 canais, 100Mbps, STF com chamadas incluídas para rede fixa nacional e chamadas para 50 destinos internacionais e STM com 800 min/sms + 500MB: 6 meses: 71,99€/mês + 255€ instalação/ativação; 12 meses: 71,99€/mês + 170€ instalação/ativação; 24 meses: 51,99€/mês + 0€ instalação/ativação, inclui oferta de 150€ em canais premium e 1.ª mensalidade mediante adesão a fatura eletrónica.

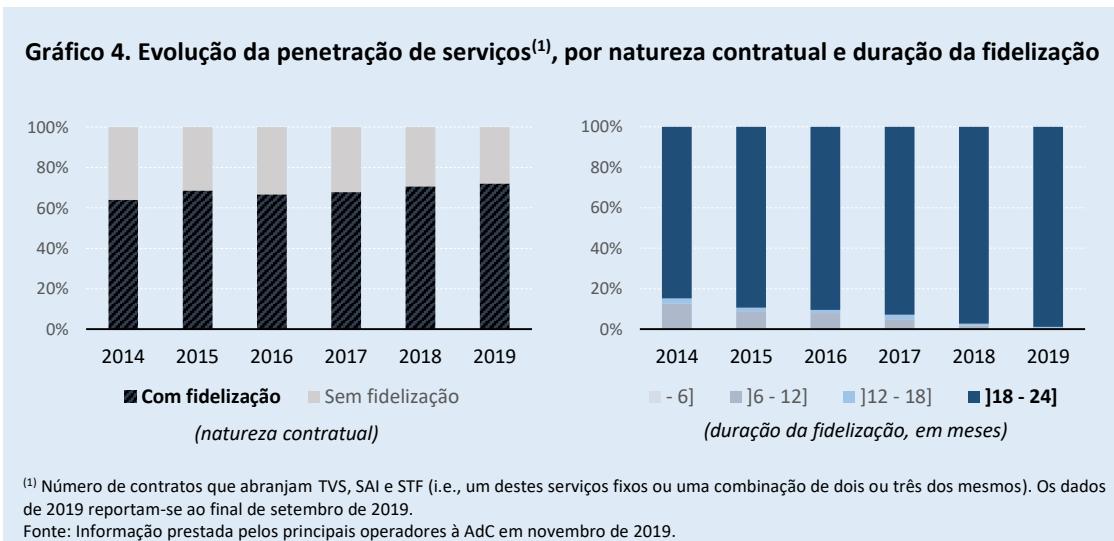
<sup>(4)</sup> Oferta construída no simulador existente na página de *Internet* da NOWO, com 90 canais sem box, 120Mbps, STF com chamadas incluídas para rede fixa nacional e para 50 destinos internacionais e STM com 500 minutos/SMS e 500MB: 6 meses: 31,50€/mês + 100€ Instalação, inclui desconto 25€ de instalação e descontos de 15€/mês + oferta de portabilidade (15€); 12 meses: 31,50€/mês + 75€ Instalação, inclui desconto 50€ de instalação e descontos de 15€/mês + oferta de portabilidade (15€); 24 meses: 25€/mês + 0€ Instalação, inclui desconto 125€ de instalação e descontos de 15€/mês + oferta de portabilidade (15€) e desconto de 30€ na primeira mensalidade.

<sup>(5)</sup> Oferta “TvNetVoz+Móvel” com box 4K, com 140 canais, 100Mbps, STF com chamadas incluídas e STM com 800min/SMS e 500MB; 6 meses: 71,9€/mês + 75€ ativação, inclui desconto 10€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (€45); 12 meses: 61,9€/mês + 50€ ativação, inclui desconto 20€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (70€); 24 meses: 51,9€/mês + 0€ ativação, inclui desconto 15€/mês, oferta da instalação (150€) e desconto na ativação (120€).

Fonte: Informação prestada pelos principais operadores à AdC a 14 de novembro de 2019.

7. **Com efeito, a expressividade dos contratos aos quais está associado um período de fidelização tem aumentado nos últimos anos e, atualmente, estes contratos representam 72% do total dos**

**serviços fixos<sup>15</sup>, sendo que destes, 99% implicam um período de fidelização entre 18 a 24 meses –** ver Gráfico 4. De acordo com um inquérito da ANACOM de 2016<sup>16</sup>, para 84% dos consumidores portugueses inquiridos, os seus serviços incluíam um período de fidelização de 24 meses e não foi estabelecido um período de fidelização em apenas 4% dos contratos.



8. As condições contratuais associadas à fidelização e ao cancelamento de contratos e a mudança de operador são os temas mais reclamados nas queixas dirigidas à ANACOM e à DECO, refletindo as restrições à mobilidade sentidas pelos consumidores. Em 2018, a fatura e o cancelamento de serviços foram dois dos três principais motivos das reclamações sobre serviços de comunicações eletrónicas apresentadas à ANACOM, tendo representado 24% das reclamações do setor (cerca de 81 mil)<sup>17</sup>. No mesmo ano, a DECO recebeu 7.488 queixas relativas a períodos de fidelização<sup>18</sup>, representando 21,4% das reclamações relativas ao setor registadas pela DECO (34.956<sup>19</sup>).
9. **As barreiras à mudança impostas pela fidelização traduzem-se num reduzido nível de mobilidade<sup>20</sup>, com mais de metade dos consumidores a nunca ter mudado de operador.** Na Caixa 2, descrevem-se alguns dos resultados de estudos que abordam a fidelização nos mercados dos serviços de comunicações eletrónicas e que ilustram a relevância dos custos de mudança de operador nas opções dos consumidores desses serviços. Note-se que 54% dos consumidores inquiridos indicou nunca ter mudado de operador e, dos que mudaram, a maioria sentiu dificuldades ao fazê-lo<sup>21</sup>.
10. **Para tal contribui ainda a prática, transversal a todos os operadores, de definição de períodos de fidelização adicionais, durante ou após o termo de um período de fidelização inicial.** Atualmente,

<sup>15</sup> Contratos de serviços de comunicações eletrónicas de TVS, SAI e STF, independentemente de serem contratados em pacote ou individualmente, de acordo com informação prestada pelos principais operadores à AdC em novembro de 2019.

<sup>16</sup> ANACOM (2016) Inquérito sobre períodos de fidelização - população residencial, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1400224>.

<sup>17</sup> ANACOM (2018), Reclamações sobre serviços de comunicações, disponível em [https://www.anacom-consumidor.pt/documents/20181/7738270/Reclamacoes2018\\_12fev2019-1.pdf/61f65608-7255-4edd-90c7-ee98096b2260](https://www.anacom-consumidor.pt/documents/20181/7738270/Reclamacoes2018_12fev2019-1.pdf/61f65608-7255-4edd-90c7-ee98096b2260).

<sup>18</sup> Comunicação da DECO à AdC de 29 de outubro de 2019.

<sup>19</sup> Ver nota de rodapé 12.

<sup>20</sup> Também a nível europeu, as condições contratuais (e.g., onde se inclui a existência de fidelização) são o tipo de obstáculos identificado por mais Autoridades Reguladoras Nacionais (ARN) como inibidor de mudança de operador de SAI, TVS e de serviços faturados conjuntamente. Ver BEREC (2019) Report on Terminating Contracts and Switching Provider, disponível em [https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8461-berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8461-berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider).

<sup>21</sup> Cf. Eurobarómetro especial 462, de julho de 2018 realizado pela CE.

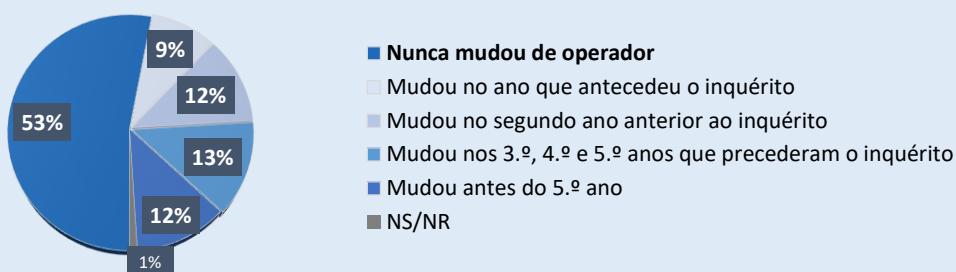
cerca de 48% dos contratos com período de fidelização<sup>22</sup> foram precedidos de contratos, com o mesmo operador, que já incluíam períodos de fidelização iniciais. Em alguns operadores, esta prática ('refidelização') abrange, e é responsável, por mais de 60% dos contratos com fidelização.

### **Caixa 2. Relevância dos custos de mudança nos serviços de comunicações eletrónicas**

Em julho de 2017, a ANACOM publicou um estudo<sup>23</sup> sobre custos de mudança de operador de comunicações eletrónicas, concluindo que, nos 24 meses que antecederam o inquérito, dos (3.740) consumidores inquiridos:

- 50,8% não ponderaram mudar de operador e 31,1% ponderaram essa mudança, mas não a efetivaram;
- o 3.º fator que mais influenciou a sua decisão relativa à mudança de operador foram os encargos decorrentes da resolução do contrato durante o período de fidelização<sup>24</sup>;
- 11,9% dos que não ponderaram nem mudaram de operador indicaram a fidelização como um dos principais motivos para tal<sup>25</sup>;
- 23,5% dos que ponderaram mudar, mas não mudaram, de operador referiram a fidelização como uma das principais razões para não terem mudado<sup>26</sup>;
- 11,1% dos que mudaram de operador indicaram a fidelização como um dos principais obstáculos<sup>27</sup>;
- 39,1% dos que identificaram dificuldades no processo de mudança de operador referiram os encargos decorrentes da resolução do contrato durante o período de fidelização; e
- 68,4% dos que mudaram de operador fizeram-no após o termo do período de fidelização.

O gráfico *infra* ilustra o padrão de mudança dos consumidores de serviços faturados conjuntamente inquiridos em Portugal, segundo o Eurobarómetro:



Fonte: Eurobarómetro especial 462, de julho de 2018 realizado pela CE (tratamento de informação pela AdC).

Adicionalmente, cerca de 55% dos que mudaram de operador sentiram dificuldades em fazê-lo; e cerca de 1% dos que mudaram de operador incorreram em encargos na resolução do contrato.

11. Importa também destacar o estudo “Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas”<sup>28</sup>, de fevereiro de 2010, da Autoridade da Concorrência (AdC). Nesse estudo é efetuada uma caracterização da mobilidade dos consumidores portugueses entre operadores, entre dezembro de 2008 e julho de 2009, apresentando-se alguns dos seus resultados na Caixa 3. Desde então, o mercado registou importantes desenvolvimentos (e.g., operações de concentração

<sup>22</sup> Em serviços fixos (Cf. nota de rodapé 1515).

<sup>23</sup> Disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1413397>.

<sup>24</sup> Os dois fatores mais influenciadores dessa decisão foram (i) a eventual diferença de cobertura de rede decorrente da mudança e (ii) a possibilidade de existir faturação de serviços, seja pelo novo operador ou pelo anterior, durante o processo de mudança.

<sup>25</sup> Desses motivos, destacam-se, ainda, a satisfação com o seu operador e a qualidade dos serviços fornecidos e o preço cobrado pelo mesmo (referidos por 38,5%, 26,9% e 12,4% dos indivíduos, respetivamente).

<sup>26</sup> Desses razões, a razão mencionada por mais indivíduos foi o preço, aludido por 27,3% dos indivíduos.

<sup>27</sup> Desses, as dificuldades burocráticas foram o obstáculo referido por mais indivíduos (17,1%). Pelo contrário, 48,4% dos indivíduos consideraram não ter percecionado qualquer obstáculo na mudança de operador.

<sup>28</sup> Disponível em

[http://www.concorrencia.pt/SiteCollectionDocuments/Estudose\\_Publicacoes/Comunicacoes\\_Electronicas/01\\_Relatorio\\_mobilidade\\_comunicacoes\\_electronicas.pdf](http://www.concorrencia.pt/SiteCollectionDocuments/Estudose_Publicacoes/Comunicacoes_Electronicas/01_Relatorio_mobilidade_comunicacoes_electronicas.pdf).

relevantes<sup>29</sup>, proliferação de ofertas convergentes e alterações legislativas relevantes<sup>30</sup>). Não obstante, os resultados relativos à mobilidade dos consumidores mantêm-se atuais (cf. Caixa 2 e Caixa 3), em particular, atendendo a que, em setembro de 2019, a maioria dos contratos<sup>31</sup> incluem cláusulas de fidelização (cf. informação recolhida junto dos operadores).

12. **Os resultados dos diversos questionários são indicativos de uma persistência ao longo do tempo, e de uma natureza estrutural, da fraca mobilidade dos consumidores portugueses.** Conforme se apresenta na Caixa 3, também à data do estudo da AdC, entre 37% e 54% dos consumidores de pacotes, dependendo da tipologia, nunca tinham mudado de operador.

#### **Caixa 3. Principais resultados do estudo da AdC de 2010 sobre mobilidade**

No estudo “Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas”<sup>32</sup>, concluiu-se que:

- Entre 37% e 54% dos consumidores de pacotes nunca tinham mudado de operador; no caso de serviços faturados isoladamente este número era de 65% dos consumidores;
- A longevidade contratual média dos consumidores foi de 8,8 anos no caso de STF; 3,7 anos no caso de STM; e 2,2 anos no caso de SAI.
- A satisfação com a qualidade dos serviços<sup>33</sup> foi a principal razão para não mudar de operador; no caso de consumidores de STM, foi o facto de os familiares e amigos terem o mesmo operador.
- Para consumidores que mudaram de operador nos dois anos anteriores, o processo foi considerado muito difícil por 17% dos consumidores de STF, 7% de STM e 14% de acesso à Internet; e entre 7% e 9% dos consumidores de serviços faturados em conjunto.
- No processo de mudança de operador<sup>34</sup> os consumidores indicaram como exigindo maior esforço: a divulgação do novo número de telefone; ou a pesquisa, comparação e seleção de ofertas alternativas e, no caso dos consumidores de acesso à Internet faturado separadamente, o cancelamento do contrato com o anterior operador.
- Os consumidores sujeitos a encargos decorrentes da resolução do contrato durante o período de fidelização representaram 9% dos consumidores de STF, 5% dos consumidores de STM e 30% dos consumidores de SAI no caso de faturação separada de serviços; e entre 20% e 37% dos consumidores de serviços faturados em conjunto, dependendo da tipologia.
- Os consumidores apenas mudariam de operador se tal permitisse uma poupança mensal de:
  - entre 40% e 51% da despesa média mensal, no caso de faturação separada de serviços; e
  - 35% da despesa média mensal no caso de faturação conjunta de serviços.

#### **1.3. Follow-up das recomendações da AdC**

13. **O estudo da AdC identificou um conjunto de recomendações com vista a facilitar a mobilidade dos consumidores de serviços de comunicações eletrônicas em Portugal e a, desse modo, promover**

<sup>29</sup> I.e., operação de concentração entre a ZON Multimédia – Serviços de Telecomunicações e Multimédia, SGPS, S.A. e Optimus, SGPS, S.A., à data 2.º e 3.º operadores em vários mercados relevantes de comunicações eletrônicas, como concluiu a AdC em sede de “Decisão de Não Oposição acompanhada da imposição de Condições e Obrigações” de 28 de agosto de 2013.

<sup>30</sup> Cf. Capítulo 2 (Quadro legal e regulatório).

<sup>31</sup> Ver nota de rodapé 15.

<sup>32</sup> Onde a análise empírica inclui, entre outros, resultados de inquérito *online* a uma amostra representativa (1.000 indivíduos).

<sup>33</sup> Os consumidores demonstraram possuir um nível médio de preocupação com a possível perda de qualidade dos serviços fornecidos na sequência da mudança de operador significativamente elevado.

<sup>34</sup> No estudo, foram identificadas as seguintes tarefas desse processo: (i) pesquisa de ofertas alternativas; (ii) comparação de ofertas alternativas e seleção de uma dessas ofertas; (iii) cancelamento do contrato com o anterior operador; (iv) celebração do contrato com o novo operador; (v) aprendizagem da forma de utilização dos novos serviços; (vi) instalação dos novos serviços; e (vii) divulgação do novo número de telefone ou, no caso dos consumidores que, na sequência da mudança de operador, mantiveram esse número, processo de manutenção do número de telefone.

uma maior concorrência nos mercados em causa. Dessas medidas (listadas na Tabela 1), as seguintes respeitam aos custos contratuais de mudança de operador:

- Aferição da proporcionalidade do período de fidelização e dos encargos para os consumidores decorrentes da resolução dos contratos por sua iniciativa durante esse período<sup>35</sup> e, com base nessa análise, avaliação da sua razoabilidade por uma entidade independente das partes envolvidas nessa situação, em particular a ANACOM.
  - Nos casos de contratação de serviços à distância ou fora de um estabelecimento dos operadores, maior explicitação, no momento da contratação dos serviços, da existência de um período de tempo durante o qual os consumidores podem resolver o contrato sem incorrer em custos.
14. As restantes medidas respeitam aos outros tipos de custos inerentes à mudança de operador, em particular aos custos de pesquisa, de transação, psicológicos, de incerteza, de aprendizagem e/ou de compatibilidade.
15. Desde a publicação do estudo da AdC, as diversas alterações do enquadramento legal e regulatório aplicável à matéria em causa, apresentadas no capítulo 2 (ver Caixa 5), têm sido no sentido de mitigar os custos suportados pelos consumidores na mudança de operador. **A adoção de medidas que visaram mitigar ou eliminar barreiras à mobilidade dos consumidores é positiva.** A maioria das medidas identificadas pela AdC foram implementadas, conforme resumido na Tabela 1, destacando-se que:
- Em junho de 2011, a ANACOM disponibilizou a ferramenta “COM.escolha”<sup>36</sup>, que visa auxiliar os consumidores a escolher os serviços mais adequados às suas necessidades, permitindo-lhes consultar as ofertas disponibilizadas pelos operadores e simular consumos de cada um dos serviços; a ferramenta tem ainda vindo a ser melhorada nas suas funcionalidades; e
  - A ANACOM tem vindo a alterar as regras aplicáveis ao processo de portabilidade dos números afetos ao STF e ao STM com vista à sua simplificação, otimização de recursos e aumento da sua celeridade e segurança.

---

<sup>35</sup> Averiguando da sua fundamentação e da sua adequação aos benefícios recebidos, em contrapartida, pelos consumidores.

<sup>36</sup> Cf. <https://www.anacom.pt/tarifarios/PáginaInicial.do>.

**Tabela 1. Scoreboard de implementação das medidas propostas pela AdC no estudo “Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas”**

Recomendações		Implementação			
Objetivo	Recomendação	NI <sup>1</sup>	PI <sup>1</sup>	I <sup>1</sup>	Comentários
Redução de custos de pesquisa	Disponibilização de ferramentas de comparação de preços				Em junho de 2011, a ANACOM disponibilizou a ferramenta de comparação de preços “COM.escolha” <sup>(2)</sup> .
Redução de custos de pesquisa e de incerteza	Disponibilização de ferramentas de comparação de qualidade				Em dezembro 2013, a ANACOM disponibilizou a ferramenta “NET.mede”, que permite testar a velocidade da ligação à Internet <sup>(3)</sup> .
	Definição da informação a constar em material promocional				Em junho de 2016, a Lei n.º 5/2004 foi alterada no sentido de aumentar a lista de elementos de informação a disponibilizar pelos operadores.
Redução de custos de transação	Simplificação e uniformização dos processos de mudança				Em março de 2012 e abril de 2018, o Regulamento n.º 58/2005 relativo à portabilidade (serviços móveis) foi alterado para simplificar e uniformizar os processos de mudança.
	Estandardização dos contratos				Em junho de 2016, a Lei n.º 5/2004 foi alterada aumentando a lista de elementos de informação a constar dos contratos .
	Divulgação do processo de portabilidade				Disponibilização de informação sobre o processo de portabilidade nas páginas de Internet da ANACOM e dos operadores.
Redução de custos contratuais	Aferição da proporcionalidade dos períodos de fidelização				Não foi identificado qualquer tipo de implementação. Não obstante, a ANACOM identificou a principal dificuldade em matéria de fiscalização da proporcionalidade (cf. parágrafo 16).
	Explicitação da existência do direito de livre resolução				Em junho de 2016, a Lei n.º 5/2004 foi alterada no sentido de explicitar a existência do direito de livre resolução de contratos.
Redução de custos de incerteza	Publicação de estudos e regulamentos sobre qualidade para os vários serviços				Desde abril de 2010, a ANACOM publicou 12 estudos sobre qualidade do STM e um sobre serviço de acesso à Internet em banda larga <sup>(4)</sup> não tendo assim abrangido outros serviços de elevada penetração como TVS.
	Aumento da eficiência dos mecanismos de resolução de disputas				Inexistência de informação disponível.
Redução de custos de compatibilidade	Definição de limitações ao bloqueamento de telemóveis				O Decreto-Lei n.º 56/2010 estabelece limites à cobrança de valores pelo desbloqueamento de telemóveis.
Transversal	Publicação de um guia do consumidor				Em 2011, a ANACOM disponibilizou a ferramenta “Portal do Consumidor ANACOM” <sup>(5)</sup> e, desde setembro 2011, publicou 6 guias do consumidor <sup>(6)</sup> .
	Adoção de códigos de conduta				Vigora desde maio de 2018, o “Código de conduta dos operadores de comunicações eletrónicas aplicável aos serviços WAP billing” aprovado pela Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas (APRITEL) <sup>(7)</sup> .

<sup>(1)</sup> Legenda: NI – Não implementada; PI – Parcialmente implementada; I – Implementada.

<sup>(2)</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1086017>.

<sup>(3)</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1182678>.

<sup>(4)</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=293495>.

<sup>(5)</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1076169>.

<sup>(6)</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=343024>.

<sup>(7)</sup> Ver [https://www.apritel.org/assets/media/tinymce/file/20180409\\_APTEL\\_WAP\\_Billing\\_VF.pdf](https://www.apritel.org/assets/media/tinymce/file/20180409_APTEL_WAP_Billing_VF.pdf).

**16. Não obstante não se conhecer uma avaliação da proporcionalidade do período de fidelização e dos encargos para os consumidores, a ANACOM identificou as principais dificuldades à sua fiscalização.** Ainda que não se conheçam análises da proporcionalidade do período de fidelização e dos encargos decorrentes da denúncia antecipada dos contratos, a ANACOM identificou a subjetividade da abrangência e valorização de “outras condições promocionais”<sup>37</sup> como uma das grandes dificuldades à fiscalização da proporcionalidade<sup>38</sup>. Estas dificuldades não devem, no entanto, impedir um aprofundamento do conhecimento sobre o tempo de recuperação dos investimentos que os operadores enfrentam e que, em larga medida, é razão de proporcionalidade dos períodos de fidelização.

<sup>37</sup> Cuja atribuição ao consumidor, de acordo com a Lei n.º 5/2004, pode justificar a existência de um período de fidelização.

<sup>38</sup> Na sua *Proposta de alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, Lei Postal, Regime Quadro das Contraordenações do Sector das Comunicações e outros diplomas com impacto nos sectores regulados pela ANACOM*, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1467354>.

17. Adicionalmente, relativamente aos encargos, a ANACOM propôs em fevereiro de 2019<sup>39</sup> que se elimine a ligação entre o valor dos encargos e o valor das contrapartidas<sup>40</sup>. A ANACOM propõe que os encargos passem a ter como limite máximo uma percentagem, entre 10% a 20%, do valor das mensalidades a pagar por cada consumidor até ao final do contrato.
18. Refira-se ainda que, também a nível europeu, a eliminação de barreiras à mudança e o aumento da mobilidade dos consumidores têm sido uma prioridade traduzida em importantes disposições legais. O Código Europeu das Comunicações Eletrónicas<sup>41</sup>, publicado a 17 de dezembro de 2018, reconhece que a possibilidade de mudança de operador é essencial para uma concorrência efetiva e estabelece medidas que visam a redução de barreiras à mudança e ao acesso a informação comparável sobre as melhores ofertas disponíveis (Caixa 4).

---

<sup>39</sup> Ver nota de rodapé 38.

<sup>40</sup> Cuja relação ficou estabelecida com a alteração legislativa de 2016 (ver Capítulo 2).

<sup>41</sup> Estabelecido pela Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, doravante designado “Código Europeu”.

#### **Caixa 4. Disposições sobre mobilidade no Código Europeu das Comunicações Eletrónicas**

O Código Europeu reconhece a importância da mobilidade dos consumidores, bem como o risco que as ofertas de serviços com condições contratuais que oneram a resolução de contrato colocam à concorrência. Pela relevância para a presente análise, importa destacar os seguintes aspetos:

- **Duração do contrato e rescisão:** o Código Europeu recomenda que os Estados-Membros assegurem que as condições e procedimentos de rescisão de contrato não constituem um desincentivo à mudança de fornecedor, sinalizando que **os Estados-Membros podem adotar ou manter disposições que estipulem períodos máximos mais curtos do que 24 meses** (cf. n.º 1 artigo 105.º). Os consumidores podem rescindir o contrato após o fim do prazo do contrato em qualquer momento com um pré-aviso máximo de um mês, **devendo os fornecedores informar os consumidores sobre as melhores tarifas respeitantes aos seus serviços** (pelo menos uma vez por ano), sobre o final do contrato e sobre formas de rescindir o contrato (cf. n.º 3 artigo 105.º).
- O Código Europeu prevê ainda o **direito de rescisão do contrato por parte do consumidor sem incorrer em custos suplementares após o aviso de alterações das condições contratuais**, salvo determinadas situações, como seja se as alterações forem benéficas para o consumidor. Os fornecedores devem notificar qualquer alteração contratual aos consumidores com pelo menos um mês de antecedência, com o direito de rescisão no prazo de um mês após a notificação. Neste aspeto, o Código Europeu dá margem às autoridades reguladoras nacionais (ARN) para prorrogarem esse prazo por mais três meses (cf. n.º 4 artigo 105.º).
- **Mudança de fornecedor:** o Código Europeu recomenda que “[e]m caso de mudança de fornecedor de serviços de acesso à Internet, os fornecedores em causa (...) asseguram a continuidade do serviço de acesso à internet, exceto se tal não for tecnicamente viável.”, sendo que as “ARN devem assegurar a eficiência e simplicidade do processo de transferência para o utilizador final” (cf. n.º 1 artigo 106.º). O Código Europeu recomenda ainda que nestes casos **o novo fornecedor conduza os processos de mudança**, sem atrasos nem abusos e com o devido consentimento dos consumidores; sendo disponibilizada alguma margem para as ARN operacionalizarem os processos de mudança (cf. n.º 6 artigo 106.º).
- **Ofertas agregadas:** O Código Europeu reconhece que aplicar **regras distintas a diferentes elementos de um pacote de serviços poderia gerar dificuldades no processo de mudança e aumentar os riscos contratuais de lock-in**. Nessa medida, o Código Europeu concede que, entre outros, os artigos 105.º e 106.º se apliquem a todos os elementos de um pacote caso esse pacote inclua, pelo menos, um serviço de acesso à internet ou um serviço de comunicações interpessoais com base em números, acessível ao público. Neste contexto, os consumidores têm ainda o direito de rescindir qualquer elemento do pacote antes do termo do contrato por motivos de incumprimento ou de falha no fornecimento (cf. artigo 107.º).

19. **A celeridade na transposição do Código Europeu, a concluir até 21 de dezembro de 2020, é crucial para maximizar os potenciais benefícios que dele resultam para os consumidores portugueses.** São de particular importância as disposições que visam aumentar a mobilidade e a facilidade de acesso à informação por parte dos consumidores (artigos 105.º e 106.º). Nesse contexto, é relevante clarificar a forma como estas disposições devem ser aplicadas e operacionalizadas<sup>42</sup>.

## **2. Quadro legal e regulatório**

20. **A fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas já foi objeto de diversas iniciativas legislativas e regulatórias, com vista a salvaguardar os interesses dos consumidores, através da limitação dessa prática.** Nesse sentido, o enquadramento legal e regulatório aplicável à matéria em causa (ver Caixa 5) sofreu diversas alterações, a mais recente das

<sup>42</sup> E.g., relativamente ao n.º 3 do artigo 105.º, a Ofcom (regulador setorial do Reino Unido) definiu detalhadamente o modo em que devem ser feitas as comunicações aos clientes sobre as melhores tarifas de preços disponíveis no mercado. Ver [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/148140/statement-helping-consumers-get-better-deals.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0018/148140/statement-helping-consumers-get-better-deals.pdf).

quais em junho de 2016. Nesse momento, o artigo 48º da Lei n.º 5/2004 passou a ter a redação atualmente em vigor, como forma de suscitar o alargamento das opções de escolha efetivas disponibilizadas aos consumidores, em termos de duração contratual, diminuindo as restrições à sua mobilidade entre operadores.

21. **O quadro legal atual limita as circunstâncias nas quais os períodos de fidelização podem ocorrer.** Os operadores só podem invocar três motivos para estabelecer períodos de fidelização: (i) subsídiação de equipamentos terminais; (ii) subsídiação da instalação ou ativação de serviços; e (iii) condições promocionais. Desse modo, os consumidores recebem vantagens em contrapartida pela restrição temporária da sua mobilidade.
22. **A duração dos períodos de fidelização é também limitada pelo quadro legal, não podendo, por regra, ser superior a 24 meses.** Essa é igualmente a duração máxima de períodos adicionais de fidelização, que têm que ser justificados por atualização de equipamentos ou da infraestrutura tecnológica, subsídiação de novos equipamentos terminais ou condições promocionais.
23. **O quadro legal limita ainda os encargos a suportar pelos consumidores nos casos em que cessem o seu contrato durante o período de fidelização.** Esses encargos (i) devem ser proporcionais à vantagem concedida aos consumidores sem a qual não há lugar a um período de fidelização, (ii) não podem ultrapassar os custos incorridos pelos operadores com a instalação da operação, e (iii) não devem exceder a parte das vantagens concedidas aos consumidores que ainda não tenha sido recuperada pelos operadores.
24. **Adicionalmente, os operadores estão obrigados a disponibilizar, para uma determinada oferta de serviços, pelo menos, três tipos de contrato:** (i) contratos sem período de fidelização; (ii) contratos com período de fidelização de 6 meses; e (iii) contratos com período de fidelização de 12 meses.

### **Caixa 5. Principal quadro legal aplicável à fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas**

O enquadramento legal da fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas consubstancia-se no artigo 48.º da Lei n.º 5/2004. Este artigo, consistente com o quadro legal da UE aplicável à mesma matéria<sup>43</sup>, determina que:

- A existência de um período de fidelização, a ocorrer, depende da atribuição ao assinante<sup>44</sup> de uma vantagem associada à subsidiação de equipamentos terminais, à instalação ou ativação do serviço ou a condições promocionais.
- A duração total do período de fidelização não pode, por regra, ser superior a 24 meses<sup>45</sup>.
- Durante o período de fidelização ou no seu termo, apenas pode estabelecer-se um novo período de fidelização nos casos em que o assinante aceite expressamente contratar a disponibilização subsidiada de novos equipamentos terminais ou novas condições promocionais.
- Para uma determinada oferta de serviços, devem ser disponibilizados contratos sem período de fidelização, bem como contratos com 6 e 12 meses de período de fidelização.
- Os eventuais encargos para o assinante decorrentes da cessação do contrato, por sua iniciativa, durante o período de fidelização:
  - não podem ultrapassar os custos incorridos pelo operador com a instalação da operação;
  - não podem incluir qualquer indemnização ou compensação;
  - devem ser proporcionais à vantagem conferida ao assinante<sup>46</sup> e não podem exceder a parte da vantagem que esteja por recuperar pelo operador; e
  - em caso de subsidiação de equipamentos terminais devem ser calculados nos termos do Decreto-Lei n.º 56/2010 (descritos abaixo).

O Decreto-Lei n.º 56/2010 estabelece limites à eventual contrapartida cobrada ao assinante pela resolução do contrato e pelo desbloqueamento de equipamentos<sup>47</sup> durante o período de fidelização. Essa contrapartida não pode incluir qualquer indemnização ou compensação e não pode ser superior à seguinte proporção do valor bruto do equipamento<sup>48</sup>:

- 100%, durante os primeiros seis meses do período de fidelização;
- 80%, entre o final do primeiro semestre e o início do último ano do período de fidelização; e
- 50%, durante os últimos 12 meses do período de fidelização.

### **3. Incentivos subjacentes à imposição de custos de mudança e o seu impacte na concorrência**

25. **Os custos de mudança têm sido objeto de diversos estudos económicos, que visam avaliar o seu impacto na dinâmica concorrencial dos mercados e no processo decisório dos consumidores.**
26. **Estes custos correspondem aos custos incorridos (ou percecionados) pelos consumidores caso mudem de prestador de serviços<sup>49</sup>, incluindo penalidades em caso de denúncia antecipada de contrato. Os custos de mudança englobam igualmente custos de pesquisa, de transação, psicológicos, de incerteza, de aprendizagem e/ou de compatibilidade.**
27. **Os custos de mudança diminuem a intensidade da concorrência no mercado, ao reduzir a sensibilidade dos consumidores a alterações dos preços relativos dos diversos operadores<sup>50</sup>. Ao imporem um custo adicional à mudança de operador, os custos de mudança reduzem os potenciais**

<sup>43</sup> Artigo 105.º do Código Europeu.

<sup>44</sup> Pessoa singular ou coletiva que celebra com um operador um contrato para o fornecimento de serviços.

<sup>45</sup> Salvo em situações excepcionais legalmente previstas, nas quais esse período pode ser aumentado até 24 meses.

<sup>46</sup> Não podendo, em consequência, corresponder automaticamente à soma das prestações vincendas.

<sup>47</sup> Descarregamento de um software que permite o acesso dos equipamentos a qualquer operador.

<sup>48</sup> À data da sua aquisição, deduzido do valor já pago pelo assinante e de um eventual crédito do assinante face ao operador.

<sup>49</sup> Ver, e.g., Klemperer, P. (1995), "Competition when consumers have switching costs: an overview with applications to Industrial Organization, Macroeconomics, and International Trade", *The Review of Economic Studies* 62(4): 515- 539.

<sup>50</sup> Ver, e.g., Klemperer, P. (1987), "Markets with consumer switching costs", *The Quarterly Journal of Economics* 102(2): 375- 394.

benefícios para os consumidores decorrentes de reduções nos preços praticados por concorrentes do seu operador. Nessa medida, os custos de mudança podem transformar produtos ou serviços que são homogéneos *ex-ante* (no momento da decisão relativa à sua aquisição) em produtos ou serviços heterogéneos (após a sua aquisição). Os custos de mudança introduzem, como tal, um elemento de diferenciação que pode afetar a dinâmica da concorrência entre os operadores em atividade e os incentivos à entrada de novos operadores no mercado.

28. **O impacto dos custos de mudança nos preços praticados pelos operadores é composto por dois efeitos parciais de sinal contrário<sup>51</sup>.** Por um lado, na presença de custos de mudança, os operadores têm um incentivo em explorar a sua base de consumidores (menos propensa a mudar de prestador de serviços devido aos custos de mudança), aumentando os preços<sup>52</sup>. Por outro lado, pela expectativa de explorar no futuro a base de consumidores angariada<sup>53</sup>, os operadores têm incentivos em angariar (novos) consumidores, o que leva, inicialmente, a um maior dinamismo da concorrência, via diminuição dos preços<sup>54</sup>.
29. **O efeito total depende de qual dos dois efeitos parciais prevalece.** Alguns estudos concluem que o preço médio tende a ser superior no caso de existirem elevados custos de mudança<sup>55</sup>, uma vez que os operadores tendem a ter um incentivo em explorar a sua base de consumidores que domina o seu incentivo em angariar consumidores.
30. **O incentivo dos operadores em explorar a sua base de consumidores será tanto maior quanto mais elevados forem os custos de mudança<sup>56</sup>.** Adicionalmente, esse incentivo será tanto maior quanto maior for a respetiva quota de mercado<sup>57</sup>, na medida em que torna mais provável que os benefícios decorrentes dessa exploração sejam superiores aos benefícios que resultariam da angariação de consumidores.
31. **Os custos de mudança podem ter impacto na dinâmica de entrada no mercado,** na medida em que podem comprometer a capacidade dos entrantes em captar uma base de consumidores que rentabilize o investimento de entrada<sup>58</sup>. Os operadores incumbentes podem, estrategicamente, introduzir custos de mudança ou aumentá-los com o propósito de diminuir a probabilidade de entrada e expansão de concorrentes que, para angariar consumidores, teriam que praticar preços que mais que compensassem os consumidores do custo de mudança. Não obstante, os custos de mudança, caso não sejam demasiado reduzidos ou elevados, podem encorajar a entrada no mercado<sup>59</sup>, uma vez que os preços praticados tendem a ser suficientemente altos para permitir um ganho com essa entrada e suficientemente baixos para não exigir um esforço significativo para concretizá-la.
32. **Adicionalmente, se os custos de mudança não forem elevados ao ponto de dissuadir a entrada de concorrentes, os operadores em atividade que não tenham capacidade para discriminhar preços podem optar por acomodar essa entrada<sup>60</sup>.** Essa estratégia é tendencialmente aceite pelos

<sup>51</sup> Ver nota de rodapé 49.

<sup>52</sup> Efeito designado pela literatura económica como “*harvest effect*”.

<sup>53</sup> Quando existe essa exploração, a estratégia em causa é designada pela literatura económica como “*bargain then rip-off*”.

<sup>54</sup> Efeito designado pela literatura económica como “*investment effect*”.

<sup>55</sup> Ver, e.g., Farrel, J. e Klemperer, P. (2007), “Coordination and lock-in: competition with switching costs and network effects”, *Handbook of Industrial Organization*, 3: 1967-2062, North-Holland.

<sup>56</sup> Ver, e.g., Doganoglu, T. (2010), “Switching costs, experience goods and dynamic price competition”, *Quantitative Marketing and Economics* 8(2): 167-205; e Cabral, L. (2009), “Small switching costs lead to lower prices”, *Journal of Marketing Research* 46(4): 449-451.

<sup>57</sup> Ver, e.g., Farrell, J. e Shapiro, C. (1988), “Dynamic competition with switching costs”, *The Rand Journal of Economics* 19(1): 123-137; e Klemperer, P. (1995) (cf. nota de rodapé 51).

<sup>58</sup> Ver, a título exemplificativo, nota de rodapé 55.

<sup>59</sup> Ver Beggs, A. e Klemperer, P. (1992), “Multi-period competition with switching costs”, *Econometrica* 60(3): 651-666.

<sup>60</sup> Klemperer, P. (1987), “Entry deterrence in markets with consumer switching costs”, *The Economic Journal* 97, suplemento: 99-117; e nota de rodapé 57.

- potenciais fornecedores ou prestadores de serviços<sup>61</sup> que, assim, asseguram que alguns entram nos mercados sem serem sujeitos a uma reação agressiva à entrada por parte dos incumbentes.
33. **Os efeitos descritos têm sido também comprovados por estudos empíricos sobre mobilidade e, em especial, sobre custos de mudança no sector das comunicações eletrónicas.** Salienta-se que a generalidade das conclusões de um conjunto relevante de literatura empírica sobre o impacto negativo de elevados custos de mudança na dinâmica concorrencial neste setor é transversal à generalidade dos serviços e países estudados.
  34. **A literatura empírica demonstra que a existência de custos de pesquisa e de mudança pode constituir uma importante fonte de poder de mercado,** ao contribuírem para a rigidez dos preços e para a ausência da dinâmica concorrencial. A título ilustrativo, (i) a Ofcom<sup>62</sup> concluiu que no Reino Unido, apesar de existir um ganho potencial de até 35% do preço dos serviços em mudar de operador, mais de 40% dos consumidores continuam com os mesmos serviços após o termo da fidelização<sup>63</sup>; (ii) num estudo com dados de França, conclui-se que os elevados custos de mudança de prestador de acesso à *Internet* terão constituído uma barreira à mobilidade dos consumidores, em particular, ao fazer com que o diferencial de preços entre operadores não fosse suficiente para induzir os consumidores a mudar de operador<sup>64,65</sup>.
  35. **Pelo contrário, reduzidos custos de mudança podem incentivar os consumidores a antecipar a mudança de operador e resultar em aumentos do bem-estar dos consumidores.** Esta facilidade de mudança pode atuar como limite ao exercício do poder de mercado. De acordo com alguns resultados da literatura, os custos de mudança são relevantes na decisão de escolha de operador<sup>66</sup> e, em particular, de STM. Em Portugal, a criação de regras de portabilidade terá aumentado o excedente dos consumidores de STM, tendo sido estimado que a ausência de custos de mudança resultaria num aumento de excedente de 44,7%<sup>67</sup>. Como concluiu ainda Kim (2006)<sup>68</sup>, relativamente ao mercado da Coreia do Sul, a maior mobilidade em resultado de reduzidos custos de mudança é transversal a consumidores heterogéneos em termos de preferências e dos custos de mudança que enfrentam.
  36. **Adicionalmente, elevados custos financeiros de mudança (e.g., penalidades) potenciam a emergência de barreiras não financeiras, que limitam igualmente a mobilidade.** Ao reduzir a mobilidade dos consumidores, os custos de mudança contribuem para um aumento do tempo de duração da permanência com o mesmo prestador de serviços. Este efeito pode resultar num aumento do sentimento de lealdade do consumidor face ao seu prestador, que releva para a decisão de uma eventual mudança e que, nesse cenário, constitui um custo adicional. Este efeito<sup>69,70</sup> é

<sup>61</sup> Essa estratégia é designada pela literatura económica como “*judo strategy*”.

<sup>62</sup> Ofcom - Office of Communications, regulador do setor das comunicações no Reino Unido.

<sup>63</sup> Ofcom (2019) *Helping consumers get better deals – a review of pricing practices in fixed broadband*, disponível em <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/helping-consumers-get-better-deals>.

<sup>64</sup> Krafft, J. e Salies, E. (2006), “The cost of switching Internet providers in the French broadband industry, or why ADSL has diffused faster than other innovative technologies”, *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, WP 2006-16.

<sup>65</sup> Veja-se ainda Knittel (1997) que demonstra que a existência de custos de pesquisa e mudança no mercado de STF nos EUA resultou na rigidez de preços e perda de bem-estar para os consumidores. Fonte: Knittel, C. R. (1997), “Interstate long distance rates: search costs, switching costs, and market power”, *Review of Industrial Organization* 12(4): 519-536.

<sup>66</sup> Ver Maicas, J.P., Polo, Y. e Sese, F. J. (2009), “The role of (personal) network effects and switching costs in determining mobile users’ choice”, *Journal of Information Technology* 24(2): 160-171.

<sup>67</sup> Ver Grzybowski, L. e Pereira, P. (2011), “Subscription choices and switching costs in mobile telephony”, *Review of Industrial Organization* 38(1): 23-42.

<sup>68</sup> Ver Kim, J. (2006), “Consumers’ dynamic switching decisions in the cellular service industry”, *The Networks, Electronic Commerce, and Telecommunications Institute*, WP 06-24.

<sup>69</sup> Lee, J., Kim, Y., Lee, J. e Park, Y (2006), “Estimating the extent of potential competition in the Korean mobile telecommunications market: Switching costs and number portability”, *International Journal of Industrial Organization* 24(1): 107-124.

<sup>70</sup> Ver Aydin, S. e Özer, G. (2006), “How switching costs affect subscriber loyalty in the Turkish mobile phone market: an exploratory study”, *Journal of Targeting, Measurement and Analysis for Marketing* 14(2): 141-155.

particularmente relevante no caso de operadores incumbentes que já beneficiavam de uma base de clientes significativa aquando da entrada de novos operadores no mercado.

37. **A existência de um período de fidelização pode também resultar em elevados custos psicológicos ou de transação.** Este efeito agrava os custos de mudança que decorrem da existência de penalidades financeiras por resolução antecipada de contrato<sup>71</sup>.
38. **Os consumidores de serviços faturados conjuntamente tendem a ser ainda menos propensos a mudar de operador.** Alguns estudos relativos a setores de comunicações eletrónicas de diferentes países europeus, incluindo o Reino Unido e a Irlanda, concluem que a probabilidade de consumidores de serviços faturados conjuntamente virem a mudar de operador é significativamente mais reduzida face a um cenário em que os diferentes serviços são contratados individualmente<sup>72</sup>. Desta forma, estes consumidores enfrentam ainda mais restrições à possibilidade de escolherem ofertas mais adequadas e adaptadas às suas preferências.

#### 4. Impacto no ambiente concorrencial

39. **A possibilidade de mudança de operador pelos consumidores é essencial para uma concorrência efetiva no mercado em benefício dos consumidores.** O ambiente concorrencial dá aos consumidores a possibilidade de escolha entre um leque alargado de ofertas e permite-lhes participar ativamente no processo concorrencial.
40. **É fundamental assegurar que não existam entraves legais, técnicos ou práticos<sup>73</sup> que impeçam ou dificultem a adequação da escolha dos consumidores às suas preferências.**
41. **Neste contexto, cada operador pode utilizar as condições de fidelização para diferenciar as suas ofertas** entre si e em relação às dos seus concorrentes. Deste modo, a possibilidade de existirem contratos com condições de fidelização pode contribuir para um aumento das opções de escolha dos consumidores.
42. **Contudo, o efeito positivo da fidelização pode ser superado pelo seu efeito negativo, de limitação das oportunidades de concorrência entre os operadores,** ao tornar os consumidores menos propensos a mudar de operador<sup>74</sup> e, por isso, mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado.
43. **A limitação da duração dos períodos de fidelização e do valor dos encargos para os consumidores decorrentes da resolução dos contratos por sua iniciativa durante esses períodos pretende mitigar o risco de ocorrerem limitações à concorrência.**
44. **Para avaliar o efeito prevalecente sobre o ambiente concorrencial é crucial avaliar se as ofertas disponibilizadas pelos operadores constituem opções de escolha efetivas dos consumidores** ou se, pelo contrário, o seu real leque de escolha se limita a uma amostra das ofertas em causa que é reduzida e desincentivadora da mudança de operador. Para tal, deve tomar-se em consideração, para cada operador, a relação entre as várias ofertas disponibilizadas e a relação entre as condições de fidelização associadas a essas ofertas e os custos incorridos com a sua disponibilização.
45. **A importância dessa avaliação é acrescida pela motivação dos operadores em disponibilizar ofertas com períodos de fidelização tão longos quanto possível e em torná-las as ofertas comparativamente mais atrativas para os consumidores,** em particular, face àquelas com períodos de fidelização inferiores. Num contexto de elevada penetração dos serviços de comunicações

<sup>71</sup> Ver Lörincz, L. e Nagy, P. (2010), "Switching costs in telecommunications: conclusions from a Hungarian survey", *Promoting new telecom infrastructures – Markets, policies and pricing*, 175-195, Edward Elgar Publishing.

<sup>72</sup> Ver Burnett, T. (2014), "The impact of service bundling on consumer switching behaviour: evidence from UK Communication markets", *The Centre for Market and Public Organisation*, WP 14/321; Grzybowski, L. e Liang, J. (2015), "Estimating demand for fixed-mobile bundles and switching costs between tariffs", *Information Economics and Policy* 33: 1-10; e Lunn, P. D. e Lyons, S. (2018), "Consumer switching intentions for telecoms services: evidence from Ireland", *Heliyon*, 4(5), e00618.

<sup>73</sup> Nomeadamente, condições contratuais, procedimentos e encargos.

<sup>74</sup> Devido aos encargos em que incorrem com a resolução dos contratos por sua iniciativa durante o período de fidelização.

eletrónicas, este incentivo à fidelização e o seu impacto em termos de suavização da concorrência são reforçados, uma vez que o crescimento da base de consumidores de cada operador tem que ser feito, em larga medida, através da angariação de consumidores dos seus concorrentes.

46. **Analisa-se, de seguida, o impacto das políticas de fidelização, desagregando pelos principais momentos em que os consumidores tomam uma decisão relativa à aquisição de serviços de comunicações eletrónicas:**
- (i) escolha inicial dos serviços e operadores (i.e., não antecedida de período de fidelização);
  - (ii) escolha dos serviços e operadores na sequência do termo do período inicial de fidelização; e
  - (iii) escolha dos serviços e operadores na sequência de alteração de morada.

#### **4.1. Escolha inicial dos serviços e operadores**

47. **Os operadores disponibilizam, para cada oferta de serviços, contratos sem período de fidelização, bem como com 6 e 12 meses de período de fidelização, em resultado de intervenção legislativa<sup>75</sup> em 2016; e com um período de fidelização de 24 meses, que correspondem à duração máxima desse período estabelecida no artigo 48.º da Lei n.º 5/2004. Essa situação encontra-se exemplificada na Tabela 2.**

**Tabela 2. Exemplo de condições disponibilizadas pelos principais operadores<sup>76</sup> (associadas a ofertas com características técnicas análogas)**

Período de fidelização	Variável	Preços <sup>(1)</sup>			
		MEO <sup>(2)</sup>	NOS <sup>(3)</sup>	NOWO <sup>(4)</sup>	Vodafone <sup>(5)</sup>
<b>24 Meses</b>	Mensalidade	30,99 €	29,99 €	25,00 € e oferta de 2 mensalidades	29,90 €
	Instalação			0,00 €	0,00 €
	Ativação	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
<b>12 Meses</b>	Mensalidade	40,99 €	39,99 €	25,00 €	34,90 €
	Instalação		175,00 €	75,00 €	0,00 €
	Ativação			0,00 €	50,00 €
<b>6 Meses</b>	Mensalidade	40,99 €	39,99 €	25,00 €	34,90 €
	Instalação			100,00 €	0,00 €
	Ativação	262,50 €	255,00 €	0,00 €	75,00 €
<b>0 meses</b>	Mensalidade	40,99 €	39,99 €	35,00 €	44,90 €
	Instalação			125,00 €	150,00 €
	Ativação	350,00 €	340,00 €	0,00 €	120,00 €

<sup>(1)</sup> Incluem o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e são aplicáveis durante o período de fidelização (após o qual, os preços aplicáveis correspondem aos respetivos preços associados a contratos sem período de fidelização).

<sup>(2)</sup> Oferta “TV+Net+Voz 30 (sem box)”, que inclui a TVS com 120 canais, o acesso à Internet de banda larga fixa com velocidade máxima de 100 Mbps (oferta de upgrade de 30 Mbps para 100 Mbps) e o STF com chamadas terminadas em destinos nacionais fixos e 50 destinos internacionais.

<sup>(3)</sup> Oferta “NOS 3 DTA (sem box) 100/10”, que inclui a TVS com 120 canais, o acesso à Internet de banda larga fixa com velocidades máximas de descarregamento de 100 Mbps e de carregamento de 10 Mbps e o STF com chamadas terminadas em destinos nacionais fixos e 50 destinos internacionais.

<sup>75</sup> Publicação da Lei n.º 15/2016, de 17/06, que aprovou a redação atualmente em vigor do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004.

<sup>76</sup> Nomeadamente a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO), a NOS Comunicações, S.A. (NOS), a NOWO - Communications, S.A. (NOWO) e a Vodafone Portugal, Comunicações Pessoais, S.A. (Vodafone), que detinham, no final de junho de 2019, uma quota de mercado conjunta de aproximadamente 100% em termos de subscritores de serviços em pacote (ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1480244>).

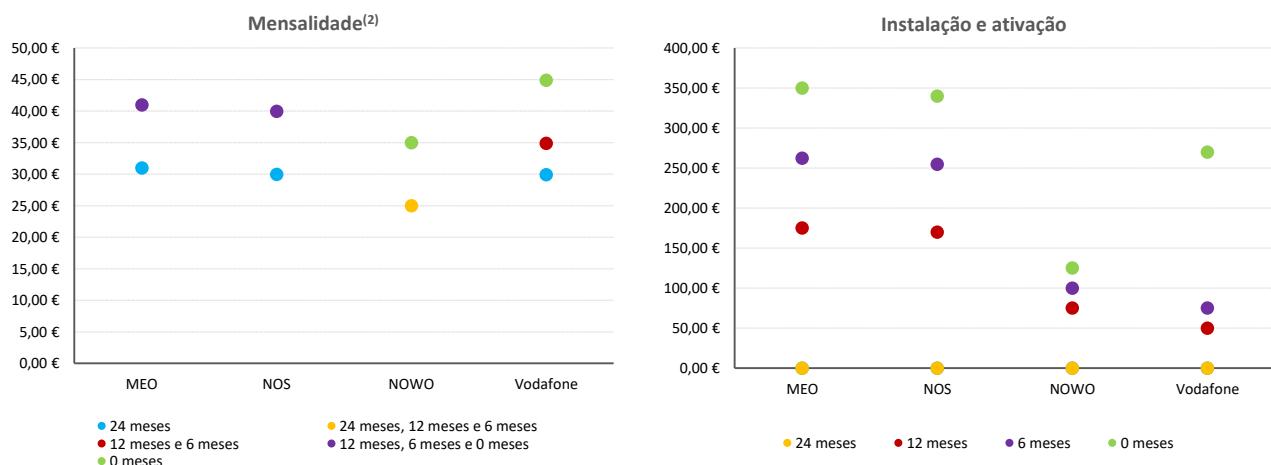
(4) Oferta "TV NET VOZ 120 (sem box)", que inclui a TVS com 90 canais, o acesso à *Internet* de banda larga fixa com uma velocidade máxima de 120 Mbps e o STF com chamadas terminadas em destinos nacionais fixos e 50 destinos internacionais.

(5) Oferta "TVNetVoz" 100 (sem box), que inclui a TVS com 100 canais, o acesso à *Internet* de banda larga fixa com uma velocidade máxima de 100 Mbps e o STF com chamadas terminadas em destinos nacionais fixos e 31 destinos internacionais.

Fonte: Páginas da *Internet* dos operadores (consultadas em 11 de novembro de 2019).

48. **Na UE, a definição de períodos de fidelização e a duração máxima de 24 meses são amplamente adotadas<sup>77</sup>.** Na maior parte dos países da UE, incluindo na Bélgica, em Espanha, em França, na Irlanda e no Reino Unido, bem como em Portugal, o período máximo de fidelização é 24 meses, que corresponde ao valor definido pelo artigo 105.º do Código Europeu. Não obstante, o Código Europeu dá margem para os Estados-Membros definirem um período máximo menor do que 24 meses (*vide* Caixa 4).
49. **Contudo, a abordagem à fidelização varia, tanto em termos legais, como em termos de prática dos operadores, de forma significativa entre esses países,** em função das especificidades nacionais, como a dinâmica concorrencial associada à disponibilização dos serviços e a necessidade de realização de investimentos nas infraestruturas. A título exemplificativo, na Bélgica e na Dinamarca, os consumidores podem cessar os seus contratos sem qualquer encargo seis meses após o início da sua vigência. Na Noruega, os encargos deixam de ter lugar em caso de rescisão após uma permanência de 12 meses. Na Irlanda e no Reino Unido, diversos operadores, por iniciativa própria, apenas disponibilizam contratos com um período de fidelização inferior a 24 meses, ou disponibilizam maioritariamente contratos até um ano<sup>78</sup>.
50. **Em Portugal, os preços dos serviços com períodos de fidelização mais reduzidos são substancialmente superiores aos dos contratos com uma fidelização de 24 meses.** Tal disparidade de preços dos contratos com 24 meses de período de fidelização verifica-se face a contratos sem fidelização mas também, embora em menor medida, face a contratos com um período de fidelização de 6 ou 12 meses (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Preços associados a ofertas com características técnicas análogas disponibilizadas pelos principais operadores<sup>(1)</sup>**



(1) As ofertas encontram-se devidamente descritas nas notas da Tabela 2.

<sup>77</sup> Cf. Resultados de inquérito realizado pela ANACOM sobre a duração máxima do período de fidelização nos vários países da UE, apresentado pelo Presidente da ANACOM em sede de audição parlamentar promovida pela Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, a 20 de fevereiro de 2019.

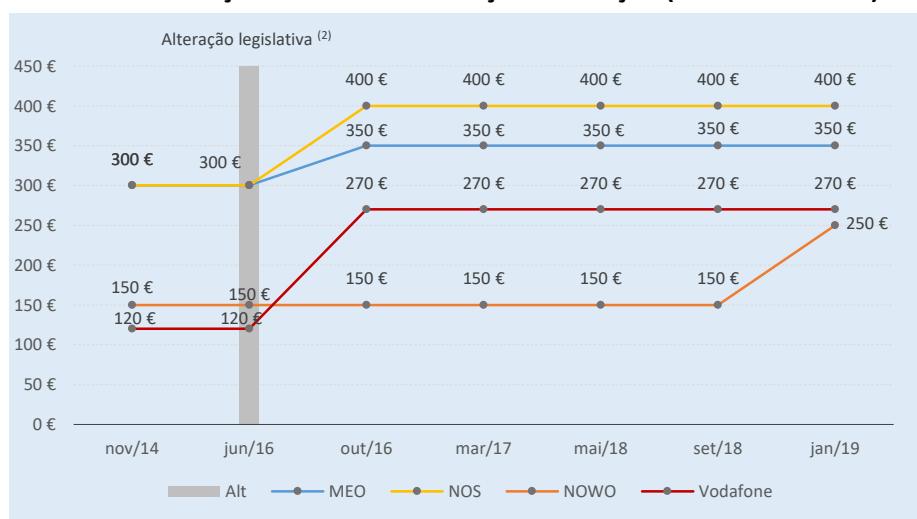
<sup>78</sup> A título exemplificativo: (i) na Irlanda, o período de fidelização previsto nos contratos disponibilizados pela *Virgin Media Ireland Limited* (*Virgin Media*) é de 12 meses (em serviços fixos); e (ii) no Reino Unido, a maioria dos contratos disponibilizados pela *British Telecommunications plc* (*BT*) têm uma duração de 12 meses, enquanto a *Vodafone* não disponibiliza contratos com fidelização superior a 18 meses (nas suas ofertas de *Internet* fixa e de *Internet* fixa e STM faturados conjuntamente).

<sup>(2)</sup> Corresponde à divisão do número de mensalidades cobradas durante o período de fidelização pelo número de meses desse período.

Fonte: Páginas da Internet dos operadores (consultadas em 11 de novembro de 2019).

51. **A elevada atratividade dos contratos com um período de fidelização de 24 meses parece indicar que apenas as ofertas às quais estão associados constituem opções de escolha efetivas para os consumidores**, justificando o peso significativo desses contratos nos contratos associados a serviços de comunicações eletrónicas faturados conjuntamente<sup>79-80</sup>. Essa situação limita de forma considerável a real capacidade dos consumidores de mudar de operador.
52. **Em contrapartida, os consumidores receberiam benefícios consideráveis**, traduzidos em descontos de preço (e.g., oferta de mensalidade), conforme ilustrado na Tabela 2.
53. **Contudo, a grandeza desses benefícios é meramente aparente**. A sua magnitude resulta de um acréscimo substancial dos preços aplicáveis à instalação e ao fornecimento dos serviços associados aos contratos sem período de fidelização<sup>81</sup>.
54. **No entanto, não foi identificado um aumento dos custos incorridos pelos operadores com a disponibilização desses serviços.**
55. **Com efeito, verificou-se um aumento significativo dos preços de ativação e instalação de serviços coincidente com a alteração legislativa em junho de 2016**<sup>82</sup> (ver Gráfico 6). Estes preços passaram a ser apresentados e atribuídos pelos operadores como benefícios para o consumidor e, portanto, também por essa via, a contribuir para o aumento dos encargos para os clientes em caso de rescisão antecipada de contrato.

**Gráfico 6. Evolução da taxa de instalação e ativação (valores com IVA)<sup>(1)</sup>**



<sup>(1)</sup> Foi considerada uma oferta *triple-play*, que inclui serviços de STF, TVS e SAI.

<sup>(2)</sup> Entrada em vigor da Lei n.º 15/2016, segundo a qual o valor dos encargos a suportar pelos assinantes em caso de denúncia antecipada de contratos passou a ser associado ao valor das vantagens que justificavam o período de fidelização, tendo como limite o valor dos custos que o fornecedor teve com a instalação da operação.

<sup>79</sup> Cf. parágrafo 4.

<sup>80</sup> Cf. Gráfico 4.

<sup>81</sup> Verificado na sequência da alteração legislativa de 2016, pela qual o artigo 48º da Lei n.º 5/2004 passou a ter a redação atualmente em vigor.

<sup>82</sup> Ver capítulo 19.

Fonte: ANACOM (apresentação do presidente da ANACOM na audição parlamentar promovida pela Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas, a 20 de fevereiro de 2019<sup>83</sup>).

56. **Os operadores parecem ter reagido com estratégias de preços que direcionaram os consumidores para a opção de contratos com um período de fidelização de 24 meses**, atento o aumento dos encargos a suportar numa situação de cancelamento. Após esse período, alguns consumidores serão menos propensos à mudança<sup>84</sup>, oferecendo oportunidades de exercício de poder de mercado via aumento de preços<sup>85</sup>.
57. **Estes desenvolvimentos levam a que exista uma relação desproporcional entre a duração do período de fidelização e os benefícios apresentados, desfavorável aos contratos com períodos de fidelização mais reduzidos.** A título exemplificativo, um consumidor que subscreva um serviço sem fidelização, para além de ficar sujeito ao pagamento imediato dos custos de instalação/ativação e a uma mensalidade consideravelmente superior, vê-se ainda penalizado por não poder usufruir de um conjunto de benefícios (e.g., oferta da subscrição de canais *premium*) utilizados exclusivamente nos contratos que restringem a mobilidade, sem que tal possa ser justificado por uma lógica de recuperação de elevados custos de instalação associados ao seu serviço<sup>86</sup>.
58. Em resultado, **conclui-se que a eficácia da intervenção legislativa de 2016, que visou alargar as opções de escolha efetivas dos consumidores em termos de duração das fidelizações e limitar o valor dos encargos na cessação de contratos, resultou frustrada pelas estratégias dos operadores.** O aumento dos custos de ativação, por um lado, direciona os consumidores para as opções com 24 meses de fidelização e, por outro lado, gera elevados encargos com a rescisão antecipada, limitando a mobilidade dos consumidores.
59. **Face ao exposto, afigura-se pertinente avaliar a proporcionalidade do período de fidelização e dos encargos em causa**, em particular face ao período de tempo mínimo necessário para os operadores recuperarem os custos associados à provisão do serviço, e tomando em consideração a adequação destas condições, que oneram e restringem a mobilidade dos consumidores, aos benefícios por eles efetivamente recebidos.

#### **4.2. Escolha dos serviços e operadores na sequência do termo do período inicial de fidelização**

60. **Nos contratos com período de fidelização, o termo desse período corresponde ao momento a partir do qual os consumidores voltam a poder resolver o contrato sem qualquer encargo.** Como tal, esse momento é particularmente propício à reflexão pelos consumidores sobre a manutenção da oferta e do operador, com base, em particular, na satisfação com o seu operador e com a qualidade dos seus serviços e na avaliação de ofertas de operadores alternativos.
61. **Perante o termo do período de fidelização, cada consumidor pode optar por (i) não reagir ao aumento de preços subsequente<sup>87</sup>, demonstrando a sua inércia, ou (ii) reentrar no mercado<sup>88</sup>.** O primeiro comportamento permite ao operador explorar o consumidor a partir desse momento, apropriando-se do seu excedente por via de preços mais elevados. Caso contrário, o consumidor reentra no mercado pesquisando e comparando ofertas alternativas, com vista à seleção da opção mais adequada.
62. De um ponto de vista conceptual, **o operador reagirá ao comportamento dos seus consumidores: (i) não disponibilizando de forma ativa ofertas mais vantajosas aos consumidores não reativos; e**

<sup>83</sup> Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1468164>.

<sup>84</sup> Em conformidade com os resultados dos estudos que abordam a fidelização nos mercados dos serviços de comunicações eletrónicas (ver Caixa 2 e Caixa 3).

<sup>85</sup> Ver nota 1 da Tabela 2.

<sup>86</sup> Uma vez que o consumidor faz, no momento da contratação dos serviços, o pagamento do montante relativo aos custos de instalação e ativação do serviço.

<sup>87</sup> Ver nota 1 da Tabela 2.

<sup>88</sup> Renegociando as suas condições ou pesquisando ofertas alternativas.

- (ii) tentando manter os consumidores reativos, disponibilizando-lhes ofertas que, mais uma vez, incluem um período de fidelização e encargos decorrentes da resolução do contrato durante esse período.
63. **A fidelização adicional retira, assim, do mercado os consumidores mais propensos à mudança**, mantendo-os na sua base de consumidores fidelizados e diminuindo, desse modo, o dinamismo da concorrência. Esses consumidores, através do seu comportamento após o período de fidelização, demonstram aos operadores que são mais sensíveis a ofertas alternativas, o que mitiga o exercício de poder de mercado.
64. **Por vezes, os operadores ‘refidelizam’ os seus consumidores antes do termo do período de fidelização.** Nestes casos, os operadores encontram na ‘refidelização’ uma ferramenta para adiar o momento em que os consumidores deixam de estar sujeitos a encargos com a denúncia contratual (momento em que poderão ser mais sensíveis à mudança), impondo-lhes renovadas restrições.
65. **Ao reduzir a fração de consumidores contestáveis no mercado, a fidelização adicional mitiga os incentivos à concorrência.** Neste contexto, com a vasta maioria dos consumidores sujeita a contratos com fidelização e, portanto, a barreiras à mobilidade, o incentivo à prática de condições de oferta mais competitivas com vista à angariação de novos clientes será menor.
66. **Acresce que, na fidelização adicional, há um aumento significativo do excedente do operador não partilhado com o consumidor,** deteriorando a proporcionalidade da relação entre a duração do período de fidelização adicional e os benefícios para os consumidores. Face ao momento da contratação inicial dos serviços, na fidelização adicional o operador não incorrerá, à partida, em novos custos de instalação<sup>89</sup>. Esta situação pode trazer preocupações adicionais, em particular se estes custos continuarem a ser contabilizados nos encargos para o consumidor em caso de eventual denúncia de contrato.
67. **Com efeito, para alguns operadores, mais de 60% das ‘refidelizações’<sup>90</sup> ocorreram mesmo na ausência de alterações de serviços e equipamentos contratados.** Nestes casos, há lugar a um novo período de fidelização por via de alterações contratuais (e.g., subscrição de pacote de canais temáticos, desconto mensal) que não implicam que o operador incorra em novos custos de instalação ou custos com subsidiação de equipamentos.
68. **Por outro lado, os incentivos à prática de descontos de preço continuariam a existir, e seriam reforçados, na impossibilidade de se praticar a ‘refidelização’,** em particular, por efeito do aumento da mobilidade dos consumidores. Neste cenário, os operadores teriam igualmente incentivos em concorrer pelos clientes com recurso aos descontos e ofertas; argumento este que os operadores utilizam atualmente para justificar um novo período de fidelização. Não incorrendo em novos custos de instalação, a angariação de clientes deverá fazer-se pela natureza e mérito concorrencial das ofertas e pela qualidade de serviço.
69. Não é credível entender o alegado desconto oferecido ao cliente como um custo em que incorre o operador, que determina a necessidade de um período de fidelização. Com efeito, caso o desconto fosse um custo para o operador (e uma vantagem para o cliente), e vigorando durante o prazo do contrato, não existiria a oportunidade de recuperação do alegado custo (numa lógica de *bargain then rip-off*). Daqui resulta que o desconto oferecido não resulta num custo para empresa, mas corresponde antes ao resultado da negociação que assegura ao operador a refidelização do cliente, encerrando o consumidor à concorrência durante o novo período de fidelização.

<sup>89</sup> Uma vez que os preços dos equipamentos terminais e da ativação/instalação dos serviços são, por norma, apenas aplicáveis no momento da contratação (inicial) desses serviços. A título exemplificativo de custos de instalação e ativação ver Tabela 2.

<sup>90</sup> Em serviços fixos TVS, SAI e STF, independentemente de serem contratualizados individualmente ou em pacotes.

#### 4.3. *Escolha dos serviços e operadores na sequência de alteração de morada*

70. Durante o período de fidelização, a transferência dos serviços contratados para uma nova morada pode dar origem a um novo período de fidelização e à alteração das condições contratadas, estabelecidos pelo operador – situação que, em 2019 (até 30 de setembro), se verificou em mais de 70 mil contratos<sup>91</sup>. De facto, a alteração de morada pode levar o consumidor a optar pela disponibilização subsidiada de novos equipamentos terminais ou novas condições promocionais, que podem incluir benefícios relacionados com a eventual instalação e o fornecimento dos serviços na nova morada.
71. No entanto, na sequência de uma mudança de morada, os consumidores podem decidir ou ter que cancelar os serviços contratados, podendo ficar sujeitos a encargos significativos decorrentes da resolução do contrato durante o período de fidelização.
72. A alteração de morada pelos consumidores pode ser considerada como justificando a resolução do contrato sem penalização, no entanto, são os operadores a fazer essa avaliação. De acordo com a ANACOM, a alteração de morada por parte dos consumidores pode constituir uma alteração anormal das circunstâncias nas quais os consumidores basearam a sua decisão de contratar. Nestes casos, a resolução do contrato pode fazer-se sem penalização<sup>92</sup>. Numa primeira instância, são os operadores a determinar se a mudança de morada por um determinado consumidor é ou não é uma alteração anormal das circunstâncias nas quais a sua decisão de contratar foi baseada.
73. Os operadores desempenham, assim, funções cujo exercício envolve interesses conflituantes. De facto, não se identificam casos em que os operadores tenham incentivos em qualificar a alteração de morada por um consumidor como uma alteração anormal das circunstâncias nas quais baseou a sua decisão de contratar.
74. Para salvaguardar a isenção na avaliação destas situações, assume particular importância a definição de critérios objetivos que a norteiem. A título exemplificativo, um desses critérios poderia ser a (in)viabilidade técnica ou económica de transferência dos serviços contratados para a nova morada<sup>93</sup> (e.g., ausência de cobertura de rede do operador na nova morada).

#### 5. Outros fatores que constituem barreiras à mobilidade

75. Existem diversos fatores que acentuam os efeitos negativos da fidelização, constituindo barreiras à mobilidade. Esses fatores são igualmente custos de mudança, cujo alcance pode ser significativo na alteração do padrão de comportamento de alguns consumidores e, em particular, dos que revelam maior inércia e estão, por isso, mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado.
76. Entre os fatores em causa, destacam-se a complexidade do processo de rescisão contratual, a ausência de informação transparente e o risco de perda de serviço.
77. Verifica-se que, atualmente, o processo de cancelamento de contratos está disponível apenas através de alguns dos métodos disponíveis para a contratação de serviços. A título de exemplo, diversos operadores disponibilizam aos consumidores uma plataforma eletrónica de gestão de serviços<sup>94</sup>, que agiliza a subscrição de serviços adicionais ou a consulta de condições contratuais individualizadas mas não permite, de uma forma igualmente simples, o cancelamento de contratos.
78. A informação relativa aos encargos a pagar pelos consumidores com a eventual denúncia do seu contrato antes do termo do período de fidelização não é divulgada de forma tão clara quanto

<sup>91</sup> Ver nota de rodapé 15.

<sup>92</sup> Nos termos do nº 1 do artigo 437 do Código Civil (aprovado pelo Decreto-Lei nº 47344). Ver <https://www.anacom-consumidor.pt/-/vai-mudar-de-casa-e-quer-saber-o-que-acontece-ao-seu-contrato-conheca-a-resposta>.

<sup>93</sup> Nesse contexto, a ausência de viabilidade técnica ou económica de transferência dos serviços contratados por um determinado consumidor para a sua nova morada implicaria que a qualificação dessa alteração de morada como uma alteração anormal das circunstâncias nas quais a decisão de contratar do consumidor em causa foi baseada.

<sup>94</sup> E.g., área de cliente.

**outras características das ofertas**, como seja a mensalidade. Em alguns casos, os operadores apenas disponibilizam uma fórmula de cálculo desses encargos, o que requer aos consumidores um exercício matemático para perceber o valor de encargos a que estão sujeitos. Também a ferramenta de comparação de preços disponibilizada pela ANACOM não apresenta informação específica sobre os valores em causa.

79. **Atualmente, a mudança de operador implica que o consumidor contacte diversas vezes, quer com o seu operador atual, quer com o seu futuro operador.** Esta situação coloca em causa a celeridade da ativação de serviços e aumenta o risco de dupla-faturação e de interrupção de serviço. Uma simplificação deste processo poderia beneficiar da experiência prática dos processos de portabilidade e transferência de serviços já regulamentados<sup>95</sup> e das disposições do Código Europeu<sup>96</sup>, contribuindo para uma importante redução das barreiras à mobilidade.

## 6. Recomendações

80. **A possibilidade de mudar de operador é essencial para a existência de concorrência e exerce um efeito disciplinador sobre os preços, a qualidade e a inovação.** Quanto maior a fração do mercado constituída por clientes com elevada mobilidade, e por quem os operadores terão que concorrer de modo mais agressivo, maior é o efeito disciplinador sobre os preços do mercado e o incentivo à inovação e melhoria da qualidade dos serviços. Esta maior disciplina concorrencial na disputa dos clientes sensíveis à mudança produz externalidades positivas na redução de preços e melhoria de qualidade dos serviços subscritos pelos consumidores fidelizados e que enfrentam custos de mudança mais elevados. Como tal, o aumento da facilidade com que os consumidores podem mudar de operador cria condições para o aumento da concorrência entre os operadores, em benefício dos consumidores.
81. Nessa medida, e com base na análise desenvolvida, **considera-se crucial promover medidas que facilitem a mudança de operador no setor das comunicações eletrónicas**.
82. Assim, e tendo presente que compete à AdC contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português sempre que este possa afetar adversamente a concorrência<sup>97</sup>, **vem a AdC apresentar oito propostas dirigidas ao legislador e à ANACOM**, que visam mitigar as preocupações jusconcorrenciais identificadas no âmbito da fidelização nos contratos de prestação de serviços de comunicações eletrónicas e das barreiras à mobilidade dos consumidores, acompanhando-as de notas que poderão beneficiar a sua implementação.
83. **Este conjunto de propostas tem como objeto específico a adequabilidade da definição de períodos de fidelização e a sua duração**, nos diferentes momentos da relação entre consumidores e operadores. O efeito potencial destas medidas em benefício da concorrência é significativo. Desde logo, a proibição da prática de determinas fidelizações adicionais terá um impacto potencialmente estrutural na dinâmica de mercado, promovendo um aumento significativo da representatividade de consumidores contestáveis que confere incentivos à concorrência efetiva, em benefício dos consumidores.

---

<sup>95</sup> E.g., a utilização de plataformas de portabilidade entre os operadores (para efeitos de validação de identidade ou de portabilidade de dados relativos a perfis de utilização de serviços) já existe, no caso de serviços de acesso à Internet, em 11 países europeus (Chipre, Espanha, Hungria, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Eslovénia, Turquia). Ver BEREC (2019) Report on Terminating Contracts and Switching Provider, disponível em:

[https://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/8461-berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider](https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/8461-berec-report-on-terminating-contracts-and-switching-provider).

<sup>96</sup> Em particular, o artigo 106.º.

<sup>97</sup> Nos termos dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, incumbe à AdC fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral e, também, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo Português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência.

84. São igualmente tratados outros fatores que constituem barreiras à mobilidade, como a falta de informação transparente, o risco de perda de serviço e a complexidade do processo de rescisão contratual. Estes fatores constituem igualmente custos de mudança cujo alcance pode ser significativo na alteração do padrão de comportamento de alguns consumidores e, em particular, dos que revelam maior inércia e estão, por isso, mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado.
85. Salienta-se que, pelo seu carácter de complementaridade, a plena implementação deste conjunto de propostas maximiza o seu efeito potencial na melhoria das condições concorrenenciais do setor.

**Recomendação 1 | ao legislador**

Alterar o n.º 15 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004 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.

*Nota de implementação*

86. Na sua atual redação, o n.º 15 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004 prevê que (i) “não pode ser estabelecido novo período de fidelização, exceto se (...) 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”.
87. Face à suavização da concorrência que resulta da existência da prática generalizada de ‘refidelizações’, considera-se que tal só deve ser permitido se resultar de uma contratação que implique nova subsídiação de equipamentos ou nova instalação por parte do operador.
88. Contudo, a abrangência da atual redação não coloca virtualmente qualquer limitação à prática de definição de um novo período de fidelização, razão pela qual se recomenda a eliminação das referências a “condições promocionais” e “ativação” como possíveis justificações da prática.
89. Por um lado, considera-se que as “condições promocionais”, conferem um injustificado grau de discricionariedade ao operador para frustrar as limitações legalmente impostas à prática de ‘refidelizações’, agravado pelo facto de impedir a fiscalização da proporcionalidade das condições contratuais<sup>98</sup>. Por outro lado, a mera ativação de serviços, sendo um procedimento interno do operador, não implica a instalação de novos elementos de rede ou qualquer intervenção física na morada de instalação do serviço (e.g., deslocação de equipa técnica).
90. A título exemplificativo, não deve poder ser estabelecido um novo período de fidelização na sequência de apenas uma ativação de subscrição de canais premium ou de apenas um desconto parcial na sua mensalidade.
91. Note-se ainda que esta recomendação resulta, em parte, de preocupações partilhadas pela ANACOM. Na sua proposta de alteração legislativa<sup>99</sup>, a ANACOM propõe eliminar a referência a outras condições promocionais<sup>100</sup> como possível justificação de um período de fidelização<sup>101</sup>, considerando ainda que as mesmas, pela subjetividade inerente à sua valorização e delimitação, colocam grandes dificuldades à fiscalização em matéria de proporcionalidade.

<sup>98</sup> Posição consistente com o entendimento refletido na recomendação 4, de que custos relativos à atribuição de outras condições promocionais não deverão ser considerados na aferição do tempo necessário à recuperação de custos de investimento.

<sup>99</sup> Proposta de alteração da Lei das Comunicações Eletrónicas, Lei Postal, Regime Quadro das Contraordenações do Sector das Comunicações e outros diplomas com impacto nos sectores regulados pela ANACOM, de fevereiro de 2019, disponível em [https://www.anacom.pt/streaming/Proposta\\_ANACOM\\_Audicao20fev2019.pdf?contentId=1470685&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Proposta_ANACOM_Audicao20fev2019.pdf?contentId=1470685&field=ATTACHED_FILE).

<sup>100</sup> Embora mantenha a referência à ativação de serviços, não devendo, portanto, confundir-se com a proposta da AdC.

<sup>101</sup> Propondo a ANACOM que não se diferencie fidelização e ‘refidelização’.

### Recomendação 2 | ao legislador

**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 Lei n.º 5/2004.** Assim, deve eliminar-se o excerto “*exceto nos casos em que o primeiro contacto telefónico seja efetuado pelo próprio consumidor*”. Adicionalmente, a lei deverá prever que a possibilidade de os consumidores optarem por receber estas informações por via eletrónica (i.e., correio eletrónico).

#### Nota de implementação

92. Considera-se fundamental que os consumidores possam tomar decisões de contratação de serviços informadas. Para tal, deve garantir-se que os consumidores têm acesso à informação de forma fácil, simples e clara, e de que dispõem de tempo suficiente para ponderar as suas decisões, independente do meio e do modo pelos quais ocorre a comunicação com o operador e a eventual contratação.
93. O Decreto-Lei n.º 24/2014 estabelece o conjunto de regras aplicáveis aos contratos celebrados à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento. Segundo essas normas, “*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*” (n.º 7 do artigo 5.º).
94. Embora a Lei n.º 5/2004 procure igualmente proteger o consumidor no caso dos contratos celebrados à distância, a mesma prevê uma exceção, que não se afigura justificável, à regra de que tais contratos serão vinculativos apenas se expresso o consentimento escrito pelo consumidor. Com efeito, a Lei das Comunicações Eletrónicas estabelece que:
  - “*o prestador do serviço, ou seu representante, deve facultar ao consumidor, antes da celebração do contrato, sob pena de nulidade deste, todas as informações (...), ficando o consumidor vinculado apenas depois de assinar proposta contratual ou enviar o seu consentimento escrito ao fornecedor de bens ou prestador de serviços, exceto nos casos em que o primeiro contacto telefónico seja efetuado pelo próprio consumidor*”<sup>102</sup>.
95. Assim, parece não existir uma completa harmonização dos requisitos a verificar, e necessários à validade dos contratos, na contratação à distância, que discrimina consumidores apenas em função de terem entrado eles próprios em contacto com o operador ou de terem, alternativamente, sido eles a receber o contacto.
96. A recomendação da AdC visa eliminar a diferença de tratamento identificada e garantir que todos os consumidores que celebrem contratos à distância (i) têm acesso fácil a toda a informação contratual<sup>103</sup>, em suporte duradouro; e (ii) de que dispõem dos meios e do tempo para entender e ponderar, na sua totalidade, as condições a que ficam sujeitos no ato da contratação.

### Recomendação 3 | ao legislador

**Prever na Lei n.º 5/2004 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, o legislador deverá encarregar a ANACOM de definir critérios objetivos que presidam à qualificação em causa, de modo a vertê-los no quadro legal, devendo ainda atribuir ao regulador poderes de fiscalização na matéria.**

<sup>102</sup> N.º 3 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004.

<sup>103</sup> Onde se incluem, forçosamente, encargos com eventual denúncia de contrato durante o período de fidelização.

#### *Nota de implementação*

97. Na sequência de mudança de residência, o consumidor pode solicitar ao seu operador a transferência dos serviços fixos contratados para uma nova morada. No entanto, essa transferência nem sempre é possível (e.g., por ausência de cobertura de rede do operador). Nesses casos, se o consumidor optar por denunciar o contrato, pode ter de suportar encargos pelo cancelamento antecipado.
98. Na informação disponibilizada aos consumidores, a ANACOM realça que, “*dependendo do caso concreto, a mudança de morada pode ser considerada uma alteração anormal das circunstâncias nas quais [o consumidor] baseou a sua decisão de contratar e justificar o cancelamento do contrato sem penalização, nos termos do Código Civil (art.º 437.º, n.º 1)*”<sup>104</sup>.
99. 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. Esta situação é propícia a conflitos de interesse, na medida em que o operador não tem incentivos a realizar uma análise isenta.
100. Nesse contexto, a recomendação da AdC é no sentido de se incluírem na Lei n.º 5/2004 disposições que regulem este tipo de situações, devendo a mesma identificar, de forma clara, em que casos, ou segundo que critérios, a alteração de morada por parte do consumidor durante a fidelização deve poder ocorrer sem que implique a cobrança, pelo operador, de encargos com a denúncia antecipada.
101. Considera-se que pelo conhecimento, quer técnico das ofertas, quer da experiência dos consumidores e das suas reclamações, a ANACOM estará em posição privilegiada para (i) apoiar o legislador na definição de critérios que permitam a avaliação das situações de alteração de morada; e (ii) fiscalizar a sua aplicação.

#### **Recomendação 4 | ao legislador**

**Proceder ao processo de transposição do Código Europeu para o quadro legal nacional com a maior brevidade possível**, em particular as suas 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). **Adicionalmente, agilizar e impor celeridade no processo subsequente de regulamentação destas disposições.**

#### *Nota de implementação*

102. Ainda que a data limite para a transposição do Código Europeu<sup>105</sup> seja 21 de dezembro de 2020, considera-se que, quer pelo benefício potencial para os consumidores, quer pela necessidade de proceder a posteriores regulamentações, se justifica agilizar o processo de transposição.
103. Com efeito, a mera transposição não garantirá por completo as condições para que se verifiquem benefícios para os consumidores. A aplicação prática das disposições identificadas requererá, pela sua complexidade, regulamentação adicional que oriente e defina objetivamente sob que moldes e procedimentos ocorrerá.

<sup>104</sup> Ver página do *Portal do consumidor* da ANACOM, relativa à mudança de morada, disponível em: <https://www.anacom-consumidor.pt/-/vai-mudar-de-casa-e-quer-saber-o-que-acontece-ao-seu-contrato-conheca-a-resposta>.

<sup>105</sup> Estabelecido pela Diretiva (UE) 2018/1972.

104. A título exemplificativo, relativamente ao n.º 3 do artigo 105.º, a Ofcom definiu detalhadamente o modo em que devem ser feitas as comunicações aos clientes sobre as melhores tarifas de preços disponíveis no mercado<sup>106</sup>.
105. As disposições identificadas na recomendação da AdC antecipam-se particularmente relevantes para o bem-estar dos consumidores, na medida em que visam responder a algumas das barreiras relevantes no contexto do mercado português – a falta de transparência na divulgação de informação adequada<sup>107</sup> e a complexidade inerente ao processo de mudança de operador<sup>108</sup>.

#### Recomendação 5 | *ao legislador*

**Estabelecer 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. Deve ser garantido um tratamento equivalente entre a subscrição e o cancelamento de serviços.

#### *Nota de implementação*

106. O cancelamento de serviços pode ser apresentado ao operador de várias formas: (i) por escrito; (ii) pessoalmente, em loja; (iii) por telefone, se a linha de atendimento do operador tiver um sistema que permita a confirmação da identidade do cliente; ou (iv) através da *área de cliente*<sup>109</sup> da página do operador na *Internet* (se esta possibilidade estiver disponível).
107. No entanto, em alguns dos meios disponibilizados, verifica-se um desequilíbrio no esforço para o consumidor entre uma situação de subscrição de serviços e uma em que pretenda o seu cancelamento. A título de exemplo:
  - O cancelamento de serviços por linha telefónica implica custos que podem desincentivar a mudança. Por um lado, este tipo de chamadas tem usualmente um custo financeiro para o cliente e, por outro, pode implicar um dispêndio de tempo significativo na espera por atendimento. Pelo contrário, no caso da subscrição de serviços, o consumidor pode utilizar estas linhas de forma gratuita ou solicitar um contacto telefónico por parte do operador.
  - Nas plataformas *área de cliente*, os consumidores uma vez autenticados podem, de forma simples e praticamente imediata, contratualizar serviços adicionais. No entanto, nem sempre as mesmas plataformas permitem o cancelamento de serviços e produtos com a mesma simplicidade, em particular por ser exigido ao consumidor o recurso a um meio físico (e.g., necessidade de fazer a digitalização de formulário assinado)<sup>110</sup>.
108. A recomendação da AdC visa garantir que, qualquer que seja o meio que permita a subscrição de serviços, o mesmo deve igualmente permitir, com idêntica simplicidade e ónus financeiro para o consumidor, o cancelamento desses serviços.

<sup>106</sup> Ver [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/148140/statement-helping-consumers-get-better-deals.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0018/148140/statement-helping-consumers-get-better-deals.pdf).

<sup>107</sup> Barreira à mudança também visada pela recomendação 7.

<sup>108</sup> Barreira à mudança também visada pela recomendação 8.

<sup>109</sup> Plataforma de gestão de serviços disponibilizada por cada um dos operadores nas suas páginas na *Internet*, nas quais um consumidor, após autenticar-se, pode aceder, entre outros, a dados pessoais, de consumo e de faturação.

<sup>110</sup> Note-se que, não obstante o acesso à *área de cliente* já pressupor uma validação de identidade semelhante à que se verifica na chamada telefónica (feita pela autenticação que permite, entre outros, acesso a dados pessoais e de consumo), o consumidor é informado da necessidade de recorrer a meios físicos para concluir o processo de denúncia.

#### Recomendação 6 | à ANACOM

**Avaliar, para cada oferta, a duração do contrato necessária à amortização dos investimentos realizados pelo operador na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos.**

##### *Nota de implementação*

109. A APRITEL considera que a existência de períodos de fidelização “*torna-se necessária para permitir recuperar os investimentos das empresas com a angariação de um específico cliente (...), mas também o retorno dos pesados investimentos em desenvolvimento tecnológico, qualidade de serviço e cobertura de redes avançadas*”<sup>111</sup>.
110. Por seu turno, a Lei n.º 5/2004 estabelece que os eventuais encargos decorrentes da cessação antecipada do contrato durante o período de fidelização, por iniciativa do assinante, ocorrem “*em consequência da recuperação dos custos associados à subsidiação de equipamentos terminais, à instalação e ativação do serviço ou a outras condições promocionais*”<sup>112</sup>. Nos termos da mesma lei, as empresas não devem estabelecer condições contratuais desproporcionadas<sup>113</sup>.
111. Importa assim avaliar, para as diferentes ofertas – e em particular para as mais representativas – a duração mínima do contrato necessária à amortização (via margem, ao longo do período de fidelização que lhe está associado) dos investimentos realizados pelo operador com vista à provisão do serviço a cada um dos clientes<sup>114</sup>.
112. A avaliação deverá compreender apenas os custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente<sup>115</sup>, 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.
113. Note-se ainda que, na sua proposta de alteração legislativa, a ANACOM reconhece que a referência, na lei a outras condições promocionais é “*uma das grandes dificuldades (...) em matéria de fiscalização de proporcionalidade da duração do período de fidelização*”<sup>116</sup>.
114. Esta avaliação deverá informar o legislador e o regulador setorial sobre a proporcionalidade dos períodos máximos de fidelização estipulados pela lei, e respetivos encargos em casos de denúncia antecipada de contrato por parte dos consumidores.

#### Recomendação 7 | à ANACOM

**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, para cada um dos meses do período de fidelização, qual o valor exato dos encargos a suportar no caso de eventual denúncia antecipada.

<sup>111</sup> Em declarações à Agência Lusa, citada pelo Diário de Notícias a 17 de novembro de 2017.

Ver <https://www.dn.pt/portugal/reducao-de-prazos-de-fidelizacao-aumentara-precos-4888797.html>.

<sup>112</sup> Segundo o n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004. Note-se ainda que o artigo 11.º, que limita o valor destes encargos, estipulando que estes não podem “*ultrapassar os custos que o operador teve com a instalação da operação*”, é corolário o n.º 2 do artigo 48.º (artigo citado).

<sup>113</sup> N.º 10 do artigo 48.º da Lei n.º 5/2004.

<sup>114</sup> Não devem, assim, ser considerados custos de *deployment* de rede (i.e., custos que não são marginais e resultado da provisão do serviço a um cliente específico).

<sup>115</sup> E.g., custo com instalação do serviço (deslocação da equipa técnica) e amortização de equipamentos utilizados pelo cliente, mas propriedade do operador, necessários à provisão do serviço.

<sup>116</sup> Ver nota de rodapé 99.

#### *Nota de implementação*

115. Considera-se que os consumidores devem ter acesso, de forma clara, à informação relativa aos encargos que terão de pagar em resultado de uma eventual denúncia antecipada de contrato durante o período de fidelização.
116. Embora os operadores sejam obrigados a prestar aos consumidores esta informação, relativa aos encargos, sempre que eles o solicitem, a divulgação pública das ofertas não apresenta de forma clara o valor específico destes encargos.
117. Com efeito, nas páginas de *Internet* dos operadores esta informação não é apresentada de forma evidente. A título de exemplo, são apresentadas fórmulas de cálculo em detrimento de um valor financeiro já calculado e devidamente identificado para diferentes momentos no tempo de duração contrato, o que dificulta a comparação de diferentes opções pelos consumidores.
118. Uma solução possível será a utilização, para cada uma das ofertas, de simuladores ou tabelas que apresentem a evolução dos encargos com a denúncia antecipada ao longo do tempo de duração do contrato. Independentemente da forma, importa que a informação esteja traduzida em euros (€) e não exija aos consumidores cálculos matemáticos auxiliares.
119. Tal transparência deverá aplicar-se igualmente às ferramentas de comparação de preços, como seja, o comparador disponibilizado pela ANACOM<sup>117</sup> (com base nas ofertas anunciadas pelos operadores<sup>118</sup>).
120. A recomendação da AdC visa garantir que, nos vários momentos que antecedem a decisão de contratar um serviço (e.g., em que o consumidor pesquisa e compara as condições de diferentes ofertas), a informação relativa a encargos com a denúncia antecipada é facilmente acessível e comprehensível.

#### **Recomendação 8 | à ANACOM**

**Realizar uma análise custo-benefício sobre a implementação de procedimentos de transferência de serviços que deem ao consumidor a opção de, aquando da mudança de operador, interagir unicamente com o novo operador.** Neste contexto, deve ser avaliada a possibilidade de, por opção do consumidor, os contratos com o fornecedor anterior serem terminados automaticamente após a conclusão do processo de transferência.

#### *Nota de implementação*

121. Atualmente, a mudança de operador implica que o consumidor contacte (diversas vezes), quer com o seu operador atual, quer com o seu futuro operador<sup>119</sup>.
122. Contudo, a possibilidade de contactar apenas com o operador de destino para a mudança de operador reduz as barreiras e aumenta a mobilidade dos consumidores. Salienta-se a experiência da regulamentação do processo de portabilidade (para STF e STM) que, ao reduzir barreiras significativas à mudança de operador, teve um impacto positivo na mobilidade no setor nos anos subsequentes à sua implementação<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Acessível na página de *Internet* <https://www.anacom.pt/tarifarios/PaginaInicial.do?channel=graphic>.

<sup>118</sup> A informação sobre tarifários disponibilizada no COM.escolha é da responsabilidade dos prestadores de serviços que aderiram a esta iniciativa da ANACOM.

<sup>119</sup> Excetuando-se os casos relativos a serviços aos quais é aplicável o regulamento de portabilidade.

<sup>120</sup> De acordo com a ANACOM, entre a introdução da portabilidade em Portugal (em 2001) e 31 de dezembro de 2009, foram portados 2.000.237 números. Ver <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=339354>.

123. Neste contexto, afigura-se pertinente avaliar a possibilidade de serem criados procedimentos que permitam a comunicação de sistemas de informação dos operadores, exclusivamente para fins de simplificação e automatização do processo de mudança.
124. Importa analisar um cenário de implementação que permita vantagens efetivas para os consumidores. Assim recomenda-se que o estudo incida sobre a implementação de procedimentos que permitam, para os vários serviços<sup>121</sup>, que:
  - i. o novo operador seja o único interface com o consumidor e garanta a celeridade e previsibilidade da ativação dos serviços (i.e., o consumidor deve ser informado de possíveis datas para o agendamento da mudança de prestador);
  - ii. o processo de mudança espolete automaticamente o envio, ao consumidor, de informação sobre os serviços atuais ativos e eventuais encargos resultantes da denúncia de contrato (e.g., ao receber o pedido de denúncia, o operador atual envia, via SMS, essas informações ao consumidor); e que
  - iii. os contratos dos consumidores com o fornecedor atual possam ser terminados automaticamente após a conclusão do processo de transferência, que deve ser confirmada pelas partes envolvidas, minimizando o risco de dupla-faturação e de interrupção de serviço.
125. Os desafios que se antecipam mais relevantes na implementação destes procedimentos prendem-se com a necessidade de (i) garantir que a comunicação entre os operadores se limita à estritamente necessária para os fins propostos (mitigando o risco de prejuízos para o processo concorrencial); e de (ii) harmonizar diferentes sistemas/plataformas de informação.
126. A suprarreferida análise de custo-benefício deverá tomar em consideração:
  - i. o conhecimento adquirido pela implementação de regulamentação relativa à portabilidade<sup>122</sup>;
  - ii. a experiência prática verificada noutras países<sup>123</sup>; e
  - iii. análises de outras entidades sobre a mesma matéria (e.g., em 2013 e 2016 a Ofcom analisou a implementação de processos de mudança de operador envolvendo apenas o operador de destino – ver Figura 1 – tendo considerado diferentes cenários e modos de implementação<sup>124</sup>).

---

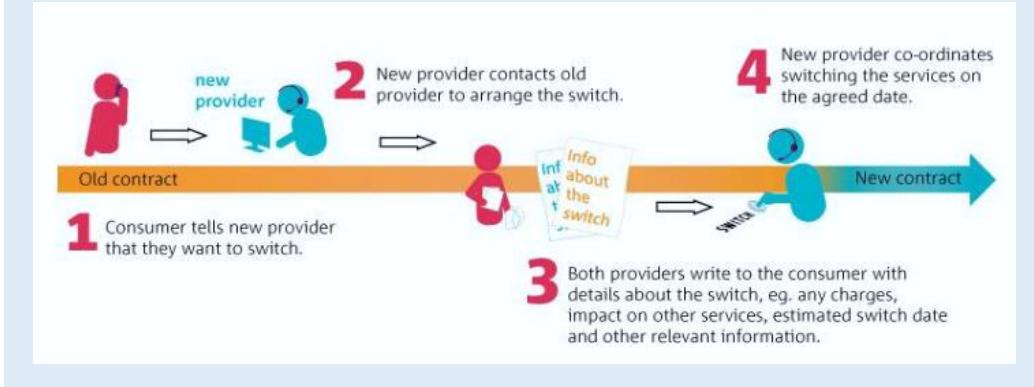
<sup>121</sup> Incluindo serviços de televisão por subscrição (TVS) e serviços de acesso à Internet (SAI), independentemente de serem contratados em pacote ou isoladamente.

<sup>122</sup> O regulamento de portabilidade prevê um conjunto de procedimentos com vista à comunicação entre operadores, validação de identidade e dos pedidos. A implementação dos procedimentos propostos seria particularmente relevante pelo seu carácter completar à portabilidade. Os consumidores poderiam, assim, transferir a totalidade dos principais serviços que se incluem nos pacotes de serviços mais comuns no mercado (STF, TVS, SAI e STM).

<sup>123</sup> De acordo com o [BEREC](#) (Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas), em 11 países europeus já se verifica a comunicação entre operadores no caso de mudança de prestador do serviço de acesso à Internet.

<sup>124</sup> A Ofcom inicialmente propôs-se a implementar um conjunto de medidas que promovessem a mudança de operador para um vasto conjunto de serviços ([https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/58845/making-switching-easier.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/58845/making-switching-easier.pdf)), algo que reconsiderou após o procedimento de consulta pública ([https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0013/104503/Decision-on-switching-between-platforms.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0013/104503/Decision-on-switching-between-platforms.pdf)). Essa entidade realizou ainda um estudo sobre potenciais formas de efetivar tal implementação e analisar os respetivos custos ([https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/54930/cart2.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/54930/cart2.pdf)).

**Figura 1 – Processo de mudança liderado pelo operador de destino (*Gaining provider led process*)**



Fonte: Ofcom (2016), *Making switching easier and more reliable for consumers*.