

A fidelização nos serviços de telecomunicações

Relatório de Consulta Pública



abril 2020

CONTEÚDO

1. Enquadramento.....	3
2. Recomendações do Relatório	3
3. Síntese de comentários e discussão.....	4
3.1. Comentários genéricos.....	5
3.1.1. Iniciativas do setor destinadas a melhorar a experiência do consumidor e a informação contratual.....	6
3.2. Caracterização do setor.....	7
3.2.1. Preços	8
3.2.2. Reclamações.....	11
3.2.3. A reduzida mobilidade dos consumidores	12
3.2.4. Outros fatores	14
3.3. Follow-up das recomendações da AdC	16
3.4. Quadro legal e regulatório	17
3.5. O papel das fidelizações no mercado e o seu impacto	18
3.6. Recomendações	21
3.6.1. Recomendação 1	21
3.6.2. Recomendação 2	23
3.6.3. Recomendação 3	25
3.6.4. Recomendação 4	26
3.6.5. Recomendação 5	27
3.6.6. Recomendação 6	29
3.6.7. Recomendação 7	30
3.6.8. Recomendação 8	32

1. ENQUADRAMENTO

1. No dia 9 de dezembro de 2019, a Autoridade da Concorrência (AdC) colocou em consulta pública a versão preliminar do relatório *A fidelização nos serviços de telecomunicações* (Relatório), onde identificou um conjunto de preocupações concorrenciais e fez oito recomendações dirigidas ao legislador e ao regulador setorial (ANACOM) que visam mitigar as preocupações identificadas.
2. O setor caracteriza-se pela predominância de serviços que incluem prazos contratuais mínimos e encargos para os consumidores decorrentes da resolução dos contratos por sua iniciativa durante o período de fidelização. No seu Relatório, a AdC considera que estas condições contratuais condicionam e desincentivam a mudança de operador por parte dos consumidores, o que fragiliza a dinâmica de concorrência e torna os consumidores mais vulneráveis ao exercício de poder de mercado. Outros fatores como a complexidade do processo de rescisão contratual, a ausência de informação transparente e o risco de perda de serviço na mudança de operador, acentuam os efeitos negativos da fidelização.
3. Assinala-se como positiva a discussão pública e registam-se alguns desenvolvimentos de mercado entretanto anunciados. Não obstante, nota-se que as recomendações da AdC vão muito além destes desenvolvimentos, reiterando-se assim a necessidade de serem adotadas medidas que eliminem as preocupações identificadas.
4. Agradece-se a participação na consulta pública e os comentários submetidos pelas várias entidades, que passam a sumariar-se e a discutir-se, registando-se as alterações à versão preliminar do Relatório que se consideram pertinentes face aos comentários recebidos.

2. RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO

5. Com base na análise desenvolvida no seu Relatório, considera-se crucial promover medidas que facilitem a mudança de operador no setor das comunicações eletrónicas. Tendo presente que compete à AdC contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português sempre que este possa afetar adversamente a concorrência e que, pela sua importância para o bom funcionamento da economia, o setor se enquadra nas prioridades da AdC, apresentaram-se oito propostas dirigidas ao legislador e à ANACOM, que abaixo se reproduzem:

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

Recomendações 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.

3. SÍNTESE DE COMENTÁRIOS E DISCUSSÃO

6. No decorrer da consulta pública a AdC recebeu parecer da ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações ("ANACOM").
7. Recebeu, ainda, contributos das seguintes entidades:
 - Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas ("APRITEL")
 - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor ("DECO")
 - Direção-Geral do Consumidor ("DGC")
 - MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. ("MEO")
 - NOS SGPS, S.A.¹ ("NOS")
 - NOWO Communications, S.A. ("NOWO")
 - Vodafone Portugal - Comunicações Pessoais, S.A. ("Vodafone")
8. Os subcapítulos seguintes sumariam e discutem os comentários submetidos pelas várias entidades.

¹ Veiculando igualmente as suas participadas NOS Comunicações, S.A.; NOS Açores, S.A.; e NOS Madeira, S.A., conforme indicado na pronúncia da NOS.

3.1. Comentários genéricos

9. No seu parecer à recomendação da AdC, a ANACOM sinaliza que concorda que a fidelização nos serviços de comunicações eletrónicas constitui um tema importante e nota que partilha, em grande medida, das preocupações manifestadas no Relatório da AdC. Nesse contexto, refere ter elaborado uma proposta de alteração legislativa² à Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE)³, onde procurou dar resposta a alguns dos problemas igualmente identificados pela AdC. A ANACOM realça que nos últimos anos adotou várias medidas no sentido de melhorar a transparência do mercado e a mobilidade dos utilizadores finais⁴.
10. A DECO considera que os resultados da análise da AdC vêm confirmar o que tem defendido nos últimos anos e destaca que o setor ocupa a liderança do *ranking* de reclamações que os consumidores lhe dirigem. Entre os principais motivos que originam estas reclamações, encontram-se os problemas relacionados com o período de fidelização e custos associados, a falta de transparência das alterações contratuais e a faturação.
11. A DGC realça algumas das conclusões do estudo da AdC e os fatores que podem contribuir para a redução dos incentivos à concorrência, e assinala que a alteração legislativa de 2016⁵ não surtiu os efeitos desejados, tendo o seu impacto no mercado sido muito reduzido. Nota ainda que, no âmbito deste processo legislativo, alertou para possíveis respostas estratégicas por parte dos operadores que acabaram por se materializar, i.e., o aumento do valor dos custos de ativação e instalação e das mensalidades dos pacotes associados a estes contratos diminuiu significativamente a sua atratividade.
12. A DGC nota que várias organizações têm alertado para alguns dos problemas identificados pela AdC e nota (i) diferentes iniciativas legislativas de grupos parlamentares em matéria de prazos de fidelização⁶; e (ii) a proposta de alteração legislativa da ANACOM⁷. Mais considera que eventuais soluções direcionadas aos problemas identificados são prementes e devem ser enquadradas no contexto da transposição do Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (Código Europeu)⁸.
13. A NOS contesta a avaliação que a AdC efetua do mercado, considerando que não representa a realidade, em particular quanto ao entendimento de que o mercado é caracterizado por preços altos e por uma reduzida mobilidade dos consumidores. A NOS entende que a caracterização da AdC omite que, em comparação com outros países europeus, o setor em Portugal é líder nos principais indicadores de desenvolvimento (e.g., esforço de investimento, cobertura de redes de nova geração e inovação tecnológica).
14. A NOS reconhece que existe um caminho a percorrer em matéria de transparência e clareza da informação disponibilizada ao cliente, e que esta tem sido objeto de diversas iniciativas por parte dos operadores ao longo dos últimos anos. A NOS considera positivas mais medidas que visem a capacitação do cliente para tomar decisões informadas e, desse modo, estimular a concorrência entre os operadores.

² *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/render.jsp?contentId=1467354>.

³ Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro.

⁴ E.g., em matéria de procedimentos aplicáveis nas situações de cessação de contratos e definição de nível mínimo de detalhe que deve constar das faturas detalhadas.

⁵ Que obrigou à disponibilização de modalidades de contratos com fidelização de 6 e 12 meses e ainda sem fidelização.

⁶ Diferentes iniciativas propunham como solução para os problemas associados à fidelização definir-se um período de fidelização máximo de 12 e 6 meses, consoante o grupo parlamentar.

⁷ Ver nota de rodapé 2.

⁸ Estabelecido pela Diretiva (UE) 2018/1972 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018.

15. A NOWO enquadra o seu posicionamento no mercado e, não obstante remeter alguns comentários autónomos, subscreve a posição apresentada pela APRITEL na pronúncia à consulta pública. Assume-se como um operador orientado para as necessidades efetivas dos clientes e assinala que tal se reflete, não apenas na forma transparente com que disponibiliza informação, mas também nos preços das suas ofertas⁹.
16. A NOWO indica que a disponibilização de ofertas com fidelização decorre da necessidade de cobrir os custos efetivos com a instalação de serviços. A NOWO apresenta uma tabela com os modelos financeiros das suas principais ofertas *triple-play* com fidelizações de 24 meses, de forma a demonstrar que, [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO]. Assim, conclui, a manutenção da rentabilidade num cenário de redução dos períodos de fidelização máximos implica um aumento de preços para o cliente final. A NOWO apoia todas as medidas que promovam a transparência e a contestabilidade do mercado. No entanto, faz notar que a possibilidade de fidelizar os clientes a 24 meses, e ainda de os refidelizar, em contrapartida por ofertas adicionais ou atualização tecnológica de rede, é fundamental para assegurar a rentabilidade das ofertas e a continuidade destas a preços baixos e com elevado nível de sofisticação.
17. A Vodafone nota que o Relatório identifica vulnerabilidades em termos de concorrência, mas não contém análise dos mercados relevantes em causa. Este operador assinala que, a nível europeu, cláusulas com teor semelhante beneficiam de uma presunção de legalidade e ainda que, ao tencionar tratar da mesma maneira todos os operadores, a AdC parece ignorar que o impacto das fidelizações é distinto dependendo do operador que as adota¹⁰.

3.1.1. Iniciativas do setor

18. Um conjunto de entidades remeteu comentários onde identifica iniciativas do setor destinadas a melhorar a experiência do consumidor e a informação contratual, que se resumem infra.

Comentários recebidos

19. A APRITEL detalha na sua pronúncia um conjunto de iniciativas procurando ilustrar como, ao longo dos anos, o setor tem melhorado a experiência do cliente e a informação contratual que lhe é prestada. Em particular, destaca (i) o acordo de simplificação (entre operadores) e o código de conduta de portabilidade da APRITEL; (ii) o código de conduta de *WAP Billing*¹¹; e a (iii) adoção da ficha de informação simplificada (FIS), conforme se detalha em seguida:
 - i. Em 2010, a APRITEL promoveu a adoção de um código de portabilidade, subscrito pela maioria dos operadores, concentrando num único documento um conjunto de acordos bilaterais¹² com vista à simplificação dos procedimentos associados à portabilidade. Deste modo, foi reduzida a carga administrativa para os operadores e, em simultâneo, agilizado o processo de mudança de operador¹³.
 - ii. Na sequência de uma recomendação da ANACOM sobre a cobrança de serviços de *WAP Billing*, os operadores MEO, NOS, NOWO e Vodafone assinaram a 9 de abril de

⁹ A NOWO destaca a transparência com que disponibiliza informação na sua página de *Internet*; ter as mensalidades e custos de instalação mais baixos do mercado para as ofertas disponíveis; e que os valores relativos aos serviços com diferentes períodos de fidelização apenas diferem nos custos de instalação, ao contrário do que fazem os operadores concorrentes.

¹⁰ Em particular, atentas as diferenças de expressividade no mercado existentes entre diferentes operadores.

¹¹ *WAP Billing* é um mecanismo que permite aos consumidores adquirir conteúdos a partir de páginas *WAP (Wireless Application Protocol)*, que são cobrados diretamente na fatura ou descontados no saldo (no caso dos pré-pagos).

¹² Que vinham sendo celebrados desde 2005, aquando da entrada em vigor do regulamento da portabilidade (Regulamento n.º 58/2005, de 18 de agosto, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=328895>).

¹³ A APRITEL faz ainda notar que na revisão de 2012 do regulamento da portabilidade foram adotados vários dos princípios constantes dos acordos de simplificação e código de conduta da APRITEL.

2018 um código de conduta¹⁴ onde estabeleceram um conjunto de regras com o objetivo de acautelar os direitos e interesses dos consumidores, nomeadamente em matéria de cancelamento de subscrição destes serviços e informação ao utilizador.

- iii. Em 2019 a APRITEL desenvolveu uma versão simplificada da FIS, com os principais pontos informativos sobre cada oferta para permitir aos consumidores a sua comparação. A APRITEL acordou com a Secretaria de Estado das Comunicações e com a DGC os formatos a adotar, tendo procedido à sua implementação durante a segunda metade de 2019.
20. A APRITEL e a NOS assinalam que, tanto o regulador setorial, como o legislador, têm vindo a adotar medidas de reforço da transparência e da qualidade da informação transmitida aos clientes, transversais às várias fases do relacionamento entre clientes e operadores.
21. São assinaladas a disponibilização de um comparador de tarifários pela ANACOM, a imposição de obrigações de publicação de informação mínima, o lançamento de ferramentas que permitem medir a qualidade de serviço, e ainda alterações às regras de desbloqueio de equipamentos, ao regulamento de portabilidade e às regras de fidelização.
22. A APRITEL reconhece, no entanto, que há margem para os operadores melhorarem de forma significativa em matéria de prestação de informação ao consumidor. Mais nota que, não obstante os comentários remetidos quanto à sua implementação, as recomendações 2, 3, 4, 5, 7 e 8 concorrem para este fim, pela melhoria dos níveis de transparência e qualidade da informação disponibilizada aos consumidores.
23. A NOS assinala ainda que, já depois da publicação do relatório da AdC, anunciou uma redução dos encargos cobrados aos clientes em caso de saída durante o período contratual, e que se encontra a ultimar alterações na forma como informa os clientes sobre questões relacionadas com os períodos de fidelização. A NOS entende que o eixo da informação e transparência deve ser robustecido de modo a garantir que os receios subjacentes às apreciações da AdC são afastados.

Comentários da AdC

24. Face aos comentários apresentados, inclui-se no Relatório a referência ao código de portabilidade adotado pelos operadores. Este elemento consta da Tabela 1 do Relatório, onde já se assinalava o código de conduta de *WAP Billing* como iniciativa de autorregulação.
25. No que diz respeito às restantes medidas mencionadas, estas já se encontravam referidas na versão preliminar do Relatório.
26. Cumpre ainda assinalar que, embora seja mencionada a implementação da FIS ainda no ano de 2019, a sua adoção e utilização na relação direta com os consumidores parece ainda não ter acontecido de forma plena.
27. No que diz respeito às medidas sinalizadas pela NOS como tendo sido adotadas após o lançamento da consulta pública ao presente Relatório, refira-se que as medidas recomendadas pela AdC vão muito além das medidas anunciadas pelo operador, pelo que se reiteram todas as recomendações emitidas no Relatório.

3.2. Caracterização do setor

28. Um conjunto de respostas à consulta pública sugere que os dados e indicadores aos quais a AdC recorre para fazer a caracterização do setor sofrem de limitações. Em particular, os operadores MEO, NOS e Vodafone desafiam a caracterização do setor, nas suas dimensões

¹⁴ Código de Conduta dos Operadores de Comunicações Eletrónicas aplicável aos Serviços de *WAP Billing*.

de nível e evolução de preços, reclamações e mobilidade dos consumidores¹⁵. Estas entidades propõem, em alguns casos, a utilização de dados alternativos. Apresentam-se de seguida, de forma resumida, os comentários das várias entidades sobre cada uma destas dimensões.

3.2.1. Preços

Comentários recebidos

29. A MEO, a NOS e a Vodafone assinalam que o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) não retrata de forma fidedigna a verdadeira evolução de preços no setor, referindo que a evolução dos sub-índices utilizados é incompatível com o crescimento do número de clientes e simultânea redução de receitas. É salientado que o IHPC não permite comparações do nível absoluto de preços, mas apenas da sua evolução.
30. A este respeito, os operadores e a APRITEL assinalam que, em 2015, a APRITEL procurou esclarecer-se junto do Instituto Nacional de Estatística (INE)¹⁶ e da ANACOM sobre as limitações metodológicas do IHPC e respetivos sub-índices. Mais referem que essa interação permitiu evidenciar limitações relacionadas com a composição dos índices, destacando que esta faz ponderações, para os serviços que inclui, que não refletem a representatividade desses serviços no mercado (e.g., peso dos pacotes de serviços¹⁷); e que não capta ganhos resultantes do surgimento de novas ofertas, nem alterações na estrutura e complexidade dos serviços.
31. A NOS autonomiza uma lista de falhas metodológicas do IHPC e entende não poder concluir-se que os preços de serviços em Portugal sejam 19,7% superiores aos da UE.
32. A MEO salienta que este índice é passível de apresentar enviesamentos temporais e espaciais, em virtude das diferenças estruturais dos cabazes de serviços analisados ao longo do tempo, particularmente relevante para efeitos de comparação internacional. A este respeito, é assinalado o elevado nível de penetração de ofertas em pacote em Portugal, por comparação com os restantes países da UE.
33. A par das limitações apontadas ao IHPC e sub-índices, são também tecidas considerações sobre as comparações de preços realizadas nos estudos da Comissão Europeia. Nos comentários apresentados são aduzidas críticas à metodologia destes estudos, nomeadamente ao facto de recorrerem a indicadores que, por considerarem as ofertas públicas que minimizam a despesa para diferentes perfis de utilização:
 - i. Não permitem a comparabilidade entre as diferentes ofertas nos diferentes países e utilizam perfis de utilização que não correspondem à realidade portuguesa.
 - ii. Recorrem a ajustes e correções, sem que sejam claros os critérios que presidem aos mesmos e impactando o posicionamento relativo de Portugal no *ranking* de preços.
 - iii. Consideram os preços das ofertas publicadas – a que acresce a recolha da informação decorrer num curto período de tempo –, ignorando preços potencialmente inferiores que resultam de (re)negociação.
34. A Vodafone argumenta que a própria ANACOM reconheceu, em 2016, que Portugal se encontrava entre os países com preços de serviços de comunicações eletrónicas mais baixos

¹⁵ Vertente que a generalidade das entidades considera relevante para a caracterização do setor (embora autonomizada no Relatório da AdC), razão pela qual se incluem nesta secção (*Caracterização do setor*) os respetivos comentários.

¹⁶ Responsável pela construção dos valores relativos a Portugal,

¹⁷ A NOS salienta que existe uma subestimação do peso dos serviços em pacote, cujo peso no sub-índice de telecomunicações é atualmente de 31%.

na UE. Adicionalmente, a MEO refere que o DESI¹⁸ 2019 não considera serviços *quadruple-play* (4P), que é já uma tipologia altamente disseminada em Portugal¹⁹.

35. A MEO, a NOS e a Vodafone invocam o estudo “*Análise de preços das comunicações eletrónicas na Europa*”²⁰, realizado pela Deloitte a pedido da APRITEL, para suportar que os preços dos serviços de comunicações eletrónicas em Portugal são dos mais baixos da Europa. Defendem que este documento permite comparações adequadas, corrigindo as falhas metodológicas de que sofrem os estudos da Comissão Europeia e traduzindo os verdadeiros perfis de utilização dos consumidores portugueses.
36. A MEO reconhece que os resultados de abordagens tradicionais no acompanhamento estatístico dos preços e as comparações (espaciais e temporais) devem ser ponderados num contexto mais alargado.
37. Ainda que reconhecendo algumas limitações, a MEO, a NOS e a Vodafone apontam métricas de receita média por cliente e receita média por serviço vendido como um meio para uma perceção mais fidedigna do mercado. De acordo com os dados da ANACOM remetidos pelos operadores, estes indicadores têm vindo a verificar uma redução significativa e sustentada ao longo dos últimos anos.
38. A ANACOM clarifica que, segundo esclarecimentos que obteve junto do INE, o sub-índice de “*serviços de acesso à Internet*” apenas inclui serviços de acesso através de PC/tablet, e que a *Internet* fixa se inclui no sub-índice de “*serviços em pacote*”.
39. O regulador setorial nota ainda um lapso nas referências ao crescimento dos sub-índices de preços de “*serviços de acesso à Internet*” e “*serviços de comunicações expurgando serviços postais*”, que se encontra já retificado na versão final do Relatório, e que deve referir-se que a 3.ª posição de Portugal neste último índice se refere apenas a um conjunto de 17 países, atendendo a que nem todos têm informação desde 2015.

Comentários da AdC

40. Com efeito, a caracterização do mercado pode beneficiar de um conjunto alargado de dados e informação, razão pela qual o Relatório recorre não apenas ao IHPC, frequentemente utilizado pelo próprio regulador setorial para a avaliação da evolução de preços, mas também a um conjunto de estudos de referência no contexto da UE.
41. Face à análise dos diversos elementos de informação, reitera-se a conclusão de que “*Portugal exhibe preços significativamente mais elevados que a média da UE (e.g., preços de serviços de comunicações 19,7% superiores aos da UE)*”. O valor resulta de um índice de nível de preços que é apresentado pelo Eurostat e não resulta de forma direta do IHPC. Este índice fornece uma indicação quanto à ordem de magnitude dos preços em Portugal em comparação com a média da EU.

¹⁸ *Digital Economy and Society Index*, relatório publicado anualmente pela Comissão Europeia e citado pela AdC, no seu Relatório, no âmbito da caracterização dos preços praticados no setor das comunicações eletrónicas em Portugal. Este relatório regista os progressos realizados pelos Estados-Membros em termos de digitalização. O relatório analisa, entre outros, os preços de ofertas de acesso à *Internet* em cada país e na média da UE.

¹⁹ A MEO indica que, segundo dados da ANACOM relativos ao final do 1.º semestre de 2019, os serviços 4/5P exibiam em Portugal uma penetração de 44,8% das famílias.

²⁰ Remetido à AdC pela APRITEL em sede de resposta à consulta pública.

42. No que diz respeito ao estudo da Deloitte apresentado pela APRITEL, considera-se que os indicadores utilizados padecem de um conjunto de limitações, nomeadamente relacionadas com o facto de:
- i. Excluir 14 países da análise tendo por base critérios de comparabilidade²¹, mas comparando Portugal com países com penetração muito reduzida de pacotes de serviços 4P (e.g., Áustria ou Alemanha).
 - ii. Fazer uma comparação dos preços médios verificados em cada país, o que favorece o posicionamento relativo de Portugal face a uma comparação de preços mínimos.
 - iii. Recorrer a ajustes significativos nas ofertas de países da UE (ajustes na ordem de 25% e 11% de acréscimo ao preço base nos casos de pacotes 3P e 4P).
 - iv. Abstrair-se da adequação das ofertas às preferências dos consumidores, isto é, se os consumidores fazem uma utilização efetiva de todos os serviços que contratam ou se a contratação de pacotes ocorre pela ausência de opções que melhor se adequem às suas preferências²².
43. Relativamente à referência ao relatório da ANACOM *Setor das Comunicações 2016*, embora a ANACOM indicasse que, e apenas no caso de serviços em pacote, os valores praticados em Portugal eram inferiores à média dos países considerados, era referido que a metodologia adotada implicava ajustamento e que *“o ranking e os desvios observados são bastante sensíveis às hipóteses de cálculo. Por exemplo, reduzindo a velocidade média de download ou o número médio de canais de TVS, a posição de Portugal deteriora-se significativamente”*.
44. Adicionalmente, atualiza-se a informação constante do Relatório com a publicação recente do estudo da Comissão sobre os preços dos serviços móveis (*Mobile broadband prices in Europe 2019*), segundo o qual Portugal exhibe, em média, preços 49% superiores à média da UE no conjunto de cabazes analisados²³.
45. Quanto às métricas alternativas propostas por todos os operadores de telecomunicações e pela APRITEL, nos comentários submetidos em consulta pública, nomeadamente relacionadas com o ARPU²⁴ e valores de receita por RGU²⁵, considera-se que não acrescentam valor informativo à análise desenvolvida, ao não permitirem caracterizar a evolução de preços do conjunto de cabazes que o consumidor pode considerar como substitutos entre si.
46. A este respeito, não decorre dos dados relativos a esses indicadores qualquer incompatibilidade face à evolução de preços (Eurostat), do número de acessos e de receitas no setor. A redução da receita média por utilizador pode, em teoria, resultar de uma otimização de despesa por parte do consumidor²⁶. Como tal, não constitui evidência do argumento apresentado pelos operadores, de que reflete uma redução generalizada de preços das ofertas disponibilizadas aos consumidores.

²¹ Nomeadamente critérios de densidade populacional, dimensão, socioeconómicos e de penetração da oferta.

²² E.g., a generalidade das ofertas em pacote em Portugal inclui 3000 minutos de voz fixa (50 horas), porém, no final de 2018, 34,6% dos clientes não utilizavam este serviço

²³ Estudo *Mobile broadband prices in Europe 2019*, publicado a 19 de dezembro de 2019 e disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/mobile-broadband-prices-europe-2019>.

²⁴ *Average revenue per user*.

²⁵ *Revenue generating unit*.

²⁶ O que pode ser inclusive compatível com aumentos de preços da generalidade dos serviços oferecidos pelos operadores (e.g., face a aumentos de preços os consumidores poderão teoricamente tender a otimizar a sua despesa (i) subscrivendo mais serviços, mas reduzindo a despesa com cada serviço individual e ainda (ii) escolhendo deslocar a sua despesa para o consumo de outros bens/serviços).

47. Com efeito, conforme assinalado pela ANACOM numa análise relativa aos preços das telecomunicações em Portugal²⁷, os *“aumentos de preços dos serviços residenciais podem ocorrer em simultâneo com uma redução da receita unitária devido, por exemplo, à redução do consumo de canais premium, mudança de prestador, downgrade para uma oferta mais barata, upgrade para uma oferta convergente mais barata”*²⁸.
48. Na versão final do Relatório, reflete-se o entendimento da AdC *supra* desenvolvido quanto às metodologias para caracterização da evolução de preços no setor.

3.2.2. Reclamações

Comentários recebidos

49. A Vodafone e a MEO argumentam, nos seus comentários, que o elevado número de reclamações é, em parte, resultado de desenvolvimentos que reduziram barreiras ao acesso a canais de reclamação (e.g., livro de reclamações *online* e sistema de arbitragem).
50. A par da Vodafone e da MEO, também a NOWO e a APRITEL defendem que é necessário relativizar o volume de queixas no setor, em particular tendo em conta a complexidade dos serviços a que dizem respeito. A APRITEL argumenta que o nível de satisfação dos clientes deste setor está em linha com aquele verificado em outras *utilities*²⁹ enquanto a MEO refere que, a nível interno, regista uma média de [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO] reclamações por cada mil serviços.
51. A APRITEL, a MEO e a Vodafone referem que os dados de reclamações apresentados pela ANACOM não fazem referência explícita à *existência de períodos de fidelização* como um motivo autonomizado na categorização de reclamações, sugerindo que reclamações relativas à existência de períodos de fidelização não têm expressividade.
52. A Vodafone e a NOWO referem que a sua experiência em matéria de reclamações motivadas pelo cancelamento de serviços é divergente da realidade sugerida pelos dados do relatório. A NOWO assinala que este motivo origina apenas [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO] das reclamações, enquanto a faturação representa [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO]. A Vodafone, em particular, questiona a metodologia de categorização da DECO e a distinção entre pedidos de informação e reclamações, salientando que, nos 686 pedidos de esclarecimentos que recebeu da DECO em 2018, o principal motivo de reclamações dos consumidores foi *cobranças*, seguido de *faturação* e, apenas em terceiro lugar, *alterações*.
53. Estes operadores e a APRITEL argumentam que, de acordo com os últimos dados da ANACOM relativos às reclamações³⁰, verificou-se uma redução homóloga de 13% das reclamações, sendo que a MEO destaca que, no seu caso individual, a redução foi de 32%.
54. Nos comentários submetidos em consulta pública, a DECO assinala que o setor ocupa a liderança destacada do *ranking* das reclamações que lhe são dirigidas pelos consumidores, reiterando que entre os principais motivos de reclamação se encontram os problemas relacionados com o período de fidelização e custos associados, a par de questões de falta de transparência nas alterações contratuais e faturação.

²⁷ Cf. comunicado de imprensa da ANACOM, de 27 de fevereiro de 2020, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1506902>.

²⁸ Adicionalmente, indica *“demonstrar-se cabalmente que não apenas é possível que os preços e as receitas totais e as receitas unitárias tenham uma evolução díspar, como não é adequado – e pode induzir em erro – criticar os resultados de um índice de preços com recurso à evolução das receitas unitárias, do valor das faturas médias ou de €/RGU”*.

²⁹ A APRITEL refere-se ao ECSI Portugal - Índice Nacional de Satisfação do Cliente 2018 (ECSI), disponível em: http://www.ecsiportugal.pt/site/assets/files/1019/apres_31jan2019_ecsi_2018.pdf.

³⁰ Reclamações sobre serviços de comunicações - Relatório do 1.º semestre de 2019, disponível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=383235>.

55. No seu parecer, a ANACOM refere que o setor regista um elevado número de reclamações e que *a contratação e o cancelamento de serviços* estão entre os assuntos mais reclamados no setor nos últimos cinco anos. O regulador setorial assinala que, embora não possa concluir por um agravamento de queixas relacionadas com assuntos que afetem a mobilidade do mercado nos últimos cinco anos, os dados mais recentes mostram que a proporção de reclamações sobre o cancelamento de serviços no total de reclamações aumentou de forma estatisticamente significativa (de 13% para 18%) no primeiro semestre de 2019 face ao período homólogo.
56. A ANACOM faz ainda notar que, relativamente aos dados de reclamações registadas no primeiro semestre de 2019, também aumentou a proporção de reclamações sobre (i) a dificuldade do processo de cancelamento (de 9% para 12%); e (ii) cobrança de penalizações pelo cancelamento de serviços (de 5% para 6%), que inclui situações de cancelamento antecipado por alteração das circunstâncias do reclamante (e.g., alteração de morada e situação de desemprego).

Comentários da AdC

57. A respeito dos comentários apresentados, faz-se notar que, no Relatório, é salientado o elevado número de reclamações, consistente no tempo, e não apenas o seu crescimento, como fator a relevar no contexto da caracterização desenvolvida. Estes números são também expressivos face ao número e evolução de reclamações atinentes a outros setores, que também verificaram desenvolvimentos como o acesso ao livro de reclamações *online*³¹.
58. Quanto à referência efetuada, nos comentários recebidos, ao ECSI (índice nacional de satisfação do cliente) como contrariando a caracterização da satisfação do cliente que resulta na análise desenvolvida pela AdC, tendo em conta o volume e a tipologia de reclamações, assim como os dados do Eurobarómetro³², não deixa de se destacar que o ECSI evidencia que, em 2018, o *Net Promoter Score* (NPS) – indicador de satisfação do cliente – associado aos vários serviços do setor foi significativamente inferior ao NPS médio medido na globalidade dos setores analisados.
59. Embora a ANACOM não autonomize a classificação de reclamações relativas à *existência de períodos de fidelização*, tal não permite a conclusão de que as reclamações para as quais releva a existência de um período de fidelização e encargos com a denúncia antecipada. A este respeito, reitera-se que um dos principais motivos de reclamação é o *cancelamento de serviços*.
60. No seguimento das informações remetidas pela ANACOM, detalha-se no Relatório que a proporção de reclamações sobre o cancelamento de serviços no total de reclamações aumentou de forma estatisticamente significativa no primeiro semestre de 2019.

3.2.3. A reduzida mobilidade dos consumidores

Comentários recebidos

61. A APRITEL, a MEO, a NOS e a Vodafone consideram que os dados disponíveis demonstram que os consumidores nacionais apresentam padrões de mudança de operador que não divergem dos da média da UE e que a fidelização não é uma barreira expressiva à mobilidade.
62. Os operadores e a APRITEL realçam que o número de consumidores que nunca mudou de operador em Portugal não é muito elevado quando comparado com outros países europeus. É apontado o valor relativo à média da UE (49%) e ainda salientado que o valor para Portugal

³¹ Cf. ECSI (índice nacional de satisfação do cliente).

³² Eurobarómetro de abril de 2019.

é inferior ou comparável àqueles que se verificam em países onde existem regras mais restritivas à fidelização, como na Bélgica (61%), no Reino Unido (53%) e na Dinamarca (41%). A MEO e a APRITEL salientam que o caso da Bélgica é particularmente relevante, na medida em que os consumidores desse país beneficiam de um regime *easy switch*³³.

63. É salientada a necessidade de aferir se os consumidores pretendem efetivamente mudar de operador e as razões que levam a uma reduzida mobilidade (que não deve, na opinião da MEO, ser alheia à qualidade dos serviços e funcionalidades disponibilizadas).
64. A este respeito a ANACOM nota, no seu parecer, que mais que analisar o grau de mobilidade, importará aferir se existiria uma maior mobilidade dos consumidores na ausência de fidelização.
65. Relativamente à intenção de mudança, a Vodafone assinala que, de acordo com a Marktest³⁴, apenas 7,6% dos clientes de serviços de pacote manifestam intenção de mudar de operador e que 29% dos inquiridos não estavam fidelizados, o que entende ilustrar a satisfação dos consumidores e a limitada relevância da existência de períodos de fidelização.
66. Relativamente aos dados do Eurobarómetro³⁵, a NOS e a Vodafone salientam que a principal razão apontada pelos consumidores para mudar de operador são *preços mais baixos*. A Vodafone entende que tal demonstra que os consumidores estão informados e que o nível de contestação concorrencial é elevado. A NOS e a APRITEL destacam que a *duração do contrato*, enquanto dimensão relevante na escolha de serviços de acesso à *Internet*, é indicada por apenas 20% dos consumidores portugueses³⁶:
67. No que respeita aos problemas identificados pelos consumidores na mudança de operador, a APRITEL, a NOS e a Vodafone destacam que a percentagem de consumidores portugueses que indica ter sentido problemas na mudança é inferior à média europeia, e que apenas 2% identificaram esses problemas como sendo com custos de rescisão (também este valor abaixo da média europeia, de 13%).
68. A MEO e a APRITEL defendem ainda que o facto de uma parte significativa dos consumidores não ter mudado de operador durante vários anos, quando o período máximo de fidelização é, na generalidade, de dois anos, demonstra que a fidelização não é o motivo pelo qual os consumidores não mudam.
69. A APRITEL, a NOS e a Vodafone fazem referência ao crescimento dos números fixos e móveis portados nos últimos anos³⁷ como evidência de que não existem dificuldades nem barreiras relevantes à mudança.
70. A este respeito, a ANACOM faz notar que, não obstante a quantidade de números portados existentes no final de cada ano ter vindo a aumentar, uma análise da evolução da sua taxa de crescimento revela uma quebra desse crescimento desde 2014.
71. A ANACOM desenvolve ainda, no seu parecer, um conjunto de conclusões que se retiram do seu estudo sobre custos de mudança³⁸ e apresenta comentários reconhecendo que os

³³ Procedimento que procura facilitar a mudança de operador de serviços fixos e móveis. Detalhes disponíveis em: <https://www.ibpt.be/en/consumers/internet-tv/easy-switch>.

³⁴ Barómetro de Telecomunicações da Marktest.

³⁵ Eurobarómetro especial 462, de julho de 2018.

³⁶ Abaixo da média europeia, de 24%. Relativamente à relevância do período de fidelização, a NOS assinala que, segundo o estudo da ANACOM, no máximo 13,34% dos inquiridos identificaram a fidelização como uma das principais razões para não mudar de operador.

³⁷ A APRITEL faz notar que já foram portados 4,7 milhões de números enquanto a NOS nota que, entre 2011 e 2019, foram portados um total de números correspondentes a 149%.

³⁸ *Estudo sobre Custos de Mudança de Prestador de Serviços de Comunicações Eletrónicas Faturados Conjuntamente de 2017*, realizado pela QMETRICS - Serviços de Consultadoria, Gestão e Avaliação da Qualidade e Satisfação para a ANACOM, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1413397>.

mesmos não prejudicam a necessidade de intervenção legislativa nesta matéria. O regulador setorial nota que os estudos académicos e empíricos não são completamente conclusivos quanto ao mercado português³⁹ e que a utilização da fidelização poderá ser eficiente desde que os custos de mudança não sejam demasiado elevados.

Comentários da AdC

72. A intenção de mudança deve ser contextualizada no quadro de preços que se verifica no mercado. Com efeito, a intenção de mudar ou não de operador estará diretamente relacionada com a poupança esperada. Face à magnitude dos custos com a denúncia antecipada, será de esperar que o consumidor exija diferenciais de preços de tal forma significativos que mais que compensem os custos de cancelamento de contrato.
73. Não se verificando diferenças de preço suficientemente elevadas, será de esperar que os consumidores não tenham intenção de mudar. Assim, esse resultado pode dever-se à existência de elevadas barreiras à mobilidade, não podendo, por conseguinte, ser utilizado como argumento do seu contrário.
74. Por outro lado, importa destacar que a mobilidade não é um fim em si mesma. Contudo, as condições de mobilidade dos consumidores e a eliminação de barreiras à mudança são cruciais para o processo concorrencial e para o bem-estar dos consumidores.
75. O que a análise desenvolvida no relatório demonstra é que, atualmente, a política de fidelização dos operadores de comunicações eletrónicas, em Portugal, é limitadora das oportunidades de mudança dos consumidores. Entre as barreiras identificadas, destacam-se os valores expressivos das penalizações por cessação antecipada dos contratos e a intensidade da política de refidelizações, transversais aos operadores ativos em Portugal
76. Por fim, refira-se que, de acordo com a ANACOM, as dificuldades de cancelamento do contrato são as mais referidas por quem sentiu dificuldades no processo de mudança, representando cerca de 70% das respostas⁴⁰.

3.2.4. Outros fatores

Comentários recebidos

77. A APRITEL, a MEO, a NOS e a Vodafone expuseram um conjunto de fatores que consideram fundamentais no âmbito da caracterização do setor das comunicações eletrónicas e que entendem ser demonstrativos da elevada dinâmica competitiva e de contestabilidade.
78. Estas entidades salientam que o setor tem vindo a exibir uma redução de receitas desde 2011⁴¹ e, simultaneamente, um crescimento da utilização (medido em número de acessos, de clientes e também em tráfego de acesso à Internet) e das RGU dos principais serviços disponibilizados pelos operadores (+22,2% RGU entre 2009 e 2018, considerados todos os serviços)⁴².

³⁹ Nomeadamente em perceber qual dos efeitos, *harvest* ou *investment effect* é predominante.

⁴⁰ De acordo com o *Estudo sobre Custos de Mudança de Prestador de Serviços de Comunicações Eletrónicas Faturados Conjuntamente* da ANACOM, "Aos indivíduos (...) que reconhecem algum tipo de dificuldade no processo de mudança foi questionado "Que dificuldades associa ao processo de mudança, para ter atribuído esse grau de dificuldade?". Verifica-se que as despesas relacionadas com o período de fidelização (cerca de 40% das respostas) e as dificuldades de cancelamento do contrato (cerca de 30%) constituem as dificuldades mais referidas"

⁴¹ A MEO apresenta um quadro com a evolução de um conjunto de indicadores (incluindo receita global e investimento) relativos ao setor.

⁴² Informação apresentada pela Vodafone e pela APRITEL, com base em dados da ANACOM. A Vodafone refere que a base de clientes subiu entre 9,5 e 306% entre 2009 e 2018, dependendo do serviço considerado.

79. Referem ter-se verificado uma redução da receita média⁴³ do setor que, segundo a Vodafone, está entre as mais baixas a nível europeu⁴⁴. A NOS destaca a queda de 29% do ARPU verificada no setor entre 2012 e 2018, referindo que tal reflete que os preços pagos pelos portugueses têm vindo a diminuir e que condiz com a avaliação de analistas que colocam o ARPU em Portugal entre os mais baixos da Europa.
80. A APRITEL e os operadores mencionados salientam que, apesar da redução de receita global e de receita média, os operadores têm apostado em estratégias de diferenciação pela inovação nos serviços, que privilegiam a experiência do utilizador, e no desenvolvimento das suas redes. Como exemplo da melhoria dos serviços é apresentada a evolução do número médio de canais oferecidos e da velocidade média de acesso à *Internet* e, em alguns casos, são mencionadas funcionalidades específicas dos diferentes serviços⁴⁵.
81. A APRITEL e a NOS referem que, comparando com outros operadores europeus, os operadores em Portugal têm níveis de investimento mais elevados que um conjunto relevante de operadores⁴⁶.
82. É realçado que a fidelização tem sido preponderante para um elevado nível de inovação e sofisticação, conforme evidenciado pela elevada cobertura de redes de última geração em Portugal e pela elevada penetração de acessos à *Internet* ultrarrápidos⁴⁷. Destacam que Portugal (i) tem uma cobertura em RAV⁴⁸ de pelo menos 81% dos alojamentos⁴⁹; (ii) é o 6.º país da UE com mais acessos RAV por habitante⁵⁰; (iii) é o 3.º país da EU com maior proporção de acessos à *Internet* com velocidade igual ou superior a 100 Mbps; e (iv) é o 2.º país com maior percentagem de famílias com acessos no mesmo intervalo de velocidades.
83. A Vodafone nota que se verificou uma forte variabilidade das quotas dos diferentes operadores entre 2010 e 2018⁵¹, o que evidencia a mobilidade dos clientes. No mesmo sentido, a MEO apresenta a evolução das quotas de mercado dos três principais operadores no serviço de acesso à banda larga fixa entre o final do primeiro trimestre de 2013 e o final do segundo trimestre de 2019⁵². Este operador considera que a redução da assimetria nas quotas de mercado neste período é consistente com o dinamismo do mercado.

Comentários da AdC

84. Destaca-se que, do ponto de vista de rentabilidade, os dados submetidos pelos operadores nos seus comentários dizem respeito, não a margens percentuais auferidas nos produtos em causa, mas antes ao valor absoluto e à evolução da receita, média e global, dos operadores. Nessa medida, não são caracterizadores do poder de mercado dos operadores,

⁴³ A Vodafone e a APRITEL realçam uma diminuição de 31,6% da receita média mensal por RGU (com base em dados da ANACOM).

⁴⁴ A Vodafone apresenta dados de receita média mensal por utilizador (fonte: NERA Economic Consulting) e de receita média anual por utilizador de serviços móveis na EU entre 2015 e 2016.

⁴⁵ A NOS lista um conjunto de inovações que se verificaram no setor: novos serviços e conteúdos (e.g., canais 4K); novas funcionalidades com clara melhoria da experiência do cliente (e.g., *restart tv*); evoluções dos equipamentos com claro impacto na experiência do cliente (e.g., novos *routers* Wifi); ofertas complementares (e.g., condições especiais com parceiros como a *Uber Eats*); e o acompanhamento pós-venda dos clientes (e.g., ferramentas de *web selfcare*).

⁴⁶ Com base em dados do EURO STOXX Europe 600 Telecommunications sobre os níveis de investimento/receitas das dez maiores empresas no índice do EURO STOXX Europe 600 Telecommunications e empresas nacionais.

⁴⁷ Acessos com velocidades de débito superiores a 100 Mbps.

⁴⁸ Redes de alta velocidade.

⁴⁹ Referido pela MEO, com base em dados da ANACOM.

⁵⁰ Mencionado pela APRITEL.

⁵¹ A Vodafone apresenta um gráfico com as maiores variações de quotas de mercado verificadas entre 2010 e 2018 por tipologia de serviço (i.e., serviços oferecidos em pacote, serviços móveis, banda larga fixa e televisão por subscrição), com base em dados da ANACOM.

⁵² Com base em dados da ANACOM.

em termos de capacidade para praticar preços superiores àqueles que se verificariam num cenário concorrencial.

85. Adicionalmente, no que diz respeito aos valores de investimento desenvolvido pelos operadores, estes não apresentam dados que possam consubstanciar a alegação do impacto das recomendações em termos da sustentabilidade dos valores de investimento, na medida em que não apresentam qualquer análise de margens ou *break-even* de negócio.
86. Por outro lado, os comentários dos operadores abstraem-se do facto de a maior intensidade concorrencial, promovida num contexto de maior liberdade de mudança de operador pelos consumidores, promover os incentivos ao investimento e à inovação.
87. No que diz respeito ao grau de estabilidade das quotas de mercado, sem prejuízo das observações desenvolvidas pelos operadores, assinala-se que relativamente ao conjunto de serviços mais representativo em Portugal – pacotes *multiple play* (3P/4P/5P) – a variação de quota de mercado conjunta dos dois principais operadores entre o final do terceiro trimestre de 2011 e o primeiro trimestre de 2019 foi de apenas 5,8 pp, não se registando, para nenhum destes operadores, variações superiores a 6,7 pp face à quota de mercado média registada neste período.

3.3. Follow-up das recomendações da AdC

Comentários recebidos

88. A ANACOM regista o reconhecimento de que a maioria das medidas identificadas no estudo da AdC de 2010 foram implementadas e refere que o seu estudo de 2017, sobre custos de mudança⁵³, indicava que o processo de mudança de operador “já é visto como fácil (...) não carecendo, aparentemente, de muita intervenção regulatória”. Não obstante, a ANACOM refere que avaliará da eventual necessidade de medidas adicionais para facilitar a mudança de operador no âmbito da transposição do Código Europeu para a legislação nacional.
89. A ANACOM detalha que, relativamente à recomendação de simplificação e uniformização dos processos de mudança⁵⁴, a sua decisão de 9 de março de 2012⁵⁵ veio uniformizar os procedimentos de cessação de contratos por iniciativa dos assinantes e impedir práticas que obstaculizem a desvinculação contratual, ao encontro da recomendação da AdC.
90. Relativamente à recomendação para o aumento da eficiência dos mecanismos de resolução de disputas, a ANACOM refere que participou⁵⁶ no Grupo de Trabalho para a Resolução Alternativa de Litígios de Consumo⁵⁷ e no recente procedimento legislativo de alteração da Lei da Resolução Alternativa de Litígios, tendo recentemente celebrado protocolos de cooperação com os sete centros de arbitragem que integram a rede de arbitragem de conflitos de consumo⁵⁸. A ANACOM salienta que estes protocolos têm por objeto estabelecer cooperação quanto à disponibilização de apoio técnico e financeiro necessário ao funcionamento dos centros de arbitragem com o fim de assegurar a eficiência, eficácia, celeridade, transparência e acessibilidade nos procedimentos de resolução de litígios.

⁵³ Ver nota de rodapé 38.

⁵⁴ Que a AdC identifica no Relatório como *parcialmente implementada*.

⁵⁵ Decisão de 9 de março de 2012, sobre os procedimentos exigíveis para a cessação de contratos, por iniciativa dos assinantes, relativos à oferta de redes públicas ou serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público. Disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1120684>.

⁵⁶ Ao abrigo do disposto na Lei dos Serviços Públicos Essenciais (Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na sua atual redação) e na Lei da Resolução Alternativa de Litígios (Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, na sua atual redação).

⁵⁷ Criado através do Despacho n.º 6590/2016, da Secretária de Estado da Justiça e do Secretário de Estado Adjunto do Comércio, publicado a 19 de maio.

⁵⁸ Cujas versão integral pode ser consultada em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=92179>.

91. A MEO assinala que, à exceção da medida relativa à aferição da proporcionalidade dos períodos de fidelização, todas as medidas propostas pela AdC em 2010 foram devidamente implementadas. A MEO defende ainda que, relativamente à medida que ficou por implementar e à proposta da ANACOM de limitar severamente as penalidades cobradas aos clientes em caso de denúncia antecipada dos contratos, a sua implementação constituiria um erro regulatório.

Comentários da AdC

92. A decisão de 9 de março de 2012 veio contribuir para a simplificação e uniformização dos processos de cancelamento (que integram parte do processo de mudança de operador, nos moldes em que o mesmo atualmente acontece). Como tal, esta iniciativa é incluída no *scoreboard* do Relatório, a par de iniciativas relativas ao aumento da eficiência dos mecanismos de resolução de disputas.
93. No entanto, nota-se que continua a verificar-se um conjunto de práticas que parecem ser contrárias ao desejado – como a exigência de documentos de identificação, por parte de alguns operadores, mesmo quando o pedido de cancelamento é realizado por plataformas com sistemas de validação de identidade (e.g., por via de senhas de acesso).
94. Relativamente à implementação da sua recomendação de simplificação e uniformização dos processos de mudança⁵⁹, como parcialmente implementada, considerou-se não existir um semelhante grau de facilidade do processo de mudança entre serviços móveis (que beneficiam do regulamento de portabilidade) e serviços fixos.

3.4. Quadro legal e regulatório

Comentários recebidos

95. A MEO não apresenta comentários específicos sobre o quadro legal e regulatório vigente, mas assinala alguns aspetos relacionados com a alteração legislativa de 2016, notando que, embora a duração máxima do período de fidelização não tenha sofrido alterações, a compensação pela cessação antecipada do contrato sofreu alterações profundas⁶⁰.
96. Refere que, até 2016, o cálculo destes encargos era realizado por correspondência com as mensalidades vincendas até ao termo do período. No entanto, a alteração legislativa proibiu esta prática, e obrigou os operadores a promover alterações às suas ofertas, adaptando-as ao novo modelo, que previa uma associação destes encargos, e a própria existência de fidelização, a “vantagens” e “condições promocionais”.
97. A MEO reconhece que há aspetos a melhorar na relação entre clientes e operadores, mas realça que tal deve ocorrer por via do reforço de transparência e acesso à informação, devendo evitar-se regulação excessivamente intrusiva que pode ter como efeito diminuir os incentivos dos operadores para manterem ou reforçarem os seus investimentos, nomeadamente em inovação e diferenciação das suas ofertas. Destaca ainda que têm sido implementadas medidas desta natureza, a que acresce também o processo de transposição do Código Europeu, que contribuirá para mitigar ou eliminar alguns dos constrangimentos identificados.

Comentários da AdC

98. A respeito destes comentários, reitera-se que os objetivos da alteração legislativa de 2016 resultaram, em grande medida, frustrados pela estratégia adotada pelos operadores.

⁵⁹ No âmbito do estudo “Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas” da AdC.

⁶⁰ A MEO refere-se à alteração da LCE em junho de 2016.

99. Conforme se assinala no relatório, existe um conjunto importante de fragilidades que devem ser eliminadas pelo reforço de transparência e acesso à informação – matéria em que se enquadra a generalidade das recomendações da AdC.
100. Por fim, reforça-se que, pelo seu carácter de complementaridade, a plena implementação das recomendações apresentadas maximiza o seu efeito potencial na melhoria das condições concorrenciais do setor.

3.5. O papel das fidelizações no mercado e o seu impacto

Comentários recebidos

101. A APRITEL juntou à sua pronúncia o documento “*Política de Fidelizações de Clientes: estratégias de discriminação e diferenciação de preços*”⁶¹, onde é apresentada uma reflexão genérica sobre (i) a política de fidelização de clientes enquanto estratégia competitiva de discriminação e diferenciação de preços; e sobre (ii) o Relatório da AdC. Este documento é referenciado pela APRITEL, pela MEO e pela NOS. Sintetizam-se, na Caixa 1, algumas das principais conclusões do referido documento.

Caixa 1. Conclusões apresentadas no anexo *Política de Fidelizações de Clientes*

O documento faz um enquadramento de literatura económica em matéria de discriminação de preços e das suas implicações em diferentes cenários de dinâmica e forças concorrenciais tendo, em alguns casos, em conta o contexto do setor das telecomunicações em Portugal.

São ainda considerados fatores específicos associados a setores com economias de escala e de gama e sintetizadas implicações para a política de concorrência e de regulação.

Sumarizam-se, de seguida, as **principais conclusões** apresentadas no documento:

- Os contratos de fidelização não são causadores de *switching costs* elevados no setor de telecomunicações em Portugal.
- Os números relativos à refidelização no mercado português refletem a agressividade concorrencial entre as empresas de telecomunicações.
- O compromisso com o nível de serviço e os preços futuros [que se verifica nas fidelizações] expropria a empresa da possibilidade de aumentar preços a clientes fidelizados.
- No final do contrato, com *switching costs* próximos de zero, os clientes voltam a fazer uma comparação entre propostas alternativas, o que é revelador do reduzido valor que atribuem à marca e da ausência de outros efeitos *lock-in* ancorados na experiência passada.
- A discriminação e diferenciação de preços é um resultado de mercados altamente competitivos, em que as empresas exibem economias de escala e gama.
- Preços uniformes e iguais aos custos marginais não são possíveis, por não permitirem a sustentabilidade da empresa, como seriam economicamente ineficientes.
- A discriminação de preços permite aumentar a receita, mas apenas o suficiente para cobrir os custos de produção – incluindo a recuperação e remuneração do capital investido – e financiar a estratégia de inovação e desenvolvimento, imprescindível para justificar a sobrevivência da empresa no quadro de um ambiente competitivo.

102. Na globalidade, os operadores e a APRITEL apresentam um entendimento comum sobre o que consideram ser o papel das fidelizações no setor e consideram que o relatório da AdC (i) aborda o papel da fidelização de forma essencialmente estática, ignorando os benefícios para os consumidores e descurando os seus efeitos pro-competitivos; e (ii) avalia de forma insuficiente as possíveis consequências das restrições recomendadas, nomeadamente sobre o bem-estar dos consumidores.

⁶¹ Da autoria do Prof. Doutor Álvaro Nascimento e elaborado sob encomenda da APRITEL.

103. Estas entidades entendem que o setor é concorrencial e caracterizado por elevados níveis de dinamismo, inovação, competitividade e investimento em expansão de redes, inovação e desenvolvimento de novos serviços e funcionalidades; e que tal resulta, em grande medida, em estruturas de custos onde os custos fixos têm uma grande preponderância.
104. Neste contexto, apontam, a literatura estabelece que, em mercados contestáveis de indústrias que verificam economias de escala e de gama, as empresas são forçadas a adotar estratégias de diferenciação que tendem para um ótimo de *Ramsey*.
105. Notam que a fidelização é uma dessas estratégias de segmentação, exibindo elementos de discriminação e de diferenciação de preços e melhorando o bem-estar, na medida em que dá liberdade de escolha (diferentes pacotes e com preços diferenciados) e permite, ao mesmo tempo, conhecer melhor as preferências dos clientes. Assim, estas entidades suprarreferidas defendem que a fidelização deve ser entendida como uma estratégia de *price-design*, utilizada para responder às forças do mercado competitivo, visando fidelizar clientes, reduzir a aleatoriedade da procura e controlar o risco de negócio.
106. A este respeito, a Vodafone salienta que a massificação de serviços resulta de preços que, na sua maioria, são subsidiados, o que é possível apenas pela fidelização, e que não pode ser exigido às operadoras que suportem custos inerentes à prestação de serviços inovadores sem que haja garantia quanto ao retorno financeiro. Mais considera que os períodos de fidelização conferem aos operadores um nível de certeza, segurança e previsibilidade quanto ao retorno do investimento e a sua existência deve ser encarada não como um ónus, mas como um benefício atribuído aos consumidores (transferência de vantagens para o consumidor ao longo do período).
107. A Vodafone reconhece que a fidelização é uma contrapartida aos benefícios concedidos, e que o período de permanência tem em vista a recuperação dos investimentos. Adicionalmente, refere que os benefícios concedidos ao consumidor implicam um conjunto relevante de custos suportados pelos operadores que devem ser ressarcidos, como custos de instalação (e.g., instalação física do serviço) e custos de angariação e ativação de clientes (e.g., custos administrativos, comissionais e relativos às equipas comerciais; custos de tratamento de documentação; custos com *call center* e *back office*).
108. Os operadores e a APRITEL entendem que há um conjunto de custos cuja necessidade de recuperação a AdC parece ignorar, nomeadamente outros custos de investimentos (e.g., de investigação e desenvolvimento), imprevisibilidade da receita e custo de capital.
109. Relativamente ao papel específico das refidelizações – objeto da recomendação 1 da AdC –, estas entidades salientam que, para além de uma ótica de recuperação de custos, a refidelização deve ser pensada como um incentivo necessário para investir em esforço de procura de novidades. A NOS assinala que há valor para o cliente na refidelização, pela qualidade do serviço, o serviço de atendimento a cliente e novos serviços e funcionalidades a que a refidelização permite aceder e que, de outra forma, não seriam viáveis. A Vodafone argumenta que as refidelizações (i) traduzem a valorização que os operadores fazem da aposta numa relação contínua e dinâmica com os clientes, sendo o meio privilegiado para apresentarem propostas mais inovadoras ou mais serviços; e que (ii) pelo conjunto de atividades comerciais que suportam, são também promotoras de emprego.
110. A APRITEL e os operadores alertam ainda para o que entendem ser potenciais efeitos negativos de uma limitação às fidelizações que se podem traduzir na perda de bem-estar para os consumidores. A Vodafone nota que a eventual limitação dos contratos com período de fidelização implicará [\[CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO\]](#).

111. Estas entidades salientam que o reforço da disciplina concorrencial deve passar essencialmente pela implementação de mecanismos que se foquem nos restantes custos de mudança [que não os relativos a encargos financeiros com a denúncia antecipada], tendo em conta as características comportamentais dos consumidores. Mais referem que os encargos impostos pelas fidelizações são apenas uma componente dos custos de mudança, pelo que o efeito de *lock-in* é apenas parcialmente causado pela fidelização, sendo que esse efeito já é alvo de restrições tendo em conta existir um limite ao período máximo de fidelização.
112. A NOS invoca ainda um dos países referidos pela AdC para ilustrar diferentes práticas quanto aos encargos impostos aos consumidores, defendendo ser um exemplo que Portugal não deve procurar igualar. A NOS menciona que, face a Portugal, a Bélgica tem (i) uma penetração de pacotes convergentes inferior; (ii) preços significativamente mais elevados; (iii) uma menor qualidade de serviço de televisão (i.e., menor número de canais disponibilizados); (iv) uma tendência crescente de preços (como exemplificado pela evolução de preços de uma oferta 4P de um dos operadores); e, (v) ao contrário do que se verifica em Portugal, uma preocupação específica quanto às fidelizações por parte dos consumidores.
113. A ANACOM sugere que seja identificado um momento adicional em que, frequentemente, os consumidores tomam decisões relativamente à aquisição de serviços, nomeadamente a escolha de serviços adicionais no decurso do período inicial de fidelização.

Comentários da AdC

114. Nota-se que, no Relatório, a AdC não propõe a eliminação da possibilidade de fidelização no setor das telecomunicações. As recomendações da AdC surgem na sequência da constatação de uma política generalizada de (re)fidelizações, contrária ao espírito da lei e que, em conjunto com a expressividade das penalizações por rescisão antecipada e de outros custos de mudança, colocam barreiras à concorrência no setor.
115. No que diz respeito ao alegado comprometimento das condições para investimento, realça-se que o processo concorrencial é, em si, um elemento indispensável aos incentivos para investir, inovar e diferenciar os serviços. Adicionalmente, os comentários dos operadores não trazem elementos relevantes que possam consubstanciar alegações dos efeitos negativos para o investimento, nomeadamente por referência à margem de lucro dos operadores, ao impacto das (re)fidelizações na margem de lucro, e ao impacto das recomendações propostas em termos de *break-even*.
116. Com efeito, ainda que as pronúncias realcem a importância da fidelização, nenhuma das pronúncias demonstra que as recomendações propostas pela AdC tornem economicamente inviáveis os investimentos em desenvolvimento de rede e outras estratégias de diferenciação.
117. Assim, não são apresentados, pelas operadoras, quaisquer elementos que possam ser ponderados, de forma credível, face aos benefícios para o processo competitivo, bem documentados na literatura, passíveis de resultar da redução das restrições à mobilidade dos consumidores no setor.
118. Mais se considera que a recuperação de qualquer custo em que incorra o operador não deve ser justificação para o estabelecimento de um período de fidelização. Tal resultaria na virtual ausência de risco de negócio. Neste contexto, consideram-se como custos inerentes à atividade normal do operador (e, genericamente de qualquer empresa) custos como os administrativos, comissionais e relativos às equipas comerciais, de tratamento de documentação, entre outros, não devendo a recuperação de tais custos significar a imposição de períodos de fidelização aos consumidores.

119. A este respeito, a recomendação da AdC é clara ao circunscrever os custos passíveis de fundamentar uma refidelização por referência àqueles que representam novos custos com investimentos específicos no consumidor para a prestação de serviços.
120. Já no que diz respeito aos alertas quanto ao impacto das medidas nas estratégias de preços dos operadores, reitera-se que a implementação das recomendações não elimina os incentivos à prática de descontos de preço e outras ofertas. Pelo contrário. Caso os operadores tenham um comportamento competitivo e concorrencial no mercado, reduzindo-se as barreiras à mudança de operador, a retenção de clientes passa a poder ocorrer, essencialmente, pela natureza e mérito concorrencial das ofertas e pela qualidade de serviço.
121. Relativamente ao estudo que a APRITEL remete à AdC, este parece abstrair-se do facto de a prática generalizada de refidelizações ocorrer também 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 impondo-lhes renovadas restrições, mesmo quando não há qualquer alteração de serviços.
122. Assim, reitera-se que os contratos de refidelização, atentos os elevados custos de mudança, muitas vezes desproporcionais, equivalem a estratégias que podem resultar num *lock-in* de clientes, restringindo a sua mobilidade.
123. No Relatório a AdC refere-se não apenas à Bélgica, mas a um conjunto de países (onde se incluem a Dinamarca, a Noruega, a Irlanda e o Reino Unido) para ilustrar a existência de diferentes aproximações legais e comerciais ao mecanismo de fidelização e aos custos de mudança que lhe estão geralmente associados.

3.6. Recomendações

3.6.1. 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.

Comentários recebidos

124. A NOWO considera que qualquer alteração às regras sobre a refidelização coloca em causa a manutenção de ofertas com o atual nível de sofisticação a preços acessíveis, notando que é pela refidelização que os consumidores conseguem manter o mesmo preço mensal ou obter mais funcionalidades. A NOWO entende que a adoção da recomendação poderá implicar a exposição dos clientes a aumentos automáticos de preços, resultando numa mobilidade forçada sobre os consumidores. Mais assinala que deve ser mantida a possibilidade de refidelizar um cliente em contrapartida pela atualização tecnológica da rede de acesso⁶².
125. A NOS considera que a recomendação tem por base uma visão enviesada do papel da fidelização e argumenta ter demonstrado a limitação dos dados apresentados para a caracterização do setor. A NOS argumenta que tal limitação terá um efeito duplamente negativo: (i) restringir as opções de escolha dos consumidores e (ii) contribuir para um menor investimento em inovação em resultado do aumento de risco associado a esses investimentos.

⁶² E.g., migração de rede de cabo para fibra.

126. A MEO realça que as novas fidelizações permitem estabilidade e previsibilidade da receita e do parque de clientes, contribuindo para a realização de investimentos regulares. Nota que admitir a refidelização apenas como forma de recuperação de custos de novos equipamentos ou instalação de novos serviços limita esta dinâmica pró-competitiva.
127. A MEO considera que a refidelização é o momento de renegociação dos contratos por excelência, muitas vezes espoletado por parte da empresa, em benefício sobretudo dos clientes menos atentos ou com maior inércia. Assim, alerta, a recomendação poderá ter como consequências [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO].
128. A Vodafone considera que não existem razões para promover a alteração recomendada e alerta que as limitações propostas poderão introduzir desequilíbrios no mercado, na medida em que o operador que já presta serviço ao cliente não estará nas mesmas condições para disputar o cliente que os demais operadores. Adicionalmente, nota que o n.º 6 do artigo 48.º da LCE salvaguarda situações em que deve ser admissível a refidelização porquanto têm subjacentes custos para o operador (e.g., instalação ou atualização de rede de acesso ou atualização dos equipamentos de suporte).
129. A DECO considera dever clarificar-se na letra da lei quais as regras aplicáveis ao primeiro contrato com fidelização e quais as aplicáveis às refidelizações, evidenciando que se aplicam regras e princípios diferentes.
130. A DECO destaca que o conceito “*instalação de novos serviços*” é pouco objetivo, dando azo a interpretações em prejuízo do consumidor, carecendo por isso de clarificação, em particular quanto aos serviços que devem considerar-se⁶³ e ao que se entende por instalação (e.g., o aumento da velocidade de *Internet* fixa é uma instalação de um novo serviço?).
131. A DGC considera que a eliminação das referências a “*condições promocionais*” e “*ativação*” do n.º 15 do artigo 48.º da LCE são um bom contributo no combate ao problema da prática generalizada de refidelizações, possibilitando a fiscalização da proporcionalidade das condições contratuais. No entanto, para a DGC não é claro o propósito de não aplicar a recomendação ao caso das fidelizações e recorda que a ANACOM propôs a eliminação de “*condições promocionais*” aplicável quer às fidelizações, quer às refidelizações.
132. A DGC alerta para um possível novo aumento dos custos associados à subsidiação de novos equipamentos terminais ou à instalação de novos serviços, que pode apresentar-se como uma estratégia de transferência de custos que permita manter os elevados valores para a penalização associada à cessação antecipada do contrato. A DGC entende que o problema da reduzida mobilidade deve ser abordado também na fórmula de cálculo desta penalização, assinalando que a proposta da ANACOM nesta matéria poderá ser um bom princípio.
133. A ANACOM reitera a sua proposta de alteração ao artigo 48.º, n. 1, alínea a) da LCE, notando a aplicação do mesmo regime, quer em contratos iniciais, quer nas suas renovações. O regulador setorial reconhece que, embora a sua proposta não previsse a eliminação da referência a “*ativação*” de serviços, não se pretendia admitir situações como as exemplificadas pela AdC (e.g., ativação de canais *premium* como argumento de fidelização). Assim, admite que se justifique uma clarificação da regra em causa no sentido de limitar potenciais interpretações divergentes do sentido que se lhe pretende dar. Mais refere que esta possibilidade será ponderada no âmbito dos trabalhos de transposição do Código Europeu.

⁶³ A DECO questiona se devem ser considerados serviços entendidos em sentido estrito (e.g., serviço de acesso à internet e serviços de televisão por subscrição) ou em sentido lato (e.g., App Nowo TV).

Comentários da AdC

134. Face aos comentários recebidos, identifica-se a utilidade de se clarificarem as situações que devem enquadrar-se no regime proposto e o benefício de harmonizar numa só disposição as referências a períodos adicionais de refidelização (atualmente presentes nas disposições dos números 6 e 15 do artigo 48.º da LCE).
135. Conforme referido no Relatório, entende-se que a atualização tecnológica da rede fixa de acesso especificamente na morada do cliente, e apenas na medida em que configure investimento específico da provisão do serviço a um consumidor individual, é passível de poder justificar o estabelecimento de um período de fidelização adicional. O mesmo se entende válido para a atualização dos equipamentos de suporte que se verifique necessária para a provisão do serviço ao cliente.
136. De forma a mitigar alguns dos riscos identificados nos comentários, a AdC considera pertinente que a implementação desta recomendação seja acompanhada de uma monitorização do mercado por parte da ANACOM. Esta monitorização teria como objetivo reduzir o grau de liberdade dos operadores em adotarem estratégias passíveis de fragilizar o objeto prosseguido pela recomendação, nomeadamente, mantendo uma política de refidelizações excessiva e desnecessária.
137. Nesse sentido, a ANACOM poderia monitorizar, por exemplo, taxas de substituição de equipamentos e índices de melhoria da qualidade dos equipamentos substituídos. Esta monitorização poderia ser acompanhada de uma reavaliação regular destes indicadores. Tal contribuirá para prevenir casos de abuso das situações excecionais que devem permitir a refidelização e, paralelamente, salvaguardar a existência de dados que possibilitem a reavaliação regular da eficácia da alteração legislativa *a posteriori*.
138. Adicionalmente, no que diz respeito ao impacto da atual política de refidelizações, reitera-se que existem atualmente importantes constrangimentos à mobilidade dos consumidores e que a medida recomendada não extingue os incentivos à concorrência e ao investimento. Salienta-se que o aumento da facilidade de mudança dos consumidores deverá beneficiar os operadores cujos serviços são mais valorizados pelos consumidores, conferindo assim incentivos à concorrência e à diferenciação dos serviços, como estratégia para captar consumidores e manter clientes pelo mérito das ofertas.
139. Mais se realça que, ao contrário do que parecem sugerir alguns operadores, não existe qualquer obstáculo regulatório ou legal a que os operadores, findo o período inicial de fidelização, adotem uma resposta competitiva, mantendo a subscrição do seu serviço nas mesmas condições e não aumentando automaticamente o preço. Os operadores são livres de, no termo das fidelizações, e já amortizados os custos do cliente, praticarem preços competitivos para reter os seus clientes, em concorrência com os outros operadores.

3.6.2. Recomendação 2

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).

Comentários recebidos

140. A MEO considera que, não obstante entender que já existem mecanismos que conferem elevado grau de certeza à decisão de contratar, os problemas detetados pela AdC nesta matéria irão ser eliminados com as medidas que se avizinham no âmbito da transposição do Código Europeu.

141. A Vodafone concorda com o princípio desta recomendação e afirma que, na sua prática comercial, a informação pré-contratual e contratual é sempre enviada ao cliente por correio eletrónico ou carta. A Vodafone considera que, nos casos em que é o consumidor a iniciar o contacto telefónico, não existe um efeito surpresa para o cliente que justifique a proteção adicional⁶⁴. No entanto, reconhece que pode ser vantajoso uniformizar ambos os regimes e salienta que a FIS consubstanciará uma melhoria na clareza da informação veiculada aos consumidores.
142. A NOWO apoia esta recomendação, que considera em linha com os seus valores de transparência, e sugere que seja concedido um período transitório adequado para a implementação dos processos associados.
143. A ANACOM e a DGC notam que o disposto no artigo 5.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro⁶⁵, na sua atual redação, também prevê a exceção cuja eliminação do texto da LCE a AdC recomenda.
144. A ANACOM concorda com a preocupação manifestada pela AdC, considerando que deverá ser conferido o mesmo grau de proteção a todos os consumidores que celebrem contratos à distância, independentemente de quem tenha iniciado o contacto. Mais refere que ponderará esta questão no contexto da transposição do Código Europeu.
145. A DGC partilha das preocupações da AdC quanto à importância do acesso à informação por parte dos consumidores, sendo que, na celebração de contratos à distância, a garantia deste acesso assume particular importância dada a posição de maior vulnerabilidade do consumidor.
146. A DECO afirma-se totalmente de acordo com a recomendação, considerando que uma discriminação do nível proteção aos consumidores não se justifica e é prejudicial para os consumidores. Mais considera ser necessário regular quais as formas que podem ser usadas para a recolha do consentimento – indicando que, por exemplo, o envio de um *link* para confirmação do contrato sem que constem, na mesma página, as condições que o consumidor está a aceitar, não deve ser uma forma válida de recolha de consentimento.
147. A DECO salienta ainda que a ativação de qualquer serviço adicional⁶⁶ ou modificação do contrato inicial devem ficar registados e ser igualmente alvo de recolha de consentimento. Mais considera que, nestes casos, as condições aceites deverão estar sempre junto ao meio pelo qual é dado o consentimento⁶⁷. Adicionalmente, entende ser necessário clarificar se é ou não possível a instalação/ativação do serviço antes de o operador obter o consentimento do consumidor, já que neste momento tal é possível e a lei é omissa a este respeito.

Comentários da AdC

148. Regista-se que, na sua atual redação, o disposto no artigo 5.º, n.º 7, do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro é consistente com o n.º 3 do artigo 48.º da LCE. A recomendação da AdC visa eliminar a diferença de tratamento identificada, procurando garantir uma igualdade de circunstâncias entre todos os consumidores que celebrem contratos à distância relativos a serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público.
149. Assim, não obstante a recomendação da AdC abranger objetivamente a LCE, regista-se nas *notas de implementação* que poderá ser desejável incluir no âmbito das exceções

⁶⁴ I.e., nomeadamente a proteção que consiste no facto de o contrato só ser considerado validamente celebrado quando o prestador de serviços recebe o consentimento escrito do consumidor.

⁶⁵ Que estabelece o conjunto de regras aplicáveis aos contratos celebrados à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento.

⁶⁶ E.g., ativado diretamente por via da *box* TV.

⁶⁷ A DECO refere que o exemplo das validações utilizadas no setor bancário, onde se efetuam operações com o envio de códigos de confirmação por SMS, pode ser um caminho a considerar.

previstas no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, a generalidade dos contratos relativos a serviços de comunicações eletrónicas celebrados fora do estabelecimento comercial.

150. Reiteram-se as preocupações quanto à existência de diferentes graus de proteção do consumidor e considera-se que o facto de ser o consumidor a iniciar o contacto com o operador não permite concluir que esteja menos vulnerável⁶⁸. Acresce que a diferença de regimes pode constituir um desincentivo à participação ativa dos consumidores no processo concorrencial.
151. Mais se nota que a transposição do Código Europeu pode contribuir para a harmonização de regimes⁶⁹, ainda que não elimine os problemas identificados no Relatório, em particular, relativos à dualidade de critérios quanto à vinculação do consumidor e ao modo como é expresso e recolhido o consentimento.

3.6.3. 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, 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.

Comentários recebidos

152. A MEO nota que já tem implementadas medidas relacionadas com a alteração de morada, prevendo nomeadamente casos em que, [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO]. Mais realça que uma medida desta natureza requer critérios objetivos e suficientemente robustos, sob pena de abrir porta a situações de fraude na cessação dos efeitos do contrato, passíveis de gerar elevados prejuízos financeiros.
153. A NOS contesta a recomendação por entender que, de modo genérico, a ênfase deverá ser dada à transparência da informação prestada ao consumidor. No entanto, aceitando o princípio que subjaz a proposta da AdC, a NOS considera ser essencial definir com especial cuidado as condições em que tal medida deve ser implementada, de modo a prevenir abusos com o objetivo de terminar relações contratuais sem incorrer em penalidades.
154. A Vodafone discorda da recomendação, indicando que a alteração de morada não qualifica uma alteração anormal das circunstâncias⁷⁰ e refere que a medida não visa a promoção da concorrência, redundando antes na imposição injustificada, aos operadores, do risco do contrato e permitindo ainda situações de fraude.
155. A NOWO apoia a recomendação considerando que poderá permitir reduzir situações de insatisfação do cliente e conflitos em caso de alteração de morada. Mais considera que, na medida em que a alteração de morada pode resultar em custos para o operador, deve existir um equilíbrio entre as situações consideradas como aceitáveis para a alteração de morada sem penalidades e a necessidade de ressarcir os custos incorridos pelo operador.
156. A DECO concorda com a recomendação, por considerar referir-se a um problema real e recorrente para os consumidores. Nota ainda que deverão ser consideradas outras

⁶⁸ Por um lado, o consumidor pode contactar o operador no sentido de inquirir sobre as várias ofertas disponíveis sem ter realizado uma pesquisa de mercado preliminar. Por outro lado, mesmo que o consumidor estabeleça contacto para a subscrição de um determinado serviço que tenha selecionado previamente, este pode, em resultado da interação de natureza comercial com o operador, revelar-se distinto do serviço que acaba por ser contratado.

⁶⁹ Atento, em particular, o artigo 102.º, relativo a requisitos de informação sobre os contratos.

⁷⁰ Na aceção do artigo 437.º do Código Civil.

circunstâncias que geram conflitos e divergências sobre a interpretação do que é uma alteração anormal de circunstâncias nas quais os consumidores basearam a decisão de contratar (e.g., situações de emigração, de impossibilidade de o operador instalar o mesmo serviço na nova morada, de desemprego e de óbito).

157. A DGC considera que a recomendação é válida, que acarretará maior segurança aos consumidores (reduzindo ou eliminando a discricionariedade existente com a atual lacuna) e realça que um dos critérios a ter em consideração deverá ser a possibilidade de o consumidor manter, na nova morada, o mesmo serviço e solução tecnológica contratados.
158. A ANACOM concorda com a importância atribuída à matéria a que diz respeito a recomendação e nota que a mesma deve merecer a atenção do legislador. Mais realça que o considerando (276) do Código Europeu prevê que os Estados-Membros poderão assegurar uma proteção específica em casos de mudança de residência, pelo que a ANACOM procurará endereçar esta matéria no âmbito da transposição do Código Europeu.

Comentários da AdC

159. Concorde-se com a necessidade de se definirem critérios objetivos e suficientemente robustos de modo a evitar situações de fraude e de abuso. Mais se regista a relevância do critério assinalado pela DGC, que já se encontra refletida nas *notas de implementação* do Relatório.
160. Considera-se a alteração de morada uma situação geradora de incerteza e conflito, pelo que, passível de colocar barreiras à mobilidade. Mais se identificam as vantagens de especificar algumas das situações passíveis de justificar rescisão sem penalização, no sentido de maior clareza quanto à implementação da recomendação.

3.6.4. Recomendação 4

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.

Comentários recebidos

161. Na generalidade, os operadores concordam com a recomendação e com a importância de serem cumpridos os prazos legais de transposição, e identificam um conjunto de fatores que devem ser tomados em consideração nesse processo.
162. A Vodafone salienta a necessidade de existir um período alargado de discussão entre todas as entidades interessadas. No mesmo sentido, a NOS reconhece a relevância das medidas⁷¹ e indica ser essencial garantir a participação dos operadores na sua regulamentação das disposições.
163. A NOWO assinala que (i) a transposição é um processo complexo de grande impacto no setor; (ii) que agilizar a regulamentação das disposições é positivo e que deverá ser acomodado durante o processo de transposição; e ainda que (iii) deverão ser salvaguardados períodos transitórios adequados.
164. A MEO considera que as medidas esperadas no âmbito do processo de transposição do Código Europeu são suficientes para minimizar ou mesmo eliminar os problemas detetados no Relatório.

⁷¹ Vertidas nos artigos 105.º e 106.º do Código Europeu.

165. A DGC considera a transposição da maior importância e nota que as atuais recomendações da AdC devem ser enquadradas na futura alteração à LCE em resultado desse processo. A DECO, por seu turno, concorda totalmente com a necessidade de se proceder ao processo de transposição com a maior brevidade possível.
166. A ANACOM indica que a elaboração de um anteprojeto legislativo de transposição do Código Europeu é uma prioridade da sua atuação⁷². Mais clarifica que a transposição do título do código relativo aos direitos dos utilizadores finais está sujeita ao princípio de harmonização máxima.
167. Relativamente aos artigos mencionados, e em particular sobre o modo como devem ser comunicadas aos consumidores as informações relativas às melhores tarifas disponíveis, a ANACOM acompanha as referências da AdC sobre a importância dos comparadores tarifários. Mais destaca que disponibiliza, desde 2011, um comparador tarifário e que serão considerados eventuais esforços de simplificação/divulgação, bem como quaisquer ajustamentos necessários para assegurar a transposição do Código Europeu.

Comentários da AdC

168. Regista-se como desenvolvimento relevante a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de, entre outros, elaborar um anteprojeto legislativo que proceda à transposição do Código Europeu⁷³. O grupo de trabalho integra um representante do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, um representante da ANACOM, um representante da Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor e um representante da APRITEL.
169. Entende-se ser justificada a importância atribuída à existência de um processo de discussão participado e um período de implementação adequado. No entanto, a AdC defende que, atento o potencial conflito de interesses, a participação dos operadores no processo de transposição do Código Europeu deve cingir-se a matérias de implementação operacional, de modo a salvaguardar os objetivos e a eficácia da alteração legislativa.
170. Não obstante a entrega de um anteprojeto legislativo prevista até 30.05.2020, reitera-se ser particularmente pertinente agilizar e impor celeridade no processo de regulamentação das disposições.

3.6.5. Recomendação 5

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.

Comentários recebidos

171. A MEO considera que os consumidores dispõem de toda a informação necessária para procederem ao cancelamento dos seus contratos, e que os procedimentos implementados visam garantir a genuinidade dos pedidos, sob pena de lesão dos interesses dos próprios consumidores.

⁷² Conforme, assinala, previsto no seu plano de atividades para o triénio 2019-2021, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1467921>.

⁷³ Grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 303/2020 do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, de 9 de janeiro de 2020.

172. A MEO assinala que (i) por iniciativa do Ministério da Economia⁷⁴, se encontra em implementação a disponibilização de uma plataforma *online* para a cessação de contratos; e que (ii) já disponibiliza na sua área de cliente um processo semidigital para o cancelamento de contratos, [CONFIDENCIAL – SEGREDO DE NEGÓCIO].
173. A Vodafone considera que o cancelamento de serviços já é objeto de tratamento específico por parte da ANACOM, pelo que entende que o densificar das obrigações dos operadores nesta matéria terá melhor cabimento por via regulatória do que por via legal.
174. A NOWO apoia a recomendação, que considera importante para o aumento da contestabilidade do mercado e da transparência para os clientes. Mais salienta que é fundamental garantir (i) mecanismos de autenticação de clientes robustos; e (ii) prazos de implementação adequados.
175. A DGC partilha da preocupação identificada pela AdC e apoia a recomendação salientando que, na alteração legislativa à LCE, será fundamental procurar o equilíbrio entre o esforço do consumidor para a subscrição de serviços e o seu cancelamento. Nota também que deverá ainda ser incluído na LCE um artigo autónomo que obrigue os operadores a conectar-se à plataforma de cessação de contratos, que pode constituir uma alternativa, mais célere, às atuais formas de cancelamento de contratos.
176. A DECO salienta que, em 2018, publicou um artigo onde evidenciava as dificuldades de cancelamento de contrato que extravasam os elevados encargos financeiros. Mais considera como essencial garantir que o cancelamento (e também a mudança) de contratos é tão fácil quanto a sua adesão inicial.
177. A ANACOM assinala que esta mesma preocupação, resultante também das reclamações dos consumidores, presidiu à aprovação da decisão de 9 de março de 2012 sobre os procedimentos exigíveis para a cessação de contratos⁷⁵. O regulador setorial salienta que esta decisão veio proibir que a cessação de contratos seja condicionada ao cumprimento de procedimentos complexos, desproporcionados e onerosos (i.e., requisitos para além dos definidos na decisão, que a ANACOM lista na sua pronúncia). Mais nota que, em sede de preparação da proposta de transposição do Código Europeu, terá em consideração esta preocupação de simplificação e proporcionalidade dos procedimentos de denúncia contratual.

Comentários da AdC

178. Importa salientar que se encontram implementados mecanismos de verificação de identidade que permitem, de forma simples e praticamente imediata, que os consumidores contratualizem serviços adicionais (e.g., nas plataformas *área de cliente*).
179. A este respeito, registam-se como relevantes as simplificações introduzidas pela ANACOM na decisão de 9 de março de 2012, que prevê especificamente o recurso a plataformas ou mecanismos de verificação de identidade.
180. No entanto, constata-se que, em muitos casos, as plataformas (i.e., *área de cliente*) utilizadas para a subscrição de serviços não permitem o cancelamento de serviços e produtos com a mesma simplicidade, sendo exigido ao consumidor a apresentação de documentos, não obstante o acesso à plataforma ser dotado de sistema de validação de identidade.

⁷⁴ Cf. Proposta do Orçamento de Estado para 2020 apresentada pelo Governo no dia 16 de dezembro de 2019, prevendo a criação de Plataforma Única de Cessação de Contratos de Telecomunicações, “*que permitirá comunicar a resolução de contratos de comunicações eletrónicas num único ponto*”, cuja concretização está a ser acompanhada pela Secretaria de Estado do Comércio e da Defesa do Consumidor e, em particular, pela DGC. Não são, no entanto, conhecidos detalhes de implementação ou funcionamento.

⁷⁵ Ver nota de rodapé 55.

3.6.6. 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.

Comentários recebidos

181. À exceção da NOWO⁷⁶, os operadores não concordam com a presente recomendação e indicam não reconhecer a existência de constrangimentos que justifiquem a necessidade da avaliação proposta. A NOS questiona a sua finalidade, avançando com possíveis consequências regulatórias cujos efeitos no mercado considera imprevisíveis⁷⁷. A Vodafone assinala que considera a medida intrusiva e violadora da liberdade comercial, e que apresenta como principal risco a penalização dos operadores mais eficientes no mercado.
182. A NOS e a Vodafone assinalam a existência de dificuldades inerentes à realização do exercício de avaliação, em particular, por considerarem que não existe um modelo de custeio que permita a quantificação dos *“custos de investimento objetivamente associados à provisão do serviço a cada um dos consumidores individualmente”*⁷⁸. A Vodafone entende ainda que a recomendação aumentaria os custos regulatórios, dada a necessidade de avaliação prévia dos períodos de fidelização pela ANACOM.
183. Por seu turno, a MEO reitera o seu entendimento de que uma perspetiva estática e contabilística sobre a fidelização ignora a necessidade de (i) recuperar outros custos (e.g., de investimento em investigação e desenvolvimento); e de (ii) manter o incentivo ao esforço de inovação e diferenciação. A MEO considera que as diferentes modalidades de duração disponibilizadas nos contratos proporcionam um amplo leque de escolha aos consumidores.
184. A DECO concorda com a recomendação, considerando que a avaliação proposta será a melhor forma de verificar a proporcionalidade dos períodos de fidelização e de garantir que os encargos com a denúncia antecipada não são onerados artificialmente. Mais considera dever ser clarificado o conceito de *“investimentos realizados na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos”*, nomeadamente quanto a que custos devem excluir-se⁷⁹.
185. A DGC entende que a avaliação proposta pela AdC contribuirá para informar o regulador setorial e o legislador, dotando-os de um maior conhecimento do mercado. Contudo, assinala que seria importante avaliar, de forma mais objetiva, *“o montante dos investimentos realizados pelo operador na instalação de serviços e subsidiação de equipamentos”*. A DGC considera que, na medida em que o valor dos encargos consubstancia uma barreira à mobilidade mais relevante que a duração da fidelização, a alteração da fórmula de cálculo⁸⁰ seria eficaz em facilitar a mobilidade dos consumidores.
186. A ANACOM entende que a forma mais eficaz para dar resposta à preocupação com a adequação entre duração do contrato e amortização de investimentos está vertida na sua proposta de alteração à LCE⁸¹. A este respeito, a ANACOM nota que propôs que o valor dos encargos deixe de estar associado ao valor das vantagens que justificam o período de fidelização, e que passe a existir um limite máximo traduzido numa percentagem do valor

⁷⁶ A NOWO apoia a recomendação e afirma-se disponível para prestar toda a informação necessária considerando que, de tal modo, será possível confirmar a justeza dos preços das suas ofertas e das atuais práticas de fidelização.

⁷⁷ E.g., regulação de preços de instalação e regulação de períodos de fidelização.

⁷⁸ Cf. Recomendação da AdC.

⁷⁹ E.g., custos de angariação de cliente e de ativação.

⁸⁰ E.g., como recomendou a ANACOM na sua proposta de alteração à LCE (ver nota-de-rodapé 2).

⁸¹ Apresentada pela ANACOM ao Governo e à Assembleia da República em 7 de fevereiro de 2019.

das mensalidades a pagar até ao final do contrato^{82,83}. Não obstante, a ANACOM indica que, no que diz respeito aos custos suscetíveis de consideração em sede da avaliação recomendada pela AdC, poderão existir desenvolvimentos no âmbito da transposição do Código Europeu.

Comentários da AdC

187. Reitera-se que, não obstante a pertinência de outras propostas, designadamente das vertidas na proposta de alteração à LCE da ANACOM, o exercício recomendado reveste de grande relevância pelos motivos desenvolvidos no Relatório.
188. Mais se nota que o Relatório não recomenda, em nenhum momento, que a avaliação proposta às ofertas se realize necessariamente num regime *ex-ante*, pelo que não tem cabimento o argumento de impacto da recomendação na eficiência dos serviços.
189. Adicionalmente, não se compreende a reserva manifestada pelos operadores, à exceção da NOWO, ao desenvolvimento de um exercício informativo que permitiria compreender, efetivamente, do tempo necessário à amortização dos investimentos e da proporcionalidade da duração do período de fidelização – aliás, em conformidade com a letra da lei que está atualmente em vigor. A abordagem proposta pela AdC permite, também, limitar as dificuldades práticas a essa avaliação, sinalizadas pela ANACOM⁸⁴.
190. Não obstante o Relatório identificar um conjunto de custos que não devem ser considerados na avaliação proposta, considera-se pertinente clarificar no Relatório que os custos de angariação de cliente e de ativação não se afiguram passíveis de consubstanciar um custo de investimento realizado pelo operador em resultado direto da provisão do serviço a um consumidor específico⁸⁵.
191. Quanto à alegada existência de um leque alargado de opções de escolha disponibilizado aos consumidores, considera-se demonstrada no Relatório a adoção de estratégias de preços que direcionaram os consumidores para a opção de contratos com um período de fidelização de 24 meses, frustrando assim a eficácia da intervenção legislativa de 2016, que visou alargar as opções de escolha efetivas dos consumidores em termos de duração das fidelizações.

3.6.7. 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.

Comentários recebidos

192. Os operadores assinalam que o atual enquadramento regulamentar prevê a inclusão da contagem decrescente do período de fidelização nas faturas detalhadas. Mais notam já se

⁸² Que, no caso de fidelizações iniciais, corresponde a até 20% se a denúncia ocorrer na primeira metade do período ou até 10% se ocorrer na segunda metade. Tratando-se de um refidelização estabelecida como contrapartida da subsidiação do valor de uma nova instalação, a percentagem deverá ser de até 10% do valor da soma das mensalidades vincendas.

⁸³ A ANACOM remete para a nota justificativa da sua proposta de alteração legislativa, na qual considera, entre outros, que a opção proposta permite “(...) que as partes negoceiem livremente as condições que consideram mais vantajosas, procurando-se, simultaneamente, obviar à cobrança de valores elevados em case de denúncia antecipada (...)”.

⁸⁴ Apresentadas em sede de proposta de alteração à LCE, e reiteradas na sua pronúncia.

⁸⁵ I.e., um investimento evitável caso não ocorra a provisão de serviço a um consumidor específico.

encontrarem em fase de estudo, e em alguns casos de implementação, medidas que contribuam para o aumento da transparência na publicitação e divulgação dos encargos com a denúncia antecipada⁸⁶.

193. A ANACOM nota que deve ser ponderada a hipótese de determinar a divulgação destes encargos em “*todo o material promocional e de divulgação*” uma vez que tal poderá levar a que (i) o utilizador seja confrontado com um acervo vasto de informação em momentos em que esta não é particularmente essencial; e a que (ii) a informação a disponibilizar seja demasiado extensa, podendo prejudicar a sua apreensão pelos consumidores⁸⁷.
194. A ANACOM assinala ainda ter vindo a diligenciar no sentido de fomentar transparência na divulgação de informação sobre os encargos (assinalando, em particular, decisões de 2012 e de 2018)⁸⁸. Mais realça que, na sua proposta de alteração à LCE, propôs que a informação relativa a encargos passe a constar também das faturas sem detalhe – proposta que, indica, recuperará no âmbito do processo de transposição do Código Europeu⁸⁹. O regulador assinala ainda que, a este respeito, foi publicado o Regulamento de Execução (UE) 2019/2243 da Comissão, de 17 de dezembro de 2019⁹⁰, que estabelece um modelo para o resumo do contrato a utilizar pelos operadores.
195. A DECO concorda com a recomendação e assinala que, no processo de discussão sobre a eventual introdução de uma FIS, solicitou que a mesma incluisse um plano de pagamentos, adaptado aos custos de denúncia antecipada devidos a cada mês⁹¹. Mais nota que, em 2017 e 2018, analisando esta matéria, concluiu ser difícil encontrar a fórmula de cálculo na informação do tarifário. A DECO considera que o consumidor não deve ter que fazer contas, devendo antes ser informado do valor exato de forma clara.
196. Relativamente à publicitação dos encargos com a denúncia antecipada, a DECO realça que, pela sua importância e por poder ser um fator relevante para a decisão de contratar, a informação deveria estar ao mesmo nível da mensalidade/preço do serviço.
197. A DGC afirma partilhar da preocupação da AdC relativamente à facilidade de acesso à informação e constata que o valor dos encargos não consta da divulgação pública, pelo que apoia a solução prevista (nomeadamente que a apresentação das ofertas inclua simuladores ou tabelas que exibam a evolução dos encargos com a cessão antecipada ao longo da duração do contrato). Mais nota que a introdução da referência aos encargos devidos pela cessação do contrato por iniciativa do assinante antes do término da fidelização nas faturas detalhadas foi positiva, mas insuficiente, já que deveria ser obrigatória em todas as faturas.

⁸⁶ A MEO indica encontrar-se a ponderar a possibilidade de alargar a todas as faturas a informação sobre encargos incluída nas faturas detalhadas. Adicionalmente, os operadores referem a implementação da FIS, onde indicam que constará a informação transparente relativa aos encargos.

⁸⁷ Preocupação semelhante à que o BEREC revela sobre a matéria, conforme resposta ao contributo pedido pela Comissão Europeia no âmbito da preparação do modelo de resumo do contrato a que se refere o artigo 102.º, n.º 3, do Código Europeu, disponível em:

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/opinions/8582-response-to-the-commission-request-for-berec-input-for-the-contract-summary-template-under-article-102-3-of-the-eccc.

⁸⁸ A ANACOM assinala que em 2012 determinou a obrigação de os operadores transmitirem essa informação sempre que o consumidor manifeste intenção de proceder à denúncia do contrato (ver nota de rodapé 55); e que em 2018 determinou que o valor dos encargos em caso de cessação antecipada e a data do fim da fidelização devem constar nas faturas detalhadas, quando solicitadas pelos consumidor (decisão de 5 de setembro de 2018, tomada ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 5 da LCE, disponível em: <https://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1459481>).

⁸⁹ Designadamente das normas vertidas nos artigos 102.º e 103.º.

⁹⁰ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2243&from=EN>.

⁹¹ E.g., à semelhança dos planos de amortização dos empréstimos bancários.

198. Reitera-se que a recomendação 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 compreensível. Visa-se assim promover a participação ativa dos consumidores no processo concorrencial.
199. Ainda que algumas das atuais provisões regulamentares confirmem algum grau de proteção em matéria de acesso à informação, nota-se que estes mecanismos deverão ser alvo de aprofundamento e que não respondem suficientemente aos constrangimentos identificados em matéria de acesso à informação.
200. Em particular, o eventual alargamento da informação sobre encargos a todas as faturas, embora positivo, não reduzirá diretamente a dificuldade do acesso à informação nos momentos prévios à contratação. A este respeito, também a adoção de um modelo de informação pré-contratual *standard* acessível aos consumidores se considera positiva, mas insuficiente, já que não garante um equilíbrio entre a visibilidade da informação sobre os encargos e a informação sobre as demais características dos serviços (e.g., mensalidade), em particular nos meios de divulgação usualmente utilizados⁹².
201. Assinala-se que, no sentido de evitar dúvidas interpretativas relacionadas com a recomendação, é eliminada a referência a material *promocional*, mantendo-se assim apenas a material de divulgação⁹³. Mais se nota que as *notas de implementação* ilustram de forma clara a assimetria existente na divulgação de diferentes tipos de informação – que a recomendação visa eliminar.
202. Regista-se ainda que o Código Europeu poderá configurar um importante enquadramento para a aplicação da recomendação, em particular porque prevê que “as autoridades competentes (...) podem especificar requisitos suplementares relativos à forma de publicação dessas informações”⁹⁴.

3.6.8. Recomendação 8

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.

203. A generalidade das entidades que se pronunciou sobre a presente recomendação é favorável à sua implementação, considerando que poderá aumentar a simplicidade e a transparência do processo de mudança de operador, com benefício para os consumidores.
204. Algumas entidades assinalam um conjunto de riscos relacionado, não diretamente com a avaliação de custo-benefício proposta pela AdC, mas antes com a implementação de um mecanismo que permita aos consumidores mudar de prestador interagindo unicamente com o novo operador⁹⁵:

⁹² E.g. páginas de *Internet* dos operadores.

⁹³ A título ilustrativo, a ANACOM assinala, na nota justificativa da sua proposta de alteração à LCE, a existência de dúvidas interpretativas quanto à diferença entre os conceitos *publicitar* e *divulgar*.

⁹⁴ Cf. n.º 1 do artigo 103.º do Código Europeu.

⁹⁵ I.e., nos termos explorados pela AdC nas *notas de implementação* do Relatório.

- i. A DECO, a DCG e a MEO salientam a importância de garantir que os consumidores são devidamente informados sobre as consequências da cessação dos contratos⁹⁶, de forma a mitigar o risco de aumentarem as situações de dupla-faturação. A este respeito, a DECO considera que deverá prever-se a reversão gratuita do processo em caso de falha de informação.
 - ii. A MEO destaca ainda existirem riscos de fraude comercial, que deverão ser mitigados pela criação de mecanismos que permitam validar a identidade dos consumidores.
 - iii. A NOWO realça que quaisquer procedimentos que venham a ser adotados deverão ser acompanhados de períodos transitórios e de implementação adequados.
205. A ANACOM reconhece que tal mecanismo poderá resolver um conjunto relevante de dificuldades sentidas pelos consumidores, pelo que ponderará a adoção da recomendação. Mais nota que, embora a possibilidade de interação exclusiva com o novo prestador não se encontre prevista no Código Europeu, tal não impede a adoção de uma solução desta natureza a nível nacional⁹⁷.

Comentários da AdC

206. Assinala-se que a recomendação da AdC propõe a realização de uma análise de custo-benefício, sendo acompanhada de *notas de implementação* que apoiam a sua concretização. Neste contexto, a AdC avançou com um conjunto de princípios relativos à implementação de um mecanismo de mudança que considera fundamentais à concretização de vantagens efetivas para os consumidores e que são passíveis de impactar significativamente na avaliação custo-benefício recomendada.
207. A este respeito, registam-se como relevantes as preocupações identificadas nos comentários recebidos, em particular no que concerne à importância de garantir que os procedimentos de mudança são dotados de mecanismos que garantam (i) a transparência da informação prestada ao consumidor; e (ii) a validação dos pedidos de mudança de operador.
208. Com efeito, a versão preliminar do Relatório destaca já, nas *notas de implementação*, a importância da transparência e simplicidade de acesso à informação. Considera-se justificado assinalar igualmente a necessidade de salvaguardar a robustez dos mecanismos de validação de pedidos e de identidade, uma vez que este fator é também passível de impactar a análise custo-benefício recomendada.

⁹⁶ I.e., sobre eventuais encargos pela cessação antecipada ou devolução de equipamentos.

⁹⁷ Tendo em conta liberdade dos EM para legislar sobre os assuntos que o código não cobre e na medida em apenas estão sujeitos ao princípio de harmonização máxima os regimes previstos no código.