AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES
COMISSÃO DE ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS
CEOP
Nº ÚNICO 492649
ENTRADA / ~~SAÍDA~~ Nº 202 DATA 07/04/14

Exmo. Senhor
Deputado Pedro Pinto
Presidente da Comissão de Economia e Obras Públicas
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
24/CEOP	**28-02-2014**	**S-AdC/2014/1191**	**04-04-2014**

Assunto: **Resposta à solicitação de informações sobre o objeto da Petição n.º338/XII/3**

Senhor Deputado,

1. No dia 28 de fevereiro de 2014, foi solicitada pela Comissão de Economia e Obras Públicas a prestação de informações por parte da Autoridade da Concorrência (AdC) relativamente à petição n.º338/XII/3.ª da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), onde se solicita "*a adoção de legislação que reduza o prazo máximo legal de fidelização (24 meses) e imponha critérios e limites aos encargos cobrados aos consumidores, de forma a garantir transparência e previsibilidade*".
2. Cumpre informar que o relatório da AdC sobre mobilidade dos consumidores no sector das comunicações eletrónicas[1] referido na petição em causa teve como objeto a caracterização da mobilidade dos consumidores e dos fatores que a condicionam no sector das comunicações eletrónicas em Portugal. Foi nomeadamente avaliada a mobilidade dos clientes do Serviço Fixo Telefónico (SFT), do Serviço Telefónico Móvel (STM) e do serviço de acesso à Internet em banda larga, assim como dos clientes de ofertas em pacote.
3. Para o efeito, a AdC procedeu à recolha de elementos junto de operadores e prestadores e promoveu a realização de um inquérito online, durante os meses de junho e julho de 2009, com questões diretas e hipotéticas a consumidores de serviços de comunicações eletrónicas.
4. Concluiu-se no referido relatório que uma parte significativa dos consumidores do SFT, do STM, do serviço de acesso à Internet em banda larga e de ofertas em pacote opta por não mudar de operador ou prestador de serviços mesmo quando confrontada com

[1] AdC, "Mobilidade dos consumidores no sector das comunicações electrónicas", Fevereiro de 2010. Disponível em:http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Comunicacoes_Electronicas_e_Media/Paginas/Mobilidade-Consumidores-Sector-Comunicacoes-Electronicas.aspx

Avenida de Berna, n.º 19 · 1050-037 Lisboa
Tel.: (+351) 21 790 2000 · Fax: (+351) 21 790 2094
www.concorrencia.pt

a prática de preços mais reduzidos por fornecedores alternativos. Este comportamento por parte dos consumidores pode ser explicado pela existência, ou pela perceção da existência, de fatores condicionantes da mobilidade, nomeadamente de custos de pesquisa e de custos de mudança.

5. Adicionalmente, tendo em consideração os referidos custos identificados no relatório, a AdC identificou um conjunto de medidas ou desenvolvimentos como facilitadoras da mobilidade dos consumidores:
   (i) Disponibilização e divulgação de ferramentas de comparação de preços para a generalidade dos serviços;
   (ii) Disponibilização e divulgação de ferramentas de comparação de qualidade;
   (iii) Definição da informação a constar no material promocional no sentido de assegurar a sua exatidão, transparência e fácil compreensão;
   (iv) Simplificação e uniformização dos processos de mudança;
   (v) Estandardização dos contratos;
   (vi) Divulgação do processo de portabilidade;
   (vii) Garantia da proporcionalidade dos períodos de fidelização;
   (viii) Maior explicitação da existência do direito de livre resolução;
   (ix) Publicação de estudos e regulamentos de qualidade para os vários serviços;
   (x) Aumento da eficiência dos mecanismos de resolução de disputas;
   (xi) Definição de limitações ao bloqueamento de telemóveis;
   (xii) Garantia de compatibilidade de equipamentos;
   (xiii) Publicação de um guia do consumidor;
   (xiv) Adoção de códigos de conduta.
6. Entende-se que a facilitação da mobilidade dos consumidores de comunicações eletrónicas deve, preferencialmente, ser conseguida de forma integrada tendo em consideração todos os custos e barreiras identificados no âmbito do relatório. Sem prejuízo, considera-se que, das medidas propostas no relatório da AdC, aquela que está mais relacionada com as temáticas abordadas na petição da DECO é a garantia da proporcionalidade dos períodos de fidelização (medida vii). Nesse sentido considera-se importante descrever mais detalhadamente a medida em questão, tendo por base o que foi indicado no relatório da AdC.

Detalhe sobre a medida de garantia de proporcionalidade dos períodos de fidelização

7. A mobilidade dos consumidores de comunicações eletrónicas é condicionada pela existência de custos contratuais que resultam, por exemplo, de cláusulas associadas à cessação da relação contratual.
8. De acordo com estas cláusulas contratuais, o consumidor é frequentemente obrigado a comprometer-se a utilizar o serviço contratado por um período de tempo não inferior a 12, 18, ou 24 meses, como contrapartida da cedência de equipamento a preços reduzidos – nomeadamente, de um telemóvel, de uma placa de rede, de um modem, entre outros – ou para auferir de um determinado desconto nos valores a pagar pela

instalação ou mensalidade do serviço. No caso de cessação antecipada de contrato, aplicam-se penalizações financeiras que condicionam a mobilidade.

9. Identificou-se que as penalizações em questão eram particularmente relevantes no tocante ao acesso à Internet em banda larga e às ofertas em pacote, serviços para os quais uma percentagem significativa dos inquiridos referiu estar-lhes sujeita. Com efeito, de acordo com o relatório sobre mobilidade dos consumidores de serviços de comunicações eletrónicas da AdC, cerca de 30% dos clientes de acesso à Internet em banda larga estava, à data do relatório, sujeito a penalizações por incumprimento do período de fidelização, sendo esta percentagem de 20% e 37% para os pacotes double-play de SFT e Internet e triple-play de SFT, Internet e Televisão por subscrição, respetivamente.

10. Relativamente aos períodos de fidelização ou de permanência, o ICP-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) definiu nas Linhas de Orientação sobre o conteúdo mínimo a incluir nos contratos[2] que dos mesmos deveriam constar os seguintes aspetos:

    (i) a justificação do período de fidelização pela concessão de contrapartidas ou benefícios ao cliente;

    (ii) a duração do período de fidelização;

    (iii) a indicação de um meio simples e expedito através do qual o cliente possa, a todo o momento, saber quando se conclui o período de fidelização e qual o valor que terá de pagar se rescindir antecipadamente o contrato; e

    (iv) a indicação da forma de cálculo do valor que o cliente deve pagar em caso de rescisão antecipada de contrato.

11. Não obstante, seria desejável que os períodos de fidelização e as penalizações por quebra antecipada de contrato aplicados pelos operadores ou prestadores de serviços aos seus clientes fossem proporcionais e justificados, devendo a sua razoabilidade ser analisada por uma entidade independente, nomeadamente, pelo regulador sectorial.

12. Neste contexto, a proporcionalidade deverá ser entendida como a adequação do benefício auferido pelo consumidor (e.g. isenção do pagamento de instalação, utilização gratuita ou a preço promocional de um equipamento, aplicação de tarifários promocionais, entre outros) ao compromisso que assume (e.g. subscrição por um determinado período tempo, consumos mínimos de tráfego, entre outros).

13. Refira-se que o benefício auferido pelo consumidor poderia ser, eventualmente, função dos incentivos financeiros concedidos por um determinado operador ou prestador de serviços, enquanto o compromisso assumido pelo consumidor poderia ser, possivelmente, função do valor da penalização imposta por violação das cláusulas contratuais relativas à rescisão antecipada de contrato.

14. Sendo este o caso, verificou a AdC, no seu relatório sobre a mobilidade dos consumidores no sector das comunicações eletrónicas, que, em 2008, existia uma

---

[2] Cf. ICP-ANACOM, deliberação de 11.12.2008 (que atualiza a deliberação de 01.09.2005), Linhas de orientação sobre o conteúdo mínimo a incluir nos contratos para a prestação dos serviços de comunicações eletrónicas, disponível em:
http://www.anacom.pt/streaming/linhas_orientacao2008.pdf?contentId=782138&field=ATTACHED_FILE.

desproporcionalidade entre os benefícios concedidos pelos operadores ou prestadores de serviços e as penalizações cobradas por violação de cláusulas contratuais.

15. Com efeito, as receitas médias por cliente por violação de cláusulas contratuais no que concerne aos consumidores de SFT e de banda larga móvel foram, em 2008, ligeiramente superiores aos incentivos financeiros médios por novo cliente (49 Euros de receita média face a 46 Euros de incentivo médio para o SFT, e 60 Euros de receita média face a 59 Euros de incentivo médio para o acesso à Internet em banda larga móvel). Já para o STM e para o acesso à Internet em banda larga fixa verificou-se que, em 2008, a receita média por cliente correspondia a quase o dobro dos incentivos financeiros concedidos (31 Euros de receita média face a cerca de 17 Euros de incentivo médio).

16. Relacionada com esta medida, releva-se a medida legislativa adotada na sequência do relatório da AdC, relativa ao serviço de desbloqueamento dos telemóveis a qual, para além de proibir a cobrança de qualquer valor por este serviço findo o período de fidelização, fixa ainda um limite de cobrança ao mesmo no caso de ser requerido durante o período de fidelização[3].

17. Considera-se assim que as medidas propostas na petição da DECO relacionadas com criação de uma norma "que estabeleça, taxativamente, os critérios inerentes aos encargos decorrentes da cessação antecipada do contrato, por iniciativa do consumidor, e a introdução de um critério de razoabilidade e proporcionalidade quanto ao valor dos encargos cobrados"[4] estão relacionadas, pelo menos em parte, com a medida descrita constante nas recomendações do relatório da AdC. Sai assim reforçado o interesse, adequação e importância de atuar no sentido de garantir a proporcionalidade dos períodos de fidelização.

Sobre a proposta de diminuição do período máximo de fidelização de 24 meses previsto na atual legislação.

18. É evidente que a existência de um período de fidelização associado à contratação dos serviços condiciona a facilidade de mobilidade dos consumidores de comunicações eletrónicas, implicando um potencial efeito negativo na concorrência e na contestabilidade dos mercados de serviços de comunicações eletrónicas.

19. De facto, em geral, a existência de períodos de fidelização, em especial quando associada a compensações por incumprimento dos períodos de fidelização não proporcionais, resulta num custo de mudança contratual significativo. Neste contexto, poderá ser implementada uma estratégia de preços designada por *bargain then rip-off* que pressupõe que a empresa pratique um preço reduzido num momento inicial, com vista a conquistar uma base de clientes significativa, adotando preços mais elevados quando os clientes já estão cativos.

---

[3] Decreto-Lei n.º 56/2010, de 1 de Junho: http://dre.pt/pdf1s/2010/06/10600/0188201883.pdf

[4] (i):"*Criação de uma norma que preveja, expressa e taxativamente, os critérios subjacentes à determinação de eventuais encargos suportados pelo consumidor em virtude da rescisão antecipada do contrato*"; e (ii) "*Criação de um norma que introduza fatores de razoabilidade e proporcionalidade no que diz respeito ao valor dos encargos a suportar pelo consumidor em virtude da rescisão do contrato durante o período contratual mínimo, por forma a que este, no limite, apenas seja obrigado a suportar as reais contrapartidas existentes no momento da denúncia do contrato*".

20. É também relevante considerar a possibilidade da existência de períodos de fidelização não proporcionais resultarem em situações (intencionais ou não) de problemas ou degradação da qualidade do serviço assegurada aos consumidores, sem que estes tenham a possibilidade de mudar de fornecedor sem incorrerem em custos e inconvenientes adicionais.

21. Acresce que, assumindo que períodos de fidelização mais prolongados correspondem a uma menor periodicidade da possibilidade de mudança por parte do utilizador final, é também possível que a mencionada menor periodicidade da possibilidade de mudança resulte numa menor intensidade concorrencial e/ou num acréscimo das barreiras à entrada de novos operadores nos mercados. Esta situação poderia assim, inclusivamente conduzir a preços mais elevados ou condições das ofertas menos interessantes comparativamente com uma situação em que o período de fidelização fosse mais baixo.

22. Foi inclusivamente devido à ponderação dos efeitos negativos associados à existência de períodos de fidelização não proporcionais que, conforme já mencionado, a AdC, no âmbito do relatório sobre mobilidade dos consumidores no sector das comunicações eletrónicas defendeu que seria desejável que os períodos de fidelização[5] fossem proporcionais e justificados, devendo a sua razoabilidade ser analisada por uma entidade independente, nomeadamente, pelo regulador sectorial.

23. Sem prejuízo, não significa isso que uma limitação adicional dos períodos máximos de fidelização legalmente previstos por forma a facilitar a mobilidade dos utilizadores finais seja, inequivocamente, o melhor para o bem-estar dos consumidores.

24. A este respeito, é relevante considerar que uma oferta de serviços de comunicações eletrónicas é definida por um conjunto de características (preço, qualidade de serviço, débito, período de fidelização, etc.), incluindo as condições contratuais relacionadas com o período de fidelização, não sendo possível considerar estas características de forma totalmente isolada, até porque as mesmas estão interrelacionadas, podendo a variação de uma levar a variações, mais ou menos significativas, de outra(s).

25. De facto, uma alteração legal do período máximo de fidelização pode ter um efeito nas restantes características das ofertas afetadas pela mesma. Note-se, nomeadamente, que não deve ser excluída a possibilidade da diminuição forçada dos períodos de fidelização permitidos poder, inclusivamente, levar a um aumento dos preços praticados pelos operadores, quer no que diz respeito à mensalidade, quer no que diz respeito aos preços da instalação dos serviços e equipamentos. Não tendo as empresas a garantia de terem uma receita contínua durante um determinado período de tempo (ou de terem um proveito final adequado com o cliente) podem não ter incentivo para diluir os preços da instalação dos serviços ou para reduzir os preços da mensalidade "em troca" dessa garantia.

26. Igualmente, também não é possível afastar um cenário em que a redução do período máximo de fidelização legalmente permitido tenha um efeito negativo no incentivo e possibilidade dos operadores realizarem investimentos nas suas redes e/ou nos

[5] E as penalizações por quebra antecipada de contrato aplicados pelos operadores ou prestadores de serviços aos seus clientes.

serviços oferecidos, podendo assim prejudicar também a adoção e disponibilização de novos serviços, inovações e tecnologias.

27. Adicionalmente, as empresas podem competir em preços mas também em outras características dos produtos e serviços oferecidos. Entre estas características insere-se também o período mínimo de fidelização associado às ofertas. Note-se nomeadamente que, recentemente, a Cabovisão passou a disponibilizar ofertas em que não existe qualquer período de fidelização associado às mesmas, destacando precisamente na comunicação e divulgação efetuada a estas ofertas a inexistência de qualquer fidelização[6]. Note-se que, em linha com o referido anteriormente sobre o possível efeito de limitar o período de fidelização nas outras características das ofertas, o preço das ofertas sem fidelização da Cabovisão é superior às ofertas semelhantes com período de fidelização associado.

28. Desta forma, os utilizadores finais que valorizam sobretudo a existência de um período de fidelização reduzido, podem escolher as ofertas que proporcionam esse benefício, enquanto outros utilizadores que não valorizem tanto um curto período de fidelização podem aderir a outras ofertas que, cumprindo a legislação sobre o período de fidelização máximo a considerar, focam a sua atratividade no preço ou noutras características associadas à mesma. É através desta diversidade de ofertas e características das mesmas que a concorrência no mercado tem capacidade de satisfazer a heterogeneidade de interesses e preferências dos consumidores. A informação disponível neste momento na AdC não permite excluir a possibilidade da limitação adicional do período de fidelização poder reduzir a heterogeneidade e diversidade de ofertas atualmente existente no mercado e, consequentemente, conduzir a efeitos negativos para os consumidores.

29. Acresce que a legislação existente prevê que, para além da existência de um período máximo de fidelização de 24 meses[7], "as empresas que prestam serviços de comunicações eletrónicas disponíveis ao público devem oferecer a todos os utilizadores a possibilidade de celebrarem contratos pelo prazo de 12 meses"[8]. Caso o legislador pretenda assegurar um maior nível de proteção/escolha aos consumidores relativamente à existência de um menor período de fidelização nos contratos terá também a possibilidade de obrigar, à semelhança do que já faz atualmente para a fidelização de 12 meses, a que exista sempre uma oferta sem fidelização ou com um período de fidelização reduzido. Ainda assim, convirá alertar novamente para o facto de, as condições de preço e/ou outras características dessas ofertas poderem ser penalizadas em virtude da existência de um reduzido período de fidelização associado às mesmas (ou da inexistência de um período de fidelização).

30. Atendendo ao mencionado, entende-se que uma eventual redução do período máximo legal de fidelização de 24 meses, atualmente definido na legislação, deve ser ponderada com especial cuidado, tendo em conta todos os potenciais efeitos acima mencionados.

31. Nesse sentido, termina-se reiterando a já mencionada recomendação efetuada no âmbito do relatório da AdC sobre mobilidade dos consumidores no sector das

---

[6] http://www.cabovisão.pt/pacotes_sem-fidelizacao.php.

[7] N.º3 do artigo 48.º da Lei n.º51/2001 de 13 de setembro.

[8] N.º4 do artigo 48.º da Lei n.º51/2001 de 13 de setembro.

comunicações eletrónicas, relativamente à importância de garantir a proporcionalidade e justificação dos períodos de fidelização e das penalizações por quebra antecipada de contrato aplicadas pelos operadores aos seus clientes.

Com os melhores cumprimentos, e elevada consideração

António Ferreira Gomes
Presidente