

## **Recomendação com vista a mitigar o impacto do aumento do custo de vida no acesso a serviços de comunicações eletrónicas**

25 de outubro de 2022

O aumento das pressões inflacionistas no país, e o conseqüente aumento do custo de vida, coloca desafios próprios aos consumidores no acesso a serviços de comunicações eletrónicas, que importa ter em devida conta.

O acesso a serviços de comunicações eletrónicas, enquanto serviço público essencial, é fundamental para garantir uma participação efetiva e plena na sociedade de todos os cidadãos.

A ANACOM, enquanto Autoridade Reguladora, tem a atribuição de assegurar a proteção dos direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais e, nesse quadro, entende ser oportuno emitir uma recomendação aos prestadores de serviços de comunicações eletrónicas que inclui sete medidas que visam apoiar os consumidores durante este período excecional.

### **Enquadramento**

O aumento das pressões inflacionistas a nível mundial tem impacto direto nos preços em Portugal, estimando-se que, no final do ano de 2022, a inflação seja de 7,4%, e que, para o ano de 2023, o valor se situe nos 4%<sup>1</sup>.

Fenómenos inflacionistas como aquele a que assistimos no país tendem genericamente a ser sentidos pelas famílias de um modo desigual, podendo representar um desafio

---

<sup>1</sup> Estimativa da variação do IHPC. Orçamento de Estado 2023. Disponível em [https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2023/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2023\\_Relatorio.pdf](https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2023/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2023_Relatorio.pdf)

particularmente relevante para os agregados com menores rendimentos e riqueza acumulada.

A este título, é importante assinalar que um conjunto significativo da população portuguesa vive em situação de pobreza, e que esta realidade compara de forma negativa com outros países da Europa Ocidental. Em 2021, Portugal era o 8.º país com maior risco de pobreza e exclusão social<sup>2</sup>. O Instituto Nacional de Estatística (INE) estima em 20,2%<sup>3</sup> a população residente (aproximadamente 2 milhões<sup>4</sup>) que, em 2020, estava em risco de pobreza ou exclusão social. No mesmo período, o INE estima em 19,2% a taxa de pobreza. A taxa de risco de pobreza antes de qualquer transferência social foi estimada para 2020 em 45,3%, cerca de 4,6 milhões de indivíduos.

O Índice de Preços no Consumidor (IPC) reflete a estrutura da despesa média da população, salientando-se que os dados dos inquéritos às despesas das famílias conduzidos pelo INE<sup>5</sup> estimam entre 3% e 3,3% a despesa total anual média por agregado em comunicações<sup>6</sup>. Essa percentagem é de 3,7% (2015) para as famílias de menores rendimentos e de 2,7% (2015) para as famílias no quinto quintil<sup>7</sup>. Ora, **a proporção de despesa das famílias com serviços de comunicações em Portugal é superior à média da União Europeia – 3,2% em 2015 face a 3,1% na média da EU27**. A percentagem de despesa das famílias portuguesas nestes serviços é superior em todos os quintis de rendimento (1.º quintil 3,7% face a 3,2%; 2.º quintil 3,7% face a 3,0%; 3.º quintil (3,7% face a 2,9%; 4.º quintil 3,3% face a 2,8% e 5.º quintil 2,7% face a 2,4%).

Nota-se que o Eurostat, com base em informação dos mesmos inquéritos, estima a percentagem do rendimento disponível das famílias (com despesa superior a zero) utilizada para a aquisição de serviços de comunicações em 6% para as famílias do primeiro quintil

---

<sup>2</sup> Eurostat (2022). *People at risk of poverty or social exclusion* (ILC\_PEPS01N) [acedido a 07.10.2022]

<sup>3</sup> INE (2022). População residente em risco de pobreza ou exclusão social (%) por Sexo e Grupo etário; Anual - INE, Inquérito às condições de vida e rendimento. Última atualização de dados em 07.05.2021. Por convenção este indicador é referenciado ao ano do inquérito. O indicador População residente em risco de pobreza ou exclusão social combina dois indicadores construídos com base em informação relativa ao ano de referência do rendimento (Taxa de risco de pobreza após transferências sociais e Intensidade laboral *per capita* muito reduzida) com um indicador com informação relativa ao ano do inquérito (Taxa de privação material severa).

<sup>4</sup> Calculada com base no indicador do INE População residente (N.º) por Sexo, Idade e Nacionalidade; Anual - INE, Estimativas anuais da população residente. População residente em Portugal em 2020: 10298252 [acedido a 07.10.2022.]

<sup>5</sup> Fonte: INE. Inquérito às Despesas das Famílias 2000, 2005/2006, 2010/2011, 2015/2016.

<sup>6</sup> Inclui o serviço postal.

<sup>7</sup> Eurostat (2022). *Structure of consumption expenditure by income quintile and COICOP consumption purpose* [hbs\_str\_t223]. Acedido em 07.10.2022.

e em 2,5% para as do quinto quintil<sup>8</sup>. Esta proporção é superior à registada na média dos países da UE, com as famílias do 1.º quintil a utilizarem 4,8% do seu rendimento disponível em comunicações e as famílias do 5.º quintil a utilizarem 2% (valores para 2015).

Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na redação em vigor (Lei dos Serviços Públicos Essenciais), os serviços de comunicações eletrónicas são serviços públicos essenciais, merecendo, portanto, os utilizadores destes serviços particular proteção. De facto, de acordo com o artigo 3.º da referida Lei, o prestador de serviços públicos essenciais deve proceder de boa-fé e em conformidade com os ditames que decorram da natureza pública do serviço, tendo igualmente em conta a importância dos interesses dos utentes que se pretende proteger.

Com a publicação da Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, que aprova a nova Lei das Comunicações Eletrónicas, e que entrará em vigor em 14 de novembro no que respeita à maioria das normas legais nela estabelecidas, foi também salvaguardado o acesso, a um preço acessível, ao serviço de Internet de banda larga num local fixo e ao serviço de comunicação de voz num local fixo, com o objetivo de **prevenir o risco de exclusão social** e permitir a todos os cidadãos a participação plena na vida social e económica.

Dada a especial relevância de acesso ao serviço de Internet de banda larga para uma plena participação na sociedade, o Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, tinha já criado a tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga, atualmente em vigor (**Caixa 1**). Esta tarifa permite endereçar a acessibilidade tarifária de acesso a um serviço de comunicações eletrónicas considerado essencial para a participação na sociedade dos consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais. Assinala-se, no entanto, que, ainda nos primeiros meses de funcionamento, esta medida regista níveis de adesão relativamente reduzidos.

Atendendo adicionalmente a que a proporção de despesa em Portugal com serviços de comunicações eletrónicas é superior à maior parte dos países europeus e que os preços de retalho no país são elevados no contexto europeu (**Caixa 2**), esta Autoridade entende que existem razões económicas e sociais de relevo que não deverão deixar de ser devidamente ponderadas pelas empresas do sector no contexto de eventuais revisões dos

---

<sup>8</sup> Eurostat (2022). *Disposable income of households (with expenditure greater than zero) spent on essential goods and services by income quantiles - experimental statistics* [icw\_aff\_01]. Acedido em 07.10.2022.

preços dos serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público na transição para o ano 2023. Adicionalmente, nota-se que **acréscimos muito significativos das condições tarifárias são disruptivos para os consumidores** pelo que variações abruptas nos preços deverão ser evitadas. Neste âmbito, assume também particular relevância a comunicação e informação aos consumidores de ofertas menos onerosas ou mais adequadas. Adicionalmente, importa recordar algumas das regras de proteção de utilizadores que resultam da nova Lei das Comunicações Eletrónicas, aprovada pela Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto, designadamente:

- O artigo 133.º, de acordo com o qual as empresas que oferecem serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público<sup>9</sup> não podem exigir ao consumidor titular do contrato o pagamento de quaisquer encargos relacionados com o incumprimento do período de fidelização em caso (i) de alteração do local de residência permanente do consumidor, se a empresa não puder assegurar a prestação do serviço contratado ou equivalente na nova morada, (ii) de emigração do consumidor para país terceiro ou (iii) de perda de rendimento mensal disponível do consumidor em razão de desemprego motivado por despedimento da iniciativa do empregador por facto não imputável ao trabalhador ou de incapacidade para o trabalho, permanente ou temporária de duração superior a 60 dias;
- O artigo 137.º, que admite a suspensão temporária do contrato em caso de (i) perda do local onde os serviços são prestados, (ii) alteração de residência para fora do território nacional, (iii) ausência da residência motivada por cumprimento de pena de prisão, por incapacidade, doença prolongada ou estado de dependência de cuidados de terceiros ou (iv) situação de desemprego ou baixa médica, mantendo-se a suspensão durante o período pelo qual durar o respetivo motivo justificativo e caducando o contrato se esta se prolongar por mais de 180 dias;
- O n.º 3 do artigo 132.º, de acordo com o qual as empresas devem prestar informações aos utilizadores finais sobre os melhores preços pelo menos uma vez por ano;
- O artigo 128.º, que estabelece as regras que devem ser cumpridas pelas empresas em caso de incumprimento da obrigação de pagamento de faturas por consumidores, em particular a obrigação de concessão de um prazo adicional para

---

<sup>9</sup> Com exceção dos serviços de comunicações interpessoais independentes de números e dos serviços de transmissão utilizados para a prestação de serviços máquina a máquina.

pagamento de 30 dias e as obrigações de adequada informação do consumidor sobre as consequências do não pagamento e dos meios ao seu dispor para evitar a suspensão do serviço;

- A alínea c) do n.º 1 do artigo 122.º, nos termos da qual as faturas mensais dos serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público<sup>10</sup> devem incluir informação sobre a existência da tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga e a sua aplicação aos consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais, quando aplicável.

De notar que o cumprimento destas regras assume especial importância face ao atual contexto económico, pelo que a ANACOM **dedicará particular atenção à supervisão** das mesmas, após a sua entrada em vigor, nomeadamente a fim de garantir que não são imputados custos indevidos aos consumidores, devendo as empresas assegurar que os seus procedimentos, sistemas e equipas se encontram preparados para as implementar em devido tempo e com especial diligência.

---

<sup>10</sup> Com exceção dos serviços de comunicações interpessoais independentes de números e dos serviços de transmissão utilizados para a prestação de serviços máquina a máquina.

## Recomendação

No atual enquadramento de agravamento do custo de vida, a preocupação com a **acessibilidade tarifária** dos serviços públicos essenciais assume especial relevância em segmentos da população que não se esgotam nos enquadrados na medida de tarifa social de fornecimento de serviços de acesso à Internet em banda larga, já em vigor. Neste sentido, a ANACOM não pode deixar de **apelar àquela que considera ser uma das dimensões da responsabilidade social das empresas prestadoras** de serviços de comunicações eletrónicas, enquanto **serviços públicos essenciais**, no sentido de assegurar que, no âmbito das regras legais e contratuais aplicáveis, a política de preços é por estas endereçada com especial cuidado. Importa, pois, assegurar que o impacto de eventuais aumentos de preços para a generalidade das famílias, na excecional circunstância atual, é devidamente considerado aquando da definição dos preços a aplicar às respetivas ofertas serviços, bem como no contexto do aumento desses preços no âmbito de contratos já em execução.

Pelas razões acima apresentadas importa que as empresas do sector neste clima de incerteza, considerem em particular o impacto das suas políticas de preços sobre as famílias, que enfrentam um aumento do custo de vida sem precedentes na história económica recente. A este propósito refira-se que no contexto da pandemia COVID -19 foram determinadas medidas excecionais podendo as empresas do sector beneficiar da experiência adquirida nesse âmbito (**Caixa 3**).

Nas condições descritas, em cumprimento da atribuição da ANACOM de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e demais utilizadores finais, prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, bem como do objetivo de regulação relativo à defesa dos interesses dos cidadãos, previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, na redação em vigor<sup>11</sup>, para efeitos do qual a alínea b) do n.º 4 do mesmo artigo<sup>12</sup>, que incumbe esta Autoridade de assegurar um elevado nível de proteção dos consumidores no seu relacionamento com as empresas, e ao abrigo dos poderes resultantes da alínea b) do n.º 2 do artigo 9.º dos referidos Estatutos, a **ANACOM recomenda** às empresas prestadoras de serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, o seguinte:

<sup>11</sup> Que encontra paralelo na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.

<sup>12</sup> Que encontra paralelo na alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto.

1. **Assegurar que**, no âmbito das regras legais e contratuais aplicáveis, **eventuais aumentos de preços**, quer em tarifários disponíveis para novas adesões quer nos contratos em vigor, a ocorrerem nos próximos meses, **têm em devida consideração o contexto social e económico do país**, de forma a assegurar o efetivo acesso ao serviço por parte dos utilizadores finais a estes serviços;
2. **Não exigir o pagamento dos encargos** contratualmente previstos em caso de **denúncia antecipada** do contrato durante o período de fidelização **por consumidores que adiram a uma oferta de tarifa social de acesso à Internet em banda larga**;
3. **Promover a celebração de acordos com vista ao pagamento fracionado de faturas** em situações de dificuldade ou efetiva mora do assinante, com vista a evitar a suspensão e posterior resolução do contrato, nos termos do disposto no regime legal aplicável à suspensão de serviços a utilizadores finais que sejam consumidores, recomendando-se ainda que as prestações acordadas sejam de valor comportável pelo consumidor, atendendo à sua situação particular, bem como que sejam ponderadas, quando adequado, moratórias que permitam ao consumidor recuperar solvabilidade e capacidade de cumprimento das respetivas obrigações contratuais;
4. **Prever a redução contratual sem penalização**, particularmente para utilizadores finais que revelem estar em situação económica vulnerável, mesmo que não enquadrada nas situações legalmente previstas como fundamento para a suspensão temporária do contrato ou a sua resolução;
5. **Disponibilizar um serviço específico de aconselhamento tarifário**, através de canais de atendimento diversificados, que permita aos utilizadores finais obter informação sobre eventuais preços alternativos inferiores ou ofertas mais vantajosas e frugais, assegurando uma adequada formação das equipas de atendimento para prestarem este aconselhamento ou, se aplicável, encaminharem os utilizadores finais que o solicitem ou estejam em posição de dele beneficiarem

para canais de atendimento especialmente disponibilizados para este efeito<sup>13</sup>, e divulgando adequadamente os respetivos contactos em local visível nas páginas das empresas na Internet, bem como nas faturas mensais dos serviços e outros meios habitualmente utilizados na sua comunicação com os utilizadores finais;

6. **Promover a disponibilização de ofertas com configurações mais simples**, centradas nos atributos essenciais, que não incluam atributos ou serviços não valorizados pelos consumidores;
7. **Fomentar a atratividade de ofertas de serviços isolados (1P) e melhorar a sua divulgação e visibilidade**, tanto nos canais de comunicação digitais como nas lojas físicas onde se disponibilizem produtos da responsabilidade do prestador.

---

<sup>13</sup> Sem prejuízo do cumprimento da legislação em vigor, designadamente do Decreto-Lei n.º 134/2009, de 2 de junho, na redação em vigor, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços de promoção, informação e apoio aos consumidores e utentes através de centros telefónicos de relacionamento (*call centers*).



## Caixa 1

### Tarifa social de fornecimento de acesso à Internet

A Tarifa Social de acesso à Internet, criada pelo Decreto-Lei n.º 66/2021, de 30 de julho, permite aos consumidores com baixos rendimentos ou com necessidades sociais especiais aceder à Internet de banda larga a um preço reduzido.

São elegíveis para a tarifa social de acesso à Internet:

- beneficiários do complemento solidário para idosos;
- beneficiários do rendimento social de inserção;
- beneficiários de prestações de desemprego;
- beneficiários do abono de família;
- beneficiários da pensão social de velhice;
- beneficiários da pensão social de invalidez, do regime especial de proteção na invalidez ou do complemento da prestação social para inclusão;
- agregados familiares com rendimentos anuais até 5808 euros, acrescidos de 50% por cada elemento do agregado familiar que não disponha de qualquer rendimento, incluindo o próprio, até um limite de 10 pessoas;
- estudantes universitários deslocados, para estudar, noutros municípios do país que integrem os agregados familiares referidos no último ponto.

Nos termos da Portaria n.º 274-A/2021, de 20 de novembro, que regula o Decreto-Lei n.º 66/2021, esta tarifa social inclui um serviço de Internet de banda larga (fixa ou móvel) com velocidades mínimas de 12Mbps de *download* e 2Mbps de *upload* e inclui 15 GB de valor mínimo de tráfego mensal. Nos casos em que o limite de tráfego, de 15GB, é atingido, os prestadores devem obter o consentimento expresso e prévio do beneficiário de modo a poderem assegurar a prestação de tráfego adicional. A contratação de tráfego adicional deve estar disponível pelo mesmo preço e em condições idênticas às do inicial.

A Tarifa Social de Internet tem um preço mensal de 5 euros + IVA. Pode ainda ser cobrado pelo operador um valor máximo para a ativação do serviço e/ou equipamento de acesso de 21,45 euros + IVA. O beneficiário da oferta pode optar pelo pagamento integral deste valor na primeira fatura ou pelo pagamento faseado em 6, 12 ou 24 meses. Os preços estão em vigor entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2022.

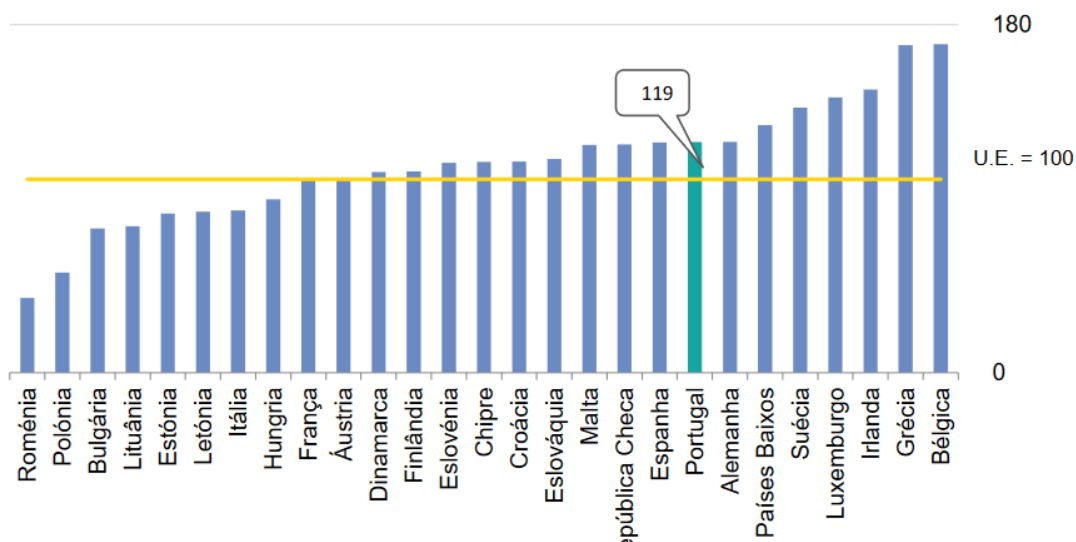
Não existe período de fidelização nesta oferta.

**Caixa 2**

**Preços e mercado das comunicações eletrónicas**

Os preços das comunicações em Portugal encontram-se significativamente acima da média europeia. De acordo com dados do Eurostat, em 2021, os preços estavam 19,3% acima da referida média e Portugal encontrava-se na 8.ª posição entre os países da UE com os preços de comunicações mais elevados. Nota-se que as comunicações incluem os serviços de telecomunicações, os serviços postais e os equipamentos de telecomunicações.

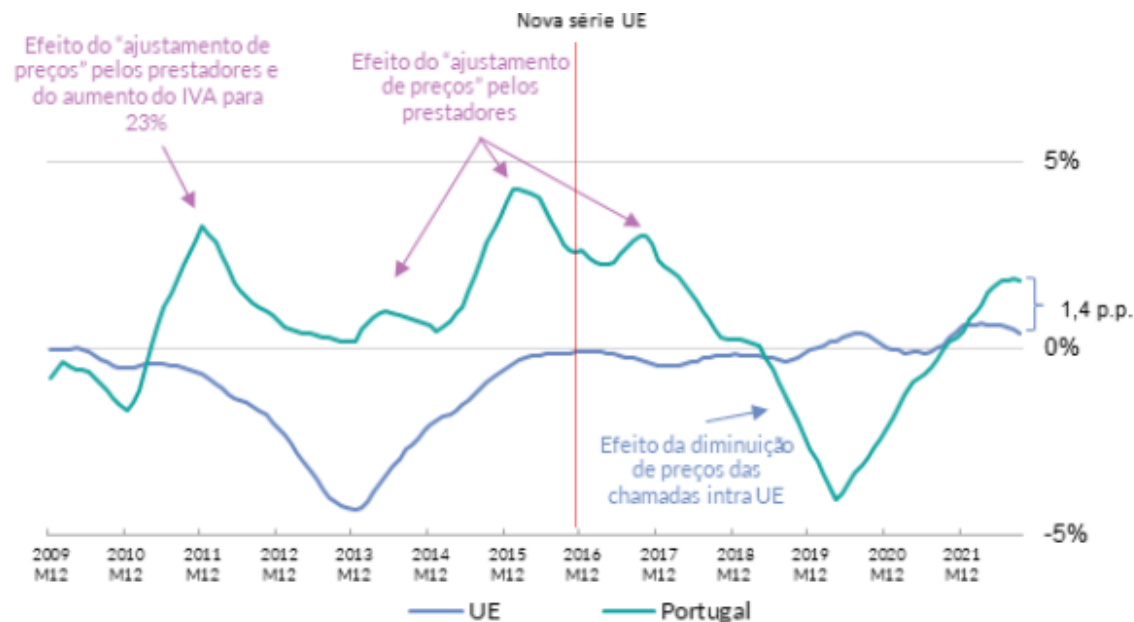
**Figura - Níveis de preços no consumo das comunicações na UE em 2021**



Unidade: índice (UE = 100) Fonte: EUROSTAT

A evolução dos preços registada no decurso de 2022 não está a contribuir para o estreitamento dessa diferença. De acordo com o Eurostat, em setembro de 2022, a taxa de variação média dos últimos 12 meses dos preços dos serviços de telecomunicações em Portugal foi 1,4 p.p. superior à média da UE, sendo Portugal o 6.º país com a variação de preços mais elevada (ou o 22.º país com a variação mais baixa).

Figura - Taxa de variação média dos últimos doze meses - preços das telecomunicações: Portugal vs UE



Unidade: %

Fonte: ANACOM, com base nos dados do Eurostat

Nota 1: A partir da publicação, pelo Eurostat, no dia 25 de fevereiro de 2016, dos dados referentes a janeiro de 2016, o ano de referência da série do IHPC foi alterado de 2005 para 2015. Poderão existir diferenças nas séries devido ao efeito dos arredondamentos.

Nota 2: Os preços das telecomunicações da UE a partir de dezembro de 2016 diferem do publicado anteriormente devido a alterações efetuadas pelo Eurostat. A informação até novembro de 2016 foi recolhida no dia 16 de março de 2018. A informação a partir de dezembro de 2016 foi recolhida no dia 16 de setembro de 2022.

Para além dos elevados preços das comunicações, a atual dinâmica de mercado, que privilegia as ofertas em pacotes e que se caracteriza pela existência de períodos de fidelização, geralmente de 24 meses, pode dificultar, ou mesmo impossibilitar, alterações na composição da despesa em comunicações em resposta ao aumento do custo de vida.

Com efeito, o facto de os prestadores de serviços de comunicações eletrónicas não promoverem ofertas isoladas a preços competitivos, resulta na adesão pelos consumidores a ofertas maioritariamente em pacote que muitas vezes incluem no seu preço serviços que o consumidor poderá até não valorizar. Acresce que o serviço de televisão digital terrestre (TDT), sendo potencialmente substituto do serviço de televisão por subscrição, essa substituição, no entanto, não se afigura atrativa. Apesar da sua gratuitidade, a TDT continua a disponibilizar até à data um conjunto reduzido de canais por comparação com o que sucede em outros países europeus. Ademais, a diferença de preços entre as ofertas com e sem este serviço são reduzidas (por exemplo, a

diferença máxima entre o preço mínimo de uma oferta de banda larga fixa e o preço de uma oferta conjunta de banda larga fixa e de televisão por subscrição é no máximo €6,00<sup>14</sup> (com IVA).

No que concerne às ofertas de produtos isolados, nota-se que o relatório ofertas residenciais individualizadas<sup>15</sup> conclui que: i) estas são relativamente escassas (comparando com as ofertas em pacote e também, nalguns casos, no quadro internacional; ii) nem todos os prestadores disponibilizam um leque completo de soluções para todos os serviços fixos considerados individualmente; iii) as mensalidades mínima são caras quando comparadas com as soluções em pacote; e iv) as ofertas de serviços isolados, com exceção das ofertas moveis, têm uma qualidade inferior face às ofertas em pacote.

### **Caixa 3**

#### **Moratórias no contexto da pandemia**

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56-B/2021, de 7 de julho, com a redação que resultou do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 70-A/2021, de 6 de agosto, estabeleceu medidas excepcionais e temporárias de resposta à pandemia de COVID-19 no que respeita à garantia de acesso aos serviços de comunicações eletrónicas, nomeadamente:

- proibiu a suspensão do fornecimento dos serviços de comunicações eletrónicas nos casos de desemprego, quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20%, ou infeção por COVID-19;
- concedeu aos consumidores que se encontravam em situação de desemprego ou que sofreram uma quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20%, o direito de cessar unilateralmente os contratos de telecomunicações ou suspender temporariamente os contratos de telecomunicações;

<sup>14</sup> Cálculo ANACOM com base na mensalidade mínima por tipo de oferta – setembro 2022. Informação disponível na publicação Relatório Mensal – Evolução dos preços das telecomunicações, setembro 2022.

<sup>15</sup> ANACOM (2021). Ofertas residenciais individualizadas – disponibilidade, mensalidade e atributos, abril 2021. Disponível em:

[https://www.anacom.pt/streaming/Ofertas\\_residenciais\\_1P\\_v20210412.pdf?contentId=1614181&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/Ofertas_residenciais_1P_v20210412.pdf?contentId=1614181&field=ATTACHED_FILE).

- no caso de existirem valores em dívida na sequência da não suspensão do serviço, o artigo acima citado previa ainda que fosse acordado entre fornecedor e cliente um plano de pagamentos adequado aos rendimentos do cliente.