

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



Deliberação

5/OUT-TV/2012

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Auditoria à empresa concessionária do serviço público de
televisão, RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente a
2010**

Lisboa

27 de junho de 2012

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 5/OUT-TV/2012

Assunto: Auditoria à empresa concessionária do serviço público de televisão, RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., referente a 2010

I. Introdução

1. O Conselho Regulador da ERC, nos termos do artigo 24.º, n.º 3, alínea n), dos seus Estatutos, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, tem obrigação de *“promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão”*.
2. Em execução desta tarefa, foi adjudicada à Moore Stephens & Associados, SROC, S.A., a realização de tal auditoria, com o objetivo de proceder à verificação do cumprimento das obrigações impostas pelo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, celebrado em 25 de março de 2008 (doravante, CCSPTv), bem como do previsto no Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, de 25 de março de 2008, e, ainda, do cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, assinado em 21 de agosto de 2003. Compreendendo, em concreto, elementos que permitam aferir do cumprimento das obrigações de serviço público impostas à Concessionária, bem como da transparência e proporcionalidade dos fluxos com elas relacionadas, atendendo, nomeadamente, ao previsto nas cláusulas 24.ª, 25.ª e 29.ª do CCSPTv.
3. Ficou estabelecido que a auditoria não compreenderia a análise de programação, entendida esta como análise e monitorização sistemática de conteúdos de

programação, dado tratar-se de matéria objeto de verificação própria pela ERC e detalhadamente explanada no seu Relatório de Regulação referente ao ano de 2010.

II. Relatório da Auditoria – MOORE STEPHENS - SROC, S.A.

4. Do trabalho desenvolvido pelos auditores, e conforme resulta do relatório apresentado, anexo à presente Deliberação e que constitui parte integrante da mesma, conclui-se que não foram apurados elementos no sentido do não cumprimento das obrigações decorrentes do contrato celebrado com o Estado.
5. Na ótica da auditoria, são de evidenciar os seguintes aspetos:
 - 5.1. Dado não se encontrarem expressamente definidos objetivos quantitativos mínimos no que respeita às obrigações específicas do serviço de programas de âmbito internacional especialmente dirigido aos países de língua portuguesa, RTP África (cfr. Cláus. 11.^a, n.º 7 e seg.), do serviço temático informativo, RTP N (cfr. Cláus. 13.^a), e do serviço histórico e documental, RTP Memória (cfr. Cláus. 14.^a), bem como às obrigações estabelecidas nas Cláusulas 15.^a a 22.^a do CCSPTv, encontram-se as conclusões da auditoria condicionadas, no que a estes aspetos se refere, pelo carácter subjetivo implícito na sua apreciação.
 - 5.2. Foram detetados alguns desvios relativamente aos mínimos estabelecidos pelo CCSPTv, para exibição de determinados géneros de programas, de acordo com o previsto nas Cláusulas 9.^a a 12.^a do Contrato, no que se refere a:
 - 5.2.1. Espaços regulares sobre a atividade política nacional, que tenham em conta a pluralidade e a representatividade dos partidos políticos com assento nas instituições parlamentares a emitir pelo serviço de programas RTP1;
 - 5.2.2. Espaços regulares da responsabilidade do provedor do telespetador a emitir pelo serviço de programas RTP1;
 - 5.2.3. Espaços regulares dedicados ao ensino à distância a emitir pelo serviço de programas RTP2;

- 5.3.** Quanto ao cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, registou-se o incumprimento da obrigação de emitir, pelo menos, 10 horas semanais de programas dos géneros de ficção e documentários com legendagem através de teletexto.
- 5.4.** Foi, ainda, registada a inexistência de um procedimento de controlo e cobrança da contribuição para o audiovisual que permita comprovar que as receitas registadas correspondem ao efetivo universo de consumidores, situação já verificada em anos transatos.
- 5.5.** Quanto à avaliação do equilíbrio de exploração, os auditores puderam constatar que o custo líquido de serviço público não excedeu o limite dos 240.000 mil euros previsto no Acordo de Reestruturação Financeira, tendo-se verificado um desvio favorável ao operador de serviço público de 21.451 mil euros.
- 5.6.** No que se refere à contribuição audiovisual (CAV), será de salientar que a diferença acumulada entre o valor orçamentado e o real, em 31 de dezembro de 2010, das receitas, é favorável à RTP no valor de 3.202 euros.
- 5.7.** De salientar, ainda, o cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 1º da Lei do Financiamento do Serviço Público de Radiodifusão e de Televisão, e a respetiva afetação da totalidade das receitas de publicidade comercial da RTP1 ao serviço da dívida consolidada.
- 5.8.** Relativamente à aquisição de fatores de produção ou formação dos proveitos comerciais durante o ano de 2010, nada chegou ao conhecimento dos auditores que os levasse a concluir quanto à inconformidade da atuação do operador concessionário de serviço público de televisão com as melhores práticas de mercado.
- 5.9.** Sublinha-se o observado, relativamente a 2008 e 2009, no que concerne aos proveitos relativos à distribuição dos serviços de programas da RTP, por cabo ou satélite, valor esse calculado com base no número de utilizadores que subscrevem tais serviços, relativamente ao qual se concluiu que não existe um procedimento que permita a validação do valor comunicado pelos distribuidores e sua correspondência ao universo de utilizadores.

6. Sem prejuízo das observações atrás enunciadas, conclui a Moore Stephens, SROC, S.A., que:
- 6.1. Não foram identificadas situações que sustentem uma conclusão de incumprimento das obrigações de serviço público pela RTP, impostas pelos contratos de concessão celebrados com o Estado, relativamente ao ano de 2010;
 - 6.2. Não foram apuradas situações que indiciem o incumprimento das obrigações do CCSPTV relativamente à proporcionalidade dos fluxos financeiros associados à sua execução, nada tendo chegado ao conhecimento dos auditores que leve a concluir pela inconformidade da atuação da RTP com as boas práticas de mercado na aquisição de fatores de produção e na formação dos proveitos comerciais.

III. Relatório de Regulação de 2010 – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

7. Simultaneamente com o Relatório da auditoria, foi remetido à RTP o Relatório de Regulação de 2010¹, incluindo, nomeadamente, o respetivo Sumário Executivo.
8. Do Relatório de Regulação de 2010 sobressaem as seguintes conclusões, sem prejuízo das demais ali elencadas e que aqui se têm por incluídas e integralmente reproduzidas:
- 8.1. No que respeita ao pluralismo e diversidade na programação, manteve-se em 2010 a tendência já anteriormente assinalada, por parte do serviço de programas RTP1, relativamente à escassez de programação dirigida a públicos infantis/juvenis, a qual é emitida quase na sua totalidade apenas ao fim de semana. Pese embora o CCSPTV não quantifique para o primeiro serviço de programas a frequência mínima de emissão de espaços de programação destinados ao público infantojuvenil, entende o Conselho Regulador que a diversidade da programação deverá contemplar a emissão regular deste género

¹ Cfr. <http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao2010>

na RTP1, à semelhança do que já sucede na RTP2, onde a programação infantil/juvenil se destaca notoriamente.

- 8.2. Ainda no que respeita à diversidade de géneros incluídos na grelha da RTP1, entende-se que em 2010 o operador deveria ter dado maior relevo a programas *culturais/conhecimento* aí inseridos.
- 8.3. Da análise das grelhas de programação do primeiro e segundo canais do serviço público sai evidenciada a adoção de uma lógica de complementaridade a conduzir as suas opções de programação, designadamente quanto à exibição de programas de programas infantis/juvenis e culturais/conhecimento.
- 8.4. Em 2010 persistiu, igualmente, a ausência de uma clara diferenciação do primeiro serviço de programas do operador público relativamente aos privados, em sede de análise do pluralismo e diversidade na informação, tanto quanto aos *temas*, como quanto aos *protagonistas* ou às *fontes* de informação mais presentes nos principais blocos informativos dos três principais serviços de programas de acesso livre (SIC, TVI e RTP1).
- 8.5. É de referir que o operador público (RTP1 e RTP2) é quem mais contribui para a exibição de conteúdos especificamente vocacionados para a promoção da diversidade e dos interesses dos grupos minoritários, sendo que a RTP2 é quem oferece maior diversidade de programas desta categoria.
- 8.6. No que se refere às obrigações institucionais previstas na cláusula 15^a do CCSPTv, declaram os auditores que de nada tomaram conhecimento que lhes permita concluir pelo não cumprimento das obrigações aí referidas.

IV. Audiência de interessados – Rádio e Televisão de Portugal, S.A.

9. Nos termos do Projeto de Deliberação, de 26 de abril de 2012, foi realizada a audiência de interessados em sede de preparação de Deliberação final, tendo a RTP prestado os esclarecimentos tidos por convenientes, a 21 de maio de 2012, conforme documentos constantes do processo, considerando que “*globalmente, foi efetuada uma análise adequada dos elementos auditados*”.

10. Na sua pronúncia a RTP evidenciou algumas questões, no que se refere ao Relatório da auditoria e Relatório de Regulação de 2010, as quais aqui se reproduzem (em síntese):

10.1. No que se refere aos desvios detetados pelos auditores, relativamente aos mínimos estabelecidos pelo CCSPTv, no que se refere à exibição dos espaços da responsabilidade do provedor do telespetador, a RTP evidencia que estes foram, *“(...) em último termo originados, no ano em causa, pelo arrastamento do processo de designação do provedor que, pelas suas vicissitudes processuais, não pode ser imputado à RTP”*, acrescenta que *“(...) tais desvios não resultaram de qualquer obstáculo ao exercício das competências do provedor (...)”*, uma vez que a *“(...) cooperação [exigida à RTP relativamente ao provedor] nunca foi, na circunstância, posta em causa (...)”*.

10.2. No que se refere aos desvios detetados pelos auditores, relativamente aos mínimos estabelecidos pelo CCSPTv, no que se refere aos espaços regulares dedicados ao ensino à distância a emitir pela RTP2, a RTP evidencia que *“(...) tal se deveu ao ritmo próprio do ano letivo, que impõe períodos de férias quer aos alunos quer aos professores da Universidade Aberta, o que originou a sua não exibição nesses mesmos períodos de férias”*.

10.3. No que respeita ao registo das receitas da Contribuição Audiovisual, a RTP evidencia que *“(...) ciente da necessidade de melhorar a informação prestada, a RTP celebrou em 2009 e 2010, protocolos com as principais distribuidoras e comercializadoras mediante os quais a informação prestada já permite um maior controlo (...)”*, sendo que, em caso de dúvida, pode *“(...) a RTP apela[r] à Inspeção Geral de Finanças para realizar uma auditoria ao distribuidor ou comercializador (...)”*.

10.4. Quanto à conclusão inserida no Relatório de Regulação de 2010 relativa à necessidade de uma difusão regular de programação dirigida a públicos infante/juvenis na RTP1, *“(...) a RTP contesta quer a falta de difusão regular (tais programas são na verdade transmitidos ao fim de semana) quer a necessidade de a RTP1 proceder “à semelhança” da RTP2”*. Esclarece que *“(...) o próprio CCSPTV assume claramente uma lógica de*

complementaridade entre os serviços de programas da concessionária na prestação do serviço público (...)” e que “(...) resulta claramente do processo de elaboração do CCSPTV a importância de preservar a esfera de autonomia do operador de serviço público no modo como desempenha a sua missão, razão pela qual não foram quantificadas algumas das obrigações de serviço público ali previstas”.

10.5. Quanto à conclusão inserida no Relatório de Regulação de 2010 relativa à diversidade de géneros incluídos em grelha na RTP1, nomeadamente quanto aos programas *culturais/conhecimento*, “(...) a RTP sublinha que, sobretudo quando se analisam programas culturais, não devem ser utilizadas balizas classificativas que de alguma maneira espartilhem conteúdos em escassos géneros”.

10.6. No que se refere, em sede de pluralismo e diversidade na informação, a uma ausência de distinção clara entre a RTP1 e os operadores privados, a RTP contesta, alegando que tal como a RTP, “(...) também os serviços de programas generalistas de âmbito nacional dos operadores privados estão constitucional e legalmente sujeitos à observação do pluralismo (...)”, pelo que, acrescenta, “(...) seria desejável que a ERC, para apontar uma conclusão como a acima anunciada, definisse em primeiro lugar os patamares mínimos de suficiência ou insuficiência nesta matéria (...)”.

V. Análise dos argumentos aduzidos em sede de audiência de interessados – Relatório de Regulação de 2010

11. No que respeita ao pluralismo e diversidade de programação, a RTP vem contestar, em sede de audiência de interessados, o alerta do Conselho Regulador para a necessidade de as grelhas da RTP1 contemplarem a emissão regular de conteúdos dirigidos a públicos infantojuvenis. Ora, como bem foi referido no mesmo ponto do projeto de deliberação, trata-se de uma sugestão do Conselho Regulador, salvaguardando que o CCSPTV não quantifica a frequência mínima para a emissão destes conteúdos no primeiro serviço de programas da RTP. O que o Conselho

Regulador entende é que a emissão deste tipo de conteúdos poderá sofrer um reequilíbrio quantitativo nas grelhas de ambos os serviços de programas do operador público, uma vez que se assiste a uma polarização da programação infantil-juvenil, em 2010: de segunda a sexta-feira ocorre exclusivamente na RTP2 e nos fins de semana surge quase totalmente na RTP1.

12. Note-se, neste ponto particular, a complementaridade de programação existente entre os dois serviços de programas da RTP, uma vez que a RTP2 apresenta uma oferta diária, à exceção dos fins de semana, de cerca de 9 horas de programação dedicadas a este público específico. Esta complementaridade é também salvaguardada no projeto de deliberação contestado pela RTP (Cf. ponto 8.3). Em números totais, de acordo com os parâmetros aplicados pela ERC, verifica-se que, em 2010, a RTP1 emitiu 152 horas de programação *infantil/juvenil*, face às 2528 horas da RTP2.
13. A mesma linha de argumentação pode ser utilizada relativamente aos programas *culturais/conhecimento*. Refira-se que a RTP1 emitira, em 2010, 386 horas de programas classificados como *culturais/conhecimento*, enquanto a RTP2 emitiu 1940 horas deste tipo de conteúdos.
14. Em suma, não existe, por parte do Conselho Regulador, uma verificação de incumprimento do disposto no CCSPTV nas matérias referidas, mas apenas uma observação relativamente à composição das grelhas dos dois serviços de programas generalistas do operador de serviço público, no sentido de encontrar um equilíbrio interno na programação de cada um dos canais, sem negligenciar o equilíbrio externo, ou seja, a complementaridade na oferta de conteúdos do conjunto RTP1 e RTP2.
15. Em resposta ao ponto 8.4. do Projeto de Deliberação remetido à RTP pelo Conselho Regulador da ERC, onde se refere a ausência de uma clara diferenciação da RTP1 face aos operadores privados em matéria de pluralismo e diversidade de *temas*,

protagonistas e *fontes* de informação nos noticiários de horário nobre, a concessionária de serviço público contesta a referida conclusão, apontando a ausência de patamares mínimo estabelecidos que permitam avaliar o incumprimento das obrigações mencionadas.

16. Ora, deve sublinhar-se que, relativamente à conclusão constante do Projeto de Deliberação, a ERC não aponta qualquer incumprimento ou insuficiência à RTP1 em matéria de pluralismo e diversidade dos *temas*, *protagonistas* e *fontes* na informação mais frequentes, limitando-se a identificar a ausência de diferenciação da informação de horário nobre da concessionária de serviço público face aos operadores privados, como se pode constatar: “Em 2010 persistiu, igualmente, a ausência de uma clara diferenciação do primeiro serviço de programas do operador público relativamente aos privados, em sede de análise do pluralismo e diversidade na informação, tanto quanto aos *temas*, como quanto aos *protagonistas* ou às *fontes* de informação mais presentes nos principais blocos informativos dos três principais serviços de programas de acesso livre (SIC, TVI e RTP1).”.
17. Considerando a análise *temática* constante do Relatório de Regulação de 2010 (pág. 91), a informação de horário nobre da RTP1 apresenta como *temas* mais frequentes a *política nacional*, a *ordem interna* e o *desporto*, ocupando cerca de metade dos conteúdos informativos, à semelhança do que acontece com os operadores privados SIC e TVI. Sublinhe-se ainda o facto desta tendência se manter desde 2008 nos três operadores referidos. Para além disso, a ausência de diferenciação entre a RTP1 e os operadores privados é também patente, desde 2008, na escassa atenção dedicada a alguns *temas* como: *educação*, *defesa*, *grupos minoritários* e *população*.
18. Atentando à análise de *fontes* de informação e dos *protagonistas* realizada no Relatório de Regulação de 2010 (pág. 103 e 111), verifica-se a mesma constância desde 2008 das categorias mais presentes acima mencionadas, às quais se somam as *fontes* e os *protagonistas* da *sociedade*, tal como se verifica na informação de horário nobre dos operadores privados. De igual modo, regista a RTP1, assim como

a SIC e TVI, parco recurso a *fontes* de informação e *atores* provenientes da *defesa*, *população*, *ambiente* e *grupos minoritários*.

19. Apontando ainda a RTP a ausência de patamares mínimos indicados pela ERC para a observância do pluralismo e diversidade nas matérias supramencionadas, note-se que nem o Relatório de Regulação de 2010 nem o Projeto de Deliberação em questão referem a necessidade da RTP1 atingir patamares quantitativos para assegurar o pluralismo e diversidade na sua informação de horário nobre, apontando antes o mimetismo observado nas análises que mantém uma constância entre 2008 e 2010, contribuindo assim para a referida ausência de diferenciação clara entre os operadores.

VI. Deliberação

1. O Conselho Regulador da ERC, nos termos do artigo 24.º, n.º 3, alínea n), dos seus Estatutos, tem obrigação de *“promover a realização e a posterior publicação integral das auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão”*.
2. Ao selecionar, para o efeito, a Moore Stephens & Associados, SROC, S.A., o Conselho Regulador estabeleceu que a auditoria externa não compreenderia a análise de programação, entendida esta como análise e monitorização sistemática de conteúdos de programação, dado tratar-se de matéria objeto de verificação própria pela ERC e detalhadamente explanada no seu Relatório de Regulação referente ao ano de 2010.
3. O Conselho Regulador, face às conclusões da auditoria efetuada e do Relatório de Regulação, sublinha a necessidade de o operador de serviço público assegurar a diversidade de oferta de géneros programáticos a que está contratual e legalmente obrigado, nomeadamente ao nível dos programas infantis/juvenis e culturais/conhecimento; refira-se que a presente indicação genérica remete para a necessidade de o operador de serviço público equilibrar a diversidade da oferta televisiva em ambos os serviços de programas, encarando a complementaridade,

não como um seccionamento de *géneros*, por serviço de programas, mas antes como o equilíbrio quantitativo de conteúdos de cada *género* em cada um dos serviços de programas.

4. O Conselho Regulador sublinha, ainda, a necessidade de o operador de serviço público assegurar o cumprimento do Protocolo celebrado entre os três operadores de televisão hertziana terrestre, no que respeita à obrigação de emitir, pelo menos, 10 horas semanais de programas dos géneros de ficção e documentários com legendagem através de teletexto.
5. Alerta, também, para as recomendações formuladas pela entidade auditora, no sentido da criação de procedimentos de controlo e cobrança da contribuição para o audiovisual.
6. Apesar disso, e em síntese conclusiva, não deixa de verificar que, no tocante à adequação dos fluxos financeiros associados à execução do CCSPTv, respeito pelas melhores práticas de mercado na aquisição de fatores de produção e na formação dos proveitos comerciais, e cumprimento das obrigações de serviço público definidas pelo CCSPTv, não foram identificados, pelos auditores, elementos que revelem desrespeito, em 2010, das obrigações mínimas impostas à RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S.A., em todos os aspetos materialmente relevantes.

Lisboa, 27 de junho de 2012

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro
Rui Gomes