



ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Deliberação

ERC/2023/123 (Parecer)

Pronúncia da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social quanto ao sentido provável de Decisão da ANACOM, de fevereiro de 2023, sobre a Renovação do Direito de Utilização do Espectro de Radiofrequências atribuído à MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. para o Serviço de Radiodifusão Televisiva Digital Terrestre associado ao Multiplexer A

Lisboa
27 de março de 2023

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação ERC/2023/123 (Parecer)

Assunto: Pronúncia da ERC — Entidade Reguladora para a Comunicação Social quanto ao sentido provável de Decisão da ANACOM, de fevereiro de 2023, sobre a Renovação do Direito de Utilização do Espectro de Radiofrequências atribuído à MEO — Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. para o Serviço de Radiodifusão Televisiva Digital Terrestre associado ao Multiplexer A

I. Enquadramento

Enquanto titular do Direito de Utilização de Frequências (DUF) para a exploração do Multiplexer A, que reúne a oferta gratuita de Televisão Digital Terrestre (TDT) em Portugal, a MEO — Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (MEO) requereu à ANACOM, em 6 de dezembro de 2022, a renovação dessa licença, cujo termo ocorrerá em 9 de dezembro de 2023.

Não obstante o processo de adoção da TDT em Portugal ter ficado muito aquém do inicialmente previsto, com um nível de oferta de serviços de programas substancialmente abaixo do que se verifica nos outros países da União Europeia, incluindo no que se refere aos serviços de acesso livre (gratuito) para toda a população, a verdade é que, independentemente das causas desse fracasso ou da análise quanto a uma eventual expansão da oferta de Televisão Digital Terrestre (TDT), há ainda hoje segmentos significativos da população, sobretudo os de mais baixos recursos financeiros, que dependem deste serviço para aceder a formação, informação e entretenimento através da televisão.

De facto, mesmo dispondo inicialmente de apenas 4 serviços de programas generalistas nacionais (RTP1, RTP2, SIC e TVI), aos quais se juntaram, em 2012, o chamado Canal Parlamento (ARTV) e, em 2016, os serviços de programas do serviço público RTP Memória e RTP3 – encontrando-se ainda sem execução a decisão de adicionar os serviços de programas

RTP África e um novo “canal” de conhecimento de serviço público, tal como dispõe a Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2021, de 5 de janeiro –, a TDT, ainda em 2022, foi, de acordo com dados da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, utilizada por 38,6% das famílias portuguesas, 9% das quais em exclusivo.

Mesmo num cenário de grande disseminação da oferta e de amplo acesso a serviços de *media* por subscrição, o serviço gratuito de televisão, hoje assente na TDT, continua a ser fundamental para assegurar os princípios da universalidade e da coesão social através da televisão. No novo contexto – ou “desordem” – comunicacional, tudo aconselha a que o poder político venha a equacionar o alargamento de uma oferta audiovisual de qualidade em sinal aberto, sendo que a sua oferta através do espectro radioelétrico e das infraestruturas já instaladas no âmbito da TDT tem a inegável vantagem de propiciar o serviço a toda a população.

II. Do pedido de renovação

Sem prejuízo do que fica dito, compete agora avaliar, apenas e só, embora sem perder de vista a necessidade de definir um quadro geral para a oferta audiovisual e multimédia em aberto que beneficie toda a população, a questão da eventual renovação do direito de utilização de frequências para a prestação do serviço de TDT nos termos em que atualmente ocorre.

A MEO faz depender o pedido de renovação da licença para a exploração do MUX A e da concomitante oferta gratuita de TDT hoje existente em Portugal de cinco circunstâncias, considerando fundamental que uma renovação do seu direito de utilização «tenha subjacente a garantia de salvaguarda da sua posição jurídica, económica e financeira, assegurando-se, para o novo período de duração do DUF, a necessária previsibilidade e estabilidade das condições de prestação do serviço, razão pela qual [entendeu] efetuar um pedido de renovação do DUF TDT sujeito a determinados pressupostos».

1. O primeiro de tais pressupostos é que o direito de utilização seja renovado por apenas sete anos (e não por igual período de 15 anos), passando a vigorar de 10 de dezembro de 2023 a 10 de dezembro de 2030. A requerente considera este prazo adequado para

cumprir «o desiderato de interesse público subjacente à prestação deste serviço» e para que «se proporcione o período necessário para analisar e decidir sobre o modelo de acesso à televisão gratuito no futuro, também em função das decisões que forem tomadas quanto à faixa UHF».

A ANACOM, no âmbito das suas competências e no quadro normativo aplicável, considera não só possível que o pedido de renovação se faça por prazo diferente do inicialmente concedido como deter a flexibilidade necessária para fixar um diverso prazo de renovação.

Sem colocar em causa tais faculdades, a ERC deve registar que a ANACOM está obrigada, na ponderação subjacente à sua decisão, a ter em conta o interesse público nas suas diversas dimensões, equacionando a proteção do desenvolvimento económico, da concorrência e das pessoas, enquanto consumidores e como cidadãos.

Deste modo, estando em causa, pelo menos, a garantia da oferta gratuita de televisão a toda a população, e do valor estruturante que lhe subjaz, quer em termos culturais quer do ponto de vista da preservação e da não degradação do sistema democrático, atenta a necessidade de promover a formação da opinião pública com base nos princípios constitucionais da independência, do pluralismo e da responsabilidade social, a ANACOM encontra-se especialmente obrigada a valorar a manutenção e a ampliação de serviços de comunicação social diversificados, incluindo um serviço público de *media*, através do espectro radioelétrico, isto é, com amplíssima difusão para toda a população.

A este propósito, cumpre referir que a ponderação efetuada pela ANACOM relativamente à gestão internacional do espectro de radiofrequências, designadamente a leitura que faz da Decisão (UE) 2017/899 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017 (Decisão (UE) 2017/899), parece assentar mais num conveniente *princípio de incerteza* do que no efetivamente consagrado **princípio de garantia da prestação de um serviço que é**, no atual cenário de descaracterização da informação difundida por serviços não regulados, **absolutamente crucial numa democracia**.

A ERC não partilha, neste particular, daquele que aparenta ser o entendimento da ANACOM relativamente à Decisão acima mencionada. Na verdade, quando esta diz que:

«Os Estados-Membros asseguram, pelo menos até 2030, a disponibilização da faixa de frequências 470-694 MHz (sub-700 MHz) para a prestação de serviços terrestres de radiodifusão, incluindo a televisão de acesso livre [...] com base nas necessidades nacionais, tendo em conta o princípio da neutralidade tecnológica. Os Estados-Membros asseguram que qualquer outra utilização da faixa de frequências sub-700 MHz no seu território seja compatível com as necessidades nacionais de radiodifusão no seu Estado-Membro [...]»,

não está a desalojar antecipadamente dessa faixa os serviços de radiodifusão, mas sim a estabelecer uma referência temporal para a redefinição da ocupação da faixa dos 470-694 MHz, permitindo avaliar os cenários possíveis após 2030. Deste modo, a afirmação de que «neste contexto, poderia, no limite, ser ponderada uma renovação num prazo inferior ao solicitado pela MEO, antecipando a possibilidade de utilização deste espectro para outros serviços antes de 2030», como forma de legitimar uma prorrogação do DUF apenas até 2030, ou seja, abaixo do prazo expectável, não passa de um mero exercício de retórica, profundamente alheado do interesse público.

A ERC não se opõe, bem entendido, e teria o direito de o fazer na perspetiva da salvaguarda da prestação de serviços de comunicação social por via digital através do espectro radioelétrico, a que o prazo do DUF (ou, como agora redesignado, DUER) seja renovado apenas por 7 anos, coincidindo tal data com o final do ano de 2030, ano a partir do qual poderão concretizar-se decisões relevantes em matéria de utilização do espectro.

O que a ERC não pode dispensar, na defesa dos princípios da independência e do pluralismo da comunicação social, e por respeitar e valorar os princípios legais complementares que regem a prestação do serviço público neste domínio (quais sejam, o princípio da universalidade e da coesão nacional, da diversificação, da qualidade e da indivisibilidade da programação, do pluralismo e do rigor, isenção e independência da informação, bem como o princípio da inovação), **é que a prestação de serviços de *media* (e não só de televisão) em aberto para toda a população seja objeto de uma análise informada, estruturada e participada, tendo necessariamente como referência as**

melhores práticas internacionais que possa abrir portas à sua evolução e ao seu desenvolvimento.

Apenas deste modo se poderá definir uma política pública que, **aprendendo com os clamorosos erros do passado** (afirmação de um modelo monopolista, deserção da operação paga, com o beneplácito do regulador, por parte da MEO, péssima escolha do tipo de rede (SFN), complacência regulatória na operacionalização do preço do serviço grossista e no (in) cumprimento dos níveis de qualidade da prestação do serviço aos cidadãos), **satisfaça, numa sociedade democrática, de forma doravante aceitável, os interesses dos cidadãos.**

2. A MEO refere, no seu requerimento, que «o presente pedido de renovação também pressupõe que a tecnologia atualmente utilizada para a prestação do serviço de TDT (ou seja, DVB-T e MPEG4) se mantenha inalterada durante todo o período de renovação do DUF TDT, já que qualquer alteração tecnológica, nesta fase, e tendo em vista o período de renovação proposto, implicaria um novo projeto, com custos desproporcionais e um novo processo de migração [...]».

A ERC concorda que, atentas as opções efetuadas pela ANACOM aquando da preparação do último processo de migração de frequências por parte dos serviços de televisão digital terrestre, bem descritas no sentido provável de decisão em análise, a imposição ao incumbente da alteração da tecnologia utilizada (de DVB-T para DVB-T2 e de MPEG-4 para HEVC), mostrar-se-ia desproporcional num cenário de renovação do DUF a sete anos, atentos os avultados investimentos que representaria e a escassa margem de retorno do investimento que eventualmente teria. **Tal não seria evidentemente assim se o cenário de evolução do serviço de TDT tivesse entretanto sido delineado no sentido de ampliar ou qualificar a oferta atual**, com os ganhos ao nível da própria gestão do espectro e da prestação do serviço. A ERC desconhece, no entanto, o resultado da última iniciativa governamental relativa à evolução do serviço de TDT, um estudo que aparentemente permanece inédito e que, a bem da transparência, seria útil partilhar com a população.

Deste modo, sem prejuízo da urgente necessidade de se **redefinir a estratégia política para a TDT ou para outra forma ampla de disponibilização de serviços de *media*, gratuitos e pagos, para toda a população**, assente, por conseguinte, nos princípios da universalidade, da coesão social, da diversificação e da qualificação da oferta, da independência e do pluralismo, não se considera desadequada, no âmbito da renovação, para um relativamente breve período de tempo, de um Direito de Utilização de Frequências, a solução requerida pela MEO e propugnada pela ANACOM.

3. A MEO afirma que o seu pedido de renovação «pressupõe igualmente que sejam iniciados e concluídos, pelas entidades competentes, os procedimentos necessários para potenciar a utilização total da capacidade do MUX, ou, no limite, caso tal não ocorra, que [...] tenha a garantia de salvaguarda da sua posição jurídica, económica e financeira no que à utilização total da capacidade do MUX diz respeito». Relativamente a este aspeto, **sufraga-se evidentemente o entendimento manifestado pela ANACOM no seu sentido provável de decisão**, uma vez que a entidade reguladora não é responsável pela concretização das condições propostas pela MEO.

4. Como quarto “pressuposto” para a renovação do DUF, a MEO entende que deve ser assegurada a não alteração e estabilidade dos preços atuais por Mbps que cobra a todos os operadores de televisão com os quais mantém atualmente uma relação contratual no âmbito da prestação do serviço de TDT, aspeto que refere ser «essencial para garantir previsibilidade durante os 7 anos de vigência da renovação do DUF TDT e a diminuição do desequilíbrio dos resultados financeiros globais desta prestação».

Nos termos da lei aplicável (Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto), o preço praticado pela MEO para o serviço de transmissão do sinal de TDT deve respeitar os princípios da transparência, não discriminação e orientação para os custos, ter como base o espaço efetivamente ocupado por cada serviço de programas de televisão e como limite o preço indicado no cenário variante da proposta que venceu o concurso. Acresce que o n.º 6 do artigo 4.º da mesma lei dispõe que a avaliação da conformidade dos preços do serviço

deve obedecer aos princípios nela previstos, tendo «por base o plano de investimentos elegíveis, a redução do valor do imobilizado e as amortizações». Deste modo, estão definidos por via legal os critérios de determinação dos preços que a MEO pode cobrar aos operadores de televisão, não sendo de considerar outro cenário de aplicação que não esse.

A ERC acompanha por isso a conclusão da ANACOM relativamente a este ponto:

«Considerando que compete à ANACOM assegurar o cumprimento dos procedimentos que a Lei n.º 33/2016 lhe determina — proceder anualmente à avaliação da necessidade da revisão dos preços praticados pela prestação do serviço de teledifusão aos operadores televisivos, tendo presente que o preço praticado deve respeitar, entre outros, o princípio da orientação para os custos —, forçosamente se conclui que esta Autoridade, na estrita execução da lei, não poderá assegurar que o preço por Mbps se mantenha constante durante todo o período de vigência do direito de utilização renovado».

5. No seu pedido, a MEO considera ainda indispensável que seja definido um «enquadramento jurídico e regulatório que ofereça segurança jurídica e económico-financeira efetiva na prestação do serviço de TDT», mais concretamente através da «previsão de um mecanismo de reequilíbrio financeiro automático caso aquela prestação sofra alterações relevantes que resultem, nomeadamente, de uma alteração, por determinação legal ou regulamentar, das condições existentes no momento da renovação do [...] DUF TDT.»

Refere a empresa que «este mecanismo deve ser capaz de ser ativado caso a MEO venha a ser penalizada por quaisquer custos acrescidos que lhe venham a ser impostos (por exemplo, com obrigações adicionais de cobertura ou investimento) ou por reduções de receita (e que resultem, por exemplo, de decisões administrativas sobre os preços praticados ou pela eventual retirada ou não inclusão de canais na grelha)».

Ora, como bem refere a ANACOM no sentido provável de decisão, nem a Lei das Comunicações Eletrónicas nem a Lei n.º 33/2016, de 24 de agosto, permitem qualquer mecanismo de compensação como o requerido, atuando a Reguladora de acordo com as

competências legais que lhe estão determinadas e conferindo a lei um quadro suficientemente estável para que a MEO possa programar e gerir a sua atividade de acordo com os direitos e as obrigações assumidas. **A ERC acompanha, por isso, as conclusões apresentadas pela ANACOM relativamente a este ponto do requerido.**

Por fim, relativamente à reavaliação e atualização das condições do DUF ICP-ANACOM n.º 06/2008 a que se procede nas pp. 69 e seguintes do sentido provável de decisão, a ERC considera adequadas as apreciações da ANACOM e as propostas de correção, e incorporação no DUF (doravante, DUER), das condições de prestação do serviço previstas no título, tendo em conta a versão mais recente da Lei das Comunicações Eletrónicas.

Lisboa, 27 de março de 2023

O Conselho Regulador,
Sebastião Póvoas
Francisco Azevedo e Silva
Fátima Resende
João Pedro Figueiredo