

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



**Deliberação
94/2013 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Pedido de parecer sobre o estudo *Televisão Digital Terrestre em Portugal*, da responsabilidade da Autoridade da Concorrência

Lisboa
3 de abril de 2013

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 94/2013 (Parecer)

Assunto: Pedido de parecer sobre o estudo *Televisão Digital Terrestre em Portugal*, da responsabilidade da Autoridade da Concorrência

1. Por ofício subscrito pelo Presidente da Autoridade da Concorrência (AdC), rececionado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em 25 de fevereiro último, foi solicitado a esta entidade pronunciamento relativo ao estudo identificado em epígrafe, ao abrigo do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 61.º e no n.º 2 do artigo 62.º da Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio), bem como no artigo 9.º dos Estatutos da AdC (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, e publicados em anexo a este diploma).

2. Constitui objetivo confesso do estudo promovido pela AdC “*identificar medidas suscetíveis de tornar a TDT mais apelativa e estimular a concorrência nos mercados de televisão*”. Sem deixar de ter presente tal desiderato, a apreciação requerida deve necessariamente ser concretizada à luz das específicas incumbências e responsabilidades que a ERC detém quanto a esta matéria, designadamente quanto à promoção do pluralismo e da diversidade, à defesa da livre difusão de conteúdos pelas entidades que prosseguem atividades de comunicação social, evitando qualquer tipo de exclusão social ou económica e também de assegurar o regular e eficaz funcionamento dos mercados, conforme consignado nas alíneas a) e b) do artigo 7.º e alínea g) do artigo 8.º dos Estatutos da ERC.

3. A título preliminar, cabe lembrar que, ao longo da sua existência, a ERC teve já oportunidade de se pronunciar, em múltiplas ocasiões, quer por sua própria iniciativa, quer por solicitação de terceiros, e a título principal ou acessório, sobre várias questões relacionadas com a televisão digital terrestre e sua implementação em Portugal (conforme anexo junto a este Parecer).

4. De todo o modo, será conveniente e vantajoso comentar – repetindo embora, aqui e além, pontos de vista já anteriormente expressos sobre esta matéria – as recomendações

formuladas pela AdC, no âmbito do seu estudo, uma vez identificados aqueles que, no entender do regulador do setor da concorrência, serão os principais fatores críticos para o sucesso da plataforma de televisão digital terrestre, no nosso país.

5. Diga-se desde já que, na sua generalidade, e em tese, tais recomendações são louváveis e merecedoras, em princípio, de integral acolhimento, sendo igualmente de saudar a oportunidade de a discussão voltar a ser focada no futuro da TDT em Portugal.

6. Desde logo, quando a AdC propõe o “desenvolvimento das ações necessárias à disponibilização em sinal aberto de um maior número de canais, tanto públicos, como privados, e de âmbito nacional e regional, uma vez que a presente oferta de canais parece estar manifestamente aquém das possibilidades da rede de difusão e daquilo que seria desejável”.

7. O intento de disponibilizar em sinal aberto um maior número de “canais” televisivos radica no pressuposto de que a presente oferta, em si muito reduzida, “parece estar manifestamente aquém das possibilidades da rede de difusão” utilizada para o efeito.

8. Ora, a este propósito, e como é, aliás, por várias vezes sublinhado ao longo do estudo da AdC ⁽¹⁾, a única infraestrutura de TDT operacional existente em Portugal é aquela associada ao Multiplexer A, destinada à transmissão de serviços de programas televisivos (“canais” televisivos, na terminologia correntemente adotada) de acesso não condicionado livre, e oportunamente licenciada na sequência de concurso público aberto para o efeito.

9. Em abstrato, e de acordo com os dados de que a ERC dispõe, pode afirmar-se sem margem para dúvidas que o índice estabelecido para a ocupação de capacidade do Mux A é elevado, em função dos tipos de codificação e multiplexagem aplicáveis e do nível e número de serviços (“canais” televisivos e outros serviços de comunicações eletrónicas) e funcionalidades para estes previstos².

⁽¹⁾ V.g., no § 130 do estudo citado.

⁽²⁾ Tendo em conta, naturalmente, o aproveitamento útil para o Mux A, idealizado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2008 e consubstanciado no Regulamento n.º 95-A/2008, de 25 de fevereiro (Regulamento do Concurso Público para Atribuição do Direito de Utilização de Frequências a que se encontra associado o Mux A), do qual, pelas circunstâncias conhecidas, faltarão o denominado “5.º canal” e o canal em alta definição.

10. É verdade que, por razões alheias ao titular da licença relativa ao Mux A, permanece por utilizar parte da reserva de capacidade que obrigatoriamente deveria ficar afeta à disponibilização de certos serviços televisivos, a saber, e por um lado, a transmissão, em alta definição (HD), em modo não simultâneo até ao termo das emissões analógicas, no território continental, de elementos da programação dos “canais” *RTP 1*, *RTP 2*, *SIC* e *TVI*, e, por outro lado, a transmissão do denominado “5.º Canal”.

11. Acresce que, no mínimo, é discutível que a aludida obrigação de reserva de capacidade para emissões em alta definição haja caducado com o termo das emissões analógicas, podendo, aliás, sustentar-se o entendimento precisamente oposto, a partir do introito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2008 ^[3], justamente onde se preconiza que “[o]s constrangimentos de espectro manter-se-ão até ao fecho da radiodifusão televisiva hertziana analógica, havendo lugar, após esse momento, à possibilidade de emissão, em contínuo, em alta definição dos serviços de programas dos operadores licenciados e concessionados”.

12. Por outro lado, e no tocante ao denominado “5.º Canal”, cumpre não olvidar que, até à data, não foi proferida decisão judicial definitiva sobre a impugnação da Deliberação da ERC que determinou a exclusão das candidaturas apresentadas pela Telecinco e ZON II. Sublinhe-se que, muito embora a Telecinco tenha desistido voluntariamente do diferendo ^[4], a ZON II aparenta manter-se determinada a aguardar pelo desfecho do mesmo ^[5]. Nesse pressuposto, e até lá, a capacidade afeta ao “5.º canal” manter-se-á desaproveitada, e insuscetível de ser reafectada. Nestas circunstâncias, o proposto “retomar o processo de licenciamento do 5.º canal” encontra-se prejudicado.

13. Todavia, pese embora diversos constrangimentos que têm o seu corolário nos limites da própria licença relativa ao Mux A, e cuja superação passaria inevitavelmente, numa primeira fase, pela renegociação do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão e, posteriormente, pela ativação dos mecanismos legais que permitam redefinir as obrigações de transporte ao titular da licença, afigura-se que deve ser estudada a possibilidade de

^[3] É pelo menos essa a posição sustentada pelo operador *SIC*, em carta remetida ao ICP-ANACOM em 14 de agosto de 2012, e de que deu conhecimento à ERC [Entrada 4579, no âmbito do denominado “Canal Parlamento”; cf. o ponto 2 da missiva em questão].

^[4] Conforme o respetivo requerimento oportunamente apresentado no processo judicial em causa.

^[5] Inadvertidamente, o estudo promovido pela AdC omite a litigância da Zon II no processo do “5.º Canal”: cf. §§ 47 ss., em especial o § 50, do doc. citado.

alargamento da oferta no Mux A, através dos serviços de programas de serviço público atualmente disponibilizados noutras plataformas.

14. Processo esse que deve identificar claramente os objetivos de interesse público que o justificam, salvaguardando-se a sua razoabilidade, proporcionalidade e transparência, e que não deixaria igualmente de ter em conta o princípio da orientação para os custos, na previsão da diminuição dos encargos por cada serviço de programas distribuído através do Mux A.

15. Por outro lado, o *switch-off* das emissões analógicas permitiu, em abstrato, a disponibilização de capacidade espectral suscetível de ser destinada a “canais” televisivos **pré-existent**s ou **criados ex novo**, com isso permitindo também o aumento da oferta **gratuita** disponível atualmente. Naturalmente que a sua afetação em concreto a esse fim necessitaria de ser precedida de decisão política, acompanhada de uma alteração ao quadro jurídico vigente (de modo a permitir a existência de mais MUX's destinados à TDT gratuita), além de viabilizada pelo ICP-ANACOM, em matéria de gestão do espectro radioelétrico.

16. No contexto apontado, o lançamento de um ou mais ‘canais’ televisivos FTA criados **ex novo**, necessariamente precedido de concurso público, representaria possibilidade a ponderar com as devidas cautelas, numa conjuntura em que os operadores ativos no mercado atravessam graves dificuldades, mormente em resultado da assinalável contração do mercado publicitário, e em que, para mais, haverá ainda que ter em conta a incerteza do desfecho do processo relativo ao denominado “5.º canal” ^[6].

17. No que respeita à oferta de ‘canais’ televisivos **pagos** na TDT, e independentemente da ponderação de tal modelo de negócio à luz das condições atuais do mercado, são as próprias conclusões e recomendações do estudo da AdC que, infelizmente, confirmam o acerto da posição oportunamente defendida pela ERC a este propósito, aquando da apreciação do requerimento apresentado pela PTC visando a revogação da atribuição das licenças inerentes à componente de Pay TV na televisão digital terrestre ^[7].

18. A ablação, inteiramente injustificada, da componente paga da TDT, caucionada pelo ICP-ANACOM, consubstanciou-se no abandono de uma componente essencial da introdução da TDT

^[6] Contudo, e numa perspetiva estritamente concorrencial, nenhuma razão válida parece existir para interditar a possibilidade de acesso ao mercado de novos operadores e/ou “canais” televisivos.

^[7] Deliberação 1/LIC-TV/2010, de 17 de março de 2010, citada, para cuja leitura circunstanciada se remete.

em Portugal, enquanto projeto definido e apresentado como dotado de importância estratégica e decisiva para o interesse nacional.

19. Importa igualmente prestar a devida atenção às realocações de espectro que se perspetivam, nomeadamente por iniciativa comunitária, as quais, contudo, de forma alguma deverão colocar em causa quer a capacidade já previamente afeta a serviços de televisão digital terrestre, quer as suas expectativas e potencialidade de crescimento neste contexto (sendo que, neste particular, a possibilidade de emissões TDT em alta definição reveste importância absolutamente essencial para assegurar a atratividade e competitividade desta plataforma face às demais) ^[9].

20. Por outro lado, tão-pouco podem ser esquecidas, e menos ainda menosprezadas, algumas das circunstâncias associadas ao processo de implementação jurídica e técnica das emissões de televisão digital terrestre, suportadas nas faixas de frequência respetivamente consignadas para o efeito e, em particular, o número de ocorrências relacionadas com a criticável qualidade de receção das respetivas emissões em determinados pontos do território por certas franjas de população, sendo de rezear – no aludido cenário de recorrentes realocações espectrais – a manutenção ou mesmo o incremento de tais ocorrências, na eventualidade de se descurarem as cautelas e providências requeridas neste âmbito ^[9]^[10].

21. Estas considerações revestem-se de pertinência acrescida quando consideradas à luz de certos dados carreados no âmbito de uma consulta pública recentemente promovida pelo ICP-ANACOM sobre os cenários de evolução da rede de televisão digital terrestre, onde a ERC não deixou de reafirmar um conjunto de observações e preocupações diversas, a seu devido tempo expressas, sobre a gestão do espectro radioelétrico, o dividendo digital, as expectativas quanto à oferta de novos serviços audiovisuais, etc.

22. Mais afirmou então a ERC a atualidade e integridade das preocupações por ela anteriormente expressas neste contexto, reforçando-se o imperativo de – no que concerne à atividade de televisão e serviços complementares – a gestão do espectro radioelétrico ser encarada de forma mais integrada, antecipando necessidades futuras, indo ao encontro das

^[9] V. a propósito a recomendação [e] do estudo da AdC.

^[9] Sem esquecer, ainda, os inevitáveis custos e incómodos que sempre ocorrem e se repercutem nos utilizadores finais, neste tipo de hipóteses.

^[10] V. a propósito a recomendação [d] do estudo da AdC.

expectativas dos vários agentes económicos e da sociedade em geral quando se perspetivou o aumento da oferta de serviços de programas televisivos em resultado do dividendo digital proporcionado pelo abandono das emissões analógicas.

23. De outro modo, e como então também não se deixou de assinalar, corre-se o risco de contribuir para o empobrecimento do pluralismo e da diversidade, enquanto valores de vasto alcance numa sociedade democrática, revestindo esse risco acuidade acrescida em face da alarmante diminuição do espaço que vai sendo reservado para a atividade de radiodifusão, bem como o seu confinamento a faixas menos favoráveis do espectro radioelétrico.

24. Concluindo, e em síntese, o Conselho Regulador manifesta a sua concordância genérica relativamente à identificação levada a cabo pela AdC quanto aos fatores críticos para o sucesso da TDT, reconhecendo vivamente com a AdC a necessidade quer do alargamento da oferta de televisão gratuita no Mux A, quer da concessão dos restantes Mux's que o espectro disponível ainda comporta, como elemento fundamental do desenvolvimento e competitividade da TDT, a par de outras medidas que promovam o melhor aproveitamento do espectro radioelétrico para a atividade de televisão, reforçando-se assim o pluralismo, a diversidade e a inclusão social.

Lisboa, 3 de abril de 2013

O Conselho Regulador,

Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Rui Gomes

ANEXO

Pronunciamentos da ERC sobre várias questões relacionadas com a televisão digital terrestre e sua implementação em Portugal, a que se faz referência no ponto 3 do Parecer:

- Especificação das obrigações de transporte e de entrega na plataforma de televisão digital terrestre, 29 de novembro de 2006 (resposta a pedido veiculado pelo ICP-ANACOM em 2 de outubro de 2006, com vista a uma correta estruturação do modelo de televisão digital terrestre, cuja edificação à data se perspectivava, no quadro do processo de substituição da Lei da Televisão de 2003, então ainda em vigor);
- Parecer 1/2007, de 18 de janeiro de 2007, relativo ao Anteprojeto de Proposta de Lei da Televisão;
- Especificação das obrigações de transporte e de entrega na plataforma de televisão digital terrestre, 14 de fevereiro de 2007 (resposta a pedido veiculado pelo Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares em 3 de janeiro de 2007, com vista a uma correta estruturação do modelo de televisão digital terrestre, cuja edificação à data se perspectivava, no quadro do processo de substituição da Lei da Televisão de 2003, então ainda em vigor);
- Parecer 4/2007, relativo ao Projeto de regulamento de concurso público para atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e de cobertura de âmbito parcial do território continental para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição, de 10 de maio de 2007;
- Parecer 5/2007, atinente aos Projetos de Regulamento e de Caderno de Encargos relativos ao concurso público (conjunto) para a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e regional [ou parcial] para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição, de 22 de agosto de 2007;

- Parecer 3/PAR-ANACOM/2007, relativo ao Projeto de Decisão sobre a limitação do número de direitos de utilização de frequências reservadas para radiodifusão televisiva digital terrestre e definição do respetivo procedimento de atribuição, e ao Projeto de Regulamento e anúncio de concurso público para atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, de outubro de 2007;
- Parecer 9/2007, de 22 de novembro de 2007, relativo ao Projeto de Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão;
- Pareceres 5/2008, de 6 de agosto de 2008, e 7/2008, de 24 de setembro de 2008, relativos ao projeto de regulamento e caderno de encargos do concurso público para o licenciamento de um serviço de programas televisivo de acesso não condicionado livre (“Quinto Canal”);
- Deliberação 1/LIC-TV/2009, de 19 de fevereiro de 2009, relativa ao concurso público de licenciamento do “5.º canal”;
- Parecer 1/2010, de 10 de fevereiro de 2010, relativo ao Projeto de Proposta de Lei que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, que aprova a Lei da Televisão, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2007/65/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro;
- Deliberação 1/LIC-TV/2010, de 17 de março de 2010 - Apreciação de requerimento apresentado pela PT Comunicações, S.A., solicitando a revogação do título habilitador de operador de distribuição que lhe foi atribuído no âmbito do concurso público aberto pela Portaria n.º 207-A/2008, de 25 de fevereiro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 8-A/2008, de 26 de fevereiro);
- Parecer 5/2010, de 14 de julho de 2010, relativo à Proposta de Lei n.º 29/XI/1.ª – altera a Lei da Televisão, o Código da Publicidade e a lei que procede à reestruturação da

concessionária do serviço público de rádio e de televisão, transpondo ainda a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual para a ordem jurídica interna;

- Parecer 3/PAR-ER/2010, de 17 de novembro de 2010, em resposta a um pedido de pronunciamento solicitado pelo ICP-ANACOM sobre um projeto de decisão “relativo à designação da sub-faixa 790-862 MHz para serviços de comunicações eletrónicas”;
- Ofício 809/ERC/2011, de 3 de fevereiro de 2011, respeitante ao sentido provável de um projeto de decisão do ICP-ANACOM “relativo à alteração dos canais de funcionamento da televisão digital terrestre”, a que está associado o Multiplexer A;
- Ofício 2943/ERC/2011, de 28 de março de 2011, atinente ao sentido provável de um projeto de decisão do ICP-ANACOM “relativo à substituição do canal 67 pelo canal 56 da televisão digital terrestre no território continental”;
- Deliberação 5/OUT-TV/2011, de 11 de maio de 2011, relativa à especificação de serviços televisivos e de serviços complementares sujeitos a obrigações de transporte e de entrega em redes de comunicações eletrónicas;
- Parecer 2/2012, de 14 de março de 2012, relativo ao Projeto de Lei n.º 167/XII, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que visa estabelecer a universalidade de acesso à televisão digital terrestre e o alargamento da oferta televisiva;
- Ofício 1550/ERC/2012, de 14 de março de 2012, contendo em anexo pronunciamento relativo a consulta da Senhora Presidente da Assembleia da República sobre “a existência na TDT de espaço para o Canal Parlamento”;
- Deliberação 2/OUT-TV/2012, de 29 de março (Retificada pela Deliberação 4/OUT-TV/2012, de 23 de maio), relativa à especificação de obrigações de *must carry* e *must deliver*, tendo em conta a Deliberação ERC/5/OUT-TV/2011, de 11 de maio de 2011, e o regime do artigo 123.º, n.º 1, da Lei das Comunicações Eletrónicas, na redação conferida pela Lei n.º 51/2011, de 13 de setembro;

- Ofício 5329/ERC/2012, de 4 de outubro de 2012, respeitante a um questionário remetido pelo ICP-ANACOM e da autoria do RSPG - Radio Spectrum Group Policy sobre necessidades de espectro a longo prazo, na UE;
- Ofício 389/ERC/2013, de 31 de janeiro de 2013, sobre consulta pública promovida pelo ICP-ANACOM sobre os cenários de evolução da rede de TDT.