

JULHO 2024

APOIOS E INCENTIVOS DO ESTADO À COMUNICAÇÃO SOCIAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

Índice

1.	Introdução	3
	Contexto: crise do modelo de negócio tradicional	3
	Apoio do Estado à comunicação social: fundamentos sociais e políticos, fundamentos económicos	5
	Recomendações da UE aos Estados-Membros relativas a apoios à comunicação social	6
	Tipologias de apoios.....	7
2.	Portugal	9
	Apoios financeiros diretos	9
	a) Serviço público de <i>media</i>	9
	b) Regime de incentivos do Estado à comunicação social.....	9
	c) Apoio à comunicação social da diáspora portuguesa.....	11
	Apoios financeiros indiretos	11
	a) Apoio à distribuição – Incentivo à leitura de publicações periódicas.....	11
	b) Benefícios fiscais aplicáveis à comunicação social	12
	Outras medidas: publicidade do Estado	12
	a) Regime de Publicidade Institucional do Estado.....	12
	b) Outras formas de publicitação do Estado	14
	Apoios diretos das regiões autónomas	15
	Açores: Promédia – Programa Regional de Apoio à Comunicação Social Privada	15
	Madeira: MEDIARAM – Programa de apoios à Comunicação Social Privada	16
3.	Comparação internacional.....	17
	Áustria.....	18
	Bélgica.....	19
	Dinamarca.....	19
	Finlândia.....	20
	França.....	21
	Irlanda.....	21
	Canadá	22
	Estados Unidos.....	23
4.	Considerações finais	24
	Síntese do cenário português em matéria de apoios à comunicação social	24
	Superação da crise, sustentabilidade e valor social: atuais tendências dos apoios à comunicação social	25
	a) Objetivo económico: superação da crise.....	25
	b) Objetivo económico: sustentabilidade das empresas.....	26
	c) Objetivo social e político: pluralismo e qualidade da informação.....	28
	Recomendações gerais	29

1. Introdução

O presente documento de trabalho consubstancia um contributo da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação para a definição de uma estratégia de apoio à comunicação social. É elaborado ao abrigo da competência consultiva do regulador dos *media*, prevista nos seus estatutos (Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, artigo 25.º, n.º 1), e enviado à Assembleia da República e ao Governo.

Na atualidade, são várias as vulnerabilidades e os fatores de risco que afetam a comunicação social e geram preocupação quanto ao seu funcionamento, transparência e sustentabilidade. As preocupações são proporcionais à importância conferida aos *media*, entendidos como um pilar da democracia. É neste contexto que se tem assistido a um maior protagonismo deste setor *media* na agenda pública e política nacional e internacional. A título ilustrativo, nas eleições legislativas de março de 2024, todos os partidos com assento parlamentar propuseram nos seus programas eleitorais várias medidas relacionadas com os meios de comunicação social, incluindo medidas de apoio ao setor. Como tendências mais transversais destas propostas, sobressaem os apoios à imprensa regional e local, os apoios à distribuição, bem como diversas medidas de incentivo ao consumo de produtos jornalísticos, tendo em vista especialmente os jovens.

Não obstante as distintas visões políticas que suscita, o tema dos apoios à comunicação social e da sua eficácia requer uma perspetiva estratégica, no sentido em que deve basear-se em informação que auxilie tanto o adequado planeamento dos apoios (i.e, uma identificação dos seus objetivos concretos e um desenho das medidas orientado para esses objetivos) quanto, uma vez implementados, a avaliação dos seus efeitos corretivos.

Este documento começa por caracterizar a situação económica do setor e oferecer um enquadramento normativo do tema, à luz das orientações atuais das instituições europeias quanto à relevância e objetivos dos apoios, bem como das boas práticas que devem orientar o financiamento dos Estados à comunicação social. Na segunda parte, apresenta-se uma descrição sucinta das atuais medidas de apoio à comunicação social da iniciativa do Estado português, seguida por um levantamento de medidas existentes em oito países, para ilustrar diferentes modelos de apoio público, alguns deles implementados há várias décadas. Na secção final, após uma breve síntese do panorama de apoios em Portugal, procura-se clarificar as tendências atuais do setor a ter em conta na definição de uma estratégia para a comunicação social e na eventual diversificação de mecanismos de apoio. Oferece-se por fim um conjunto de recomendações relativas à identificação de objetivos, modalidades de apoio e critérios de distribuição, sempre atenta à salvaguarda da independência editorial dos meios.

Contexto: crise do modelo de negócio tradicional

- O modelo de negócio da comunicação social assenta tradicionalmente em duas fontes de receita: publicidade e consumo (vendas e/ou assinaturas).
- Fatores de crise associados à digitalização e à disrupção tecnológica: concorrência dos gigantes tecnológicos, redirecionamento dos investimentos publicitários para novas

plataformas, alterações de hábitos de consumo e resistência ao pagamento por conteúdos mediáticos.

- Estas tendências sofreram uma aceleração a partir de 2020, no contexto da pandemia por Covid-19, ainda que com impacto desigual no setor, acentuando sobretudo a fragilidade da imprensa nacional, regional e local, bem como das rádios regionais e locais¹.
- Nos períodos de confinamento generalizado, no segundo trimestre de 2020, estima-se que as quebras nas receitas de publicidade, na Europa, tenham sido entre 30% e 80% na imprensa noticiosa e de 20% na televisão.
- Na Europa, a maior parte das empresas de comunicação social e de serviços audiovisuais têm atividade relevante apenas nos seus mercados domésticos,² concorrendo hoje com empresas extraeuropeias que geram as suas receitas num mercado global.
- À disparidade de escala acrescem diferenças regulatórias e fiscais entre as empresas de comunicação social tradicionais e as empresas puramente digitais. Por outro lado, muitas destas distribuem conteúdos jornalísticos, algumas de forma ilegal e não remunerada. A recente produção legislativa europeia visa criar um mercado único digital europeu.
- Quanto ao mercado nacional, no estudo *Sustentabilidade do Setor da Comunicação Social*, que abrange o período entre 2016 e 2021, a ERC concluiu que:
 - As receitas do setor «recuaram, mas o modelo de negócio, assente na publicidade, não se alterou de modo significativo. No entanto, a melhoria dos resultados operacionais, líquidos e margens registada no período aponta para uma estratégia de negócio assente na contenção de custos e não na expansão do mercado» (2023: 9), comprometendo a sustentabilidade futura das empresas de comunicação social.
 - O mercado é pulverizado em certos segmentos (rádio e imprensa de âmbito local), mas grande parte da receita está concentrada num número limitado de empresas.
 - As empresas monomédia apresentam, em média, resultados líquidos negativos.
 - No caso dos grupos económicos³, as receitas de publicidade agregadas desceram, em média, 0,5% ao ano, um valor próximo da estagnação, mas ainda assim negativo.
 - Relativamente à circulação de imprensa, os dados da APCT apontam para quebras de dois dígitos nos últimos anos, associadas à progressiva disseminação e acessibilidade de conteúdos em ambiente digital, muito potenciadas pela massificação do uso de *smartphones* e pela maior capacidade da transmissão de dados.
 - No setor público, a taxa recebida pela RTP e a indemnização compensatória recebida pela Lusa registaram um aumento médio anual de 1,4% e 2,7%, respetivamente.
 - Só em 2021, a imprensa portuguesa perdeu, segundo a Visapress, 42 milhões de euros devido à pirataria digital, designadamente pela partilha ilegal de conteúdos nas redes sociais ou através de plataformas de conversação.

¹ ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), “Implicações da Crise de COVID-19 nas Condições Económicas do Setor de *Media* em Portugal – 2020/1.º trimestre de 2021”.

² Observatório Europeu do Audiovisual, *The European Audiovisual Industry in the Time of Covid-19*.

³ Dados agregados da Cofina (atual Medialivre), Global Media, Media Capital, Impresa e RTP (grupos com informação disponível por linha de negócio).

- O drástico aumento da inflação no último biénio – 8,1% em 2022 e 5,3% em 2023 – veio agravar a situação de um setor já muito debilitado, implicando um aumento nos custos de produção (é o caso do papel e outras matérias-primas).
- Mais de metade dos concelhos em Portugal são, ou estão na iminência de se tornar, desertos de notícias⁴ – ou seja, territórios onde não há meios de comunicação com produção noticiosa local ou onde essa produção é pouco frequente ou insatisfatória.
- Das dimensões analisadas no relatório *Media Pluralism Monitor* quanto ao caso português, os maiores riscos para o pluralismo dizem respeito às dimensões de *pluralismo do mercado* e de *inclusão social*⁵. Na primeira dimensão, são considerados de “risco elevado” os indicadores de *pluralidade de fornecedores de meios de comunicação social* e *pluralidade nos mercados digitais*; a *viabilidade dos meios* está a faixa mais alta do “risco médio”, perto da fronteira com “risco elevado”. Na dimensão de *inclusão social*, os indicadores que pontuam como “risco elevado” são a *representação das minorias* nos *media* e a *igualdade de género*; abaixo destes, avaliados como de “risco médio”, surgem a *literacia mediática*, a *proteção contra a desinformação* e o *discurso do ódio*, e o panorama da *comunicação social regional, local e comunitária*.

Apoio do Estado à comunicação social: fundamentos sociais e políticos, fundamentos económicos

- As abordagens dos Estados no apoio à comunicação social podem traduzir uma lógica económica ou uma lógica social e política, como tem sido identificado ao longo do tempo.⁶ Em termos simples, a lógica económica pretende garantir o bom funcionamento dos mercados e melhorar o desempenho das empresas, ao passo que a lógica social e política visa garantir a efetivação dos valores fundamentais das sociedades democráticas.
- No contexto europeu atual, nos argumentos em defesa da intervenção do Estado na comunicação social destacam-se fins sociais e políticos, conforme ilustra a seguinte tomada de posição da Comissão Europeia: «Um ambiente mediático livre, diversificado e dinâmico é fundamental para reforçar sociedades abertas e democráticas e fomentar a diversidade cultural na Europa»⁷. A tónica é colocada na salvaguarda da informação, entendida como bem essencial ao bom funcionamento das democracias. Neste sentido, a intervenção do Estado deve promover a diversidade da oferta informativa, a garantia de prestação de contas dos poderes, a inclusão de vozes alternativas, a fiabilidade dos conteúdos jornalísticos, bem como, do lado da procura, promover a literacia mediática.

⁴ Jerónimo, P.; Ramos, G.; Torre, L. (2022), *Desertos de Notícias Europa 2022. Relatório de Portugal*, Media Trust Lab / LabCom – Universidade da Beira Interior.

⁵ Cádima, Rui, et al. Junho 2023, *Monitorização do Pluralismo dos Media na Era Digital*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom

⁶ Murschetz P. (2013) “State Aid for Newspapers: First Theoretical Disputes”, in Murschetz P. C. (eds) *State Aid for Newspapers. Media Business and Innovation* (pp 21-46). Berlin, Heidelberg: Springer;

Picard, R.G. (2014), “State support for news: Why subsidies? Why now? What kinds?”, in Murschetz, P. (ed.), *State Aid for Newspapers: Theories, Cases, Actions*, Heidelberg: Springer;

Trappel, J. (2018), “Subsidies: Fuel for the Media”, in Haenens, L., Sousa, H., Trappel, J.(eds.), *Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe. Unpacking the Policy Cycle*, Bristol, UK / Chicago, USA, intellect.

⁷ Comissão Europeia (2020), [Os meios de comunicação social europeus na década digital: um plano de ação para apoiar a recuperação e a transformação](#)

- A imprensa, o meio mais atingido pela crise do setor, está na base da pirâmide informativa: «a produção noticiosa de jornais influencia diretamente a produção de outros meios, nomeadamente rádios, televisões, agregadores de conteúdos e novos *media*, como blogues e redes sociais»⁸. Por esse motivo, em vários países, os apoios dirigidos à imprensa (independentemente do suporte) têm sido entendidos como uma forma de corresponder aos objetivos sociais e políticos de diversidade e qualidade informativa.
- A lógica económica é também relevante, na medida em que se identifica a urgência de superar a crise agravada pela Covid-19, de apoiar os atores de mercado tradicionais na exploração de novos modelos de negócio e de criar condições de concorrência mais equitativas num mercado digitalizado e globalizado. Neste sentido, a intervenção do Estado deve promover a recuperação da crise (designadamente, com apoios financeiros que permitam às empresas ganhar liquidez) e a sustentabilidade futura, pelo estímulo à transformação digital e à inovação nos conteúdos, bem como o alargamento da procura.
- A definição de uma estratégia de apoio à comunicação social deverá conciliar a lógica económica com a lógica social e política, sendo certo que as duas podem conflitar. Por exemplo, apoios que tendam a favorecer órgãos com posições de mercado mais robustas podem ter efeitos indesejáveis de distorção da concorrência e de reforço da posição de mercado, com impacto potencial nos níveis de concentração e no pluralismo e diversidade da oferta.

Recomendações da UE aos Estados-Membros relativas a apoios à comunicação social

- Com base no anteriormente exposto, à luz das orientações da União Europeia e do Conselho da Europa⁹, as políticas dos Estados-Membros devem ter como objetivos garantir a oferta de informação pluralista e de conteúdo diversificado, mitigar riscos decorrentes da concentração da propriedade, resolver situações de subfinanciamento sistémico do serviço público de *media* que possam ameaçar o pluralismo e promover condições de mercado equitativas no ambiente digital.
- Neste sentido, os Estados-Membros devem:
 - Dotar os meios de serviço público com um financiamento estável, sustentável, transparente e adequado, numa base plurianual;
 - Prever incentivos financeiros à criação e funcionamento de meios de comunicação regionais, locais, minoritários e de meios comunitários sem fins lucrativos;
 - Apoiar o jornalismo independente e de investigação de qualidade, com medidas destinadas a diferentes tipos de meios, incluindo os digitais;
 - Apoiar a recuperação da crise agravada pela pandemia por Covid-19.

⁸ Silva, E.C., id., p.3.

⁹ Conselho da Europa (2018), [Recomendação CM/Rec\(2018\) 11 do Comité de ministros aos Estados-Membros sobre o pluralismo dos meios de comunicação e a transparência de propriedade dos media](#)

Comissão Europeia (2020), [Os meios de comunicação social europeus na década digital: um plano de ação para apoiar a recuperação e a transformação](#)

Conselho da União Europeia (2020), [Conclusões do Conselho sobre a salvaguarda de um sistema mediático livre e pluralista 2020/C 422/08](#)

- Os mecanismos de apoio à comunicação social devem ser justos e neutros, com objetivos claramente identificados e baseados em critérios predeterminados, equitativos, objetivos e transparentes.
- Os apoios devem ser geridos de forma não discriminatória e transparente por organismos com autonomia funcional e operacional.
- Estes organismos devem publicar relatórios anuais de execução, com dados que permitam avaliar o efeito das medidas em vigor.

Tipologias de apoios

Os apoios podem ser classificados em função de diversos critérios, como a sua forma, o seu modo de atribuição ou os seus beneficiários.

Quanto à forma, os apoios podem ser¹⁰:

- **Apoios financeiros diretos**, entendidos como financiamentos em dinheiro, com o objetivo de ajudar a financiar os custos do produtor, que são atribuídos a empresas ou a profissionais do setor, por exemplo na forma de subsídios, bolsas, seja a fundo perdido ou a crédito sem juros. Concretamente:
 - Financiamento do serviço público de *media* (nos Estados-Membros, predomina o financiamento proveniente de taxas ou do orçamento do Estado)
 - Apoios dirigidos a meios privados, comerciais ou sem fins lucrativos (apoios à atividade, à distribuição, à inovação, à formação, à produção de conteúdos específicos)
- **Apoios financeiros indiretos**, i.e, medidas de alívio de custos de produção ou do custo do produto ao beneficiário final, podendo ser dirigidos a empresas de *media*, consumidores, anunciantes, assumindo diversas modalidades:
 - Reduções fiscais e créditos fiscais para empresas de *media*
 - Redução nas contribuições de jornalistas para a segurança social
 - Redução de custos de distribuição, custos com comunicações
 - Reduções fiscais para assinantes (pessoas singulares ou coletivas)
- Numa terceira categoria, situam-se as **políticas públicas com reflexos na receita das empresas de comunicação social**, que têm um efeito de apoio ao setor e, por isso, são com frequência consideradas medidas de apoio, em sentido mais amplo. É o caso da publicidade institucional do Estado, ou da regulamentação de matérias com implicações financeiras na atividade.

Quanto ao modo de atribuição, releva distinguir entre apoios *seletivos* e *indiferenciados*¹¹:

- *Seletivos* são os apoios obtidos mediante um procedimento de candidatura e subsequente avaliação do cumprimento de requisitos específicos por parte da autoridade que concede o apoio. Neste caso, a concessão do apoio é um ato discricionário, que confere ao beneficiário uma vantagem económica que não teria obtido no mercado, no quadro das

¹⁰ Adaptado de: Comissão Europeia/DG Connect, Henningsen Consulting, Technopolis Group (2024)), [Public financing of news media in the EU](#)

¹¹ Em linha com a definição constante do TFUE, artigos 116.º e 117.º

suas atividades normais. Os apoios diretos, na forma de subsídios ou bolsas, são um exemplo deste tipo de apoio.

- *Indiferenciados* são os apoios aplicados uniformemente a todos os potenciais beneficiários. Através de um procedimento automático e com regras objetivas definidas na lei, os apoios são distribuídos sem que alguma autoridade tenha poderes discricionários para os conceder ou recusar. Esta forma de atribuição de apoios materializa o “princípio do regador”, distribuindo os apoios de forma completamente uniforme, sem atender às necessidades específicas dos beneficiários ou às diferentes posições de mercado que ocupam. Exemplo deste tipo de apoio é a taxa reduzida de IVA aplicada a todos os produtos de imprensa.

Cada modo de atribuição tem implicações diferentes, que podem servir melhor ou pior os objetivos específicos de cada medida; não existe uma forma de atribuição que seja inerentemente mais indicada. Assim, da mesma forma que, por regra, os métodos seletivos se adequam melhor às medidas de apoio financeiro direto, que dispõem de uma dotação limitada e pretendem, por exemplo, proteger segmentos de mercado minoritários, a distribuição indiferenciada é, por exemplo, a abordagem mais adequada para implementar políticas fiscais.

2. Portugal

Apoios financeiros diretos

a) Serviço público de *media*

- Portugal é o 21º país da UE, em termos de volume de financiamento do SPM *per capita*¹².
- Em 2022, nos países analisados pela EBU a contribuição pública mensal *per capita* foi de 3,28 euros; em Portugal, foi de 1,5 euros. De acordo com o cálculo da ERC, em 2023, a contribuição subiu ligeiramente, para 1,6 euros mensais *per capita* (um total anual de 19,2 euros *per capita*).
- O modelo de financiamento público da RTP baseia-se na Contribuição Audiovisual (CAV), uma taxa que incide sobre os consumidores de energia elétrica, com um valor mensal fixo por agregado. A partir de 2016 não houve aumento do valor da CAV à taxa anual de inflação, que se mantém desde então em 2,85€+IVA, contrariamente ao disposto na lei¹³.
- A agência de notícias LUSA presta o serviço público noticioso e informativo através de um contrato de prestação de serviço, que estabelece o pagamento de uma indemnização compensatória, cujo valor é definido pelo governo.
- O financiamento público do SPM, em 2023, totalizou perto de 205 milhões de euros:
 - 191,7 milhões de euros relativos à RTP, através da CAV;
 - 13,6 milhões de euros relativos à compensação financeira pelo Estado à agência LUSA.

b) Regime de incentivos do Estado à comunicação social

- O regime de incentivos do Estado à comunicação social destina-se sobretudo aos meios de âmbito regional e local; os meios de âmbito nacional não são abrangidos por dois incentivos (modernização tecnológica e desenvolvimento digital). A revisão mais recente data de 2023.

Tabela 1 - Objetivos e destinatários do regime de incentivos à comunicação social, por eixo de apoio

Eixos	Objetivos	Âmbito dos destinatários
a) Emprego e formação profissional	Promover a empregabilidade, a capacitação e o desenvolvimento de competências, incluindo as vertentes da gestão empresarial e comercial do setor.	Regional/local Nacional
b) Modernização tecnológica	Apoiar projetos orientados para a requalificação e reconversão de equipamentos e infraestruturas.	Regional/local
c) Desenvolvimento digital	Apoiar a utilização de plataformas multimédia e conversão sustentável para o digital, incluindo a produção de novos formatos jornalísticos.	Regional/local
d) Acessibilidade à comunicação social	Promover a acessibilidade de pessoas com deficiência aos conteúdos da comunicação social e às tecnologias de informação e comunicação.	Regional/local Nacional
e) Desenvolvimento de parcerias estratégicas	Apoiar parcerias e outras formas de colaboração com órgãos de comunicação social de âmbito nacional, em língua portuguesa sediados no estrangeiro ou de países de língua oficial portuguesa, tendo em vista a criação e partilha de conteúdos jornalísticos, a partilha de receitas publicitárias, a promoção de eventos de interesse para as comunidades, a valorização dos órgãos de comunicação social de língua portuguesa e da sua memória, a defesa da identidade regional ou local e o desenvolvimento.	Regional/local Nacional
f) Literacia e educação para a comunicação social	Reforçar a literacia e a inclusão, o conhecimento de assuntos de carácter local e regional e a captação de novos leitores, especialmente em novos suportes e meios de acesso.	Regional/local

Fonte: Decreto-Lei n.º 23/2015, de 6 de fevereiro

¹² EBU – European Broadcasting Union (2024), *Public Service Media Barometer*

¹³ Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, que aprova o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão (artigo 4.º, n.2).

Tabela 2 - Montante total de apoios do Estado à comunicação social de âmbito regional e local, em 2023 (€)

Eixos	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	RAA	RAM	Total
a) Emprego e formação profissional	-	-	-	-	-	-	-	-
b) Modernização tecnológica	114.628	52.343	37.650	96.926	8.790	15.712	47.705	373.754
c) Desenvolvimento digital	259.953	87.280	14.232	73.151	69.615	-	60.000	564.230
d) Acessibilidade à comunicação social	-	-	-	23.771	-	-	-	23.771
e) Desenvolvimento de parcerias estratégicas	6.960	-	-	430	3.990	-	-	11.380
f) Literacia e educação p/ comunicação social	12.971	-	-	11.414	-	-	-	24.385
Total	394.512	139.623	51.882	205.691	82.395	15.712	107.705	997.520

Fonte: Despacho n.º 11741/2023, de 20 de novembro e Portaria n.º 557/2023, de 23 de outubro

- Em 2023, o montante total dos apoios foi de aproximadamente 1 milhão de euros, tendo a quase totalidade sido atribuída a projetos de desenvolvimento digital e de modernização tecnológica, cujos beneficiários são meios de comunicação social regional e local.
- No despacho anual de abertura dos incentivos não é inscrita uma dotação para o eixo do emprego e formação profissional, cuja execução é da competência do IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. Este instituto não dispõe de medidas de incentivo ao emprego específicas para profissionais deste setor. Na vertente da formação, há a referir o CENJOR – Centro Protocolar de Formação de Jornalistas, no qual o IEFP participa na qualidade de entidade protocolante.

Tabela 3 - Montantes totais de incentivos do Estado à comunicação social regional e local, de 2015 a 2023 (m€)

Continente								
CCDR	2015	2016-2017 (1)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Norte	360,0	362,5	451,0	425,3	358,3	393,1	401,9	394,5
Centro	324,0	146,8	229,0	203,8	148,1	159,6	265,7	139,6
LVT	232,0	60,3	55,0	91,7	96,0	42,7	113,6	51,9
Alentejo	163,0	320,1	419,0	302,9	311,8	269,2	219,8	205,7
Algarve	121,0	152,0	46,0	67,3	101,2	115,0	83,3	82,4
Total	1.200,0	1.041,7	1.200,0	1.091,0	1.015,5	979,6	1.084,3	874,1

(1) Os montantes atribuídos em 2017 reportam-se ao procedimento de 2016, pelo facto de o despacho de financiamento relativo às candidaturas recebidas em 2016 só ter sido publicado no ano seguinte.

Fonte: Despachos que determinam o montante total de apoios a atribuir em cada ano (Despacho n.º 9220-A/2015, de 14 de agosto; Despacho n.º 5588/2017, de 27 de Junho; Despacho n.º 12341/2018, de 20 de dezembro; Despacho n.º 1074/2020, de 24 de janeiro; Despacho n.º 447/2021, de 13 de janeiro; Despacho n.º 540/2022, de 14 de janeiro; Despacho n.º 3817-A/2023, de 24 de março e Despacho n.º 11741/2023, de 20 de novembro).

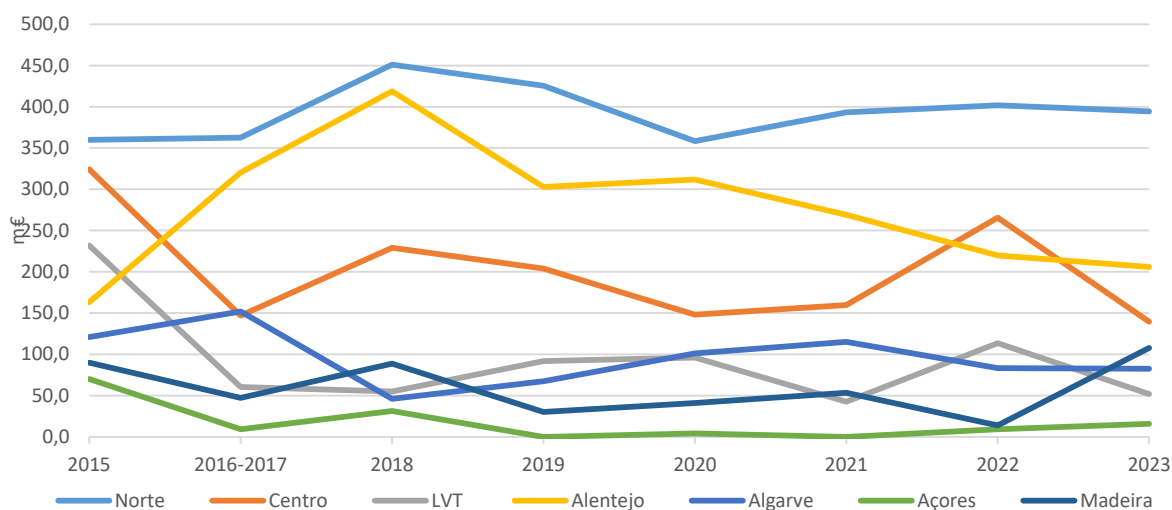
Regiões Autónomas									
Comissões de Acompanhamento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Açores	70,0	9,2	(1)	31,2	(1)	4,3	(1)	9,0	15,7
Madeira	90,0	47,3	(1)	88,6	30,0 (2)	41,0 (3)	53,3	14,0	107,7
Total	160,0	56,5	-	119,8	30,0	45,3	53,3	23,0	123,4

(1) No ano indicado, não foram apresentadas candidaturas nesta região.

(2) Valor constante no [Relatório de Execução do quadriénio 2019-2022](#), da Secretaria Regional de Educação Ciência e Tecnologia, do Governo Regional de Madeira. «A opção pela elaboração conjunta, abarcando este quadriénio, prende-se com a circunstância de se terem registado atrasos processuais nos concursos de 2019, 2020 e 2021 dos Incentivos do Estado à Comunicação Social (IECS), sendo que as candidaturas desses anos foram somente aprovadas em fevereiro de 2022, não havendo, pois, matéria de facto para a elaboração dos respetivos Relatórios Anuais de Execução» (Cfr. Pág. 7).

(3) O valor inscrito em 2020 inclui os 30.000 € relativos a atribuição de 2019. Cfr. o mesmo relatório, págs. 17-18, bem como a [Portaria n.º 247/2021, de 25 de junho](#).

Gráfico 1 – Evolução dos montantes de incentivos, por região (2015-2023)



c) Apoio à comunicação social da diáspora portuguesa

- Criada no final de 2023¹⁴, esta medida visa apoiar os órgãos de comunicação social da diáspora portuguesa, comparticipando o custo de projetos cujos conteúdos sejam exclusiva ou maioritariamente em língua portuguesa, e que correspondam cumulativamente, a pelo menos três das seguintes finalidades:
 - a) Constituir um meio de valorização e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro;
 - b) Promover a integração social, cultural, política e económica dos portugueses nos países de acolhimento;
 - c) Reforçar a ligação dos portugueses residentes no estrangeiro à vida social, política, cultural e económica de Portugal;
 - d) Consolidar os laços de solidariedade entre os membros da comunidade em que os portugueses se inserem;
 - e) Promover a igualdade, designadamente de género, e a cidadania nas comunidades portuguesas.
- Os apoios podem comparticipar até 80 % ou 50 % dos custos elegíveis, consoante se trate de conteúdos publicados exclusivamente ou maioritariamente em língua portuguesa.
- Em 2024, foram apoiados nove projetos, no montante global de 111.280 euros.

Apoios financeiros indiretos

a) Apoio à distribuição – Incentivo à leitura de publicações periódicas

- Este incentivo destina-se a publicações periódicas de informação geral de âmbito regional e tem por objetivo apoiar o acesso à informação, comparticipando os custos postais suportados pelos assinantes residentes no território nacional ou no estrangeiro.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 122/2023, de 26 de dezembro. Cf. [Portal das comunidades portuguesas](#), do Min. Negócios Estrangeiros

- A comparticipação é de 40%, podendo ser majorada a 60% se a empresa proprietária ou editora tiver obtido incentivo ao desenvolvimento digital (eixo c) da tabela 1).¹⁵

Tabela 4 - Montante total do incentivo à leitura de publicações periódicas (2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesa total (m€)	1.514	2.771	2.994	2.411	2.618	3.572

Fonte: Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)

b) Benefícios fiscais aplicáveis à comunicação social

- Vigora uma taxa reduzida de IVA (6%) para livros, jornais, revistas de informação geral e outras publicações periódicas de carácter científico, educativo, literário, artístico, cultural, recreativo ou desportivo, em suporte físico, eletrónico, ou ambos.
- A taxa de IVA aplicável à contribuição para o audiovisual é também de 6%.
- Vigora uma dedução de 15%, em sede de IRS, da totalidade do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar com a aquisição de assinaturas de jornais e revistas, incluindo digitais. Esta medida foi introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2023 (Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro), que alterou o artigo 78.º F do Código do IRS.
- Um contribuinte que declare o limite máximo de despesa anual, 250€, obtém um benefício final de 2,25€, correspondente a 15% do total de IVA à taxa de 6%.
- Em 2023, as despesas dedutíveis apresentadas ao abrigo do benefício somaram 655.364€¹⁶.

Outras medidas: publicidade do Estado

a) Regime de Publicidade Institucional do Estado

- A publicidade realizada por organismos da administração pública está sujeita a regras e deveres de transparência, nomeadamente quanto à sua distribuição em território nacional, através dos órgãos de comunicação social locais e regionais¹⁷.
- As entidades promotoras de campanhas podem adquirir espaços publicitários diretamente aos meios ou, em alternativa, adjudicar essa aquisição a agências de publicidade, desde que estas reúnam determinados requisitos previstos na lei.

Tabela 5 - Evolução do número de campanhas de publicidade institucional e respetivo investimento, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Campanhas (n.º)	136	116	60	93	112	103
Investimento total (m€) ¹	1.335	3.364	2.032	12.507	6.463	4.041
Percentagem do investimento realizada através de agência	80%	86%	59%	43%	66%	86%
Investimento em OCS (m€)	1.239	3.001	1.842	12.029	6.171	3.551
Investimento noutros meios (m€)	96	363	190	478	292	490

Fonte: ERC

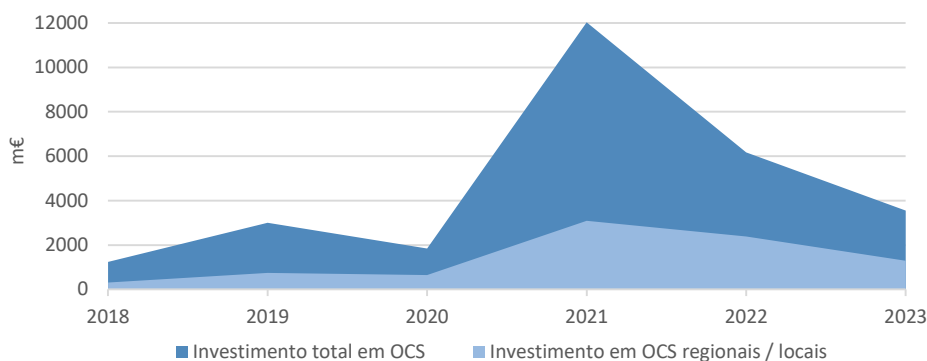
Nota: Investimento total inclui o investimento em órgãos de comunicação social (televisão, imprensa, rádio e digital) e noutros meios que não são considerados órgãos de comunicação social

¹⁵ Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril

¹⁶ Autoridade Tributária e Aduaneira – Despesas Dedutíveis IRS (2023), portal [e-fatura](#).

¹⁷ Lei n.º 95/2015, de 17 de agosto

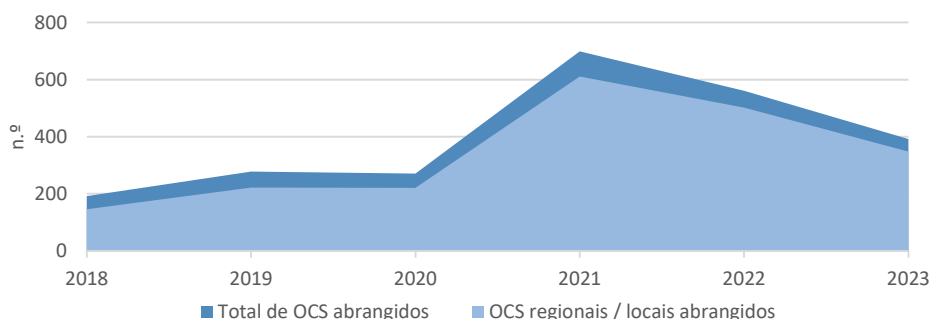
Gráfico 2 - Evolução do investimento em publicidade institucional em órgãos de comunicação social (2018-2023)



Nota: Investimento total em órgãos de comunicação inclui o investimento em televisão, imprensa, rádio e digital, excluindo a despesa realizada em suportes que não são considerados órgãos de comunicação social.

Fonte: ERC

Gráfico 3 - Órgãos de comunicação social abrangidos por campanhas de publicidade institucional (2018-2023)



Fonte: ERC

- Os anos de maior investimento foram 2021 e 2022, com montantes muito superiores aos anos restantes, refletindo a operação de compra antecipada de publicidade incluída no pacote de medidas de apoio às empresas, no âmbito da pandemia de Covid-19.
- Esta medida emergencial, no montante de 15M€, teve a seguinte repartição:
 - 75% (11,2M€) para campanhas em órgãos de comunicação social de âmbito nacional;
 - 25% para campanhas em órgãos de comunicação regional e local, dos quais 2,02M€ em publicações periódicas e 1,7M€ em rádios¹⁸.
- Relativamente a 2023, foram comunicadas 103 campanhas de publicidade institucional do Estado, num total de 3,5 milhões de euros investidos em meios de comunicação social, dos quais perto de 1,3 milhões de euros se reportam a meios de âmbito regional/local (superando a quota de 25% prevista na lei).

¹⁸ Esta operação foi objeto de auditoria da Inspeção Geral de Finanças e do Tribunal de Contas. Os dados da DGO referentes à execução orçamental da operação e os dados registados na ERC apresentam divergências relevantes. Segundo o Tribunal de Contas, «a divergência acentuada de dados, quer do universo de entidades, quer de investimento realizado, resulta de critérios distintos quanto à base de cálculo, do facto de nem todas as entidades promotoras procederem à comunicação das respetivas campanhas de PIE à ERC e também de inadequada contabilização, na rubrica orçamental referida, de despesas que não respeitam à publicidade institucional.» A IGF concluiu não ter sido possível aferir os critérios de distribuição da verba, salientando a concentração em três grupos económicos de 56% do total do investimento realizado à data da auditoria (julho 2021), e considerando ainda difícil de justificar que não tivessem sido abrangidos 26 grupos económicos do setor potencialmente elegíveis.

Tabela 6 – OCS abrangidos por campanhas de PIE e respetivos montantes, por tipo de meio, em 2023

	Televisão	Imprensa	Rádio	Digital	TOTAL
Investimento (m€)	1.748	912	855	36	3.551
OCS abrangidos (n.º)	9	222	129	32	392
Dos quais, regionais ou locais (n.º)	-	199	122	27	348

Fonte: ERC

- A publicidade em meios de âmbito regional e local foi, em 2023, distribuída por 348 meios de comunicação social, na sua maioria títulos de imprensa, seguindo-se a rádio e, por último, o digital.
- Quando repartido o volume de investimento em meios de comunicação social locais e regionais pelo número de órgãos abrangidos, resulta um montante médio de 3,7 mil euros investido em cada órgão.
- Apesar de a maioria de órgãos abrangidos por campanhas ser de âmbito regional e local, a maior fatia de investimento concentra-se em órgãos de comunicação social de âmbito nacional. A maior parcela deste investimento foi canalizada para a televisão, com um investimento médio de 194 mil euros em cada uma das estações de televisão abrangidas.
- Dos restantes 512 mil euros investidos em outros meios de âmbito nacional (imprensa, rádio e digital), foi investida uma média de 14,6 mil euros por cada órgão.

b) Outras formas de publicitação do Estado

- Publicitação através de jornais locais ou regionais e de âmbito nacional ao modelo de governação dos fundos europeus 2021-2027:

Através do Decreto-Lei n.º 31/2024, de 8 de maio, que altera o Decreto-Lei n.º 5/2023, passou a ser determinado que as operações aprovadas sejam objeto de publicitação, alternadamente, num dos dois jornais locais ou regionais de maior circulação do concelho ou dos concelhos onde a operação é executada, bem como num jornal de âmbito nacional, podendo ser realizada em suporte papel e/ou eletrónico.

Esta medida entra em vigor a 16 de setembro de 2024 (90 dias após a publicação do DL).

- Publicitação das deliberações dos órgãos das autarquias locais:

De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as deliberações dos órgãos das autarquias locais devem ser publicadas, nos 30 dias subsequentes, em jornais regionais editados ou distribuídos na área da respetiva autarquia, com os seguintes requisitos: jornais regionais portugueses, de informação geral, periodicidade não superior à quinzenal, tiragem média mínima por edição de 1500 exemplares nos últimos seis meses, não-gratuitos. Não tem sido observada a norma que estabelece que as tabelas de custos são fixadas anualmente pelos membros do Governo responsáveis pela comunicação social e a administração local, ouvidas as associações de imprensa regional e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Apoios diretos das regiões autónomas

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira dispõem de programas de apoio próprios.

Açores: *Promédia* – Programa Regional de Apoio à Comunicação Social Privada

- Criado em 2006¹⁹, tem vindo a ser renovado a cada quatro anos (na Região Autónoma dos Açores os apoios à comunicação social foram implementados em 1994²⁰).
- Podem beneficiar órgãos de comunicação social privados, com sede e atividade na região, registados como publicações periódicas em língua portuguesa, operadores de radiodifusão sonora de âmbito regional ou local, órgãos de comunicação social digitais, profissionais da comunicação social com título profissional válido e entidades que promovam iniciativas de qualificação profissional dos agentes de comunicação social.
- O programa *Promédia* abrange seis tipologias de apoio:
 - a) Desenvolvimento digital, incluindo desenvolvimento de redações multimédia, alojamento em plataformas digitais e desenvolvimento de *websites*, aquisição de equipamentos tecnológicos, *software*, criação e disponibilização de conteúdos *online* em multiplataforma. A comparticipação-base é de 50%, até 40 mil euros por projeto.
 - b) Apoio à difusão informativa, incluindo, no caso de publicações, custos de transporte interilhas em carga aérea e despesas de correio relativas à expedição postal para assinantes (na região, em Portugal continental e no estrangeiro) e, no caso de operadores de radiodifusão, distribuição *online* do sinal de rádio.
 - c) Acessibilidade à informação, visando desenvolvimento de projetos que promovam a facilitação do acesso à informação por pessoas com necessidades especiais. São comparticipados até 80 % dos custos, no máximo de 10 mil euros por projeto.
 - d) Valorização dos profissionais da comunicação social, incluindo deslocações em território nacional; taxas de inscrição; custos com deslocações e honorários de formadores, visando incentivar a promoção de ações de formação na região.
 - e) Apoio especial à produção, incluindo custos com energia elétrica das publicações periódicas e das estações de radiodifusão, comunicações telefónicas da redação e alojamento em servidores (comparticipação mensal de até 30 %).
 - f) Iniciativas na área da comunicação social que contribuam para a formação dos agentes do setor e para a promoção externa da região dos Açores.
- O regulamento prevê diversas majorações, por exemplo, quando as despesas sejam realizadas em certas ilhas, ou quando haja lugar a contratações para o quadro de pessoal.
- Em 2023, o governo regional apresentou uma proposta de revisão (*Media+*) que previa uma compensação por encargos com remunerações de jornalistas. A medida foi criticada, pelo risco de perda de autonomia editorial dos órgãos e dos profissionais. Atualmente, o *Promédia* está em revisão e o governo regional anunciou um reforço progressivo dos montantes a atribuir, refletido já em 2025, com uma dotação prevista de 2M€. ²¹

¹⁹ Decreto Legislativo Regional n.º 4/2021/A, de 3 de março. Para mais informação, cf. área [Promédia](#) do portal do Governo dos Açores - Presidência do Governo Regional.

²⁰ Decreto Legislativo Regional n.º 19/94/A - Sistema de Ajudas Financeiras para a Modernização e Expansão dos Meios de Comunicação Social da Região Autónoma dos Açores.

²¹ [“Vão ser investidos dois milhões € em 2025 na Comunicação Social privada dos Açores”](#), Correio dos Açores, 4 jun. 2024

Tabela 7- Orçamento anual do Promédia, por eixo de apoio (m€)

Tipologia de Apoio	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Desenvolvimento digital	33	69	69	100	60	10
Difusão Informativa	350	467	467	518,2	420	80
Acessibilidade à Informação	5	12	12	4	1	-
Valorização dos profissionais da comunicação social	57	50	50	6,15	7	2
Apoio especial à produção	33	52	52	52,25	42	8
Desenvolvimento de Iniciativas que contribuem p/ promoção externa da RAA	22	-	-	-	20	-
Total	500	650	650	680,6	550	100

Fonte: Resoluções do Conselho do Governo n.º 12/2019 de 28 de janeiro de 2019, 41/2020 de 28 de fevereiro de 2020, 67/2021 de 26 de março de 2021, 93/2022 de 26 de maio de 2022, 97/2023 de 20 de junho de 2023 (fixa os montantes a atribuir em 2023 e em 2024).

Madeira: MEDIARAM – Programa de apoios à Comunicação Social Privada

- Criado em 2016²², o programa abrange dois eixos, apoios à produção e apoio especial ao emprego, e tem contado com uma dotação anual de 600 mil euros. O apoio consiste numa comparticipação a 25% das despesas elegíveis, no limite anual por entidade beneficiária de 300 mil euros, não podendo exceder 200 mil euros em cada tipologia de apoio.
- Podem beneficiar do apoio órgãos de comunicação social de natureza privada, com sede e difusão na região, registadas como publicações periódicas em língua portuguesa e/ou plataformas digitais de informação regional e local.
- No eixo da produção, são comparticipados custos com papel, impressão, manutenção de plataformas informáticas e alojamento de conteúdos; contratos e/ou prestação de serviços por parte de agências noticiosas; telecomunicações.
- No eixo do emprego, são comparticipados custos com salários brutos e contribuições obrigatórias para a Segurança Social.
- A situação económico-financeira equilibrada é o principal critério de elegibilidade exigido aos requerentes, que devem apresentar um saldo positivo de capital próprio.
- Caso o montante total das candidaturas elegíveis ultrapasse a dotação do programa, o regulamento prevê o rateio proporcional entre as candidaturas aprovadas.

Tabela 8 - Montantes de execução do MEDIARAM, por eixo de apoio (m€)

Tipologia de Apoio	2018	2019	2020*	2021*	2022*
Emprego	400	400	403,66	403,39	404,01
Produção	200	200	196,34	196,61	195,99
Total	600	600	600	600	600

Fonte: Relatórios de execução

* Por existirem três candidaturas no eixo de apoio ao emprego, os montantes foram rateados, nos termos do regulamento do Programa.

²² Decreto Legislativo Regional n.º 39/2016/M, de 18 de agosto. Para mais informação, cf. área de [Incentivos e Apoios à Comunicação Social](#) do portal do Governo da Madeira – Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia.

3. Comparação internacional

Diversos Estados-Membros da UE têm apoios à comunicação social em vigor desde, pelo menos, os anos 1980 – é o caso de França, Suécia, Dinamarca, Itália e Áustria. Noutros países, o desenvolvimento de medidas de apoio à comunicação social é mais recente e alguns têm mesmo vindo a redefinir a sua posição na sequência da pandemia de Covid-19, reforçando os apoios do Estado (caso da Finlândia, Irlanda e países não europeus, como o Canadá).

Na UE vigoram diversos modelos de apoio²³, com profundas diferenças quanto ao volume de financiamento, às abordagens e modalidades de apoio preferidas e quanto aos beneficiários.

- **Modelo *maximalista*:** Áustria, Dinamarca, Suécia, Luxemburgo e, em parte, Bélgica.
Caracteriza-se por um elevado volume de financiamento *per capita*, abrangendo *media* tradicionais e digitais. Além de apoios diretos, o principal apoio indireto consiste em taxas reduzidas de IVA.
- **Modelo *misto*:** França e Itália
Se, por um lado, o volume de apoios diretos é mais baixo que o do grupo anterior, por outro lado, os mecanismos de apoio indireto têm uma expressão financeira elevada e são diversificados, incluindo créditos fiscais, apoio à distribuição, redução de contribuições sociais. Quanto aos beneficiários, os apoios diretos são abrangentes, em contrapartida os apoios indiretos dirigem-se sobretudo à imprensa em papel.
- **Modelo *seletivo*:** Letónia, Lituânia, Países Baixos, Croácia, Eslovénia e Portugal
Neste modelo, o volume de financiamento é relativamente baixo e consiste sobretudo em apoios diretos direcionados, sob a forma de subvenções, associados a taxas reduzidas de IVA.
- **Modelo *monomodal*:** Chéquia, Eslováquia, Polónia, Hungria, Estónia, Malta, Finlândia, Irlanda, Alemanha, Grécia, Roménia e Bulgária
Consiste sobretudo em apoio indireto, através de taxas reduzidas de IVA. Adicionalmente, alguns países têm apoios em pequena escala, dirigidos a meios de comunicação social em línguas minoritárias ou a atividades de nicho. Este grupo divide-se em dois subgrupos: o dos países com um ambiente noticioso robusto²⁴ (Alemanha, Irlanda e Finlândia) e o dos países com um ambiente mediático mais frágil (os restantes). Neste último, os meios de comunicação social são propensos a depender da publicidade estatal, especialmente a nível local, com riscos associados de perda de independência.

Para a apresentação dos casos seguintes, procurou-se identificar países de cada um dos grupos: na União Europeia, Áustria, Bélgica e Dinamarca pelo modelo maximalista, França pelo modelo misto, Finlândia e Irlanda pelo modelo monomodal, em revisão pós-pandemia. Fora do espaço da União Europeia, apresenta-se Canadá e Estados Unidos, dois países com

²³ Adaptado de: Comissão Europeia (DG Connect), Henningsen Consulting, Technopolis Group (2024), [Public financing of news media in the EU](#) (Espanha e Chipre não foram incluídos nos modelos; Espanha não tem apoios de nível nacional, apenas de nível regional; no Chipre, o financiamento atual limita-se à extensão, a curto prazo, de medidas relativas à Covid-19).

²⁴ Países onde não se registam preocupações acentuadas relativamente à independência dos meios de comunicação social e à viabilidade dos meios privados e em que a população apresenta níveis elevados de confiança na comunicação social e níveis baixos de evitamento de notícias.

paradigmas muitos distintos do europeu quanto ao papel do Estado no financiamento à comunicação social, mas que mostram sinais de estar a rever as suas abordagens históricas. Nos países com PIB *per capita* mais próximo de Portugal, como a Hungria, Polónia, Roménia, os níveis de pluralismo e independência são negativos²⁵, pelo que não se considerou pertinente incluí-los nesta seleção de casos.

Áustria

- Quinto país europeu com maior volume de financiamento do SPM *per capita*;
- No setor privado e sem fins lucrativos, apresenta um volume elevado de apoios diretos, dirigidos sobretudo à imprensa em papel (em vigor desde 1975), nas seguintes categorias:
 - Apoios gerais (distribuídos equitativamente por todos os jornais diários elegíveis)
 - Apoios especiais à diversidade (dirigidos a jornais diários que não são dominantes no mercado, ou seja, com leitores e receitas de publicidades abaixo de limiares definidos)
 - Apoio a meios de comunicação social de qualidade (financia órgãos que desenvolvem atividades enquadradas em critérios de *qualidade*, como a formação de jornalistas, a contratação de correspondentes estrangeiros, a oferta gratuita de jornais a escolas e outras instituições).
- Até 2020, os apoios a jornais somavam 8,9M€ por ano, o Fundo de Radiodifusão Privada ascendia a 20 M€ e o Fundo de Radiodifusão Não Comercial recebia 3M€. O MPM identifica risco de nível médio (“amarelo”), por considerar as regras de distribuição transparentes mas não justas, ao colocar certos segmentos de mercado em posição de vantagem (ex.: grande desproporção entre apoio à radiodifusão privada e à radiodifusão não comercial; ou entre apoio à imprensa tabloide e apoio aos semanários regionais).
- Os apoios extraordinários pela Covid-19 rondaram 35M€: 12M€ para jornais diários e 2,7M€ para jornais semanais; 15 M€ para organismos de radiodifusão comerciais e 2M€ para organismos de radiodifusão privados não comerciais; 3M€ para jornais regionais. As empresas editoras de jornais diários receberam em 2020 um apoio financeiro no montante único de 3,25€ por exemplar da circulação média.²⁶
- Desde 2020, vigora um imposto sobre publicidade digital (*Digital Tax Act*), que tributa os serviços de publicidade em linha à taxa-base de 5%. Abrange empresas com um volume de negócios mundial de, pelo menos, 750M€ e um volume de negócios nacional de, pelo menos, 25 M€ proveniente de serviços de publicidade em linha.²⁷
- Em 2021, foi criado um apoio à transformação digital, financiado por aquele imposto, que abrange órgãos de comunicação social tradicionais. O fundo tem por objetivos a transformação e digitalização, o reforço do jornalismo, a proteção de menores e a acessibilidade dos conteúdos. Ao contrário da maioria dos apoios diretos, o orçamento é significativo: 54 milhões de euros em 2022 e 20 milhões de euros a partir de 2023.
- Vigoram deduções fiscais (IVA à taxa de 10%), incluindo papel e digital.

²⁵ Center for Media Pluralism and Freedom, [Media Pluralism Monitor 2023](#) (MPM)

²⁶ Center for Media Pluralism and Media Freedom, [News Media Subsidies in the First Wave of the COVID-19 Pandemic – A European Perspective](#)

²⁷ <https://www.bmf.gv.at/en/topics/taxation/digital-tax-act.html>

- Existem apoios diretos de nível regional. Veja-se o caso do Vienna Media Initiative, com duas linhas de financiamento: uma dirigida a jornalistas (até 10 mil euros por projeto) e outra a pequenas empresas de *media* (até 100 mil euros por projeto). É o único apoio austríaco que abrange meios de comunicação nativos digitais.
- A publicidade do Estado assume montantes muito elevados, sendo identificada como de risco elevado, por falta de transparência e justiça na distribuição: de um total de 225M€ em 2022, 1/3 foi atribuído a destinatários desconhecidos (o que resulta das regras de transparência aplicáveis a campanhas consideradas de baixo valor).
- Os apoios diretos austríacos, apesar do seu elevado volume, são criticados por tendencialmente favorecerem os títulos de grande circulação, incluindo tabloides e jornais gratuitos, e por excluírem os meios digitais.

Bélgica

- Sexto país europeu com maior volume de financiamento do SPM *per capita*;
- No setor privado e sem fins lucrativos, apresenta um volume elevado de apoios diretos e indiretos *per capita*, comparativamente aos congéneres europeus;
- O apoio à distribuição, através de preços reduzidos nos serviços postais, é o principal apoio (à semelhança de Portugal);
- Vigora a isenção total de IVA (0%) para publicações periódicas informativas de carácter generalista, com periodicidade mínima de 50 edições por ano. Não sendo aplicável aos *media* digitais, a medida é criticada por não promover a inovação digital;
- A nível regional (Valónia), há apoios diretos, na forma de subsídios e bolsas ao jornalismo de investigação – um mecanismo de resposta à pandemia que foi convertido em permanente;
- Foram criados apoios extraordinários no âmbito da pandemia de Covid-19: publicidade institucional do Estado (a nível federal) e apoios diretos (a nível regional);
- Os jornalistas beneficiam de viagens de comboio gratuitas em território nacional.

Dinamarca

- Terceiro país europeu com maior volume de financiamento do SPM *per capita*. Em 2018, a Dinamarca alterou o modelo de financiamento, passando da taxa de licença para um imposto incluído no orçamento do Estado (o que introduziu no modelo de financiamento instabilidade associada a ciclos de governo).
- O apoio direto a privados é a modalidade com maior expressão financeira (72,1 milhões de euros em 2022), que inclui as seguintes tipologias:
 - Apoio à produção editorial – dois programas, um dirigido a meios de comunicação social com baixas receitas de publicidade. Estes apoios representam 70% do total (cerca de 50,6 milhões de euros) e destinam-se a imprensa em papel e digital
 - Apoios a televisão e rádio comunitárias (10% do total)
 - Apoio à distribuição de publicações periódicas associativas e temáticas (4% do total).
 - Apoios à inovação – criação de *startups* e desenvolvimento de projetos associados a meios já existentes (4% do total)
 - Apoios à produção de documentários (12% do total)

- O modelo dinamarquês de gestão dos apoios, considerado de baixo risco, é gerido por um conselho independente que funciona com transparência.
- Apoios indiretos a privados
- Vigoram isenção total de IVA (0%) para jornais em papel e suporte digital, que se traduz num valor estimado anual de 42 milhões de euros.
- A publicidade estatal é da competência de um Ombudsman, que monitoriza a relação entre o Estado e os *media*. Em 2023, o investimento total foi de 200 milhões de euros.
- Apoios emergenciais no âmbito da pandemia de Covid-19 no montante de 24 milhões de euros (sem continuidade).
- Tem sido reforçado o volume de apoio a órgãos regionais e locais, para combater desertos de notícias.

Finlândia

- Segundo país europeu com maior volume de financiamento do SPM *per capita*. O financiamento tem origem num imposto especial, calculado em função do rendimento. Debate-se atualmente a continuidade deste imposto (só Finlândia e Suécia têm este modelo de financiamento). Receitas comerciais são proibidas.
- No setor privado e sem fins lucrativos, apresenta um volume baixo de apoios, quando comparado aos congéneres europeus.
- Apoio direto a jornais publicados em línguas minoritárias, no valor de 500 mil euros (limite de participação de 40% dos custos operacionais). Apenas são elegíveis jornais com circulação máxima de 15 mil cópias.
- O país dispõe de subvenções a bibliotecas para garantir a assinatura de periódicos culturais, com uma dotação de 800 mil euros.
- Vigoram reduções fiscais de IVA (10%) para jornais e revistas em papel e digital;
- Foi introduzido um pacote de ajuda de emergência no âmbito da pandemia de Covid-19: apoio direto total de 7,5 milhões de euros, concedido a 97 empresas / 236 meios²⁸
- Em 2020, o governo nomeou um grupo de trabalho para ajudar na preparação de um subsídio temporário de apoio ao jornalismo, bem como estudar um mecanismo de apoio permanente. O grupo de trabalho também examinou a possibilidade de apoiar jornalismo multilingue e multicultural. Propostas do grupo: incentivo à produção editorial como principal forma de apoio ao jornalismo. Complementarmente, apoio ao desenvolvimento de novos projetos, dirigido a novos órgãos e a órgãos já estabelecidos no mercado (comunicação social informativa). Propõe também um apoio especial aos meios de comunicação não comerciais.
- Foi aprovado em 2023 um novo regime de financiamento direto - por enquanto, temporário -, com dotação de 7 milhões de euros em 2023. Prevê-se a aprovação em breve de apoios à distribuição de jornais impressos, no valor de 15 milhões de euros.

28 <https://www.nordicom.gu.se/en/facts-analysis/nordic/factsheets/direct-media-subsidies-news-media-nordic-overview>

França

- Sétimo país europeu com maior volume de financiamento do SPM *per capita*;
- No setor privado e sem fins lucrativos, apresenta um volume médio de apoios diretos e indiretos *per capita*, comparativamente aos congéneres europeus. Apresenta uma grande variedade de apoios diretos, criticados por beneficiarem sobretudo os grandes títulos da imprensa nacional.
- Apoios diretos:²⁹
 - Apoios ao pluralismo da imprensa generalista e política: Inicialmente dirigidos a diários nacionais cujo modelo empresarial e opções editoriais não permitiam gerar receita publicitária suficiente, foram alargados a diários locais, revistas nacionais e locais e, recentemente, a títulos de imprensa exclusivamente digital e a títulos ultramarinos.
 - Apoios ao transporte de imprensa, à modernização, à transição digital e à inovação.
 - Apoios extraordinários ao papel e à tinta no âmbito da pandemia de Covid-19
 - Apoios à inovação: o país dispõe de um esquema de cofinanciamento de projetos de investimento realizados por editores e agências (“Fond strategies pour le développement de la presse”) e de um apoio a projetos de incubação de novas empresas de *media* (“Programmes d’incubation presse et medias”).
- Apoios indiretos:
 - Apoio à distribuição, através de preços reduzidos nos serviços postais
 - Taxa de IVA super-reduzida para os meios impressos e digitais (de 0% a 2,1%, consoante as regiões)
 - Isenção do imposto territorial (CET) para os distribuidores de imprensa
 - Dedução fiscal dos investimentos efetuados pelas empresas de imprensa
 - Redução do IRS para os donativos a empresas jornalísticas
 - Redução no IRS para subscrições de capital de empresas jornalísticas por particulares.
- Os jornalistas podem beneficiar de descontos fiscais e de uma redução nos encargos com a Segurança Social, sendo esta uma medida controversa, pelo risco de redução da proteção social destes profissionais.
- Após a pandemia de Covid-19, as políticas de apoio ao emprego foram reforçadas – desde 2022, a composição da redação (i.e, existência de jornalistas contratados) passou a constar como um dos critérios de elegibilidade para apoios diretos ou indiretos, justificada pela necessidade de reforçar a qualidade do tratamento jornalístico dos conteúdos.

Irlanda

- Apoios diretos: o apoio direto do Estado realiza-se sobretudo através do serviço público de *media*, registando aí elevado volume de investimento (é o nono país, em termos de investimento *per capita*). O modelo de financiamento assenta numa taxa de licença de televisão, complementada por verba do Orçamento do Estado.
- No setor privado, historicamente, há uma clara opção não-intervencionista, pelo que o volume de apoios é reduzido. Porém, a crise provocada pela pandemia de Covid-19

²⁹ <https://www.culture.gouv.fr/fr/Thematiques/Presse-ecrite/Liste-des-aides-a-la-presse-et-des-appels-a-projets>

desencadeou uma mudança de posição. Desde então, a Irlanda tem produzido estudos de viabilidade e de identificação de necessidades de financiamento, e está a desenvolver novas medidas de apoio, com base nas recomendações da *Future of Media Commission*.³⁰ Acaba de ser colocada em consulta pública, pelo regulador irlandês, a proposta de mecanismos de apoio à produção de conteúdos jornalísticos de interesse público³¹.

- O *Department of Foreign Affairs* dispõe de fundos de apoio à produção jornalística:
 - Em 2018, foi criado um fundo de apoio à produção de conteúdos jornalísticos (programa piloto de dois anos, renovado até 2025), para produção de conteúdos informativos sobre assuntos geopolíticos relevantes e que contribuam para a compreensão do papel da Irlanda no mundo.
 - Desde 2005, o *Simon Cumbers Media Fund* financia viagens de jornalistas a países em desenvolvimento e destina-se a imprensa, rádio, televisão, fotojornalismo e novos *media*.
- Apoios indiretos:
 - A partir de 2023, vigora a isenção de IVA para publicações em formato impresso e digital (anteriormente, vigorava uma taxa reduzida de 9%)
- Medidas extraordinárias no âmbito da Covid-19: publicidade institucional do Estado (12,5M€ alocados a campanhas); apoio à produção de conteúdos de rádio (2,5M€).

Canadá

- O Canadá implementou, a partir de 2019, diversas medidas de apoio direto e indireto à comunicação social, entretanto reforçadas para responder ao agravamento da crise pela pandemia de Covid-19.
- *Local Journalism Initiative* - Apoio direto à produção de conteúdos jornalísticos que respondam às necessidades informativas das comunidades carenciadas em todo o Canadá, através da contratação de jornalistas ou do pagamento a jornalistas *freelance*; destina-se a agências de notícias, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos que operem nas áreas de imprensa, rádio comunitária, televisão comunitária e serviços de notícias *online*. O conteúdo produzido ao abrigo do apoio é disponibilizado às organizações de *media* através de uma licença de *Creative Commons*. A gestão do fundo está delegada em sete ONGs, com uma dotação de 58 milhões de dólares canadianos (o equivalente a 39M€) para o período 2024-2027.
- Crédito fiscal sobre os salários de profissionais de redações que produzem conteúdos noticiosos originais;
- Crédito fiscal pela subscrição de notícias em meios digitais: Crédito não reembolsável pela aquisição de assinaturas por pessoas singulares;
- O governo federal canadiano acordou com a Google, em final de 2023, o pagamento aos meios de comunicação social canadianos de 100 milhões de dólares canadianos (cerca de 92M€) por ano como compensação pela perda de receitas publicitárias, dos quais 30% se

³⁰ A criação de novos apoios diretos neste contexto pós-pandémico tem ocorrido em outros países monomodais com um ambiente mediático robusto, como a Alemanha e a Finlândia, mas ainda sem resultados.

³¹ <https://www.independent.ie/news/schemes-to-boost-news-coverage-of-local-authorities-and-courts-to-get-5m-of-taxpayers-money/a579697513.html>

destinam às estações de televisão e rádio, 7% ao grupo público de radiodifusão canadiano e 63% à imprensa escrita.

Estados Unidos

- O serviço público de *media*, na sua atual configuração, foi instituído pelo Congresso em 1967, através da *Public Broadcasting Act*, que cria a *Corporation for Public Broadcasting* (CPB), que tem o estatuto de organização privada, sem fins lucrativos. A CPB não detém ou opera estações de rádio ou televisão, nem produz programas.³²
- A CPB recebe financiamento federal que distribui por mais de 1.500 estações públicas de rádio e televisão geridas localmente, e por produtores de programas. Em 2024, a dotação da CPB é de 535 milhões de dólares. Está atualmente em discussão no Congresso o corte no financiamento da CPB a partir de 2026.
- Recentemente, tem vindo a ser discutido o apoio privado à imprensa, sobretudo local. O *Local Journalism Sustainability Act* é um projeto de lei que aguarda aprovação no Congresso (foi submetido em 2020 e em 2021 e há duas versões submetidas, uma no Senado e outra na Câmara dos Representantes, com ligeiras diferenças).
- O projeto de lei tem três componentes, na forma de créditos fiscais:
 - Incentivo a assinaturas e donativos a jornais locais sem fins lucrativos (até 250 dólares, cobrindo no primeiro ano 80% do custo de assinatura ou doação, e 50% nos quatro anos seguintes).
 - Incentivo à compra de anúncios em jornais locais por pequenas empresas (até 5m\$).
 - Crédito sobre os salários para incentivar a contratação de profissionais do jornalismo.
- Têm vindo a expandir-se as experiências a nível estatal de apoio à comunicação social dos respetivos territórios, nomeadamente em Nova Iorque (que aprovou em 2024 um apoio de 90 milhões de dólares a três anos), Califórnia (um fundo constituído em 2022, totalizando 25 milhões de dólares, geridos através da Universidade de Berkeley), ou Nova Jérquia (onde, em 2018, foi instituído um consórcio para gestão dos fundos, composto por representantes de seis universidades).

³² <https://www.cpb.org/aboutcpb/>

4. Considerações finais

Síntese do cenário português em matéria de apoios à comunicação social

- Em Portugal, o volume de apoios *per capita* é baixo comparativamente aos congéneres europeus, tanto no que diz respeito a apoios diretos, incluindo setor público e privado, como no que se refere a apoios indiretos.
- Os dados mais recentes da EBU relativos ao investimento no serviço público *per capita* situam Portugal na 21ª posição, entre os países da UE.
- Em 2023, o financiamento público ao serviço público de *media* (Lusa e RTP) ascendeu a 205,3 milhões de euros. Nos apoios ao setor privado, a dotação inscrita em Orçamento do Estado totalizou, em 2023, 4,5 milhões de euros, incluindo apoios diretos (incentivos à comunicação social) e apoio indireto (incentivo à leitura de publicações periódicas). A despesa com publicidade institucional, no mesmo ano, somou 4,04 milhões. O novo apoio à comunicação social portuguesa no estrangeiro foi de 111 mil euros. Destes elementos, conclui-se que o financiamento público total à comunicação social, em 2023, foi em torno de 214 milhões de euros, incluindo o financiamento do serviço público (e excluindo outros apoios indiretos – isenção de IVA e benefício em sede de IRS – e apoios regionais).
- No caso do serviço público de *media*, o modelo assente na CAV é plurianual e não sujeito a flutuações de natureza política ou outras, o que se entende como positivo. No entanto, a atualização do valor da CAV prevista na lei não tem sido aplicada pelos governos, a partir de 2016, apesar da atual conjuntura inflacionista.
- Em matéria de apoios estatais ao setor da comunicação social, Portugal posiciona-se como país de baixo risco no relatório Media Pluralism Monitor, ainda que no subindicador relativo aos apoios de tipo direto surja como país de médio risco. Apesar de os apoios estarem organizados num sistema de incentivos que responde a objetivos claros e bem delimitados (emprego e formação profissional, modernização tecnológica, desenvolvimento digital, acessibilidade aos conteúdos de comunicação social, desenvolvimento de parcerias estratégicas, literacia e educação para a comunicação social), o MPM suscita reservas quanto à justiça e/ou transparência da sua distribuição. Efetivamente, na revisão do regime de incentivos do Estado à comunicação social, em 2015, foi descentralizada a competência de atribuição destes apoios que, no continente, passou a caber às CCDR. A ERC não conhece estudos de impacto destas medidas e observou que a informação relativa à sua execução é divulgada de forma muito desigual entre as regiões, criando dificuldades à monitorização.
- O principal financiamento ao setor privado continua a ser canalizado para o apoio indireto à distribuição de publicações periódicas, ainda que a revisão de 2015 tenha reduzido os montantes de comparticipação. A majoração associada à existência de projetos de transição digital é um aspeto positivo que merece destaque.
- Os apoios indiretos de natureza fiscal têm vindo a diversificar-se: estes apoios, que já anteriormente incidiam sobre o IVA (taxa reduzida para jornais e revistas em suporte físico e/ou digital), passaram a aplicar-se, desde 2023, em sede de IRS (dedução de despesas com assinaturas em suporte físico e/ou digital).

- Relativamente à publicidade institucional do Estado, Portugal é um dos poucos países avaliados como de baixo risco (verde) no tocante à distribuição desta verba,³³ que representa, no caso português, uma fatia assinalável dos fundos públicos canalizados para o setor, maioritariamente para os órgãos nacionais (a quota de investimento em meios regionais e locais imposta por lei é de 25% para campanhas de montante superior a 5 mil euros). A campanha de compra antecipada, no âmbito da crise pandémica, apesar das críticas da Inspeção Geral de Finanças e do Tribunal de Contas, representou um aumento importante na despesa do Estado com publicidade, visível sobretudo em 2021 e 2022.
- Os governos regionais dispõem de programas próprios, cujo montante total foi de aproximadamente 1,3M€, em 2022.
- As medidas emergenciais criadas no âmbito da resposta do Estado à pandemia por covid-19 não tiveram continuidade. O Plano de Recuperação e Resiliência não contempla medidas dirigidas ao setor dos *media*, com exceção de uma medida de apoio à digitalização de arquivos televisivos inscrita na reprogramação do PRR, com uma dotação global de 10M€ e que se encontra em desenvolvimento.

Superação da crise, sustentabilidade e valor social: atuais tendências dos apoios à comunicação social

Em síntese, de seguida elencam-se diversas medidas que, por merecerem bom acolhimento nos parâmetros de eficácia e salvaguarda da independência editorial, ou por serem mais disseminadas internacionalmente, podem ser pensadas como parte da redefinição da estratégia nacional de apoio público à comunicação social, consoante os objetivos pretendidos.

a) Objetivo económico: superação da crise

Enquadram-se nesta categoria os apoios às operações que não alteram as condições de mercado e que permitem às empresas aumentar a sua liquidez com efeitos rápidos.

- Quando consultadas pela ERC sobre as medidas de apoio mais adequadas, no âmbito da crise pandémica,³⁴ as empresas do setor expressaram preferência por **benefícios fiscais** (designadamente, eliminação do IVA dos portes de envio), **incentivos ao investimento e capitalização das empresas**, como a criação de fundos direcionados e linhas de crédito bonificadas.
- Outra medida defendida foi a **compra antecipada de publicidade institucional**, uniformemente distribuída ao longo do ano e com critérios de distribuição amplos e equitativos.
- Diversos regulados da ERC vêm ainda defendendo o alargamento das obrigações de publicitação do Estado em meios de comunicação social de âmbito local e regional, por exemplo, a divulgação de informações de serviço público (mensagens de proteção civil, segurança e saúde), ou a atribuição de tempos de antena em todos os atos eleitorais, e não apenas nas eleições autárquicas. A ERC já teve ocasião de expressar que «vê como

³³ Cf. , [Monitoring Media Pluralism in the Digital Era](#), p. 92

³⁴ ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2021), [“Implicações da Crise de COVID-19 nas Condições Económicas do Setor de Media em Portugal – 2020/1.º trimestre de 2021”](#).

positiva a intenção de garantir a inclusão das rádios locais entre os operadores com possibilidade e/ou obrigação de emissão de direito de antena e, por conseguinte, com direito às respetivas compensações»³⁵.

b) Objetivo económico: sustentabilidade das empresas

Nesta categoria incluem-se as medidas que têm como efeito alterar as condições do mercado, contribuindo para que as empresas possam fazer a conversão do seu negócio. Enquadram-se neste objetivo os apoios ao produtor – para reestruturação de operações, expansão do mercado, digitalização, redução de custos de produção – os incentivos ao consumo, e também as medidas de regulação do mercado com vista a garantir a adequada remuneração pelos conteúdos e a diversificação de fontes de receita.

- A Assembleia da República aprovou em 2021 a Resolução da AR n.º 191/2021, que recomenda ao Governo um conjunto de medidas com os seguintes objetivos: garantir a **remuneração dos titulares de direitos de autor** – sensibilizando para o combate à pirataria, fiscalizando a prática do crime de usurpação, fiscalizando o recurso a empresas de seleção de notícias pela Administração Pública e reduzindo a utilização não licenciada de conteúdos jornalísticos – e favorecendo a transição digital das empresas de comunicação social. Sugere-se **monitorização do cumprimento destas recomendações**, sendo certo que algumas já foram postas em prática. É o caso da transposição da Diretiva (UE) 2019/790, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital. É de esperar que, na sequência da transposição, a negociação de direitos comece a ter resultados visíveis³⁶ e também a permitir a identificação de dificuldades. Nesse sentido, será conveniente **monitorizar e avaliar o impacto da transposição da Diretiva**, nas vertentes da negociação individual e da gestão coletiva de direitos pela utilização dos conteúdos das publicações periódicas, para garantir a concretização justa e eficaz do seu objetivo, a remuneração adequada dos respetivos titulares.
- Os **apoios à transformação digital** são atualmente considerados como os mais determinantes para acelerar a conversão do modelo de negócio, podendo ser comparticipados não só os custos com a aquisição de equipamentos, *software* e serviços, como a formação de recursos humanos, etc. Estes apoios podem incluir:
 - Digitalização de redações, reorganização de métodos de produção;
 - Digitalização de arquivos (que corresponde a um duplo objetivo, por um lado, assegurar a preservação e de acervos com valor histórico e cultural e, por outro lado, potenciar novas fontes de receita, facilitando quer a utilização própria dos arquivos na produção de novos conteúdos, quer o seu licenciamento a terceiros);
 - Reforço da capacidade de distribuição digital em múltiplos canais;
 - Criação e disponibilização de conteúdos em formatos digitais inovadores, em múltiplas plataformas;
 - Projetos que visem aumentar a base de assinaturas digitais.

³⁵ Cf. ³⁵ ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, [Deliberação ERC/2023/1 \(Parecer leg\)](#)

³⁶ Em janeiro de 2024, a [Google afirmava](#) ter fechado acordos com 50 publicações portuguesas, nacionais, regionais e locais para integrarem o *Google News Showcase* (destaques jornalísticos no Google).

- **Reduções ou isenções no fornecimento de serviços essenciais**, como a subscrição de serviços de informação (por exemplo, o fornecimento gratuito dos serviços da agência Lusa aos órgãos de comunicação social), comunicações móveis e de Internet, deslocações de jornalistas em transportes públicos, são apoios indiretos e que visam reduzir os custos de produção.
- **Incentivos ao consumo** salvaguardam muito eficazmente a independência editorial e, por esse motivo, têm sido amplamente acolhidos como positivos, porque operam do lado da procura e sem depender de procedimentos seletivos. Quando aplicado transversalmente ao setor, este tipo de medida tende a favorecer mais os meios nacionais de maior circulação e com maior poder de mercado: «os que mais vendem serão sempre os que mais recebem. [...] Ou seja, um sistema de apoio que apenas olhe para o mercado vai ignorar questões de interesse público que justificam o jornalismo e também produtos não vocacionados para as maiorias, devendo, portanto, ser complementado com outras abordagens. O mercado mediático não favorece naturalmente a diversidade»³⁷. Para salvaguarda da diversidade, alguns destes incentivos podem, por isso, ser diferenciados de acordo com a classificação de âmbito geográfico. Em concreto, estes apoios podem incluir:
 - Eliminação do IVA associado dos produtos de comunicação social informativa;
 - Aumento da intensidade dos benefícios fiscais em sede de IRS, considerando que o montante máximo do benefício obtido em sede de IRS é ainda muito reduzido;
 - *Cheque-jornal*, em particular dirigido aos jovens, para aquisição de assinaturas. Para o cidadão, o benefício é mais imediato. De modo a evitar uma concentração desmedida nos títulos de maior circulação, podem ser previstas regras de distribuição do montante disponível por diferentes tipos de publicações.
- Apoios que contribuam para alargar o âmbito geográfico do mercado, por exemplo, o reforço dos projetos em parceria de meios de diferentes âmbitos geográficos, que, apesar de previsto na lei, parece ter sido pouco explorado, a que se podem adicionar **consórcios internacionais ou à tradução** de conteúdos.
- As **deduções fiscais para anunciantes** funcionam como incentivo à publicidade em meios de comunicação social e a sua abrangência pode ser definida em função dos objetivos pretendidos, por exemplo: dedução ou crédito de IRC pela compra de publicidade em meios generalistas e de informação, dedução ou crédito de IRC, pela compra de publicidade em meios regionais e locais.
- A **dedução fiscal de donativos, a consignação de IRS** e a aplicação do regime de **mecenato** cultural à comunicação social, atentos os requisitos de transparência dos meios de financiamento aplicáveis ao setor, são formas de incentivar o apoio aos privados.
- A **tributação da atividade das grandes plataformas** no local onde são geradas as suas receitas, e a afetação de uma parcela do imposto a um fundo de apoio às empresas jornalísticas (ou outras pessoas jurídicas) que detenham órgãos de informação geral, é

³⁷ Silva, E.C. (2020), “Jornalismo e democracia: pistas para uma nova política de apoio do Estado à imprensa”, Observatório de Políticas de Comunicação e Cultura Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, p.7.

uma medida que a ERC vem defendendo³⁸, por ser crucial para a sustentabilidade do setor, além de justa. Também no plano europeu têm sido trabalhadas as condições para reequilibrar a relação entre prestadores de serviços da sociedade da informação e prestadores de serviços de comunicação social, já que os segundos têm sofrido severamente o impacto das atividades dos primeiros.

c) Objetivo social e político: pluralismo e qualidade da informação

Enquadram-se nesta categoria os apoios destinados a garantir que a informação diversa e de qualidade chega aos utilizadores finais, independentemente do valor económico que as empresas possam atribuir-lhe. E enquadram-se também as medidas destinadas a assegurar o acesso e a estimular as competências críticas e os sentimentos positivos dos cidadãos na relação com a comunicação social. Incluem-se nestes objetivos as medidas destinadas a estimular o pluralismo da oferta mediática, a qualidade e diversidade informativa, a inclusão de vozes sub-representadas no espaço público, a comunicação social de proximidade, bem como a promover a literacia mediática.

- **Incentivos ao emprego de jornalistas**, como forma de garantir a qualidade informativa, no sentido em que atuam na mitigação da precariedade da profissão e, nessa medida, no reforço da segurança dos jornalistas. Para corresponder a esse objetivo, importa optar por modalidades de apoio que não exponham a autonomia editorial dos meios a situações de risco. Por esse motivo, os apoios com melhor acolhimento são os de tipo indireto e indiferenciado, como créditos fiscais, que funcionam ao abrigo de uma regra comum e que não envolve um processo seletivo. Em contrapartida, pelo mesmo motivo, os apoios diretos e seletivos não são recomendáveis.
- Apoios à **comunicação social local e regional**, que podem incluir:
 - Apoio à produção de conteúdos originais, relacionados com notícias e eventos locais de atualidade;
 - Apoio a *startups* em regiões identificadas como desertos de notícias
 - Estímulo à contratação de jornalistas que residam na área de cobertura do órgão;
- Apoios a **segmentos de comunicação social de menor consumo**, ou dirigidos a **nichos de público**, mas que cumprem objetivos de inclusão social ou de diversidade cultural (podendo ser estabelecidos limiares máximos de receitas como um dos critérios de elegibilidade);
- Apoios diretos e indiretos a **startups jornalísticas independentes**;
- Apoios diretos (bolsas) a **projetos de investigação jornalística**, concedidos a empresas e a jornalistas;
- Com o objetivo de corrigir assimetrias territoriais, nos apoios referidos nas secções a) e b) deste capítulo, podem ser previstos mecanismos de discriminação positiva (mediante quotas ou majorações de pontuação) para projetos que publiquem ou exerçam a sua atividade em **regiões vulneráveis** (territórios de baixa densidade, ou territórios com um índice PIB *per capita* regional inferior a 75% do PIB *per capita* nacional, ou territórios de deserto de notícias);

³⁸ ERC (2020), *Apoios do Estado aos órgãos de comunicação social – um dever constitucional que urge atualizar*

- Apoio, direto ou indireto, à **distribuição de jornais e revistas em quiosque** ou ponto de venda (podendo contemplar a discriminação positiva de regiões vulneráveis).
- Apoios destinados a disseminar o acesso da população à imprensa, através de incentivos à **distribuição de jornais e revistas em locais de atendimento público** de organismos do Estado (hospitais, centros de emprego);
- Reforço da linha de apoio a projetos de **literacia mediática**, claramente subexplorada no atual modelo de incentivos, que pode incluir:
 - Incentivo à aquisição de assinaturas escolares, abrangendo todos os níveis de ensino, no âmbito de uma estratégia ativa de reforço da literacia mediática;
 - Incentivo à aquisição de assinaturas em bibliotecas;
 - Reforço dos montantes para apoio direto a projetos de literacia mediática, considerando que, atualmente, a parcela do regime de incentivos destinada a estes projetos é muito diminuta.

Recomendações gerais

- Uma nova estratégia de apoio à comunicação social deve ser multidimensional, com três finalidades: permitir às empresas a **recuperação** da crise estrutural, evidenciada de modo mais extremo com a crise pandémica; permitir às empresas criarem condições de **sustentabilidade**, transitando de um regime de recuperação para um regime de resistência à crise; por fim, garantir que são garantidas as **funções sociais e políticas da informação** que o natural funcionamento do mercado não protege necessariamente.
- Nesse processo, importará proceder a uma **avaliação ex ante** que permita identificar as deficiências e insuficiências de mercado e problemas sociais que necessitam de correção. Nesse contexto, conforme já antes sinalizado pela ERC, será fundamental **avaliar os apoios e incentivos já existentes**, em particular o sistema de apoio direto – o regime de incentivos do Estado à comunicação social, sendo relevante refletir sobre as competências nesta matéria que foram atribuídas às CCDR na revisão de 2015 – e do principal apoio indireto, o incentivo à leitura de publicações periódicas (antigo porte pago)³⁹.
- Na definição de novos apoios, bem como no reforço dos montantes de apoios já existentes, importará ter presentes que os **principais riscos para o pluralismo** dos *media*, em Portugal, se fazem sentir em duas dimensões, **pluralismo de mercado** e **inclusão social**.
- Uma redefinição da estratégia pública para a comunicação social deverá também prever mecanismos de avaliação *ex post* dos apoios, para permitir avaliações periódicas dos efeitos e eficácia das medidas adotadas⁴⁰.
- O debate sobre a redefinição do sistema de apoios à comunicação social deve contar com o envolvimento de todos os atores do setor, incluindo organizações empresariais, profissionais e cívicas, cruzamento de áreas de intervenção governamental, autarquias locais, do Plano Nacional para a Literacia Mediática e outros planos nacionais relevantes, bem como da ERC, no seu papel de regulador independente.

³⁹ ERC (2020), *Apoios do Estado aos órgãos de comunicação social – um dever constitucional que urge atualizar*, p.33.

⁴⁰ OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris,.

- Caso sejam adotadas medidas que possam favorecer os maiores atores de mercado e, assim, contribuir para o reforço da concentração, elas deverão ser complementadas por medidas tendentes a reforçar o pluralismo e a diversidade da informação.
- Sempre que possível, recomenda-se a opção por mecanismos de apoio que garantam previsibilidade, com periodicidade plurianual, de modo a facilitar às empresas o planeamento da sua atividade e o desenvolvimento de planos de negócio.
- Dever-se-á optar por critérios de elegibilidade que introduzam a menor discricionariedade possível na decisão de atribuição de apoios e mecanismos de maior salvaguarda da independência editorial. Veja-se, por exemplo, o caso de apoios à produção de conteúdos, em que se justifica o recurso a critérios de qualidade, que são de difícil apuramento objetivo. O recurso a indicadores relativos à deontologia jornalística, como rigor, isenção, separação entre informação e opinião, que são mais indeterminados e requerem interpretação por parte do decisor, introduzindo uma subjetividade indesejável. Para contornar essa dificuldade, é recomendável o recurso a formas de avaliação baseadas em indicadores indiretos, de apuramento mais objetivo, como sejam: rácio de jornalistas face ao volume de conteúdos editoriais; nível de formação e experiência profissional dos jornalistas; percentagens mínimas de conteúdo original, i.e, derivado de fontes primárias; relação entre o orçamento editorial e o orçamento total; número de agências noticiosas subscritas e de correspondentes; prémios e distinções concedidos a jornalistas.
- Considerando a forma desigual como os organismos responsáveis pela gestão dos incentivos diretos divulgam a informação, será recomendável harmonizar os instrumentos e obrigações de reporte, para garantir maior transparência no funcionamento destes apoios.



ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

www.erc.pt | info@erc.pt