

TELEVISÃO DIGITAL TERRESTRE EM PORTUGAL



AUTORIDADE DA
CONCORRÊNCIA

Autoridade da Concorrência

Junho 2013

Índice

1	Sumário executivo.....	3
2	Introdução	6
3	Concursos públicos na génese da TDT em Portugal.....	8
3.1	Concursos para atribuição de direitos de utilização de frequências	8
3.2	Concurso referente ao 5.º canal.....	11
4	Mercados de difusão televisiva em Portugal.....	12
4.1	Mercados retalhistas	13
4.1.1	Definição dos mercados relevantes.....	13
4.1.2	Caracterização do mercado de televisão de acesso livre.....	18
4.1.3	Caracterização do mercado de televisão por subscrição	21
4.1.3.1	Conteúdos.....	23
4.1.4	Mercado de televisão de acesso livre vs. mercado de televisão por subscrição.....	26
4.2	Mercados grossistas	29
4.2.1	Definição dos mercados relevantes.....	29
4.2.2	Caracterização do mercado grossista que suporta serviços de televisão de acesso livre	30
4.2.3	Caracterização do mercado grossista que suporta serviços de televisão por subscrição	31
5	TDT nos estados-membros da União Europeia.....	31
6	Fatores críticos para o sucesso da TDT em Portugal.....	38
6.1	Canais oferecidos.....	38
6.2	Transmissões em HD e qualidade de serviço.....	40
6.3	Interatividade.....	43
6.4	Plataformas disponíveis.....	43
6.5	Conclusões	44
7	Conclusão e Recomendações	44
	Referências bibliográficas	49
	Apêndice I – Parecer da AdC sobre os concursos de TDT de fevereiro de 2008	52
	Apêndice II – Argumentos da PTC no contexto do pedido de revogação da licença de TDT de televisão por subscrição.....	53
	Apêndice III – Decisão do ICP-ANACOM sobre o pedido de revogação da PTC	55
	Apêndice IV – Decisão da ERC sobre o pedido de revogação da PTC	58

Apêndice V – Decisão da ERC sobre as candidaturas ao 5.º canal	61
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1: Síntese das características dos serviços retalhistas de difusão televisiva	16
Tabela 2: Condições do Regulamento do Concurso Público para o licenciamento de um serviço de programas de âmbito nacional	62

Índice de Gráficos

Gráfico 1: <i>Share</i> de audiência (2002-2012, mês de abril)	19
Gráfico 2: <i>Share</i> de audiência por períodos horários (1.º sem. 2011)	19
Gráfico 3: Audiência por tipologias de programas (2011)	20
Gráfico 4: Investimento publicitário por serviço de programas (2009-2011)	20
Gráfico 5: Assinantes do serviço de televisão por subscrição (2002-2012)	21
Gráfico 6: Assinantes por rede de distribuição de televisão por subscrição (2002-2012)	22
Gráfico 7: Taxa de penetração do serviço de televisão por subscrição (2002-2012)	22
Gráfico 8: Quotas de mercado do serviço de televisão por subscrição (2008-2012)	23
Gráfico 9: <i>Share</i> de audiência dos canais de televisão de acesso livre e de televisão por subscrição (2002-2012, mês de abril)	27
Gráfico 10: Taxas anuais de crescimento de audiências (2002-2012, mês de abril)	27
Gráfico 11: Operadores de TDT (junho 2011)	33
Gráfico 12: Canais de TDT por tipo de cobertura na UE25 (novembro 2012)	34
Gráfico 13: Canais de TDT de acesso livre e por subscrição com cobertura nacional por estado-membro da UE25 (novembro 2012)	34
Gráfico 14: Canais de TDT de acesso livre e por subscrição com cobertura nacional na UE25 (novembro 2012)	36
Gráfico 15: Canais de TDT nacionais públicos e privados com cobertura nacional na UE25 (novembro 2012)	36
Gráfico 16: Tipos de canais de TDT de acesso livre na UE25 (excl. canais locais) (junho 2011) ..	37
Gráfico 17: Tipos de canais de TDT por subscrição na UE25 (excl. canais locais) (junho 2011) ..	37

Índice de Figuras

Figura 1: Difusão televisiva	13
Figura 2: Cadeia de valor do serviço de televisão por subscrição	23
Figura 3: Estrutura simplificada da ZON	24
Figura 4: <i>Switch-off</i> analógico na Europa	32

1 Sumário executivo

1. O processo de implementação da Televisão Digital Terrestre (TDT) em Portugal foi iniciado mediante a realização de dois concursos públicos em fevereiro de 2008. O ICP-Autoridade Nacional de comunicações (ICP-ANACOM) atribuiu à PT Comunicações, S.A. (PTC) no final de 2008 e em meados de 2009, respetivamente, os direitos de utilização de frequências correspondentes às operações de TDT de acesso livre e por subscrição. À PTC foi igualmente conferido o título habilitante de operador de distribuição referente à operação de TDT por subscrição pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).
2. Em 16 de dezembro de 2009, a PTC requereu a revogação do ato de atribuição dos direitos de utilização de frequências relativos à televisão por subscrição, sem perda da caução entregue, pedido deferido pelo ICP-ANACOM, não obstante o entendimento diverso da ERC. A PTC nunca iniciou, assim, qualquer operação de televisão por subscrição sobre a TDT.
3. O modelo implementado em Portugal previa igualmente a atribuição de uma licença para o exercício da atividade de televisão que consistia na organização de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado livre e com 24 horas diárias de emissão (5.º canal). Contudo, em março de 2009, a ERC decidiu excluir as duas candidaturas presentes a concurso por não reunirem os requisitos legais e regulamentares para admissão ao mesmo.
4. Também o canal de alta definição, previsto no modelo de TDT português, a ser partilhado pelos radiodifusores existentes no Mux A, de modo não simultâneo, até ao fecho da televisão analógica, nunca chegou a ser disponibilizado, por falta de entendimento entre a RTP, a SIC e a TVI.
5. Deste modo, a concretização do modelo pensado para a TDT em Portugal era suscetível de introduzir alterações significativas nos mercados retalhistas de televisão de acesso livre e de televisão por subscrição e, igualmente, nos mercados grossistas de difusão televisiva que suportam estes primeiros serviços.
6. No que respeita ao mercado de televisão de acesso livre, a análise aponta para o facto de a TVI ser o operador de televisão com maior poder de mercado. No mercado da televisão por subscrição, a ZON é líder de mercado, embora a PTC tenha sido o operador que mais cresceu após 2007. A televisão de acesso livre tem vindo a perder audiências para a televisão por subscrição desde 2002 e, em particular, após 2009. A introdução da TDT em Portugal não parece ter motivado qualquer abrandamento nesta tendência de decréscimo.
7. Relativamente à difusão grossista que suporta a televisão de acesso livre, a PTC é único operador ativo no mercado, em resultado do concurso realizado em fevereiro de 2008, o que, de alguma forma, limita o contrapoder negocial dos operadores de televisão. A posição dos operadores no mercado grossista de suporte à televisão de subscrição é equivalente àquela de que gozam ao nível retalhista, já que estas redes são essencialmente utilizadas para efeitos de fornecimento interno.
8. No contexto da União Europeia (UE), Portugal era o país que apresentava, em novembro de 2012, o menor número de canais nacionais, com apenas 4, nomeadamente a RTP1, RTP2, SIC e TVI, significativamente abaixo da média da UE25 que correspondia a cerca de

30 canais por estado-membro para o conjunto das operações de acesso livre e por subscrição (a média correspondia a cerca de 16 canais quando considerada apenas a televisão de acesso livre). Esta situação não se alterou com a disponibilização em sinal aberto da ARtv no final de 2012.

9. A oferta de TDT em Portugal está longe de aproveitar as vantagens associadas a esta tecnologia, não contemplando sequer as características inerentes ao modelo de implementação definido pelo Governo e que visavam induzir a migração voluntária para o digital, nomeadamente através da disponibilização de um 5.º canal, de emissões em alta definição e de uma plataforma de televisão por subscrição. A plataforma de TDT limita-se, em geral, a replicar a oferta suportada pelo antigo sistema analógico terrestre.
10. Reconhecendo-se que compete aos agentes de mercado a oferta de serviços suscetíveis de estimular o interesse e a adesão dos consumidores à TDT, importa, ainda assim, identificar os principais fatores críticos para o sucesso da mesma, recomendando a Autoridade da Concorrência, de acordo com o artigo 62.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência), o seguinte:
 - a. 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. Neste contexto, o retomar o processo de licenciamento do 5.º canal afigura-se indispensável;
 - b. aumento do envolvimento do operador público de televisão neste processo, nomeadamente através da disponibilização em sinal aberto dos canais temáticos produzidos pela RTP e que atualmente apenas estão disponíveis nas plataformas de televisão por subscrição, por exemplo, a RTP Memória e a RTP Informação;
 - c. avaliação do interesse em criar condições de preço, eventualmente por via regulatória, que assegurem o acesso à rede de difusão, em particular de entidades locais, de modo a estimular o aumento do número de canais transmitidos em sinal aberto;
 - d. aferição da efetiva qualidade de serviço da TDT, de modo a encontrar soluções que permitam ultrapassar as deficiências encontradas e melhorar a perceção dos utilizadores;
 - e. promoção da transmissão de canais em alta definição (usualmente designada por HD – *High Definition*);
 - f. fomento do aparecimento de serviços interativos sobre a plataforma de TDT; e, finalmente,
 - g. reequacionamento do interesse da existência de uma plataforma TDT de televisão por subscrição ou da disponibilização de serviços de *pay-per-view*.
11. Algumas das medidas propostas passam, naturalmente, por alterações do quadro jurídico vigente, e beneficiariam da coordenação das entidades com competências nesta matéria, no sentido da implementação de um modelo que concretize as ações que se julguem relevantes.
12. Apenas a materialização de uma oferta de acesso livre apelativa para os utilizadores poderá garantir um verdadeiro sucesso da plataforma de TDT em Portugal, assegurando simultaneamente um acesso gratuito e universal à televisão promotor da inclusão social.

13. Acresce que uma oferta de TDT nestes termos pode igualmente constituir uma fonte de pressão concorrencial sobre a televisão por subscrição, incluindo quando disponibilizada no âmbito de ofertas em pacote, com efeitos positivos ao nível dos preços e da qualidade dos serviços prestados, sobretudo em cenários de aumento do nível de concentração no mercado.

2 Introdução

14. A Televisão Digital Terrestre (TDT) corresponde à designação atribuída ao sistema de televisão digital, difundida por via hertziana ou terrestre, que tem vindo progressivamente a substituir o sistema analógico terrestre em toda a União Europeia (UE) e também no resto do mundo.
15. Esta forma de difusão do serviço de televisão apresenta significativas vantagens em termos de eficiência de utilização de espetro e de capacidade de transmissão, traduzindo-se numa substancial economia de utilização do mesmo, que pode ser canalizada para outro tipo de serviços de comunicações eletrónicas ou para um incremento da oferta de televisão e da sua qualidade.
16. Com efeito, no que à televisão diz respeito, a TDT permite disponibilizar mais serviços de programas televisivos, a receção de conteúdos em alta definição (usualmente designada por HD – *High Definition*) e a introdução de novas funcionalidades, nomeadamente no âmbito da mobilidade e da interatividade.
17. A TDT permite tanto a oferta de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre (igualmente designados por serviços de sinal aberto ou *Free-To-Air*; FTA), como a transmissão de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado (também denominados serviços de televisão por subscrição ou de *Pay-TV*).
18. Em Portugal, a exploração comercial da rede de TDT começou formalmente em 29 de abril de 2009¹, dando início a um período de 3 anos em que coexistiram as emissões em analógico e digital (*simulcast*).
19. A substituição das emissões analógicas de televisão terrestre por emissões digitais, designada por processo de *switch-off*, ocorreu em Portugal de forma faseada entre janeiro e abril de 2012². Deste modo, a primeira fase do processo de desligamento do sinal analógico compreendeu várias etapas, nomeadamente uma primeira em 12 de janeiro, seguida de mais quatro em 23 de janeiro, 1 de fevereiro, 13 de fevereiro e 23 de fevereiro de 2012. A segunda fase teve lugar em 22 de março de 2012 e a terceira fase em 26 de abril de 2012, data em que cessaram as emissões analógicas tal como estipulado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2009, de 17 de março³ e

¹ A alínea e) do n.º1 da cláusula 12.ª do Direito de Utilização de Frequências (DUF) ICP-ANACOM n.º 6/2008 estipulava que a exploração dos serviços deveria ocorrer até 31.08.2009, disponível em http://www.anacom.pt/streaming/Deliberacao09dezembro2008.pdf?contentId=1068008&field=ATTACHED_FILE.

² Na primeira fase os alojamentos situados nos concelhos da faixa litoral passaram a receber apenas sinal de televisão digital entre 12.01.2012 e 23.02.2012 (com exceção dos que tinham as antenas direcionadas para os emissores de Montejunto, Lousã, Marão e Monte da Virgem, para os quais o desligamento só ocorreu a 26.04.2012). A segunda fase ocorreu a 22.03.2012 para os alojamentos situados na Madeira e nos Açores. Os alojamentos situados nos concelhos do interior de Portugal continental passaram a receber as emissões televisivas exclusivamente em formato digital a 26.04.2012.

³ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2009, de 17 de março, publicada no D.R. n.º de 53 (I Série), de 17.03.2009, disponível em <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/03/05300/0170101702.pdf>.

planeado pelo ICP-Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) dando cumprimento ao n.º 2 da referida Resolução⁴.

20. A plataforma de TDT em Portugal limita-se, em grande medida, a replicar a oferta suportada no antigo sistema analógico terrestre, disponibilizando em regime de acesso livre 4 canais generalistas nacionais, nomeadamente a RTP1, a RTP2, a SIC e a TVI, assim como 2 canais de âmbito regional, ou seja, a RTP Açores e a RTP Madeira, disponíveis nas respetivas Regiões Autónomas. No final de 2012, passou igualmente a ser transmitido em sinal aberto o canal Parlamento (ARtv).
21. À oferta de canais no nosso país acresce ainda um guia eletrónico de programação e a possibilidade de utilização, de forma mais ágil, de funcionalidades de gravação, consoante o equipamento do utilizador.
22. Os serviços de TDT oferecidos em Portugal apresentam, contudo, diferenças significativas face ao que foi projetado aquando do lançamento dos concursos para atribuição de direitos de utilização de frequências, nomeadamente relacionadas com as modalidades de oferta, o número de canais, a qualidade de serviço e a possibilidade de acesso a serviços interativos. Por outro lado, o nosso país é o estado-membro da UE com um menor número de canais.
23. Neste sentido, importa, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º e do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro (Estatutos da Autoridade da Concorrência)⁵ e do artigo 61.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência)⁶ desenvolver uma reflexão sobre a oferta TDT em Portugal com o objetivo de identificar medidas suscetíveis de a tornar mais apelativa e de estimular a concorrência nos mercados de televisão.
24. Deste modo, procede-se, após o Sumário Executivo e a presente Introdução (cf. secções 1 e 2), a uma descrição dos concursos públicos que estiveram na génese da TDT em Portugal (cf. secção 3). Na secção 4, efetua-se a definição e a caracterização dos mercados retalhistas e grossistas de difusão televisiva no nosso país. Por outro lado, na secção 5, compara-se a realidade da TDT em Portugal com a dos restantes estados-membros da UE. Os fatores críticos para o sucesso da TDT no nosso país são analisados na secção 6. Por fim, na secção 7, conclui-se, efetuando-se, de acordo com o artigo 62.º da Lei da Concorrência, um conjunto de recomendações.
25. Em face do disposto no n.º 3 e no n.º 4 do artigo 61.º e no n.º 2 do artigo 62.º da Lei da Concorrência, bem como no artigo 9.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, esta Autoridade requereu, em 20 de março de 2013, o parecer do ICP-ANACOM e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sobre o estudo agora publicado. Os pareceres destes reguladores foram enviados a 25 de março e 9 de abril de 2013, respetivamente, tendo sido tidos máxima consideração.

⁴ Cf. ICP-ANACOM, deliberação de 24.06.2010, Plano detalhado de cessação das emissões analógicas terrestres, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1032177>.

⁵ Cf. Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, publicado no D.R. n.º 15 (I Série - A), de 18.01.2003.

⁶ Cf. Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, publicada no D.R. n.º 89 (I Série), de 08.05.2012.

3 Concursos públicos na génese da TDT em Portugal

26. As secções seguintes descrevem os processos de atribuição de direitos de utilização de frequências no âmbito da TDT, assim como o concurso para atribuição de uma licença para o exercício da atividade de televisão.

3.1 Concursos para atribuição de direitos de utilização de frequências

27. Em abril de 2001 realizou-se, pela primeira vez, em Portugal, um concurso para a atribuição de uma licença de âmbito nacional para o estabelecimento e exploração de uma plataforma de TDT⁷, tendo a mesma sido concedida à PTDP - Plataforma de Televisão Digital Portuguesa, S.A. (PTDP)⁸, um consórcio formado pelo grupo SGC de João Pereira Coutinho, pela Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A. (RTP) e pela SIC - Sociedade Independente de Comunicação, S. A. (SIC).
28. Não obstante, em março de 2003, na sequência de sucessivos adiamentos do lançamento comercial desta plataforma pela PTDP, e por despacho do Ministro da Economia com base no parecer do ICP-ANACOM, a licença de exploração foi revogada, considerando-se que não era possível naquele «(...) momento definir com objetividade um prazo para o início da exploração comercial da plataforma em Portugal (...)» atentos «(...) os circunstancialismos nacionais e internacionais relacionados com a disponibilização de equipamentos técnicos e às próprias condições de competitividade da plataforma (...)»⁹.
29. Em fevereiro de 2008, cerca de 5 anos mais tarde, foram lançados dois novos concursos públicos com vista à atribuição de licenças de TDT, tendo os mesmos sido precedidos de parecer da Autoridade da Concorrência (AdC) emitido em 12 de abril de 2007 (cf. Apêndice I para uma síntese da pronúncia da AdC).
30. O primeiro destes concursos visava a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre (Multiplexer A ou Mux A) de acordo com o Regulamento do ICP-ANACOM n.º 95-A/2008, de 25 de fevereiro¹⁰. O direito de utilização a concurso destinava-se à transmissão de serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, implicando a reserva de capacidade de transmissão para os serviços de programas televisivos detidos pelos operadores licenciados ou concessionados à data de entrada em vigor da Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão), nomeadamente, a RTP 1, a RTP 2, a SIC e a TVI, bem como a RTP Açores e a RTP Madeira nas respetivas Regiões Autónomas.
31. Esta operação permitiria, assim, replicar em formato digital a oferta do sistema analógico terrestre cumprindo os prazos limites para o processo de *switch-off*, e suportar os quatro

⁷ Cf. Despacho do Ministro do Equipamento Social, de 7 de abril, publicado no D.R. n.º 83 (Série II, Suplemento), de 07.04.2001, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2001/04/083000001/0000200002.pdf>.

⁸ Cf. Despacho do Ministro do Equipamento Social, 17.08.2001, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=961035>.

⁹ Cf. Despacho do Ministro da Economia n.º 6973/2003, de 9 de abril, publicado no D.R. n.º 84 (Série II), de 09.04.2003, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2003/04/084000000/0549105491.pdf>.

¹⁰ Cf. Regulamento n.º 95-A/2008, de 25 de fevereiro, publicado no D.R. n.º 39 (II Série - Suplemento), de 25.02.2008, disponível em <http://dre.pt/pdf2sdip/2008/02/039000001/0000200006.pdf>.

serviços de programas televisivos generalistas de âmbito nacional e os dois canais regionais.

32. Por outro lado, como forma de potenciar a migração voluntária da população da plataforma analógica para a digital, este concurso exigia, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2008, de 22 de janeiro, a reserva de capacidade para a transmissão de um serviço de programas televisivo de acesso não condicionado livre a licenciar ao abrigo da Lei da Televisão, que passou a ser comumente designado por “5.º canal” (cf. secção 3.2), assim como a reserva de capacidade, para a transmissão em alta definição, em modo não simultâneo até ao fecho da radiodifusão televisiva analógica, de elementos de programação da RTP, SIC, TVI e do novo canal.
33. Já o segundo concurso tinha por objeto a atribuição de direitos de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre (Multiplexes B a F ou Muxes B a F) e de licenciamento de operador de distribuição pela ERC de acordo com Portaria n.º 207-A/2008, de 25 de fevereiro¹¹. Assim, implicava a atribuição pelo ICP-ANACOM de cinco direitos de utilização de frequências a uma só entidade, correspondentes a duas coberturas de âmbito nacional e três coberturas de âmbito parcial do território continental, e destinava-se, essencialmente, a serviços de programas televisivos de acesso não condicionado com assinatura ou condicionado.
34. Deste modo, esta operação proporcionaria aos utilizadores finais uma oferta comercial alternativa às disponibilizadas por outras plataformas de televisão por subscrição, sendo que, na medida em que se pretendia estimular a concorrência no mercado, se interditou a participação neste concurso a entidades que detivessem uma quota igual ou superior a 50%, ficando, assim a CATVP – TV Cabo Portugal (TV Cabo, atualmente com a designação ZON Multimédia, SGPS, S.A.) impedida de participar¹².
35. A opção pela realização de dois concursos públicos, para além de responder ao enquadramento legal decorrente da Lei da Televisão, possibilitava, por um lado, a separação das operações, propiciando uma desativação do sistema analógico terrestre menos dependente do sucesso de uma operação de serviços pagos e, por outro lado, não impedia que, por uma questão de racionalidade económica, o próprio mercado se articulasse para que as ofertas de acesso livre e por subscrição se complementassem ou mesmo se integrassem, prevendo-se, por esse motivo, a atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências em causa a uma mesma entidade.
36. A PT Comunicações, S.A. (PTC) foi a única entidade presente ao concurso relativo à difusão em sinal aberto e concorreu em simultâneo com a *Airplus Television Portugal* (Airplus) ao concurso relacionado com a televisão por subscrição, tendo o resultado deste último sido particularmente atrasado pelos recursos judiciais interpostos por esta segunda empresa.
37. O ICP-ANACOM atribuiu à PTC, em 9 de dezembro de 2008 e em 9 de junho de 2009, respetivamente, os direitos de utilização de frequências identificados nos §30 e ss.

¹¹ Cf. Portaria n.º 207-A/2008, de 25 de fevereiro, publicada no D.R. n.º 39 (Série I - Suplemento), de 25.02.2008, retificada pela Declaração de Retificação n.º 8-A/2008, de 26 de fevereiro, publicada no D.R. n.º 40 (I Série - 1º Suplemento), de 26.02.2008, disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=268822&themeMenu=1#horizontalMenuArea>.

¹² À data de conceção dos concursos (ano de 2007), a TV Cabo detinha cerca de 78% de quota de mercado. Cf. ICP-ANACOM (2013a).

operador de distribuição que considerava improcedente a pretensão da PTC¹⁶ (cf. Apêndice IV para uma síntese da deliberação da ERC).

45. Em síntese, para a ERC, a PTC não demonstrou a impossibilidade de prosseguir o projeto assumido na sua candidatura, nem que os desenvolvimentos no mercado tivessem enfraquecido a atratividade e a viabilidade da componente de televisão por subscrição da TDT. A ERC entendia, aliás, que a PTC estava já ciente das perspetivas e constrangimentos inerentes ao mercado quando decidiu concorrer.
46. Por outro lado, este regulador não reconheceu aos desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado a aptidão para induzir modificações relevantes na configuração dos objetivos de interesse público, em moldes que justificassem a eliminação da componente de televisão por subscrição da TDT.
47. Segundo a ERC, o pedido de revogação teria por objeto e significado o abandono de uma componente essencial da introdução da TDT em Portugal.
48. Em face das deliberações descritas *supra* e, em particular, da deliberação do ICP-ANACOM, a PTC não iniciou qualquer operação de televisão por subscrição sobre a TDT, não tendo posteriormente sido lançado qualquer concurso visando a atribuição desta licença.

3.2 Concurso referente ao 5.º canal

49. A Portaria n.º 1239/2008, de 31 de outubro¹⁷, procedeu à abertura de um concurso público para a atribuição de uma licença para o exercício da atividade de televisão que consistia na organização de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado livre e com 24 horas diárias de emissão, no pressuposto que este novo canal constituiria um fator que potenciaria a migração voluntária da população da tecnologia analógica para a digital e tornaria a oferta de TDT de acesso livre mais apelativa. Este serviço de programas, que conforme referido *supra* passou a ser comumente designado por “5.º canal”, utilizaria espectro hertziano destinado à radiodifusão televisiva digital terrestre compreendido na reserva de capacidade prevista no Regulamento n.º 95 -A/2008, de 25 de fevereiro (cf. §32).
50. Apenas duas entidades apresentaram candidaturas no contexto deste concurso, nomeadamente a ZON II – Serviços de Televisão S.A. (ZON II) do grupo ZON e a Telecinco S.A. (Telecinco), empresa fundada para o efeito por cinco jornalistas.
51. Em 23 de março de 2009, a ERC decidiu, no entanto, excluir ambas as candidaturas por não reunirem os requisitos legais e regulamentares para admissão a concurso¹⁸. No caso da Telecinco, a ERC considerou que a candidatura não preenchia o exigido pelo caderno de encargos no que dizia respeito à viabilidade do plano económico-financeiro. Relativamente à ZON II, a razão prendia-se com o facto de a candidatura não apresentar recursos humanos e meios técnicos suficientes para implementar o projeto, descumprindo, assim, os requisitos exigidos para admissão no concurso (cf. Apêndice V para uma síntese da deliberação da ERC).

¹⁶ Cf. ERC (2010).

¹⁷ Cf. Portaria n.º 1239/2008, de 31 de outubro, publicada no D.R. nº 212 (Série I), de 31.10.2008, retificada pela Declaração de Retificação nº 68/2008, publicada no D.R. nº 224 (Série I), de 18.11.2008, disponível em <http://dre.pt/pdf1s/2008/10/21200/0765307660.pdf>.

¹⁸ Cf. ERC (2009).

52. Não conformada com esta decisão, a Telecinco interpôs, em abril de 2009, uma providência cautelar da decisão da ERC e, em 23 de outubro de 2009, o Tribunal Administrativo de Lisboa pronunciou-se favoravelmente, suspendendo a eficácia da deliberação da ERC. Em 29 de abril de 2010, o Tribunal Central Administrativo do Sul deu, contudo, razão à ERC na sequência de recurso apresentado por esta, indeferindo a providência cautelar requerida. Esta decisão não foi objeto de recurso pela Telecinco. O lançamento de novo procedimento concursal encontra-se, contudo, prejudicado pelo processo de litigância iniciado neste âmbito pela ZON II não ter ainda terminado.
53. Deste modo, o 5.º canal generalista que se esperava fosse disponibilizado sobre a plataforma de acesso livre de TDT e que constituísse um fator indutor da migração voluntária da população para a mesma não chegou a ser lançado, aguardando-se novos desenvolvimentos neste processo e mantendo-se a PTC obrigada a reservar capacidade para o canal a licenciar pela ERC.

4 Mercados de difusão televisiva em Portugal

54. Os concursos realizados em fevereiro de 2008 e referidos na secção 3.1 permitiriam o desenvolvimento de uma plataforma de TDT para a prestação de serviços aos utilizadores finais tanto nas modalidades de acesso livre como por subscrição. Estava ainda prevista, conforme descrito na secção 3.2, a disponibilização de um novo canal em regime de sinal aberto (o 5.º canal).
55. A concretizarem-se as expectativas existentes aquando da realização dos concursos, as licenças atribuídas e o início das atividades a elas inerentes eram suscetíveis de introduzir alterações significativas nos mercados retalhistas e grossistas de difusão televisiva nacional. Neste sentido, importa aferir da definição dos mesmos e proceder à sua caracterização.
56. Na Figura 1 são identificados, de uma forma simplificada, os agentes económicos envolvidos na atividade de difusão televisiva. Assim, os operadores de televisão adquirem conteúdos aos produtores destes, negociando simultaneamente, no mercado grossista de difusão, com os operadores de redes de distribuição ou de difusão televisiva. São estes últimos que fazem chegar o serviço de televisão ao utilizador final, tanto na modalidade de acesso livre (PTC através da rede de TDT) como por subscrição.

Figura 1: Difusão televisiva



4.1 Mercados retalhistas

4.1.1 Definição dos mercados relevantes

57. O serviço de difusão televisiva corresponde, em termos gerais, à transmissão de comunicações televisivas por meio de ondas radioelétricas ou de qualquer outra forma apropriada, destinada à receção pelo público em geral. Esta transmissão é realizada de forma unilateral, ou seja, num só sentido e em simultâneo para vários pontos de receção.
58. Até muito recentemente, a transmissão analógica terrestre assumia-se como uma das tecnologias de difusão televisiva de maior preponderância em Portugal, mas em resultado do processo de *switch-off*, a mesma foi progressivamente substituída pela transmissão digital terrestre, mais vantajosa do ponto de vista da utilização do espectro e da qualidade dos serviços disponibilizados.
59. A PTC detinha a única rede de transmissão televisiva analógica terrestre existente em Portugal e entretanto descontinuada¹⁹, sendo que, conforme referido anteriormente e em resultado dos concursos de TDT, detém atualmente a plataforma de transmissão digital terrestre que suporta o serviço televisivo de acesso livre no nosso país.
60. Neste sentido, os operadores de televisão que utilizam o espectro hertziano, e que estão devidamente licenciados para tal pela ERC, nomeadamente a RTP1, RTP2, SIC e TVI, além da RTP Açores e RTP Madeira nas respetivas Regiões Autónomas, assim como o canal Parlamento (ARtv) que iniciou as suas emissões em 27 de dezembro de 2012, recorrem à rede da PTC para o exercício da sua atividade de televisão de acesso livre no território nacional.
61. A oferta televisiva de TDT, que inclui os 4 canais nacionais generalistas, os 2 canais regionais e a ARtv, é gratuita para os utilizadores, sem prejuízo do acesso à mesma exigir a aquisição de descodificadores para televisões que não estejam preparadas para a tecnologia digital, assim como de antenas parabólicas e, eventualmente, a adaptação das instalações de receção, nas zonas de cobertura TDT complementar via satélite²⁰.

¹⁹ Na sequência da aquisição do controlo exclusivo da RETI - Rede Teledifusora Independente, S.A. (RETI), propriedade do Grupo Media Capital que detém igualmente a TVI. Cf. AdC (2009).

²⁰ De salientar que os custos associados à aquisição de equipamentos de receção da TDT (descodificadores) são passíveis de subsídio pela PTC para os beneficiários elegíveis, de acordo com o «Programa para atribuição de subsídio para a aquisição de equipamentos de receção das emissões de TDT, por parte de cidadãos especiais, grupos populacionais mais desfavorecidos e instituições de comprovada valia social», aceite por deliberação do Conselho de Administração do ICP-ANACOM de 24.03.2011, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1079309>.

62. A rede de TDT abrange uma percentagem significativa da população portuguesa quando comparada com outras tecnologias de transmissão. Com efeito, em setembro de 2012, a sua cobertura atinge os 100% para o conjunto das plataformas terrestre e por satélite. A cobertura terrestre individualmente considerada correspondia cerca de 92,7% da população residente em Portugal continental, a 88,6% na Madeira e a 93,6% nos Açores.²¹
63. Para além da plataforma digital terrestre, existe um conjunto de outras tecnologias e plataformas que fazem chegar aos utilizadores finais o serviço de televisão, nomeadamente, as redes de cabo coaxial, as redes de cobre com base em tecnologias *Digital Subscriber Line/Internet Protocol* (xDSL/IP), a transmissão via satélite, incluindo o serviço *Direct to home* (DTH), e as redes de fibra ótica²².
64. A difusão realizada sobre as redes de cabo coaxial, também designadas redes de distribuição de televisão por subscrição, apresenta no nosso país uma relevância significativa, com 1,46 milhões de assinantes e mais de 4 milhões de alojamentos cablados no final de 2012. Em termos de penetração, este serviço atingia 24,8 assinantes por 100 alojamentos e 13,8 por cada 100 habitantes.²³
65. As ofertas televisivas disponíveis sobre as redes de cabo apresentam, contudo, características muito distintas daquelas suportadas sobre a plataforma digital terrestre do ponto de vista do utilizador final. De facto, os operadores de redes de cabo oferecem pacotes de serviços de programas televisivos com um elevado número de canais (pacote básico)²⁴ e a possibilidade de contratação de serviços *premium* (ou de acesso condicionado)²⁵, assim como outras facilidades (e.g. *Video on Demand* – VOD ou *Pay per view*).
66. Acresce que o acesso a estes serviços não é gratuito, exigindo a celebração de um contrato entre o cliente e o prestador, o pagamento de uma mensalidade, de uma

Por outro lado, os custos decorrentes do acesso à TDT em zonas de cobertura complementar são, nos termos do DUF ICP-ANACOM n.º 6/2008, sujeitos a comparticipação pela PTC (cf. nota de rodapé n.º 84).

²¹ Cf. GAM–TD (2012).

²² Refira-se que, para além das tecnologias indicadas, existem outras passíveis serem utilizadas para serviços de difusão televisiva, por exemplo, o *Fixed Wireless Access* (FWA), as *Powerline Communications* (PLC) e as tecnologias móveis 3G e 4G. Quanto ao FWA e às PLC, estas tecnologias praticamente não são utilizadas no nosso país. Em particular, refira-se que a oferta sobre FWA foi descontinuada em Portugal em 30.11.2011, dado que o único prestador que utilizava esta tecnologia (AR Telecom) deixou de oferecer o serviço de televisão por subscrição. No que concerne às redes móveis 3G e 4G, em face dos equipamentos disponíveis para a receção de sinal e das limitações ao nível dos programas e tempo de disponibilidade de emissão, os produtos baseados nestas tecnologias são comumente considerados pelo utilizador com um complemento do serviço disponibilizado em televisores tradicionais. Neste sentido, no presente documento estas tecnologias não são objeto de discussão.

²³ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1153957>.

²⁴ De salientar que, no contexto geral da televisão por subscrição, em março de 2012, apenas cerca de 14% dos lares que contrataram estes serviços tinham um número de canais inferior a 30, tendo a percentagem de lares com mais de 80 canais vindo sistematicamente a aumentar. Cf. Marktest, Barómetro de Telecomunicações 2009-2012.

²⁵ De referir que, no final do 1º trimestre de 2012, cerca de 24,9% dos lares acediam a canais *Premium*. Cf. Marktest, Barómetro de Telecomunicações 2009-2012.

contrapartida específica no caso da subscrição de conteúdos *premium* e, por vezes, de taxas de ativação e instalação. Por outro lado, estas ofertas exigem geralmente a instalação e o aluguer mensal de uma *set-top-box*²⁶. Assim sendo, trata-se de um serviço de televisão por subscrição.

67. A tecnologia xDSL/IP suporta igualmente a difusão televisiva. É utilizada em Portugal para prestar serviços de televisão por subscrição com preços e características em tudo semelhantes àqueles suportados pelas redes de cabo. Embora introduzida no nosso país mais recentemente do que a televisão sobre as redes de cabo coaxial, este tipo de transmissão televisiva tinha 612 mil assinantes no final de 2012. Em termos de penetração, a mesma correspondia, no final de 2012, a 10,4 assinantes por 100 alojamentos e a 5,8 por cada 100 habitantes.²⁷
68. Quanto à difusão por satélite, que implica aquisição de uma antena parabólica, note-se que as empresas detentoras dos vários satélites têm a sua sede fora de Portugal, não se encontrando sob jurisdição portuguesa. Contudo, o serviço DTH que se traduz na compressão digital, encriptação e difusão através de satélites de uma quantidade variável de serviços de programas, permitindo igualmente a introdução de aplicações interativas, é utilizado pelos operadores nacionais para fazer chegar aos seus assinantes pacotes de serviços de televisão.
69. Com efeito, o DTH é utilizado de forma complementar às redes fixas de cabo, cobre e fibra, especialmente em zonas menos densamente povoadas, assegurando uma cobertura nacional destas redes e apresentando as ofertas de televisão nele suportadas praticamente as mesmas características em termos de preço e qualidade de serviço. No final de 2012, existiam em Portugal 660 mil assinantes de DTH, sendo a penetração de 11,3 assinantes por 100 alojamentos e de 6,2 por cada 100 habitantes²⁸.
70. Finalmente, a difusão televisiva baseada em redes de fibra ótica e, em particular as redes *Fiber-to-the-Home* (FTTH)²⁹, tem vindo a registar um crescimento significativo no nosso país, à medida que estas redes têm vindo a ser desenvolvidas pelos operadores de comunicações eletrónicas nacionais. Com cerca de 394 mil assinantes no final de 2012 e uma penetração de 6,7 assinantes por 100 alojamentos e de 3,7 por cada 100 habitantes³⁰, os serviços oferecidos sobre esta plataforma em tudo se assemelham àqueles descritos para as redes de cabo coaxial, xDSL/IP e DTH.
71. Na Tabela 1, sintetizam-se as características das tecnologias que suportam a oferta de serviços retalhistas de difusão para entrega de conteúdos a utilizadores finais identificadas *supra*, verificando-se que existem diferenças substanciais de preço, tipo e quantidade de conteúdos difundidos e de cobertura.

²⁶ Equipamento colocado na instalação do cliente e que permite a descodificação de conteúdos.

²⁷ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

²⁸ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

²⁹ FTTH ou *Fiber-to-the-Home*: tecnologia/topologia de acesso suportada em fibra ótica para o fornecimento de serviços de televisão digital, acesso à internet e telefonia.

³⁰ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

Tabela 1: Síntese das características dos serviços retalhistas de difusão televisiva

	Preço		Canais		Cobertura		
	Gratuito	Não gratuito	Generalistas nacionais + ARtv	Temáticos	Reduzida	Média	Elevada
TDT	X		X				X
Cabo		X	X	X		X	
xDSL/IP		X	X	X		X	
DTH		X	X	X			X
FTTH		X	X	X	X		

Fonte: AdC

72. No que concerne à definição do mercado do produto relevante, as diferenças identificadas, em particular ao nível do preço e do tipo e quantidade dos conteúdos disponibilizados, determinam que os dois tipos de oferta sejam percebidos pelos utilizadores finais como distintos: por um lado, a oferta gratuita e limitada da TDT e, por outro lado, as ofertas de televisão por subscrição suportadas em redes de cabo, xDSL/IP, DTH e FTTH com toda uma panóplia de canais, conteúdos *premium* e outras facilidades. Refira-se ainda que a grande maioria das ofertas de televisão por subscrição, i.e. 73%, são contratadas no contexto de pacotes de serviços de comunicações eletrónicas³¹.
73. Do lado da oferta, a televisão de acesso livre e a televisão por subscrição apresentam igualmente diferenças significativas, designadamente relacionadas com os modelos de negócios que lhes estão subjacentes.
74. No que respeita ao serviço prestado em sinal aberto, são os operadores de televisão devidamente habilitados pela ERC que oferecem serviços de programas televisivos no território nacional, remunerando o operador que detém a rede de transmissão digital terrestre (a PTC). As suas receitas são, essencialmente, provenientes da venda de espaços publicitários durante as emissões televisivas, estando, por isso, muito dependentes do alcance/cobertura das emissões e do nível de audiência obtido³². No caso do operador de serviço público, há ainda a considerar, do lado da receita, uma taxa cobrada mensalmente na fatura de energia elétrica correspondente à Contribuição para o Audiovisual destinada a financiar o serviço público de difusão televisiva e sonora³³.
75. Pelo contrário, no caso da televisão por subscrição, os operadores de redes de cabo, xDSL/IP, DTH e FTTH asseguram a transmissão e mantêm igualmente uma divisão retalhista que oferece ao utilizador final um conjunto de conteúdos televisivos. Estes conteúdos são adquiridos aos operadores de televisão (inclusivamente àqueles que utilizam a difusão digital terrestre) e aos detentores de direitos sobre os programas. As receitas, neste caso, provêm, na sua grande maioria, dos subscritores que têm uma

³¹ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

³² Tendo em conta que os canais de acesso livre também fazem parte das ofertas de televisão por subscrição, os operadores de televisão auferem ainda de remunerações por esta via. Por outro lado, as audiências relevantes para efeito de atração de publicidade são as obtidas tanto com recurso à plataforma de TDT como a plataformas de televisão por subscrição.

³³ Cf. Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, alterada pelos Decreto-Lei n.º 169-A-2005, de 3 de outubro, Decreto-Lei n.º 230/2007, de 14 de junho, e Decreto-Lei n.º 107/2010, de 13 de outubro.

relação contratual com os operadores de rede, e não com os operadores de televisão, e remuneram os primeiros pelo acesso a determinados conteúdos³⁴.

76. Acresce que, do lado da oferta, parece pouco provável que, face a um aumento de preços pequeno, mas significativo e não transitório do serviço de difusão televisiva, um operador de televisão decidisse construir a sua rede de cabo, xDSL/IP, DTH ou FTTH e alargar a sua oferta de serviços, face aos significativos custos de desenvolvimento de redes de comunicações eletrónicas, da necessidade de acordo com produtores e detentores de conteúdos e de reorganização interna no sentido de criar uma divisão retalhista que estabelecesse a ligação com o cliente final³⁵. O inverso também não parece ser viável, dada a natureza do negócio dos operadores de rede e o facto do serviço de televisão por subscrição ser cada vez mais disponibilizado no contexto de ofertas em pacote.
77. Neste sentido, o serviço de televisão de acesso livre suportado na rede TDT e o serviço de televisão por subscrição oferecido através das redes de cabo, xDSL/IP, FTTH e DTH, aparentam pertencer a mercados do produto distintos.
78. Numa perspetiva geográfica, e tal como sintetizado na Tabela 1 *supra*, as infraestruturas de rede em análise apresentam grande heterogeneidade ao nível da cobertura, possuindo a rede de TDT e o DTH uma cobertura elevada, as redes de cabo e de xDSL/IP uma cobertura média e as redes FTTH uma cobertura reduzida, mas em franco crescimento.
79. No caso da televisão de acesso livre suportada na rede de TDT, a cobertura elevada constitui uma exigência das obrigações associadas ao exercício da atividade de televisão. De facto, os alvarás atribuídos à SIC e à TVI em 1992 determinavam que estes operadores, conjuntamente com o operador de rede de suporte, deviam assegurar que nas suas emissões, cobrissem, no prazo de 5 anos contados da data de atribuição de licença, 95% do território nacional³⁶. Já a RTP está obrigada, pelo contrato de concessão geral de serviço público de televisão, a assegurar, junto da entidade responsável pela difusão do sinal, a integral cobertura do território nacional³⁷. Deste modo, tendo em conta as obrigações de cobertura, o mercado geográfico relevante aparenta ser nacional.
80. Já as redes fixas de televisão por subscrição embora possuam coberturas geográficas distintas, recorrem ao DTH como meio de difusão complementar, o que lhes assegura uma cobertura nacional. Por outro lado, tendo em conta os fatores linguístico e cultural que assumem um papel determinante na procura, pelos subscritores, de canais televisivos, assim como a cobertura alargada e a uniformidade tarifária subjacente a este serviço, a dimensão deste mercado parece igualmente ser nacional. Sem prejuízo, poderão existir regiões em que a heterogeneidade das condições concorrenciais, nomeadamente relacionadas com a existência de múltiplas infraestruturas de rede ou

³⁴ Os operadores de televisão por subscrição também auferem algumas receitas de publicidade.

³⁵ Em particular, essa substituição seria ainda mais improvável no que concerne o operador público de televisão, a RTP, na medida em que a sua atividade está enquadrada pelo Contrato de concessão do serviço público de televisão, de 25.03.2008, disponível em http://www.gmcs.pt/download.php?dir=27.188&file=cont._conc._serv._público_televisão.pdf.

³⁶ Cf. Condições Gerais constantes dos alvarás atribuídos à SIC e à TVI para o exercício da atividade de radiotelevisão, a que se refere o n.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n. 6/92 (2.ª série), de 6.02.1992, disponíveis, respetivamente, em <http://www.gmcs.pt/index.php?op=fs&cid=606&lang=pt> e <http://www.gmcs.pt/index.php?op=fs&cid=607&lang=pt>.

³⁷ Cf. Contrato de concessão do serviço público de televisão, de 25.03.2008.

regimes de descontos específicos, poderá justificar a definição de mercados geográficos distintos.

4.1.2 Caracterização do mercado de televisão de acesso livre

81. Em Portugal, cerca de 1,5 milhões de famílias não dispõem de serviço de televisão por subscrição³⁸, tendo acesso em sinal aberto na TDT e em definição *standard* (usualmente designada por SD – *Standard Definition*) a quatro canais de televisão generalista de cobertura nacional, nomeadamente a RTP1, RTP2, SIC e TVI, assim como a dois canais de âmbito regional, a RTP Açores e a RTP Madeira, nas respetivas Regiões Autónomas. A partir de 27 de dezembro de 2012, os portugueses passaram igualmente a ter acesso ao canal Parlamento (ARtv).
82. A RTP, que assegura o serviço público de televisão, iniciou a sua atividade em meados da década de 50 do século XX. A SIC que pertence à *holding* IMPRESA iniciou as suas emissões em 6 de outubro de 1992 e a TVI - Televisão Independente, S. A. (TVI) propriedade do grupo Media Capital em 20 de fevereiro de 1993, na sequência de realização de concurso público e atribuição dos respetivos alvarás.³⁹
83. Em termos de cobertura e, conforme referido anteriormente, estes canais atingem em sinal aberto e sobre a plataforma de TDT todo o território nacional. De acordo com dados de setembro de 2012, cerca de 92,7% da população residente em Portugal continental estava coberta por TDT via terrestre. Na Madeira essa percentagem correspondia a 88,6% e nos Açores a 93,6%.⁴⁰
84. A relevância dos canais identificados *supra* no panorama televisivo nacional pode ser aferida em função das audiências dos mesmos, nomeadamente com base no *share* de audiência⁴¹.
85. Verifica-se, de acordo com o Gráfico 1, que desde 2005 que a TVI que lidera o *share* de audiência nacional, embora tenha vindo a perder quota após 2009. Em 2012, este operador de televisão registava um *share* de 23,9%. O segundo lugar em termos da captação de audiências tem vindo a ser disputado pela RTP e pela SIC. Contudo, nos últimos dois anos, a SIC distanciou-se do operador público de televisão, atingindo em 2012 um *share* de 22,42%. A RTP2 é o operador com menor audiência.

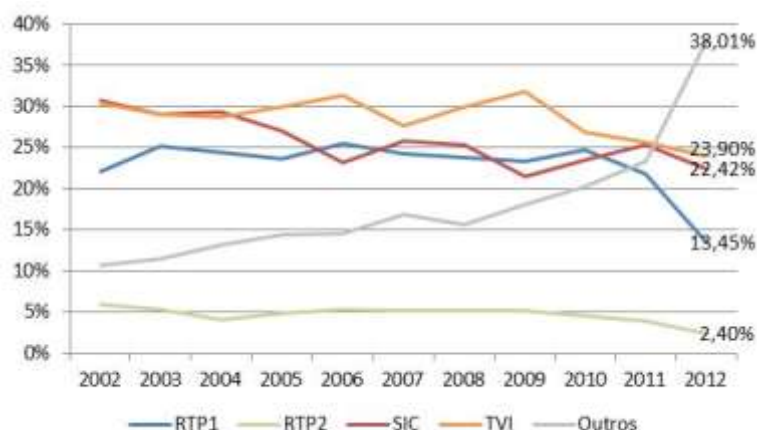
³⁸ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

³⁹ De notar que tanto a RTP, como a Impresa e a Media Capital disponibilizam igualmente canais temáticos nas plataformas de televisão por subscrição nacionais (e.g. RTP Memória, RTP Informação, SIC Notícias, SIC Mulher, SIC Radical e TV24) e estão presentes no mercado televisivo internacional com os canais RTP Internacional, SIC Internacional e TVI Internacional.

⁴⁰ Cf. GAM-TD (2012).

⁴¹ O *share* de audiência permite determinar o tempo total despendido pelos espectadores a assistir a um determinado programa ou canal, quando comparado com o tempo total de emissão (do canal, no caso do *share* de audiência de um programa e dos vários canais, no caso do *share* de audiência de um canal).

Gráfico 1: *Share* de audiência (2002-2012, mês de abril)⁴²

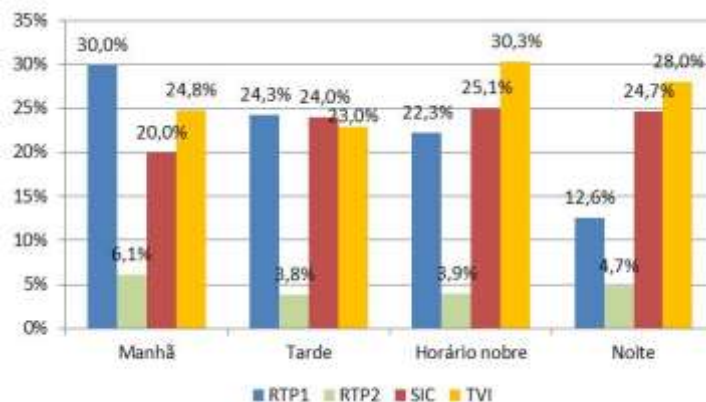


O *share* da RTP1, RTP2, SIC e TVI inclui as audiências destes canais em sinal aberto e em plataformas de televisão por subscrição. O item "Outros" refere-se às audiências dos outros canais da televisão por subscrição.

Fonte: Markttest (2002-2011) e GFK (2012) in Denicoli (2012)

86. As audiências podem igualmente ser analisadas em função dos diferentes períodos horários, tal como se pode observar no Gráfico 2. Segundo dados que reportam ao final do primeiro semestre de 2011, no período da manhã, a RTP1 registava o *share* de audiência mais elevado (i.e. 30%), seguida da TVI. No período da tarde, a RTP1 destacava-se ligeiramente, sendo seguida de perto pela SIC e pela TVI. À semelhança da tendência verificada na análise da audiência média, a TVI assumia uma posição dominante em horário nobre, bem como no período da noite, com um *share* de 30,3% e 28%, respetivamente.

Gráfico 2: *Share* de audiência por períodos horários (1.º sem. 2011)



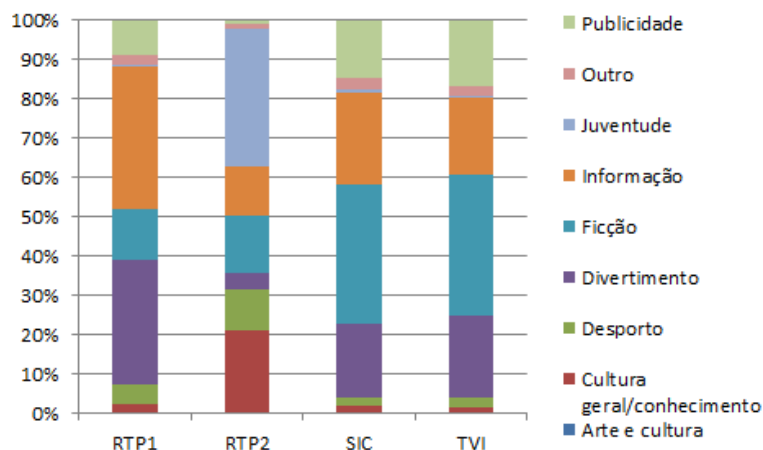
Fonte: Mediamonitor/Markttest Audiometria in ERC (2011a)

87. No que concerne às audiências por tipo de programa, observa-se, no Gráfico 3, que, em 2011, os programas de Informação e Divertimento eram aqueles que reuniam maior audiência na RTP1. A RTP2 tinha associada uma maior audiência às categorias de

⁴² De salientar que até 2011 a medição das audiências foi realizada pela empresa Markttest. Após 1 de março de 2012, a medição passou a ser efetuada pela empresa GFK que apresentou algumas falhas técnicas no início das medições. Alguns operadores de televisão apontaram essas falhas como responsáveis pelas alterações registadas no *share*.

Juventude e Cultura geral. Na SIC e na TVI, as categorias de Ficção, de Informação e de Divertimento eram as que concentravam maior audiência.

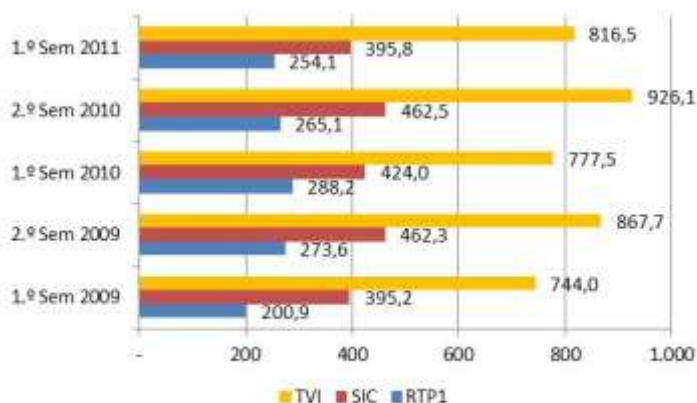
Gráfico 3: Audiência por tipologias de programas (2011)



Fonte: Marktest (2011)

88. O investimento em publicidade captado por cada um dos operadores televisivos é também indiciador do seu poder de mercado, na medida em que, conforme discutido anteriormente, os operadores que captam maiores audiências são os que atraem mais publicidade, dada a existência de externalidades de rede indiretas, tal como identificadas pela literatura económica.
89. Segundo o Gráfico 4, observa-se que o investimento publicitário na TVI era o mais elevado no período entre o primeiro semestre de 2009 e o primeiro semestre de 2011, tendo atingido o seu máximo, i.e. 962,1 milhões de euros, no segundo semestre de 2010. A SIC registava valores que oscilavam entre os 395,2 e os 462,5 milhões de euros e assumia de forma destacada a segunda posição. No que se refere à RTP1, constata-se que os valores semestrais analisados não excediam os 288 milhões de euros.

Gráfico 4: Investimento publicitário por serviço de programas (2009-2011)



Unidade: milhões de euros

Fonte: Mediamonitor/Marktest in ERC (2011b)

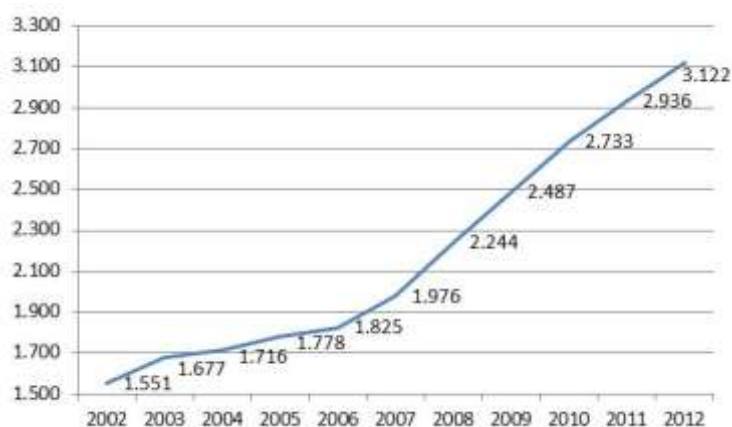
90. Em face do descrito *supra*, a TVI apresenta-se como o operador de televisão com maior poder de mercado, ilustrado, em particular, pelo seu *share* de audiência e pelo investimento publicitário captado.

91. De salientar ainda que, tal como apontado na secção 3.2, o 5.º canal generalista que se esperava fosse disponibilizado sobre a plataforma de acesso livre de TDT, e que teria impacto na estrutura do mercado, assim como ao nível dos *shares* de audiência e da captação de publicidade, não chegou a ser lançado.
92. Por último, e também conforme referido anteriormente, o canal de alta definição, a ser partilhado pelos radiodifusores existentes no Mux A, de modo não simultâneo, até ao fecho da televisão analógica, nunca chegou a ser disponibilizado, por falta de entendimento entre os radiodifusores, i.e. RTP, SIC e TVI, não se tendo verificado qualquer intervenção da ERC ao abrigo do n.º 4 do artigo 20.º do Regulamento do ICP-ANACOM n.º 95-A/2008 relativo ao Mux A.

4.1.3 Caracterização do mercado de televisão por subscrição

93. Em Portugal, o número de assinantes do serviço de televisão por subscrição era superior a 3 milhões no final de 2012, praticamente duplicando face a 2002, tal como se observa no Gráfico 5. A este crescimento no número de assinantes não é alheia a cada vez maior disseminação de ofertas *double* e *triple play*, verificando-se que 73% dos assinantes dispunham do serviço de televisão por subscrição integrado num pacote, com a oferta mais representativa a corresponder ao pacote *triple-play* com televisão, internet e telefone fixo (57%)⁴³.

Gráfico 5: Assinantes do serviço de televisão por subscrição (2002-2012)



Unidade: milhares

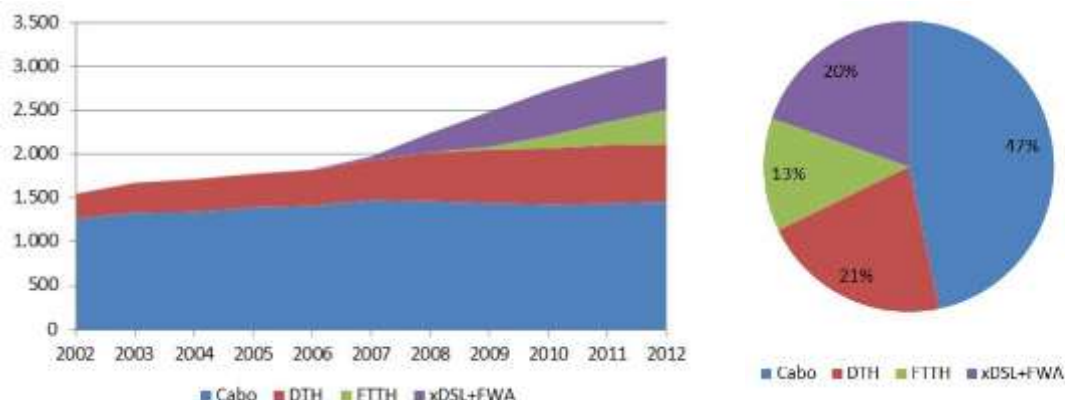
Fonte: ICP-ANACOM, Estatísticas Trimestrais

94. De acordo com o Gráfico 6, esta evolução no número de assinantes tem sido sobretudo resultado de ofertas suportadas em tecnologias que não a da rede de cabo. Assim, numa primeira fase, o DTH foi o principal responsável pelo crescimento do número de clientes de televisão por subscrição e, mais recentemente, as ofertas xDSL e FTTH têm vindo a contribuir de forma decisiva. No final de 2012, verificava-se que o cabo era responsável por 47% dos assinantes, seguido do DTH com uma quota de 21%, do xDSL e *Fixed Wireless Access* (FWA)⁴⁴ com 20% e do FTTH com 13%.

⁴³ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

⁴⁴ Transmissão por acesso fixo via rádio.

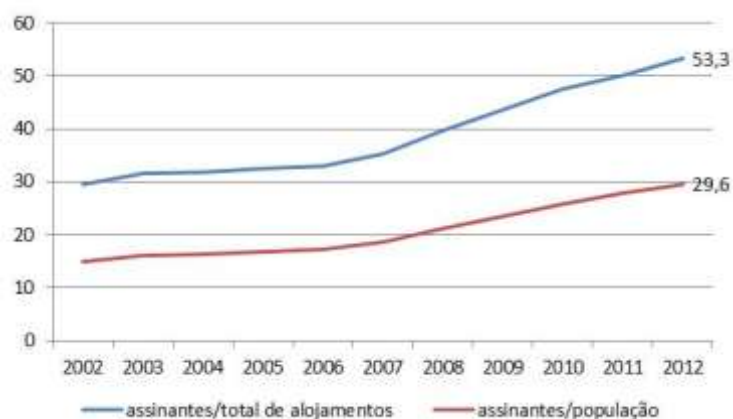
Gráfico 6: Assinantes por rede de distribuição de televisão por subscrição (2002-2012)



Fonte: ICP-ANACOM, Estatísticas Trimestrais

95. Em termos da penetração do serviço de televisão por subscrição calculada por referência aos alojamentos, de acordo com o Gráfico 7, a mesma ascendia a 53,3 por cada 100 alojamentos no final de 2012, o que correspondia a cerca de 29,6 assinantes por cada 100 habitantes. Se medida em termos famílias clássicas, para obviar o efeito da existência de alojamentos de uso sazonal ou de residências secundárias, a penetração atingia 77,2 assinantes⁴⁵.

Gráfico 7: Taxa de penetração do serviço de televisão por subscrição (2002-2012)



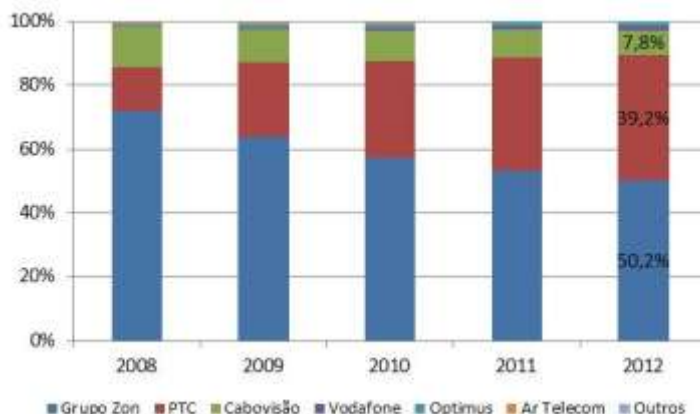
Fonte: ICP-ANACOM, Estatísticas Trimestrais

Estrutura da oferta

96. No final de 2012, de acordo com o Gráfico 8, a ZON Multimédia, SGPS, S.A. (ZON), embora em queda desde 2008, continuava a deter a quota de assinantes de televisão por subscrição mais elevada, correspondente a 50,2%. A quota PTC que tem vindo a crescer rapidamente após o lançamento do pacote MEO, na sequência do *spin-off* da PT Multimédia em 2007. Esta empresa era o segundo maior operador nacional com uma quota de mercado de 39,2%, seguida da Cabovisão com uma quota de 7,8%.

⁴⁵ Cf. ICP-ANACOM, Estatísticas, 4.º Trimestre de 2012.

Gráfico 8: Quotas de mercado do serviço de televisão por subscrição (2008-2012)



Fonte: ICP-ANACOM, Estatísticas Trimestrais

97. De salientar ainda que a ZON, empresa líder de mercado, adquiriu, em 2007 e 2008, empresas concorrentes de distribuição por cabo que atuavam em áreas geográficas delimitadas, nomeadamente a Bragatel – Companhia de Televisão por Cabo de Braga, S.A., Pluricanal Leiria – Televisão por Cabo, S.A., Pluricanal Santarém – Televisão por Cabo, S.A. e a TVTel Comunicações, S.A. (TVtel) e, em 2012, adquiriu o controlo exclusivo do ativo correspondente à carteira de clientes residenciais da Ar Telecom - Acessos e Redes de Telecomunicações, S.A.⁴⁶.
98. Por último, refira-se que, tal como anteriormente apontado, o concurso de TDT realizado em fevereiro de 2008 previa a atribuição de uma licença de televisão por subscrição, o que proporcionaria aos utilizadores finais uma oferta comercial concorrente às disponibilizadas por outras plataformas (cf. secção 3.1). Tendo a PTC e a Airplus sido as duas únicas entidades presentes a concurso, a licença foi atribuída à PTC em junho de 2009. Contudo, esta empresa requereu a revogação do ato de atribuição dos direitos de utilização de frequências, tendo este pedido sido deferido pelo ICP-ANACOM.

4.1.3.1 Conteúdos

99. A dinâmica concorrencial no mercado de televisão por subscrição é significativamente influenciada pelas condições verificadas ao nível dos mercados de conteúdos. Com efeito, tal como pode ser observado na Figura 2, um operador de televisão por subscrição necessita de adquirir conteúdos aos operadores de televisão/detentores de direitos televisivos para os posteriormente agregar em pacotes de canais básicos e/ou *premium*. Estes pacotes são transmitidos sobre a sua rede de difusão, numa modalidade de acesso condicional, i.e. a troco de uma subscrição, para que o utilizador os possa visualizar.

Figura 2: Cadeia de valor do serviço de televisão por subscrição



100. A concorrência no mercado de televisão por subscrição é, assim, afetada por duas vias. Em primeiro lugar, são determinantes as condições de acesso dos operadores de

⁴⁶ Cf. AdC (2008a), AdC (2008b) e AdC (2012).

televisão aos designados pacotes de canais oferecidos pelos operadores de redes de televisão por subscrição.

101. Por outro lado, também as condições de negociação de direitos sobre conteúdos têm um impacto significativo, na medida em que operadores de televisão por subscrição não concorrem apenas no que diz respeito ao fator preço ao nível retalhista, mas igualmente ao nível da diversificação e qualidade dos canais que disponibilizam nos seus pacotes televisivos. Observa-se, inclusivamente, que os fluxos financeiros associados à disponibilização de conteúdos em plataformas de televisão por subscrição são, em geral, positivos para os operadores de televisão/detentores de direitos televisivos, variando normalmente em função do número de clientes.
102. Verifica-se, neste contexto, que a ZON e as suas participadas (cf. Figura 3) detêm uma posição de grande relevância. Por exemplo, a ZON Conteúdos desenvolve a atividade de negociação, compra, agregação e revenda de conteúdos. É também responsável pelos investimentos na área de produção de canais de televisão em português e distribuição de conteúdos *premium*. Já a ZON Audiovisuais compra direitos de transmissão de filmes e a sua gestão, realizando «parcerias com as melhores marcas de distribuição cinematográfica, edição e distribuição videográfica» e sendo «líder no fornecimento de conteúdos, assegura[ndo] a distribuição exclusiva de vários filmes». A ZON está também presente na produção de canais *premium* de desporto (e.g. SPORT TV), na produção de canais infantis e de séries e filmes em parceria com a Chello Multicanal (e.g. Panda Biggs, Panda, Hollywood e MOV).

Figura 3: Estrutura simplificada da ZON



Fonte: *site* da ZON, em 24.10.2012

103. Embora os mercados de conteúdos não sejam objeto de análise do presente documento, sempre se dirá que se revela indispensável que os operadores concorrentes da ZON no mercado de televisão por subscrição tenham acesso em condições não discriminatórias aos conteúdos controlados por esta, alguns em regime de exclusividade, direta ou indiretamente, na medida em que os mesmos se revelam importância fundamental em qualquer pacote de serviços de televisão por subscrição.
104. Com efeito, refira-se que a AdC adotou algumas decisões neste âmbito. Por exemplo, em 2006, a AdC entendeu que o “Acordo de Parceria” celebrado, em março de 2000, entre a SIC, a PT Multimédia e a TV Cabo, no âmbito da produção, comercialização e distribuição

de canais de televisão, em português e produzidos em Portugal, emitidos em televisão por cabo, continha cláusulas anticoncorrenciais⁴⁷.

105. A AdC considerou, por um lado, que estas cláusulas dificultavam a entrada de concorrentes da SIC no “pacote básico” da TV Cabo por conceder a este operador de televisão um direito de preferência no fornecimento de canais temáticos. Por outro lado, as cláusulas criavam barreiras às empresas concorrentes da TV Cabo que pretendessem distribuir, na respetiva rede, os canais temáticos da SIC, já que a TV Cabo detinha a sua comercialização exclusiva. Na sequência do processo, a Autoridade condenou as empresas ao pagamento de uma coima e ordenou a alteração dos contratos.
106. Já em 2004 a AdC tinha procedido à análise de uma denúncia apresentada pela Tvtel relativa à recusa, pelo Grupo PT (à época detentor da TV Cabo) de cedência do direito de distribuição do canal *Lusomundo Action*.
107. A distribuição do canal *Lusomundo Action*, iniciada em abril de 2004 pelo Grupo PT, foi inicialmente recusada não só à Tvtel, como também a outros operadores, designadamente à Cabovisão, S.A. Na sequência da promoção pela AdC de negociações entre os operadores, as partes chegaram a acordo quanto ao direito de distribuição pelos outros operadores do canal *Lusomundo Action*, até à data limitada ao Grupo PT, possibilitando àqueles a inclusão do referido canal na sua oferta de televisão por subscrição.
108. Em face do acordo celebrado entre as partes, a AdC determinou o arquivamento da denúncia⁴⁸.
109. Também no contexto de uma operação de concentração a AdC se pronunciou sobre os mercados de conteúdos, nomeadamente na operação de concentração Ccent. n.º 47/2003, que consistia na aquisição, pelas empresas PPTV - Publicidade de Portugal e Televisão, S.A. (PPTV) e PT Conteúdos, SGPS, S.A. (PT Conteúdos), do controlo conjunto da sociedade comercial denominada SPORT TV Portugal, S.A. (SPORT TV), através da compra, em partes iguais, da totalidade da participação detida pela RTP, acompanhada da aquisição e exploração pela SPORT TV, em regime de exclusividade, dos direitos de transmissão relativos aos jogos de futebol do principal escalão do Campeonato Nacional de Futebol nas épocas desportivas de 2004/2005 a 2007/2008⁴⁹.
110. A AdC adotou uma decisão de não oposição à operação de concentração, por entender que a mesma, mediante a imposição de condições, não era suscetível de criar ou reforçar uma posição dominante da qual pudessem resultar entraves significativos à concorrência no mercado nacional dos direitos de transmissão televisiva de jogos e resumos de jogos de futebol de equipas nacionais, no mercado da distribuição de canais desportivos na televisão paga por assinatura e no mercado dos conteúdos multimédia de futebol.
111. Nos termos da decisão, foram, assim, impostas condições que ficaram sujeitas a monitorização. No que respeita à distribuição do canal SPORT TV, deveria a SPORT TV, no relacionamento comercial com os diferentes operadores de televisão por cabo, obedecer

⁴⁷ Cf. Comunicado AdC nº 20/2006, de 11.08.2006, disponível em http://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_200620.aspx?lst=1&Cat=2006.

⁴⁸ Cf. Comunicado AdC nº 12/2004 relativo à disponibilização do canal *Lusomundo Action* aos operadores não pertencentes ao Grupo PT, de 21.12.2004.

⁴⁹ Cf. AdC (2004).

a condições não discriminatórias, no que concerne a marketing, promoções e disponibilização do sinal.

112. Por outro lado, quanto às condições comerciais para a distribuição do canal SPORT TV aos distribuidores de televisão por cabo, seriam fixados escalões em função do número de subscritores que deveriam obedecer a critérios economicamente proporcionais⁵⁰. Em particular, as condições comerciais da SPORT TV aplicáveis aos operadores não podiam, por via de práticas restritivas da concorrência, conduzir à situação de eliminação do mercado dos operadores de menor dimensão.
113. Por fim, no que respeita aos conteúdos multimédia desportivos, deveria a Sportinveste Multimédia, S.A., no relacionamento comercial com os diferentes operadores de comunicações móveis e de internet, obedecer a condições não discriminatórias, designadamente no que respeita ao acesso, disponibilização e condições comerciais daqueles conteúdos. Em especial, a imposição de obtenção de uma receita mínima mensal para a Sportinveste Multimédia, S.A., deveria obedecer a critérios economicamente proporcionais.

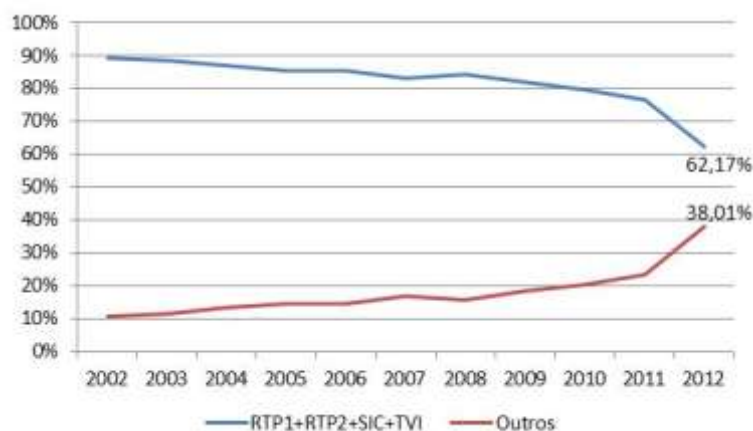
4.1.4 Mercado de televisão de acesso livre vs. mercado de televisão por subscrição

114. O crescimento do serviço de televisão por subscrição em Portugal resulta, em grande medida, da transição de utilizadores do serviço de televisão de acesso livre para este serviço⁵¹. Os utilizadores escolhem passar a pagar uma subscrição, auferindo, em troca, de uma oferta televisiva mais alargada que inclui tantos os canais de acesso livre como um vasto conjunto de canais temáticos e, frequentemente, no âmbito de ofertas em pacote que incluem outros serviços de comunicações eletrónicas.
115. O ritmo e a intensidade desta transição podem ser avaliados com base na evolução quer do número de assinantes da televisão por subscrição, quer das audiências televisivas dos vários tipos de canais.
116. No caso da televisão por subscrição, conforme desenvolvido *supra*, o número de assinantes deste serviço começou a sua tendência de crescimento acentuado em 2007 e atingiu o seu pico de crescimento em 2008 (cf. Gráfico 5). A PTC foi o operador que mais cresceu desde 2007, não sofrendo o número de clientes da ZON alterações significativas (cf. Gráfico 8).
117. No que respeita às audiências televisivas, o conjunto dos quatro canais generalistas nacionais de acesso livre, RTP1, RTP2, SIC e TVI, tem vindo a registar perdas de audiência, contrariamente ao verificado para os canais temáticos disponibilizados pelas ofertas por subscrição, cujas audiências têm crescido, de um modo geral, desde 2002, tal como se observa no Gráfico 1 *supra* e, de forma mais clara, no Gráfico 9 *infra*.
118. Esta evolução dos níveis de audiências é particularmente visível depois de 2009, registando-se após este ano dos maiores decréscimos de audiências em termos absolutos para os canais generalistas e, inclusivamente, os maiores de sempre de 2010 para 2011 e de 2011 para 2012 (cf. Gráfico 9).

⁵⁰ Tendo em consideração, nomeadamente, o crescimento verificado no passado do número total de subscritores da SPORT TV, os investimentos com escala e os serviços prestados pelos operadores.

⁵¹ Note-se que a penetração da televisão nos lares portugueses atinge praticamente os 100%. Cf. MAVISE/EAO.

Gráfico 9: Share de audiência dos canais de televisão de acesso livre e de televisão por subscrição (2002-2012, mês de abril)⁵²

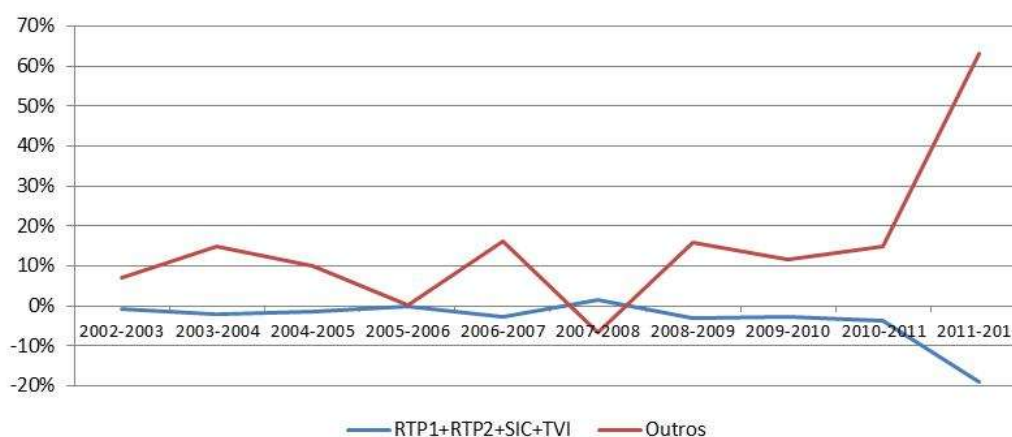


O *share* da RTP1, RTP2, SIC e TVI inclui as audiências destes canais em sinal aberto e em plataformas de televisão por subscrição. O item "Outros" refere-se às audiências dos outros canais da televisão por subscrição.

Fonte: Markttest (2002-2011) e GFK (2012) in Denicoli (2012)

119. A tendência de, por um lado, decréscimo de audiências dos canais generalistas nacionais e de, por outro lado, acréscimo de audiências dos canais temáticos disponibilizados pelos operadores de televisão por subscrição, resulta igualmente evidente da análise das taxas de crescimento de audiências constantes do Gráfico 10, com os primeiros canais a registarem geralmente taxas de crescimento negativas e os segundos taxas positivas no período entre 2002 e 2012.

Gráfico 10: Taxas anuais de crescimento de audiências (2002-2012, mês de abril)



Fonte: Markttest (2002-2011) e GFK (2012) in Denicoli (2012)

120. A única exceção à tendência descrita *supra* é o ano de 2008. De facto, 2008 interrompe as perdas de audiência dos canais generalistas que registaram neste ano um crescimento de 1% nas suas audiências. Inversamente, as audiências dos canais temáticos decresceram 7% (cf. Gráfico 9 e Gráfico 10).⁵³

⁵² Cf. nota de rodapé n.º 42.

⁵³ A utilização de metodologias econométricas poderia contribuir para explicar, com algum grau de rigor, a inversão registada nesta tendência. Não obstante, sempre se dirá, que entre as possíveis explicações poderá, eventualmente, estar a crise internacional que eclodiu em 2008 e afetou Portugal.

121. No ano de 2009, esta tendência de decréscimo de audiências dos canais de acesso livre portugueses é, no entanto, retomada, observando-se, inclusivamente, que a taxa de crescimento médio anual de audiências registada para os canais temáticos aumenta significativamente, passando de 83% entre 2002 e 2008 para 255% entre 2009 e 2011 ou para 661% entre 2009 e 2012. Para o total do período, i.e. entre 2002 e 2011, a mesma taxa correspondeu a 157% ou a 303% se considerarmos o ano de 2012.
122. Assim sendo, observa-se que, em Portugal, a televisão em sinal aberto tem vindo a perder audiências para a televisão por subscrição desde 2002, e com particular expressão após 2009. Sem prejuízo desta exatável perda de audiências, a introdução da TDT em Portugal não parece ter motivado qualquer abrandamento nesta tendência de decréscimo e poderá mesmo ter contribuído para a agravar pela existência de custos de mudança associados ao processo de transição⁵⁴, assim como o facto da oferta de TDT em Portugal se limitar, em geral, a replicar a oferta suportada pela transmissão analógica em termos de número de canais e funcionalidades, e enfrentar alguns problemas ao nível da qualidade de serviço (cf. secção 6.2 *infra*), o que prejudicou a sua atratividade⁵⁵.
123. Possivelmente, também um não completo entendimento da população das ações informativas desenvolvidas, que poderá ter compreendido, por exemplo, a referência feita à “televisão paga” na campanha informativa nacional sobre a TDT como uma necessidade contratação de serviços de televisão por subscrição para continuar a aceder a serviços de televisão⁵⁶, poderá ter contribuído para esta realidade, sem prejuízo das múltiplas campanhas de comunicação desenvolvidas pelo ICP-ANACOM.
124. De salientar que, segundo um estudo recente da Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO) cuja metodologia, no entanto, se desconhece, mais de 5% dos lares portugueses que têm televisão por subscrição (71%) tornaram-se clientes no último ano devido a dificuldades encontradas na mudança para a TDT ou por considerarem que a televisão por subscrição correspondia à opção mais barata⁵⁷.
125. No entanto, de acordo com o parecer do ICP-ANACOM de 7 de março de 2013, a evolução do número de assinantes de televisão por subscrição encontra-se estatisticamente associada ao desligamento do sinal analógico de televisão apenas no caso da televisão por cabo, devidos às ofertas em pacote de televisão (4 canais) e telefone fixo. O regulador estima que 59 mil clientes, num universo de 3 milhões, terão subscrito estas ofertas.

⁵⁴ O custo dos equipamentos («os equipamentos são demasiado caros») foi uma das principais razões apontadas pelos utilizadores para não efetuarem a transição para o digital nos inquéritos realizados pelo ICP-ANACOM em colaboração com a Marktest. Cf. GAM-TD (2012).

⁵⁵ Informação relativa a outros países confirma igualmente esta perceção, constituindo o custo dos equipamentos e a atratividade da oferta de TDT fatores determinantes para a adesão a este serviço. Cf. DigiTAG (2006).

⁵⁶ O aproveitamento deste desconhecimento pelos operadores de televisão por subscrição obrigou mesmo à adoção pelo ICP-ANACOM de uma deliberação, em 19.05.2011, na qual proibia práticas comerciais que induzissem no consumidor este tipo de perceção. Cf. ICP-ANACOM (2011).

⁵⁷ Cf. DECO, Notícias, de 06.02.2013, disponível em <http://www.deco.proteste.pt/tecnologia/televisores/noticia/tdt-mais-de-metade-enfrenta-problemas-sinal>.

4.2 Mercados grossistas

4.2.1 Definição dos mercados relevantes

126. Uma vez definidos e caracterizados os mercados retalhistas de difusão para entrega de conteúdos a utilizadores finais, cumpre analisar os mercados grossistas adjacentes e determinar se a difusão sobre a plataforma de acesso livre de TDT e a difusão sobre as redes de cabo, xDSL e fibra, que suportam o serviço de televisão por subscrição, pertencem a mercados relevantes distintos, tal como parece indicar a análise do mercado retalhista⁵⁸.
127. No mercado grossista de difusão encontram-se presentes, do lado da procura, os operadores de televisão e, do lado da oferta, os operadores de redes de distribuição e de difusão de televisão.
128. Refira-se que os operadores de televisão dificilmente passariam a prestar o serviço que oferecem atualmente em sinal aberto com recurso à plataforma de TDT sobre uma rede de cabo, DTH, xDSL/IP ou de FTTH como resposta a um aumento de preço pequeno mas significativo e não transitório, na medida em que existem obrigações de cobertura inerentes às suas licenças que não seriam imediatamente asseguradas por estas redes. Acresce que o DTH, que poderia atingir uma cobertura nacional, é apenas utilizado de forma complementar pelos operadores que detêm as redes de televisão por subscrição. Por outro lado, seria necessário que a população contratualizasse o serviço com o operador de distribuição.
129. Deste modo, do lado da procura, dificilmente a difusão sobre a plataforma de TDT de acesso livre e a difusão de televisão por subscrição sobre as redes de cabo, DTH, xDSL e FTTH seriam substitutas.
130. Do lado da oferta, tendo em conta a quase inexistência de similaridades entre a rede de TDT e as outras tipologias de rede, e os custos associados ao desenvolvimento e/ou transformação da mesma, parece pouco provável a existência de substituíbilidade. Acresce que a empresa detentora da plataforma de TDT, a PTC, é igualmente proprietária de uma rede que suporta a oferta de televisão por subscrição.
131. Finalmente, poderia ainda discutir-se se, ao nível grossista, as diferentes plataformas que suportam a oferta de televisão por subscrição pertencem ou não ao mesmo mercado relevante. Esta discussão carece contudo de grande relevância tendo em consideração que as mesmas são, essencialmente, utilizadas pelos seus detentores e traduzem situações de fornecimento interno. Tal resulta claro da análise das quotas de mercado retalhistas (cf. Gráfico 8 *supra*), segundo as quais os operadores que utilizam infraestrutura de terceiros para oferecer serviço de televisão, quer recorrendo a ofertas de acesso reguladas, quer a acordos voluntários de acesso⁵⁹, detêm uma quota conjunta de apenas cerca de 3%. No caso particular do DTH, esta tecnologia é utilizada como meio

⁵⁸ De salientar que a difusão por satélite não será objeto de análise ao nível do mercado grossista na medida em que, conforme referido na secção 4.1.1, as empresas detentoras de satélites não se encontram sob jurisdição portuguesa.

⁵⁹ De salientar que, no caso das redes de cabo, que constitui a tecnologia de distribuição de televisão por subscrição com maior importância no nosso país, existem exclusivamente situações de fornecimento interno. No que concerne às redes de cobre e de fibra podem existir situações de acesso por terceiros em resultado de imposição regulamentar (e.g. obrigações impostas à PTC) ou da celebração de acordos voluntários (e.g. acordo de prestação recíproca de serviços sobre redes de fibra celebrado entre a Optimus-Comunicações, S.A. (Optimus) e a Vodafone Portugal em 2010).

de cobertura complementar para os operadores que utilizam as outras tecnologias de transmissão de televisão por subscrição.

132. Neste sentido, entende-se que a rede de TDT e o conjunto das redes que suportam serviços de televisão por subscrição pertencem a mercados relevantes distintos. Em relação aos mercados geográficos relevantes, não parecem existir razões que justifiquem definições diferentes das adotadas ao nível retalhista.

4.2.2 Caracterização do mercado grossista que suporta serviços de televisão de acesso livre

133. O único operador a oferecer serviços no mercado grossista de difusão digital de acesso livre é a PTC, em resultado do concurso realizado em fevereiro de 2008. Os operadores de televisão, nomeadamente a RTP, a SIC e a TVI, bem como a ARtv, recorrem, assim, à única infraestrutura de TDT existente para fazerem chegar gratuitamente os seus canais aos telespectadores.
134. Esta realidade representa uma alteração face à situação verificada no contexto da difusão analógica terrestre, uma vez que os direitos de utilização das frequências eram atribuídos aos vários operadores de televisão que depois podiam desenvolver a sua própria rede ou contratar um terceiro para efetuar a transmissão do sinal.
135. Neste sentido, no passado, a PTC, apesar de deter a principal infraestrutura de difusão analógica terrestre, enfrentava a concorrência da RETI (Rede Teledifusora Independente, S.A.) que concentrava as atividades relacionadas com a operação e exploração técnico-administrativa da rede de difusão da TVI. A RETI detinha apenas 5% dos retransmissores e a TVI, embora recorresse essencialmente sua própria rede, também utilizava a rede analógica terrestre da PTC⁶⁰.
136. Tendo em consideração que, em resultado do processo de *swith-off*, a rede da TVI se tornaria obsoleta, o controlo exclusivo da mesma foi adquirido pela PTC na sequência de não oposição por parte da AdC a esta operação de concentração⁶¹.
137. Assim, atualmente, e na medida em que dificilmente se perspetivam outras entradas no mercado, o contrapoder negocial dos operadores de televisão é, por esta via, limitado, sendo esta limitação também resultado das obrigações inerentes às licenças de televisão, nomeadamente em termos de cobertura, e que são apenas passíveis de serem atingidas através da transmissão sobre a plataforma de TDT.
138. Acresce que, em virtude do modelo de negócio destes operadores se encontrar centrado em receitas de publicidade, fortemente dependentes dos *shares* de audiência que conseguem obter, atingir coberturas próximas dos 100% é também um imperativo do negócio que contribui para condicionar o seu poder negocial. Com efeito, conforme referido anteriormente, a rede de TDT possui uma cobertura geográfica significativa que atingia, em setembro de 2012, por via terrestre cerca de 92,7% da população residente em Portugal continental, 88,6% da população da Madeira e 93,6% da população dos Açores. A restante população era coberta através de DTH.⁶²
139. Em face da ausência de regulação sobre o acesso à rede de difusão digital terrestre da PTC por via do típico processo de análise de mercados previsto na Lei n.º 5/2004, de 10

⁶⁰ Cf. ICP-ANACOM (2007).

⁶¹ Cf. AdC (2009).

⁶² Cf. GAM-TD (2012).

de fevereiro, nomeadamente em matéria de orientação de preços para os custos e de não discriminação⁶³, contrariamente ao verificado para a difusão analógica terrestre entretanto descontinuada, foram celebrados entre os operadores de televisão e a PTC acordos comerciais para a difusão dos serviços de programas dos primeiros.

140. A revisão destes acordos, no sentido da descida de preço, após os operadores de televisão terem tomado conhecimento dos valores alegadamente acordados entre a PTC e a Assembleia da República para emissão da ARtv⁶⁴, indicia, ainda assim, e apesar da PTC ser o único operador ativo no mercado, a existência de algum contrapoder negocial por parte destes operadores.
141. De salientar ainda que, não obstante a ausência de regulação, existe um preço máximo de referência que resultou do concurso de TDT, tendo igualmente o ICP-ANACOM poder para intervir no preço, caso não exista acordo entre a PTC e os operadores de televisão.
142. A ausência de regulação é igualmente comum a outros estados-membros da UE, embora países como a Finlândia, França, Lituânia, Polónia, Eslovênia, Espanha e Suécia imponham obrigações regulamentares neste contexto⁶⁵.

4.2.3 Caracterização do mercado grossista que suporta serviços de televisão por subscrição

143. Conforme referido anteriormente, os detentores de redes de distribuição por cabo, xDSL/IP e FTTH que suportam o serviço de televisão por subscrição são operadores verticalmente integrados que as utilizam, essencialmente, para efeitos de fornecimento interno e da prestação de serviços no mercado retalhista (cf. §131.) Neste sentido, para além da infraestrutura de rede, possuem uma divisão retalhista através da qual oferecem e cobram ao utilizador final conteúdos televisivos que adquirem aos operadores de televisão e outros detentores de direitos.
144. Assim sendo, a sua posição no mercado grossista é equivalente àquela de que gozam ao nível retalhista e que consta da secção 4.1.3.

5 TDT nos estados-membros da União Europeia

145. A transição da transmissão analógica para a digital comumente designada por processo de *switch-over*, tem vindo a ocorrer de forma gradual um pouco por todo o mundo e, em particular na Europa e na UE em resultado da Comunicação da Comissão Europeia "Acelerar a transição da radiodifusão analógica para a digital", de 24 de Maio de 2005⁶⁶,

⁶³ Cf. ICP-ANACOM (2007).

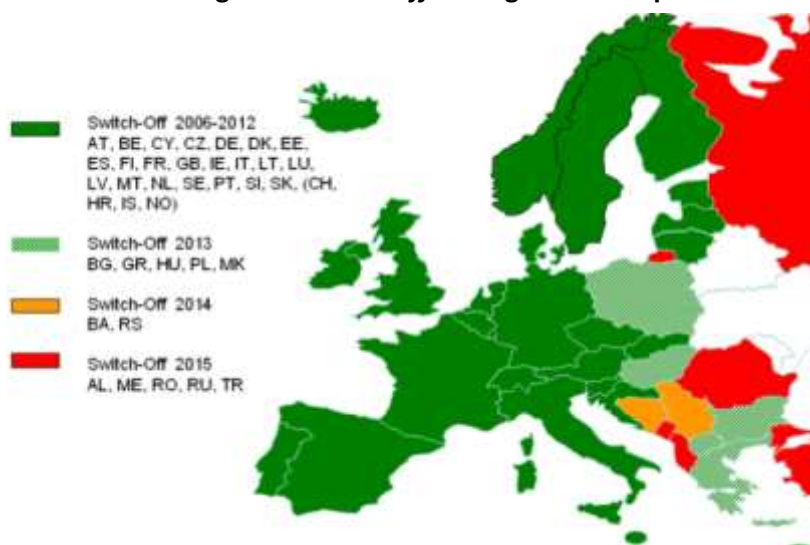
⁶⁴ O valor alegadamente acordado corresponde a 420 mil euros anuais. Cf. Diário de Notícias, notícia de 15.10.2012, disponível em http://www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=2846986.

⁶⁵ Cf. *Cullen International*, Regulação do mercado 18/2003, 2012, disponível em <http://www.cullen-international.com/>.

⁶⁶ Cf. Comunicação da Comissão Europeia, "Acelerar a transição da radiodifusão analógica para a digital", de 24.05.2005, na qual são fixados os objetivos da política comunitária, sendo proposto 2012 como prazo limite para a cessação das emissões analógicas em todos os estados-membros. Mais recentemente, a Comissão Europeia recomendou aos estados-membros que tomassem todas as medidas necessárias para que os serviços de radiodifusão televisiva terrestre deixassem de utilizar a tecnologia de transmissão analógica no seu território em 01.01.2012 (Recomendação 2009/848/CE, de 28.10.2009).

na qual são fixados os objetivos da política comunitária nesta matéria. Na Figura 4 pode ser observado o *switch-off* analógico na Europa.

Figura 4: *Switch-off* analógico na Europa



Fonte: MAVISE/EAO, *Press Release* 11.03.2013

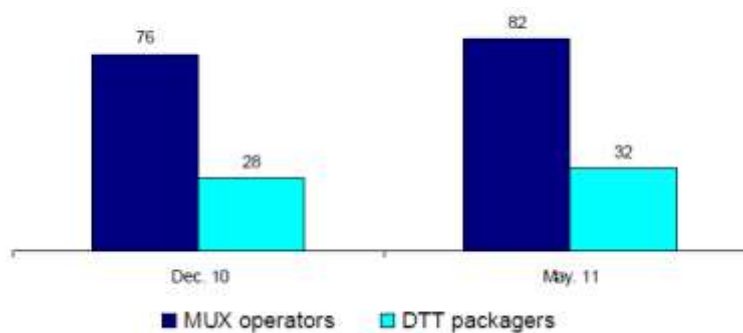
146. Com efeito, no final de 2011, 15 estados-membros da UE, nomeadamente, a Alemanha (2008), a Áustria (2011), a Bélgica (2010), o Chipre (2011), a Dinamarca (2009), a Eslovénia (2010), a Espanha (2010), a Estónia (2010), a Finlândia (2007), a França (2011), a Letónia (2010), o Luxemburgo (2006), Malta (2011), os Países Baixos (2006) e a Suécia (2007) tinham completado a transição para o digital. Em 2012, para além de Portugal, também a Eslováquia, a Irlanda, a Itália, a Lituânia, o Reino Unido e a República Checa terminam os seus processos de desligamento do sinal analógico. Pelo contrário, são expectáveis atrasos no que respeita à Bulgária, à Grécia e à Polónia que, possivelmente, completarão o *switch-off* em 2013, bem como nos casos da Hungria e da Roménia. De salientar que fora da UE, a Croácia, a Islândia, a Noruega e a Suíça já completaram os seus processos de transição para o digital.⁶⁷
147. Os países europeus adotaram estratégias e velocidades de transição para o digital diferenciadas, em consonância com as suas especificidades, nomeadamente em termos da penetração das emissões analógicas, do número de lares afetados pelo desligamento, e da dimensão dos respetivos mercados.
148. Deste modo, o *switch-off* tem vindo a ser realizado de uma só vez e para o conjunto do território nacional, minimizando assim os custos associados à manutenção das formas de transmissão analógica e digital (i.e. *simulcast*), ou a ser faseado, abrangendo sistematicamente mais regiões até atingir uma cobertura nacional. Quanto maior o período de transição, maiores os custos do processo de *switch-off*.
149. A generalidade dos países optou por um processo de *switch-off* regional, embora existam exemplos de processos de desligamento nacionais. Por exemplo, a Finlândia eliminou por completo o período de transição e procedeu à cessação das transmissões em analógico no mesmo dia em que se iniciavam as transmissões digitais em todo o país, i.e. em 1 setembro de 2007. Já a Alemanha, o país que primeiro iniciou na Europa a transição para

⁶⁷ Cf. MAVISE/EAO; Cullen International, *Cross-country analysis, February 2012*; e DigiTAG, *ASO dates*, em 25.01.2012, disponível em <http://www.digitag.org/>.

digital, i.e. em 2002, optou por uma transição regional e rápida, sendo que na maioria das regiões o período de tempo entre o lançamento de serviços de TDT e o desligamento da transmissão analógica variou entre 3 e 6 meses. Pelo contrário, o Reino Unido adotou um planeamento detalhado para o processo de *switch-off* que teve início em 2007 e só terminou em 2012. Em Portugal, o *switch-off* foi regional e o período de *simulcast* durou 3 anos, de abril de 2009 a abril de 2012.

150. Ao mesmo tempo que se assistiu ao avançar do processo de transição para o digital na Europa, observou-se um crescimento no número de operadores de TDT e de canais disponíveis.
151. Em relação ao número de operadores, entre dezembro de 2010 e maio de 2011, registou-se um crescimento de aproximadamente 8% no número de operadores que utilizam Muxes e de cerca de 23% no número de agregadores de conteúdos na Europa (cf. Gráfico 11).

Gráfico 11: Operadores de TDT (junho 2011)

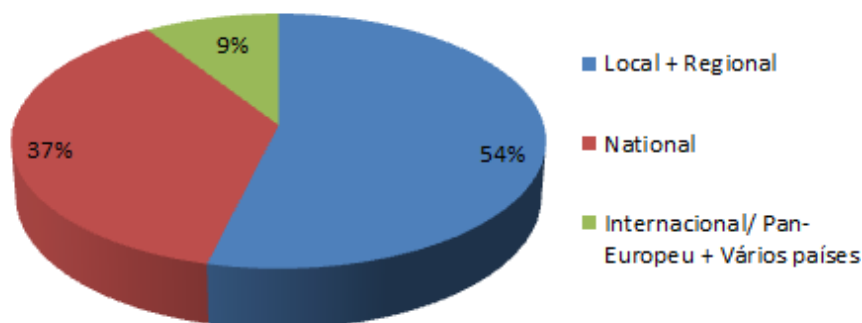


Fonte: MAVISE/EAO, *Press Release 08.06.2011*

152. No que concerne aos canais disponibilizados sobre TDT, o número de canais transmitidos sobre plataformas TDT nos antigos 25 estados-membros da UE (UE25) cresceu cerca de 30% entre outubro de 2010 e novembro de 2012, atingindo aproximadamente os 2.000⁶⁸.
153. Tal como se pode observar no Gráfico 12, em novembro de 2012, os canais locais e regionais constituíam a grande maioria dos canais disponibilizados sobre TDT, i.e. 54%, na UE25. O número de canais deste tipo era particularmente elevado em países como a Espanha com 400 a 500 canais, a Itália com mais de 200 e a Dinamarca com um número de canais superior a 150. Em particular, em Espanha, prevê-se que o número de canais locais e regionais venha mesmo a ultrapassar os 1000, distribuídos entre 2 e 12 canais por região e até 4 por área. Em Portugal, existem apenas dois canais regionais, nomeadamente a RTP Açores e a RTP Madeira. Pelo contrário, em 11 estados-membros da UE25, não se registava a existência de qualquer canal local ou regional.
154. Os canais com cobertura nacional na UE25 eram, em Novembro de 2012, o segundo grupo de canais mais relevante, ultrapassando os 700 e representando 37% do total de canais. Já os canais internacionais ou que cobrem mais do que um país constituíam 9%.

⁶⁸ Cf. MAVISE/EAO.

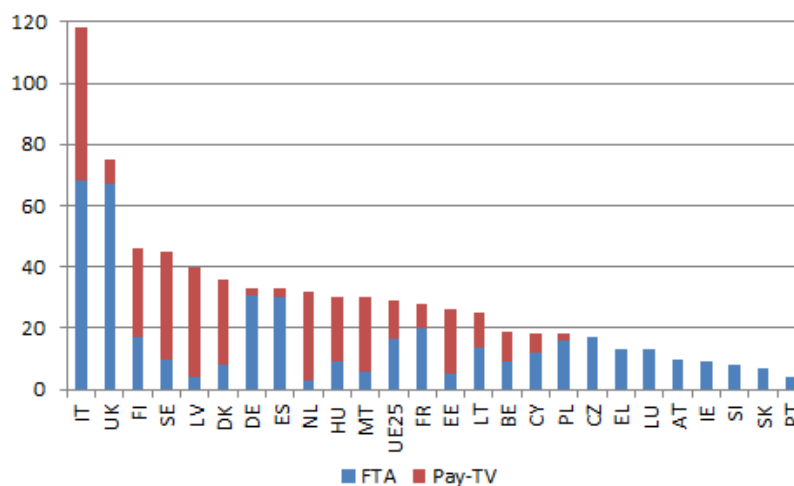
Gráfico 12: Canais de TDT por tipo de cobertura na UE25 (novembro 2012)



Fonte: MAVISE/EAO (2012)⁶⁹

155. Uma análise do número de canais com cobertura nacional oferecidos sobre a plataforma de TDT nos vários estados-membros da UE25 permite identificar uma grande heterogeneidade (cf. Gráfico 13). Com efeito, Portugal era o país que apresentava, em novembro de 2012, o menor número de canais nacionais, com apenas 4, nomeadamente a RTP1, RTP2, SIC e TVI, situação que não se alterou mesmo com a disponibilização do canal Parlamento (ARtv) no nosso país a partir de 27 de dezembro de 2012⁷⁰. O número de canais oferecidos em Portugal estava significativamente abaixo da média da UE25 que correspondia a cerca de 30 canais por estado-membro para o conjunto das operações de acesso livre e por subscrição. A média correspondia a cerca de 16 canais quando considerada apenas a televisão de acesso livre. Para a média contribuíram significativamente países como a Itália com quase de 120 canais nacionais (67 dos quais gratuitos), mas igualmente o Reino Unido com um número de canais que atingia quase os 80 (com aproximadamente 70 dos quais gratuitos).

Gráfico 13: Canais de TDT de acesso livre e por subscrição com cobertura nacional por estado-membro da UE25 (novembro 2012)



Fonte: MAVISE/EAO (2012)

⁶⁹ Base de dados gentilmente cedida pelo MAVISE/EAO em novembro de 2012.

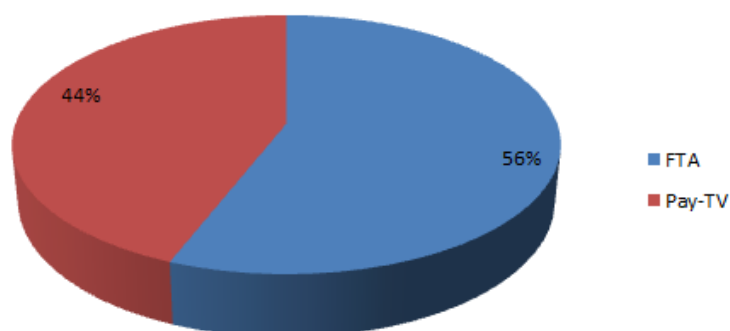
⁷⁰ Refira-se que em Portugal estava prevista a disponibilização de um 5.º canal generalista que não se chegou a concretizar (cf. secção 3).

156. A maturidade do mercado de TDT nos vários estados-membros pode parcialmente explicar esta grande diversidade em termos do número de canais com cobertura nacional, tendo em conta que países como o Reino Unido, a Suécia ou a Espanha, que possuem um elevado número de canais, foram dos primeiros a iniciar transmissões TDT no final da década de 90 do século XX.
157. Contudo, existem igualmente países em que a transição para o digital se iniciou mais tardiamente tal como em Portugal, mas que, contrariamente ao nosso país, dispõem de um número de canais significativo. Note-se, por exemplo, que a Eslováquia, país que a seguir a Portugal tem um menor número de canais e que iniciou as transmissões de TDT apenas no final de 2009, dispõe de quase o dobro do número de canais nacionais oferecido no nosso país.⁷¹
158. Neste sentido, mais do que a maturidade do mercado da TDT, o que parece estar na base das diferenças identificadas são os modelos de licenciamento adotados em cada país e, em particular, o número de canais previstos, porventura também relacionado com o número de canais preexistente⁷². A existência, ou não, de serviços de televisão por subscrição sobre a plataforma de TDT pode igualmente contribuir para as diferenças assinaladas ao nível do número de canais nacionais, já que os canais locais e regionais são essencialmente disponibilizados em sinal aberto.
159. De facto, observa-se, no Gráfico 13 *supra*, que a componente de televisão por subscrição assume, em geral, particular importância nos países com um maior número de canais nacionais, sendo que os países que não possuem esta operação são também aqueles que dispõem de um menor número de canais com cobertura nacional, nomeadamente, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Irlanda, Áustria, Luxemburgo, Grécia e República Checa.
160. Verifica-se, ainda assim, no Gráfico 14, que, em novembro de 2012, 56% dos canais disponibilizados sobre a plataforma TDT eram canais de acesso livre, i.e. aproximadamente 400 canais distribuídos em 25 estados-membros. Tal não é surpreendente, na medida em que, em geral, foram estes canais os grandes impulsionadores da adesão à TDT. Veja-se, por exemplo, os casos do Reino Unido e da Espanha, em que após o insucesso dos primeiros modelos de implementação da TDT, com base em plataformas de televisão por subscrição, se apostou na disponibilização de um número significativo de canais de acesso livre como forma de captar o interesse da população.

⁷¹ Refira-se que mesmo países de dimensão mais ou menos equivalente à portuguesa e cuja língua não é partilhada por outros países europeus, possuem mais canais (em canal aberto e totais) que Portugal, sendo o exemplo mais flagrante a Finlândia.

⁷² A análise do número de canais pré e pós *switch-off* nos vários países revestir-se-ia, certamente, de interesse. Contudo, em face da indisponibilidade de informação detalhada, não foi possível realizar esta análise.

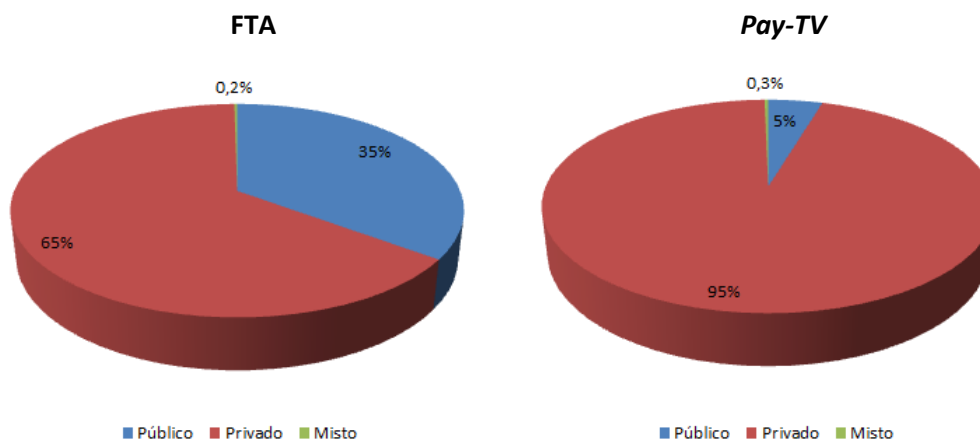
Gráfico 14: Canais de TDT de acesso livre e por subscrição com cobertura nacional na UE25 (novembro 2012)



Fonte: MAVISE/EAO (2012)

161. Por outro lado, observa-se que, em novembro de 2012, os canais públicos nacionais continuavam, a desempenhar um papel importante no que à televisão de acesso livre dizia respeito, representado mais de 1/3 dos canais (cf. Gráfico 15). Pelo contrário, no que concerne à televisão por subscrição, 95% dos canais nacionais eram privados, sendo que apenas na Dinamarca, Itália, Malta e Países Baixos existiam canais públicos a gerir plataformas de televisão por subscrição.

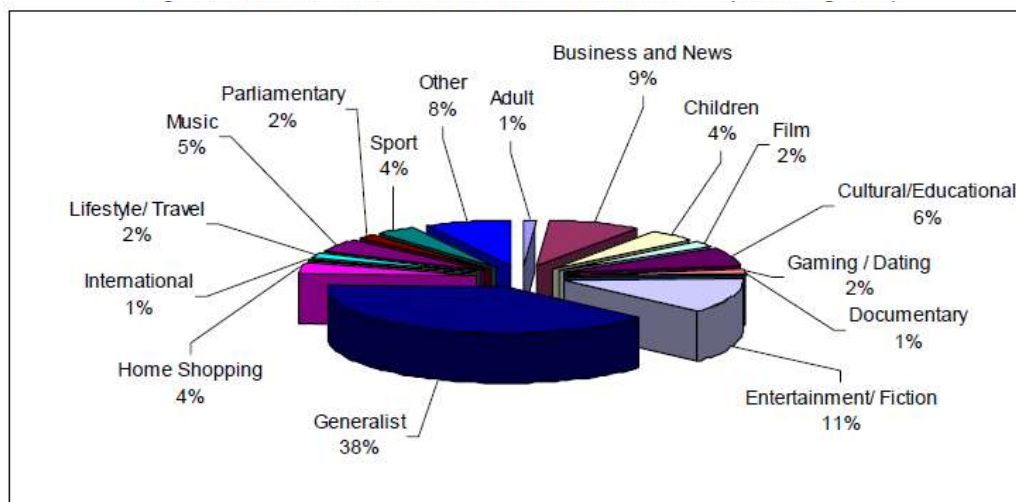
Gráfico 15: Canais de TDT nacionais públicos e privados com cobertura nacional na UE25 (novembro 2012)



Fonte: MAVISE/EAO (2012)

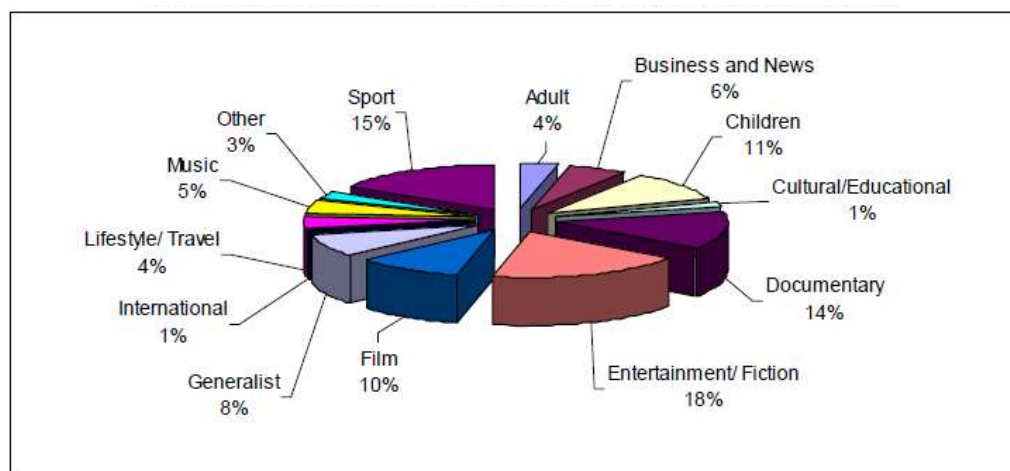
162. Quanto ao tipo de canais disponibilizados, existem diferenças significativas entre as plataformas de TDT de acesso livre e por subscrição. Em sinal aberto, os canais nacionais generalistas assumiam, em junho de 2011, maior importância, enquanto na televisão por subscrição os canais de ficção/entretenimento, desportivos e de documentário eram os que lideravam (cf. Gráfico 16 e Gráfico 17).

Gráfico 16: Tipos de canais de TDT de acesso livre na UE25 (excl. canais locais) (junho 2011)



Fonte: MAVISE/EAO, Press Release 08.06.2011

Gráfico 17: Tipos de canais de TDT por subscrição na UE25 (excl. canais locais) (junho 2011)



Fonte: MAVISE/EAO Press Release 08.06.2011

163. Por último, em outubro de 2012, existiam 116 canais em HD no total das plataformas de TDT de acesso livre e de televisão por subscrição⁷³. No caso da televisão de acesso livre, os canais HD são, em geral, *simulcast* ou versões HD dos principais canais nacionais públicos e privados. Já na televisão por subscrição, os canais HD são usualmente canais nicho de desporto, filmes, documentário, entre outros.
164. Em Portugal, não está disponível em sinal aberto qualquer transmissão em alta definição, não tendo sequer, e contrariamente ao previsto por via do concurso de TDT relativo ao Mux A (cf. secção 3.1), sido aproveitada a possibilidade de partilha pelos radiodifusores, de modo não simultâneo, até ao fecho da televisão analógica, de um canal em HD.

⁷³ Cf. MAVISE/EAO, Press Release de 09.10.2012, disponível em http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/mavise_mipcom2012.html.

6 Fatores críticos para o sucesso da TDT em Portugal

165. O sucesso da TDT num determinado país depende, em geral, da disponibilização aos utilizadores de um conjunto de serviços que tirem o máximo partido das potencialidades proporcionadas pela transmissão em digital e que não estavam disponíveis, ou estavam apenas parcialmente disponíveis, na radiodifusão analógica.
166. Com efeito, a cessação das transmissões analógicas e a transição para TDT têm associadas um conjunto de vantagens que estão relacionadas com uma gestão mais eficiente do espectro radioelétrico e com o aumento da capacidade de transmissão.
167. A TDT permite, em primeiro lugar, e do ponto de vista do utilizador, um incremento da oferta de televisão através da disponibilização de mais serviços de programas televisivos, assim como um significativo aumento da qualidade dos serviços prestados tanto ao nível da imagem como do som, com a possibilidade de transmissão em HD e, por exemplo, em *Dolby Digital 5.1*⁷⁴. Por outro lado, a TDT vem criar condições para o aparecimento de novos serviços e funcionalidades, nomeadamente relacionados com a interatividade e a mobilidade. Acresce que a TDT potencia a convergência multimédia, uma vez que a transmissão de dados, voz e imagem é realizada sobre um mesmo suporte.
168. Sendo certo que compete ao mercado, e aos principais *players*, oferecer serviços suscetíveis de estimular o interesse e a adesão dos consumidores à TDT, importa, ainda assim, refletir sobre os principais fatores críticos para o sucesso da mesma no nosso país, com o objetivo de criar as condições necessárias ao seu desenvolvimento.
169. Acresce que uma oferta de TDT de acesso livre mais completa e que se aproxime das ofertas de televisão por subscrição, em termos do número de canais e funcionalidades, tem o benefício adicional de ser suscetível de exercer pressão concorrencial sobre o mercado de televisão por subscrição com efeitos positivos ao nível dos preços e da qualidade dos serviços prestados, sobretudo em cenários de aumento da concentração neste mercado. Refira-se, inclusivamente, que a forte predominância de ofertas em pacote em Portugal, ancoradas no serviço de televisão poderá ser, em parte, resultado de uma oferta de televisão de acesso livre não muito apelativa para os consumidores.

6.1 Canais oferecidos

170. Em Portugal, a plataforma de TDT limita-se, em geral, a replicar a oferta suportada pelo antigo sistema analógico terrestre, oferecendo em regime de acesso livre 4 canais generalistas nacionais, nomeadamente a RTP1, a RTP2, a SIC e a TVI, assim como 2 canais de âmbito regional, ou seja, a RTP Açores e a RTP Madeira disponíveis apenas nas respetivas Regiões Autónomas. Contrariamente ao que aconteceu, regra geral, em todos os países que passaram pelo processo de *switch-off*, a transição para o digital não resultou no nosso país num acréscimo de canais televisivos.
171. No contexto da UE, Portugal apresenta mesmo a oferta mais limitada em termos do número de canais oferecidos, situação que não se alterou apesar de, em 27 de dezembro de 2012, o canal Parlamento (ARtv) ter passado a ser também transmitido em sinal aberto (cf. secção 5).

⁷⁴ Formato de compressão de áudio.

172. Esta escassa oferta de canais está manifestamente aquém das possibilidades da rede de difusão⁷⁵ e daquilo que seria desejável do ponto de vista dos consumidores. Aliás, segundo o Grupo de Acompanhamento da Migração para a TDT (GAM-TD), a rede de TDT implementada dispõe de capacidade para a introdução de outros serviços de programas televisivos, encontrando-se a rede associada ao Mux A a utilizar apenas cerca de metade da capacidade disponível⁷⁶. Por outro lado, em fevereiro de 2012, foi noticiado que o ICP-ANACOM estaria a estudar, enquanto entidade responsável pela gestão do espetro, o alargamento da oferta televisiva sobre a TDT até 9 canais⁷⁷. No seu parecer de 7 de março de 2013, a propósito do presente estudo, o regulador sectorial confirmou a existência de capacidade remanescente no Mux A que pode, se assim se entender, ser utilizada para mais canais em SD ou, em alternativa, para mais um canal em HD, existindo ainda disponibilidade de espetro para outros Multiplexers.
173. Assim, o desenvolvimento de uma oferta mais atrativa de TDT em Portugal pode passar por encontrar soluções que permitam aos utilizadores usufruírem de acesso livre a um número mais elevado de canais, tanto públicos como privados, como acontece noutros países.
174. Saliente-se, neste contexto, que vários estados-membros da UE, tal como a Espanha e o Reino Unido, dois dos países em que a oferta de TDT é mais completa, recorreram aos operadores públicos de televisão para assegurar o sucesso da plataforma digital. Inclusivamente, no Reino Unido e em alguns outros estados-membros foram atribuídos Muxes ao operador público de televisão, para que este mais facilmente pudesse manter o seu *share* de audiência face à crescente concorrência da televisão por subscrição.
175. Esta estratégia, que passa por um maior envolvimento do operador público de televisão, podia também ser equacionada em Portugal, nomeadamente através da disponibilização pela RTP em sinal aberto dos canais temáticos que já produz e que atualmente apenas estão disponíveis nas plataformas de televisão por subscrição, por exemplo, a RTP Memória e a RTP Informação⁷⁸.
176. Por outro lado, o lançamento de canais privados poderia igualmente contribuir para uma oferta de TDT de acesso livre mais atrativa para os cidadãos. Neste sentido, no mínimo, seria relevante retomar o processo de licenciamento do 5.º canal generalista, exclusivamente digital e de acesso livre, previsto no modelo de TDT português e que não chegou a ser lançado, embora existissem entidades interessadas em fazê-lo (cf. secção 3.2). Refira-se, inclusivamente, que a PTC continua a estar obrigada a reservar capacidade para este fim.

⁷⁵ Refira-se que a televisão digital é 8 a 12 vezes mais eficiente que a televisão analógica. Ou seja, mantendo-se a qualidade inalterada, há lugar para 8 a 12 canais digitais no mesmo espaço ocupado por um só canal analógico. Cf. GAM-TD (2012).

⁷⁶ Cf. GAM-TD (2012).

⁷⁷ Cf. Correio da Manhã, notícia de 15.02.2012, disponível em <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/ultima-hora/anacom-estuda-alargar-tdt-ate-9-canais>; e Jornal Público, notícia de 15.02.2012, disponível em <http://www.publico.pt/media/noticia/regulador-estuda-disponibilizacao-de-ate-9-canais-em-sinal-aberto-1533888>.

⁷⁸ A disponibilização destes canais, embora não implicando presumivelmente custos de produção adicionais, determinaria um aumento dos custos de difusão e, eventualmente, afetaria as receitas obtidas com a oferta dos mesmos nas plataformas de televisão por subscrição. Tal poderia, possivelmente, ser compensado através de um incremento das receitas de publicidade nestes canais e da diminuição dos custos de difusão de cada canal em virtude de uma maior utilização da rede de TDT da PTC.

177. Adicionalmente, em alguns estados-membros de UE (e.g. Dinamarca, Espanha e Itália) existem canais regionais e locais a serem transmitidos em sinal aberto na TDT e que têm um importante papel, por exemplo, na divulgação das culturas locais. Na ausência de TDT, dificilmente estes canais poderiam ser transmitidos sobre outras plataformas, uma vez que essa transmissão seria demasiado onerosa e economicamente inviável. Esta vertente de disponibilização de canais regionais e locais poderia também ser discutida em Portugal, tanto mais que existem exemplos de canais deste tipo a serem disponibilizados na internet e que a captação de publicidade ao nível nacional e, consequentemente, as receitas dos atuais operadores de televisão, dificilmente seriam afetadas.
178. Neste contexto, e sem prejuízo da existência de um preço máximo de difusão resultante do concurso público associado ao Mux A e da possibilidade de intervenção do ICP-ANACOM em caso de ausência de acordo entre a PTC e os operadores de televisão, seria relevante proceder a uma avaliação do interesse de criar condições de preço, eventualmente por via regulatória, que assegurem o acesso destas entidades públicas e privadas, em particular de índole regional e local, à rede de difusão digital e, consequente, o aumento do número de canais transmitidos em sinal aberto. Acresce que uma maior utilização da rede de difusão da PTC poderia também permitir a prática de preços de difusão mais reduzidos.

6.2 Transmissões em HD e qualidade de serviço

179. Ao utilizador português não são, presentemente, facultadas transmissões em HD em sinal aberto, sendo que nem mesmo foi aproveitada a possibilidade de partilha pelos radiodifusores, de modo não simultâneo, até ao fecho da televisão analógica, de um canal em HD, que estava previsto por via do concurso de TDT relativo ao Mux A (cf. secção 3.1).
180. Segundo o GAM-TD, a rede de TDT implementada dispõe de capacidade para um incremento da qualidade dos canais transmitidos, designadamente por via da emissão em alta definição⁷⁹, o que contribuiria para uma maior atratividade da oferta televisiva de acesso livre. O ICP-ANACOM, no seu parecer de 7 de março de 2013, confirma também a existência de capacidade de transmissão disponível no Mux A para um canal em HD, caso não sejam incluídos mais canais em SD.
181. Por outro lado, a perceção da qualidade de serviço por parte dos utilizadores tem sido prejudicada pela ausência de uma cobertura terrestre nacional e pela existência de problemas na receção da TDT.
182. No contexto da difusão analógica terrestre, a obrigação de cobertura da população era de pelo menos 95% após 5 anos de operação⁸⁰, embora, à data de lançamento do concurso para a introdução da TDT em Portugal, a RTP1 e a RTP2 atingissem 95,7% da população do continente e a RTP1 94,6% da população dos Açores e 92,4% da população

⁷⁹ Cf. GAM-TD (2012).

⁸⁰ Cf. Regime de atribuição de licenças e autorização para o exercício da atividade de televisão, constante do Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de agosto de 1998/Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de agosto, publicado no D.R. n.º 179 (Série I-A), de 5 de agosto de 1998, em particular, número 4 do artigo 7º, e retificado pela Declaração de Retificação n.º 13-B/98, de 31 de agosto, disponíveis em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=979991>.

da Madeira. A SIC cobria 93% da população do continente e a TVI 84,4%⁸¹. De acordo com dados da própria PTC, a antiga rede analógica terrestre atingia 98% da população⁸².

183. Já a licença de TDT atribuída à PTC e respeitante à difusão de acesso livre, estabeleceu que a empresa deveria garantir no final da implementação desta rede uma cobertura terrestre de 90,12% da população no Continente, 87,36% nos Açores e 85,97% na Madeira⁸³. O restante da população, correspondendo no máximo 12,8%, receberia os sinais televisivos de forma complementar, nomeadamente via satélite.
184. A existência de zonas fornecidas por DTH, obrigou os utilizadores residentes nas mesmas a adquirir antenas parabólicas, em acréscimo aos descodificadores para televisões não preparadas para a tecnologia digital igualmente necessários nas zonas de cobertura terrestre. Por outro lado, em muitos casos foi igualmente necessário adaptar as instalações para a receção DTH. Neste sentido, e não obstante os programas de participação⁸⁴, a TDT poderá ter sido percebida como menos vantajosa e atrativa nestas regiões⁸⁵.
185. No primeiro trimestre de 2012, a um mês do desligamento do sinal analógico, verificava-se que, embora cumprindo as obrigações de cobertura, apenas 9 dos 278 concelhos nacionais tinham uma cobertura TDT via terrestre de 100% da população, sendo que 5 concelhos tinham menos de 50% de cobertura. Com uma cobertura via terrestre superior ou igual a 90% estavam 60% dos concelhos portugueses, sendo que somente 38% dos mesmos possuíam uma cobertura maior ou igual a 95%⁸⁶.
186. Já após o *switch-off*, no final do mês de abril de 2012 e início do mês de maio, ocorreram situações de autointerferência na rede de TDT que deixaram milhares de pessoas sem

⁸¹ Cf. GAM–TD (2012).

⁸² Cf. PTC, Comentários e Respostas do Grupo PT à Consulta Pública sobre o Projeto de Regulamento n.º ... /2006 para atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, 2006, disponível em http://www.anacom.pt/streaming/contributo_PT_mux.pdf?contentId=544572&field=ATTACHED_FILE.

⁸³ Cf. DUF ICP-ANACOM n.º 06/2008, Capítulo III – Condições associadas, cláusula 9.º.

⁸⁴ O título habilitante impunha à PTC a obrigação de suportar o acréscimo de custos, por exemplo, com equipamentos ou mão-de-obra, por forma a garantir uma situação de equidade entre os utilizadores de ambas as áreas (cf., em particular, o n.º 2 da cláusula 9.ª do DUF ICP-ANACOM n.º 6/2008). Em 07.04.2011, o ICP-ANACOM aprovou uma primeira decisão relativa ao «Programa de Participação de instalações e equipamentos nas zonas abrangidas por meios de cobertura complementares (DTH), no âmbito da TDT» e, posteriormente, procedeu à revisão do valor do Kit DTH (cf. ICP-ANACOM, Decisão sobre a participação de instalações e equipamentos DTH, de 07.04.2011, disponível <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1080844>, Decisão sobre alteração do valor do Kit TDT Complementar (DTH) e clarificação do programa de participação, de 06.01.2012, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1113119>; e Decisão sobre Alteração do valor do Kit DTH, de extensão da participação à primeira set-top-box adicional e ajustamentos do programa de participação, de 23.03.2012, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1122212>). Por outro lado, o regulador fixou também um valor máximo de instalação, a ser realizada por agentes próprios ou parceiros da PTC (cf. deliberação de 07.04.2011 referida *supra*).

⁸⁵ Países como o Reino Unido preferiram optar por cobertura praticamente total da plataforma terrestre de TDT para, entre outras razões, assegurar reduzidos custos de transição para o consumidor e equidade entre os consumidores das diversas regiões. Cf. Analysys (2005).

⁸⁶ Cf. ICP-ANACOM, TDT, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=344891>.

acesso ao serviço de televisão, o que contribuiu igualmente para uma perceção de menor qualidade por parte dos utilizadores⁸⁷.

187. Em setembro de 2012, a cobertura da rede de TDT era já mais abrangente, sendo que cerca de 92,7% da população residente em Portugal continental estava coberta por TDT via terrestre. Na Madeira esta percentagem correspondia a 88,6% e nos Açores a 93,6%.⁸⁸
188. As reclamações e pedidos de informação recebidos pelo ICP-ANACOM, bem como as ações de monitorização desenvolvidas pelo regulador, ilustram bem as dificuldades da população em rececionar o serviço de TDT em condições normais⁸⁹.
189. Segundo a DECO, nesta data, continuavam contudo a existir zonas com dificuldades de receção do sinal TDT um pouco por todo o país, devido ao deficiente planeamento da rede e/ou à deficiente instalação dos equipamentos emissores⁹⁰. Um inquérito desta associação cujos resultados foram publicados no início de 2013, e cuja metodologia se desconhece, dá conta que 62% dos inquiridos utilizadores de TDT por via terrestre indicaram não receber o sinal de televisão em condições e que 13% afirmaram não conseguir seguir o normal desenrolar das emissões⁹¹.
190. De referir, por último, que para uma perceção de uma menor qualidade da TDT contribuíram também as dificuldades dos próprios utilizadores em efetuarem as alterações necessárias a uma adequada receção do sinal, sem prejuízo do processo de informação às populações desenvolvido pelo ICP-ANACOM que mobilizou um conjunto

⁸⁷ O aumento de temperatura a partir do mês de maio de 2012 em Portugal continental determinou que milhares de pessoas, deixassem de ter acesso ao serviço de televisão em condições aceitáveis, registando-se inúmeras situações de “congelamento da imagem” e de perda do sinal de vídeo e de áudio. Estas situações só foram ultrapassadas com uma alteração na rede de TDT, no sentido de que a mesma deixasse de ser de frequência única e passasse, pelo menos temporariamente, a uma rede de multifrequência.

⁸⁸ Cf. GAM–TD (2012).

⁸⁹ Entre janeiro de 2011 e setembro de 2012, o regulador contabilizou 19.321 registos sobre TDT (cerca de 11,6% do total de registos neste período). As reclamações corresponderam a 69,7%, constituindo os restantes 30,3% pedidos de informação. O assunto mais reclamado foi a “Cobertura e receção do serviço”, que totalizou cerca de 55,4% do total de registos sobre TDT contabilizados neste período, seguido dos problemas com “Equipamentos”, e “Assistência e instalação”. De salientar que aproximadamente metade das solicitações enviadas ao ICP-ANACOM sobre esta matéria (i.e. 9.325) registaram-se no período entre 26.04.2012 e 30.09.2012, ou seja, após o *switch-off*. As reclamações correspondiam a 91,9% e os restantes 8,1% constituíam a pedidos de informação. O assunto mais reclamado continuava a ser “Cobertura e receção do serviço TDT”, com cerca de 85,9% por cento do total de registos. Cf. GAM–TD (2012).

Em termos das ações de monitorização desenvolvidas, observa-se que em cerca de 60% dos casos o ICP-ANACOM concluiu que os problemas na receção eram devidos às más condições das instalações de receção dos utilizadores (antenas mal orientadas, cabos e fichas degradados, etc.). Das restantes situações onde foi manifestada dificuldade de receção do sinal TDT, destacavam-se aquelas em que, efetivamente e ao contrário do que era estimado pela PTC no seu sítio da internet, a qualidade da cobertura não permitia o acesso ao serviço por via terrestre em boas condições. Cf. ICP-ANACOM (2013a).

⁹⁰ Cf. GAM–TD (2012).

⁹¹ DECO, Comunicado de imprensa, de 06.02.2013, disponível em

<http://www.deco.proteste.pt/nt/nc/comunicado-de-imprensa/fracasso-na-tdt-confirmado-por-62-por-cento>.

alargado de meios e envolveu diversas entidades, e que precedeu o desligamento do sinal analógico⁹².

191. Deste modo, seria desejável aferir a efetiva qualidade de serviço, de modo a encontrar soluções que permitam melhor ultrapassar as deficiências encontradas e melhorar a perceção que a população tem relativamente à TDT, tornando-a simultaneamente mais atraente para os utilizadores.
192. A consulta pública lançada pelo ICP-ANACOM em 18 de janeiro de 2013⁹³ que visava identificar uma solução, em termos da evolução da rede de TDT, que fosse estável e permitisse ultrapassar os problemas verificados ao nível da qualidade de serviço, cujo relatório foi entretanto publicado⁹⁴, assim como o projeto de decisão recentemente adotado sobre a evolução da TDT⁹⁵, serão certamente determinantes.
193. Do mesmo modo, o anúncio pelo regulador setorial de que irá instalar, entre finais de 2013 e o início de 2014, uma rede composta por 400 sondas que irão monitorizar 24h/dia, 365 dias por ano, o sinal de TDT e que permitirá avaliar em tempo real a integridade do sinal disponibilizado localmente no território continental (cf. parecer do ICP-ANACOM de 7 de março de 2013), contribuirá igualmente para ultrapassar os problemas identificados.

6.3 Interatividade

194. A interatividade da TDT em Portugal é ainda incipiente, dispondo os utilizadores de um guia eletrónico de programação e da possibilidade de utilização, de forma mais ou menos ágil, de funcionalidades de gravação, consoante a qualidade do equipamento adquirido.
195. No domínio da interatividade da TDT é particularmente relevante o exemplo do Reino Unido, em que a BBC disponibiliza em sinal aberto o *BBC Red Button*, um canal 100% interativo. Este canal oferece notícias atualizadas minuto a minuto, informações sobre o estado do tempo, entretenimento e demais conteúdos, através do botão vermelho do telecomando.
196. A disponibilização deste tipo de serviço em Portugal contribuiria certamente para uma oferta de TDT mais completa e passível de apelar a outros segmentos da população.

6.4 Plataformas disponíveis

197. Em Portugal, embora estivesse previsto o lançamento de uma plataforma TDT de televisão por subscrição, a mesma não chegou a ser desenvolvida, uma vez que a empresa vencedora do concurso, a PTC, procedeu à devolução da licença e não foi promovido um novo procedimento concursal (cf. secção 3.1). Deste modo, e ao contrário do que acontece em muitos dos estados-membros da UE, não existe uma plataforma TDT de televisão por subscrição no nosso país.
198. Sendo certo que a evolução do mercado de televisão por subscrição em Portugal se tem caracterizado nos últimos anos por algum dinamismo e pelo aparecimento de ofertas em pacote, em particular após o *spin-off* da PT Multimédia em 2007 (cf. secção 4.1.3),

⁹² Conforme referido *supra*, alguns dos problemas reportados pelos utilizadores e que prejudicavam a receção do sinal estavam relacionados com “Equipamentos” e “Assistência e instalação”.

⁹³ Cf. ICP-ANACOM (2013a).

⁹⁴ Cf. ICP-ANACOM (2013b).

⁹⁵ Cf. ICP-ANACOM (2013c).

também não é menos verdade que esta evolução para as ofertas em pacote, cujo serviço central é a televisão, pode ter sido potenciada pela ausência de uma oferta de televisão de acesso livre apelativa para os consumidores.

199. Neste sentido, o lançamento de uma plataforma TDT de televisão por subscrição, ou mesmo a disponibilização de determinados conteúdos (e.g. conteúdos desportivos) numa modalidade de *pay-per-view*⁹⁶, poderia revestir-se de interesse ao contribuir para estimular a concorrência neste mercado e, conseqüentemente, nas ofertas em pacote que incluam este serviço, sobretudo em cenários de aumento de concentração no mesmo.

6.5 Conclusões

200. Em Portugal, a oferta de TDT está longe de aproveitar as potencialidades associadas a esta tecnologia, não contemplando sequer as características inerentes ao modelo de implementação definido pelo Governo e que visavam induzir a migração voluntária da população para o digital.
201. Os utilizadores têm, assim, em geral, uma experiência de utilização muito semelhante àquela associada à televisão analógica no que respeita ao número de canais, qualidade e funcionalidades.
202. Neste sentido, o sucesso da TDT em Portugal e, em particular, a existência de uma oferta de acesso livre apelativa para os utilizadores, depende da materialização de um conjunto de fatores, nomeadamente o aumento do número de canais, a disponibilização de transmissões em alta definição e, em geral, o aumento da qualidade de serviço, e, por fim, a disponibilização de serviços interativos.
203. Naturalmente, algumas das medidas propostas passam por alterações do quadro jurídico vigente, nomeadamente relacionadas com os constrangimentos inerentes à licença relativa ao Mux A e com a eventual afetação de mais Muxes à TDT gratuita, e beneficiariam da coordenação das entidades com competências nesta matéria, no sentido da implementação de um modelo que concretize as ações que se julguem relevantes.
204. A existência de uma oferta de TDT de acesso livre mais completa e apelativa seria igualmente suscetível de exercer pressão concorrencial sobre o mercado de televisão por subscrição e sobre as ofertas em pacote assentes neste serviço, com efeitos positivos ao nível dos preços e da qualidade dos serviços prestados.
205. Num cenário de aumento da concentração no mercado de televisão por subscrição, o desenvolvimento de um serviço de TDT por subscrição ou a disponibilização de conteúdos *pay-per-view* podem revestir-se de ainda mais relevância.

7 Conclusão e Recomendações

206. A TDT apresenta significativas vantagens face à transmissão analógica terrestre em termos de eficiência de utilização de espetro e de capacidade de transmissão. Com efeito, a TDT permite disponibilizar mais serviços de programas televisivos, a receção de

⁹⁶ À semelhança do que acontece, por exemplo, em Itália, em que os conteúdos *pay-per-view* são disponibilizados com base num sistema de cartões pré-pagos recarregáveis.

conteúdos em alta definição e a introdução de novas funcionalidades, nomeadamente no âmbito da mobilidade e da interatividade.

207. O processo de implementação da TDT em Portugal foi iniciado mediante a realização de dois concursos públicos em fevereiro de 2008. O ICP-ANACOM atribuiu à PTC, em 9 de dezembro de 2008 e em 9 de junho de 2009, respetivamente, os direitos de utilização de frequências correspondentes às operações de TDT de acesso livre e por subscrição. À PTC foi igualmente conferido o título habilitante de operador de distribuição pela ERC.
208. Em 16 de dezembro de 2009, a PTC requereu a revogação do ato de atribuição dos direitos de utilização de frequências relativos à televisão por subscrição, sem perda da caução entregue, pedido que foi deferido pelo ICP-ANACOM, não obstante o entendimento diverso da ERC. A PTC nunca iniciou, assim, qualquer operação de televisão por subscrição sobre a TDT, não tendo posteriormente sido lançado qualquer concurso visando a atribuição desta licença.
209. O modelo implementado em Portugal previa igualmente a atribuição de uma licença para o exercício da atividade de televisão que consistia na organização de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado livre e com 24 horas diárias de emissão (5.º canal).
210. Contudo, em 23 de março de 2009, a ERC decidiu excluir as duas candidaturas presentes a concurso por não reunirem os requisitos legais e regulamentares para admissão ao mesmo. No caso da Telecinco, a ERC considerou que a candidatura não preenchia o requisito relativo à viabilidade do plano económico-financeiro. Quanto à ZON II, a candidatura não apresentava recursos humanos e meios técnicos suficientes para implementar o projeto.
211. Também o canal de alta definição, previsto no modelo de TDT português, a ser partilhado pelos radiodifusores existentes no Mux A, de modo não simultâneo, até ao fecho da televisão analógica, nunca chegou a ser disponibilizado, por falta de entendimento entre os radiodifusores, i.e. RTP, SIC e TVI.
212. Deste modo, a concretização do modelo pensado para a TDT em Portugal era suscetível de introduzir alterações significativas nos mercados retalhistas e grossistas de difusão televisiva nacional.
213. A análise desenvolvida aponta para a existência de dois mercados do produto relevantes ao nível retalhista, nomeadamente o mercado de televisão de acesso livre e o mercado de televisão por subscrição. Esta conclusão encontra suporte, do lado da procura, na existência de diferenças substanciais ao nível do preço e do tipo e quantidade de conteúdos disponibilizados, que determinam que os dois tipos de oferta sejam percebidos pelos utilizadores finais como distintos. Por outro lado, as ofertas de televisão por subscrição são maioritariamente adquiridas em pacote.
214. Do lado da oferta, o serviço de televisão de acesso livre e o serviço de televisão por subscrição apresentam igualmente diferenças significativas, nomeadamente ao nível dos modelos de negócio em que assentam. O primeiro é oferecido gratuitamente aos utilizadores pelos operadores de televisão que renumeram o operador que detém a rede de transmissão digital terrestre (a PTC) e as suas receitas são, essencialmente, provenientes da venda de publicidade. Pelo contrário, no caso da televisão por subscrição, os operadores de redes de cabo, xDSL/IP, DTH e FTTH asseguram a transmissão e possuem simultaneamente uma divisão retalhista que oferece serviços ao utilizador final mediante o pagamento de uma subscrição que, na maioria dos casos,

abrange também o fornecimento de outros serviços de comunicações eletrónicas. As suas receitas têm maioritariamente origem nos subscritores.

215. Numa perspetiva geográfica, o mercado de televisão de acesso livre aparenta ser nacional, tendo em consideração as obrigações de cobertura dos operadores de televisão. O mercado de televisão por subscrição parece igualmente ter dimensão nacional, tendo em conta que o DTH é utilizado como meio de difusão complementar, bem como fatores linguístico e cultural, que assumem um papel determinante na procura de canais televisivos, e a uniformidade tarifária. Sem prejuízo, a existência de condições concorrenciais heterogéneas em determinadas regiões podem justificar a definição de mercados geográficos distintos de televisão por subscrição.
216. No que respeita ao mercado de acesso livre, a análise dos *shares* de audiência e da captação de investimento publicitário aponta para o facto de a TVI ser o operador de televisão com maior poder de mercado. No mercado da televisão por subscrição, a ZON é líder de mercado, embora PTC tenha sido o operador que mais cresceu, após o lançamento do pacote MEO na sequência do *spin-off* da PT Multimédia em 2007.
217. Em Portugal, a televisão de acesso livre tem vindo a perder audiências para a televisão por subscrição desde 2002, e com particular expressão após 2009. A introdução da TDT em Portugal não parece ter motivado qualquer abrandamento nesta tendência de decréscimo e poderá mesmo ter contribuído para a agravar pela existência de custos de mudança associados ao processo de transição, assim como o facto da oferta de TDT em Portugal se limitar, em geral, a replicar a oferta suportada pela transmissão analógica em termos de número de canais e funcionalidades, e enfrentar alguns problemas ao nível da qualidade de serviço.
218. Já quanto aos mercados grossistas adjacentes, a análise desenvolvida aponta para a existência de dois mercados do produto relevantes distintos, nomeadamente o mercado de difusão sobre a plataforma de TDT de acesso livre e de difusão sobre as redes de cabo, xDSL e fibra, que suportam o serviço de televisão por subscrição.
219. Com efeito, os operadores de televisão dificilmente passariam a prestar o serviço de acesso livre que oferecem atualmente sobre a plataforma de TDT sobre uma rede de cabo, DTH, xDSL/IP ou de FTTH como resposta a um aumento de preço pequeno, mas significativo e não transitório, tendo em consideração as suas obrigações e a necessidade de contratualização do serviço pela população com o operador de distribuição.
220. Do lado da oferta, os custos associados ao desenvolvimento e/ou transformação de uma rede de difusão TDT torna pouco provável a existência de substituíbilidade face a outras tipologias de rede. Acresce que a empresa detentora da plataforma de TDT, a PTC, é igualmente proprietária de uma rede que suporta a oferta de televisão por subscrição.
221. As diferentes plataformas que suportam a oferta de televisão por subscrição pertencem ao mesmo mercado do produto relevante, na medida em que são essencialmente utilizadas pelos seus detentores para efeitos de fornecimento interno.
222. Em relação aos mercados geográficos relevantes, não parecem existir razões que justifiquem definições diferentes das adotadas ao nível retalhista.
223. Relativamente à difusão digital de acesso livre, a PTC, em resultado do concurso realizado em fevereiro de 2008, é único operador ativo no mercado grossista, recorrendo a RTP, a SIC e a TVI à sua infraestrutura para fazer chegar os seus canais aos telespectadores.

224. O contrapoder negocial dos operadores de televisão é, por esta via, limitado, uma vez que dificilmente se perspectivam outras entradas no mercado. Também as obrigações de cobertura inerentes às licenças de televisão e o facto de ser um imperativo do negócio atingir coberturas elevadas contribuem para condicionar o contrapoder negocial dos compradores. Ainda assim, os operadores de televisão conseguiram renegociar os valores inicialmente acordados com a PTC para difusão dos seus serviços de programas, após tomarem conhecimento dos valores que alegadamente seriam pagos pela ARTv.
225. Refira-se que, o acesso à rede de difusão digital terrestre da PTC não está sujeita a regulação setorial no contexto do típico processo de análise de mercados previsto na Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro, embora exista um preço máximo que, em resultado do concurso, este operador não pode ultrapassar. O ICP-ANACOM pode, igualmente, intervir no preço caso não exista acordo entre a PTC e os operadores de televisão.
226. No que concerne ao mercado grossista de suporte à televisão de subscrição, a posição dos operadores é equivalente àquela de que gozam ao nível retalhista, na medida em que estas redes são essencialmente utilizadas para efeitos de fornecimento interno e de prestação de serviços no mercado retalhista.
227. A transição da transmissão analógica para a digital tem vindo a ocorrer um pouco por todo o mundo e, em particular na Europa e na UE, com os países europeus a adotarem estratégias e velocidades de transição para o digital diferenciadas, em consonância com as suas especificidades, nomeadamente em termos da penetração das emissões analógicas, do número de lares afetados pelo desligamento, e da dimensão dos respetivos mercados.
228. Simultaneamente, observou-se um crescimento no número de operadores de TDT e de canais disponíveis na UE, embora se identifique a existência de uma grande heterogeneidade ao nível do número de canais nos vários estados-membros.
229. Portugal era o país que apresentava, em novembro de 2012, o menor número de canais nacionais, com apenas 4, nomeadamente a RTP1, RTP2, SIC e TVI, significativamente abaixo da média da UE25 que correspondia a cerca de 30 canais por estado-membro para o conjunto das operações de acesso livre e por subscrição. A média correspondia a 16 canais se considerados apenas os canais de acesso livre. Esta situação não se alterou com a disponibilização em sinal aberto da ARTv no final de 2013.
230. Mais do que a maturidade do mercado da TDT em cada país, o que parece estar na base das diferenças identificadas são os modelos de licenciamento adotados e o número de canais previstos e, em particular, de canais de acesso livre, porventura relacionado com o número de canais pré-existente. A existência, ou não, de serviços de televisão por subscrição sobre a plataforma de TDT pode igualmente contribuir para as diferenças assinaladas.
231. O sucesso da TDT está intimamente relacionado com o aproveitamento das potencialidades proporcionadas pela transmissão em digital e que não estavam disponíveis, ou estavam apenas parcialmente disponíveis, na radiodifusão analógica.
232. Contudo, em Portugal, a oferta de TDT está longe de aproveitar as vantagens associadas a esta tecnologia, não contemplando sequer as características inerentes ao modelo de implementação definido pelo Governo e que visavam induzir a migração voluntária para o digital, nomeadamente a disponibilização 5.º canal generalista de televisão e as transmissões em HD, para além da existência de uma plataforma de TDT de televisão por subscrição.

233. No nosso país, a plataforma de TDT limita-se, em geral, a replicar a oferta suportada pelo antigo sistema analógico terrestre, tendo os utilizadores uma experiência de utilização muito semelhante àquela associada à televisão analógica no que respeita ao número de canais, qualidade e funcionalidades.
234. Reconhecendo-se que compete aos agentes de mercado a oferta de serviços suscetíveis de estimular o interesse e a adesão dos consumidores à TDT, importa, ainda assim, identificar os principais fatores críticos para o sucesso da mesma, recomendando a Autoridade da Concorrência, de acordo com o artigo 62.º da Lei da Concorrência, o seguinte:
- a. 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. Neste contexto, o retomar o processo de licenciamento do 5.º canal afigura-se indispensável;
 - b. aumento do envolvimento do operador público de televisão neste processo, nomeadamente através da disponibilização em sinal aberto dos canais temáticos produzidos pela RTP e que atualmente apenas estão disponíveis nas plataformas de televisão por subscrição, por exemplo, a RTP Memória e a RTP Informação;
 - c. avaliação do interesse em criar condições de preço, eventualmente por via regulatória, que assegurem o acesso à rede de difusão, em particular de entidades locais, de modo a estimular o aumento do número de canais transmitidos em sinal aberto;
 - d. aferição da efetiva qualidade de serviço da TDT, de modo a encontrar soluções que permitam ultrapassar as deficiências encontradas e melhorar a perceção dos utilizadores;
 - e. promoção da transmissão de canais em HD;
 - f. fomento do aparecimento de serviços interativos sobre a plataforma de TDT; e, finalmente,
 - g. reequacionamento do interesse da existência de uma plataforma TDT de televisão por subscrição ou da disponibilização de serviços de *pay-per-view*.
235. Algumas das medidas propostas passam, naturalmente, por alterações do quadro jurídico vigente e beneficiariam da coordenação das entidades com competências nesta matéria, no sentido da implementação de um modelo que concretize as ações que se julguem relevantes.
236. Apenas a materialização de uma oferta de acesso livre apelativa para os utilizadores poderá garantir um verdadeiro sucesso da plataforma de TDT em Portugal, assegurando simultaneamente um acesso gratuito e universal à televisão promotor da inclusão social.
237. Acresce que uma oferta de TDT nestes termos pode igualmente constituir uma fonte de pressão concorrencial sobre a televisão por subscrição, e sobre as ofertas em pacote assentes neste serviço, com efeitos positivos ao nível dos preços e da qualidade dos serviços prestados, sobretudo em cenários de aumento do nível de concentração no mercado.

Referências bibliográficas

AdC (2004), *Ccent. n.º 47/2003 - PPTV – Publicidade de Portugal e Televisão, S.A. / PT Conteúdos, S.G.P.S., S.A., Decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência*, de 08 de abril de 2004, disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2003_47_final_net.pdf.

AdC (2008a), *Ccent. n.º 56/2007 - Tv Cabo Portugal/Bragatel/Pluricanal Leiria/Pluricanal Santarém, Decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência*, de 21 de novembro de 2008, disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2007_56_final_net.pdf.

AdC (2008b), *Ccent. n.º 21/2008 - TV Cabo/Tvtel, Decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência*, de 21 de novembro de 2008, disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2008_21_final_net.pdf.

AdC (2009), *Ccent. n.º 30/2009 - PTC/RETI, Decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência*, de 24 de dezembro de 2009, disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2009_30_final_net.pdf.

AdC (2012), *Ccent. n.º 47/2011 - ZON / Clientes Residenciais Ar Telecom, Decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência*, de 01 de março de 2012, disponível em http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2011_47_final_net%20.pdf

ADOPT-DTV (2010), *ADOPT-DTV: Barreiras à adoção da televisão digital no contexto da transição da televisão analógica para o digital em Portugal*, PTDC/CCI-COM/102576/2008, *A Transição para a Televisão Digital Terrestre na Europa*, outubro 2010.

ADOPT-DTV (2011),² *ADOPT-DTV: Barreiras à adoção da televisão digital no contexto da transição da televisão analógica para o digital em Portugal*, PTDC/CCI-COM/102576/2008, *Relatório Final*, outubro de 2011.

Analysys (2005), *Public policy treatment of digital terrestrial television (DTT) in communications markets, Final Report for the European Commission*, 4 de outubro de 2005.

Delloite (2011), *The impact of DTT within Europe, a Report for BNE and DigiTAG*, 8 de julho de 2011.

Denicoli (2012), *A implementação da Televisão Digital Terrestre em Portugal*, Universidade do Minho, junho de 2012.

DigiTAG (2006), *Analogue Switch-off, Strategies to end analogue terrestrial television in Europe*, 2006.

DigiTAG (2008), *Analogue switch-off, Learning from experiences in Europe*, 2008.

DigiTAG (2009), *Understanding DVB-T2, Key technical, business, & regulatory implications*, 2009.

ERC (2009), *Deliberação 3/LIC-TV/2009 - Candidaturas admitidas e excluídas, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento do Concurso Público para o licenciamento de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado livre, aberto pela Portaria nº 1239/2008, de 31 de Outubro*, documento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, de 23 de março de 2009, disponível em

<http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6lmZpY2hlaXJvIjtzOjM4OjJtZWRpYS9kZWNPc29lcy9vYmpLY3RvX29mZmxpbmUvOTI3LnBkZil7czo2OiJ0aXR1bG8iO3M6MjM6ImRlbGliZXJhY2FvLTNs aWMtdHYyMDA5Ijt9/deliberacao-3lic-tv2009>.

ERC (2010), *Deliberação 1/LIC-TV/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)*, documento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, de 17 de março de 2010, disponível em http://www.erc.pt/index.php?op=vernoticia&nome=noticias_tl&id=342.

ERC (2011a), *Audiências Televisivas em Portugal, Relatório referente ao 1º Semestre de 2011*, documento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2011.

ERC (2011b), *Investimento Publicitário em Televisão / Portugal, Relatório referente ao 1º Semestre de 2011*, documento da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2011.

EAO (2011), *Yearbook, Television in 37 European States*, documento do European Audiovisual Observatory, 2011.

GAM–TD (2012), *Relatório Final, Grupo de Acompanhamento da Migração para a Televisão Digital Terrestre (GAM–TD), Versão Pública*, 25 de outubro de 2012.

ICP-ANACOM (2007), *Mercado Grossista de Serviços de Radiodifusão para a Entrega de Conteúdos Difundidos a Utilizadores Finais, Definição dos mercados do produto e mercados geográficos, avaliações de PMS e imposição, manutenção, alteração ou supressão de obrigações regulamentares*, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, agosto de 2007.

ICP-ANACOM (2009), *Relatório da consulta pública relativa ao dividendo digital*, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, de 29 de julho de 2009, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=886459>.

ICP-ANACOM (2010), *Decisão relativa à revogação dos direitos de utilização de frequências associados aos Multiplexers B a F*, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, de 12 de julho 2010, disponível em

http://www.anacom.pt/streaming/delib12Jul2010muxBF.pdf?contentId=1035562&field=ATTACHED_FILE.

ICP-ANACOM (2011), *Decisão de proibição prévia de práticas comerciais desleais na transição para a TDT*, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, de 19 de maio de 2011, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1085525>.

ICP-ANACOM (2013a), *Consulta pública sobre os cenários de evolução da rede de Televisão Digital Terrestre*, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações 18 de janeiro de 2013, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1150265>.

ICP-ANACOM (2013b), *Relatório da consulta sobre os cenários de evolução da rede de TDT*, março 2013, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1150265>.

ICP-ANACOM (2013c), *Projeto de decisão sobre a evolução da rede TDT*, 11 de março de 2013, documento do ICP-Autoridade Nacional de Comunicações, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=1150265>.

Markttest (2011), *Anuário de Media e Publicidade*, 2011.

MAVISE/EAO, Base de dados do *European Audiovisual Observatory*, disponível em <http://mavise.obs.coe.int/>.

Obercom (2008a), *Perspectivas de Implementação da Televisão Digital em Portugal, Conhecimento e Compreensão, Flash Report*, documento do Observatório da Comunicação, maio 2008.

Obercom (2008b), *Perspectivas de Implementação da Televisão Digital em Portugal, Caracterização do Acesso TV 2008, Flash Report*, documento do Observatório da Comunicação, julho 2008.

Obercom (2008c), *Perspectivas de Implementação da Televisão Digital em Portugal, Novas tecnologias, novos consumos?, Flash Report*, documento do Observatório da Comunicação, setembro 2008.

Obercom (2008d), *Perspectivas de Implementação da Televisão Digital em Portugal, Representações e Expectativas em Relação à Televisão Digital, Flash Report*, documento do Observatório da Comunicação, dezembro 2008.

Obercom (2011a), *Anuário da Comunicação 2010 / 2011*, documento do Observatório da Comunicação, 2011.

Obercom (2011b), *Televisão Digital Terrestre, Caracterização do acesso e percepções sobre os termos tecnológicos associados à TDT*, documento do Observatório da Comunicação, 2011.

Apêndice I – Parecer da AdC sobre os concursos de TDT de fevereiro de 2008

238. Em 12 de abril de 2007, o ICP-ANACOM solicitou à AdC um parecer relativo ao processo de implementação da TDT em Portugal e, em particular, sobre o desenho do concurso para atribuição das licenças associadas a esta operação⁹⁷.
239. A AdC pronunciou-se em 3 de maio de 2007, considerando que a TDT constituía uma plataforma suscetível de estimular a concorrência em vários mercados de comunicações eletrónicas e de media e que o processo de licenciamento era essencial para o efetivo desenvolvimento e massificação da televisão digital em Portugal.
240. Em face da informação disponibilizada pelo ICP-ANACOM quanto aos termos dos concursos a lançar, a AdC entendeu como positiva a realização de dois concursos públicos para suporte das operações de FTA e de *Pay-TV*, na medida em que estas consubstanciavam modelos de negócio distintos, em que os incentivos ao investimento eram, igualmente, diversos.
241. Não obstante, a AdC assinalou que os modelos de negócio “híbridos”, que combinam FTA e *Pay-TV*, eram os que se caracterizavam por ter tido maior sucesso nos países em que as operações de TDT tinham atingido já alguma maturidade.
242. Por este motivo, a AdC, entendeu poder justificar-se a atribuição dos direitos de utilização de todas as frequências em causa a uma mesma entidade, desde que o mercado se viesse a articular nesse sentido e na medida em que a concorrência entre plataformas fosse salvaguardada.
243. No que concerne à intenção do ICP-ANACOM de interdição da atribuição do direito de utilização de frequências relativas ao serviço de radiodifusão digital terrestre a empresas que detivessem uma quota de mercado igual ou superior a 50% na atividade de distribuição por cabo ou de um consórcio que as integrasse, a AdC considerou esta interdição adequada, sugerindo, contudo, que a definição de mercado por referência à qual a quota era calculada não fosse restringida a uma tecnologia ou infraestrutura específica (no caso concreto, à distribuição por cabo), mas ao mercado relevante em causa, i.e. o mercado da televisão por subscrição, o que veio a ser acautelado aquando do lançamento dos concursos.
244. A AdC entendeu, igualmente, que a preocupação concorrencial (de interdição de participação no concurso público) deveria ser assegurada no que respeita à possibilidade de transmissão futura dos direitos de utilização de frequências, ou face a participações de terceiros no capital social da empresa a quem fosse atribuída a licença, sem prejuízo das competências decorrentes da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (à data a Lei da Concorrência aplicável), nomeadamente em sede de controlo de operações de concentração, e do art. 37.º da Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro.
245. Por último, e não obstante o expresso nos parágrafos anteriores, a AdC considerou que poderia justificar-se a não aplicação da interdição de participação no concurso público para esta operação relativamente à operação de FTA, tendo em conta as limitações assinaladas pelo ICP-ANACOM.

⁹⁷ Em 26.01.2006, a AdC emitiu um primeiro parecer sobre esta matéria em resposta a um primeiro pedido do regulador.

Apêndice II – Argumentos da PTC no contexto do pedido de revogação da licença de TDT de televisão por subscrição

246. A PTC requereu ao ICP-ANACOM, em 16 de dezembro de 2009, a revogação do ato de atribuição dos direitos de utilização de frequências, de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital, associados aos Muxes B a F (*Pay-TV*), sem perda da caução entregue. Na mesma data, a PTC solicitou à ERC a revogação do título habilitante de operador, requerendo igualmente que a revogação da licença não implicasse a perda da caução prestada.
247. Os fundamentos subjacentes a estes pedidos de revogação relacionavam-se com (i) a antecipação dos investimentos relativos ao Mux A e a perda de sinergias, (ii) os desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado da televisão por subscrição, (iii) a crise económica e financeira, (iv) a atribuição de maior capacidade de transmissão para emissões em HD e, por fim, (v) a alocação harmonizada da faixa dos 800 MHz⁹⁸.
248. No que concerne ao ponto (i), a PTC argumentou que a antecipação dos investimentos e o cumprimento dos objetivos inscritos na licença do Mux A (relacionados com os serviços FTA), associados ao impedimento, durante um considerável período de tempo, de iniciar o desenvolvimento da rede relativa aos Muxes B a F, em resultado do contencioso judicial desencadeado pela Airplus, determinou a perda das sinergias inerentes ao investimento conjunto nestes serviços.
249. Relativamente ao ponto (ii), a PTC identificou os seguintes desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado da televisão por subscrição que comprometeram as possibilidades de sucesso e viabilidade comercial do projeto de TDT de *Pay-TV*:
- a) o aumento considerável da taxa de penetração dos serviços de televisão por subscrição, aliado à consolidação da nova plataforma de IPTV⁹⁹, que retirou espaço à viabilidade e à afirmação da televisão por subscrição na plataforma TDT;
 - b) a assinatura de um Protocolo com o Governo, em janeiro de 2009, através do qual a PTC assumiu o compromisso de apostar fortemente no desenvolvimento de uma rede de fibra ótica até ao cliente final, com a conseqüente criação de uma nova plataforma de *Pay-TV* sobre esta infraestrutura, o que condicionou o espaço de afirmação, junto das populações, da oferta de televisão por subscrição baseada na plataforma de TDT;
 - c) a necessidade de, no contexto económico-financeiro da altura, canalizar criteriosamente os recursos de investimento para projetos sustentáveis e que iam ao encontro das necessidades dos consumidores (neste âmbito, o investimento nos Muxes B a F implicaria o desvio dos recursos disponíveis, reduzindo a capacidade de investimento em fibra ótica e o ritmo do *roll-out* desta plataforma);
 - d) o lançamento de ofertas de televisão por satélite (DTH) a preços extremamente competitivos e passíveis de captar uma significativa parte do mercado que seria tipicamente servido por ofertas de televisão por subscrição sobre TDT; e, por último,
 - e) o facto das zonas rurais e remotas do território nacional, na sequência dos cinco concursos públicos lançados para a exploração de Redes de Nova Geração (RNG),

⁹⁸ Cf. ICP-ANACOM (2010).

⁹⁹ IPTV: *Internet Protocol Television*.

virem a ser previsivelmente servidas, no curto prazo, por redes de alta velocidade, que permitiam a disponibilização de ofertas de televisão por subscrição de elevada qualidade a preços acessíveis.

250. A PTC apontou, em terceiro lugar (iii), o facto da crise económica e financeira, que se verificou num momento posterior à apresentação da sua proposta, ter colocado em causa muitos dos pressupostos em que a proposta inicial assentava.
251. Acresce, em quarto lugar (iv), que, para a PTC, o cancelamento do projeto de TDT por subscrição possibilitaria a otimização do espectro, de modo a permitir uma maior capacidade de transmissão para emissões em HD.
252. Por fim, relativamente ao ponto (v), a PTC referiu que a Recomendação 2009/848/CE, da Comissão Europeia, de 28 de outubro, ao incentivar os estados-membros a atribuírem a faixa dos 800 MHz a serviços de comunicações eletrónicas facilitadores do desenvolvimento da Sociedade de Informação e da eliminação do *digital divide*¹⁰⁰, favorecia a rápida reafecção dos canais atribuídos à TDT no caso dos Muxes B a F em benefício do interesse público, mediante a revogação dos títulos emitidos.

¹⁰⁰ O *digital divide* corresponde ao fosso existente entre a população com acesso digital às tecnologias de informação e a população com acesso muito limitado ou mesmo nenhum a estas tecnologias.

Apêndice III - Decisão do ICP-ANACOM sobre o pedido de revogação da PTC

253. Em face do pedido de revogação da PTC, o ICP-ANACOM analisou os fundamentos apresentados, tendo em consideração o objetivo da promoção da concorrência, em particular no mercado da televisão por subscrição, os fatores indutores da migração voluntária dos utilizadores para a plataforma digital e a utilização harmonizada da sub-faixa dos 790-862 MHz, adotando uma decisão em 12 julho de 2010¹⁰¹.

Promoção da concorrência

254. No contexto da análise das implicações sobre a concorrência do pedido de revogação da PTC, o ICP-ANACOM reconheceu que, por motivo não imputável à empresa, não lhe foi possível retirar partido das sinergias decorrentes da implementação das operações de FTA e *Pay-TV* em simultâneo, tal como inicialmente previsto, e que o impacto de tal efeito, não sendo suficiente para fundamentar a revogação dos direitos de utilização, não era negligenciável.

255. Por outro lado, o ICP-ANACOM considerou procedente o argumento da PTC quanto à ocorrência de desenvolvimentos significativos no mercado de televisão por subscrição no período entre a definição do modelo do concurso (início de 2008), a data de entrega de candidaturas (abril de 2008) e o pedido de revogação submetido em dezembro de 2009. Segundo o regulador, estas alterações teriam conduzido a uma maior concorrência neste mercado, reduzindo a importância concorrencial do lançamento da TDT e limitando a viabilidade da sua operação comercial *Pay-TV*.

256. Para o ICP-ANACOM, a crescente adesão dos consumidores portugueses a serviços de televisão por subscrição baseados em DTH, em xDSL, em FTTH e em FWA, em alternativa à plataforma de distribuição de televisão por cabo¹⁰², traduziu-se numa intensificação da concorrência neste mercado.

257. Esta intensificação da concorrência foi comprovada, segundo o ICP-ANACOM, não apenas pela evolução das características das ofertas disponibilizadas mas, principalmente, pela alteração das quotas no mercado de televisão por subscrição. Com efeito, de acordo com dados do regulador sectorial, observou-se um aumento da quota da PTC neste mercado e uma redução significativa da quota de mercado da ZON.

258. Acresce que, de acordo com o ICP-ANACOM, as ofertas suportadas em DTH, as mais próximas das ofertas de TDT, apresentavam uma penetração relevante resultado de uma taxa de crescimento elevada e crescente. Referiu o regulador que este crescimento era consequência, em grande parte, da disponibilização por parte da PTC de uma oferta de televisão suportada numa plataforma DTH, a partir de abril de 2008, que passou a concorrer a nível nacional com a oferta DTH da ZON.

259. O regulador verificou ainda que existiam, à data, pelo menos duas ofertas de televisão por subscrição em concorrência por concelho, sendo que todos os concelhos tinham acesso a, no mínimo, uma oferta suportada em DTH. Por outro lado, para o ICP-ANACOM, nas regiões de menor densidade populacional e menor rendimento *per capita*, em que a

¹⁰¹ Cf. ICP-ANACOM (2010).

¹⁰² No 3º trimestre de 2009 existiam mais de 2,4 milhões de assinaturas de televisão por subscrição, 22% acima do número de assinaturas no início de 2008, correspondendo a 60% dos alojamentos.

concorrência entre plataformas era mais reduzida e as ofertas DTH tinham maior relevância, e que seriam as áreas geográficas onde as ofertas TDT teriam maior potencial de desenvolvimento, era previsível que a cobertura das plataformas de xDSL e FTTH aumentasse, tendo nomeadamente em consideração o lançamento de concursos públicos pelo Estado Português para o desenvolvimento de RNG nestas zonas.

260. Por último, entendeu o ICP-ANACOM que o lançamento pela PTC de ofertas *Pay-TV* na plataforma TDT teria um impacto concorrencial pouco relevante, uma vez que esta empresa oferecia, à data, o serviço de televisão por subscrição em todo o território nacional com recurso a diferentes tecnologias (FTTH, xDSL e, particularmente, DTH), o que não acontecia aquando da realização do concurso.
261. Deste modo, concluiu o ICP-ANACOM, relativamente à situação concorrencial do mercado que, *“face aos desenvolvimentos do mercado de televisão por subscrição, e embora existam ainda perspectivas de crescimento e desenvolvimento do mercado, não se encontrando a procura deste tipo de serviços esgotada, não pode deixar de se reconhecer que a plataforma terrestre de Pay TV já não exercerá a pressão concorrencial nem os efeitos a nível da expansão da procura ou, em menor grau, da cobertura, que se perspectivou quando da definição do modelo de introdução da TDT”*, não prejudicando a revogação do ato de atribuição dos direitos de utilização de frequências a que estavam associados os Muxes B a F o interesse público que esteve na sua génese.

Fatores indutores da migração

262. Considerando a transição voluntária dos utilizadores para a nova plataforma como elemento chave para o sucesso da introdução da TDT em Portugal, o ICP-ANACOM assumiu a existência, no âmbito deste processo, dos seguintes principais fatores indutores de tal migração:
- a) a disponibilidade de um novo serviço de programas televisivo de acesso não condicionado livre – vulgarmente designado 5.º canal – a suportar-se no Mux A;
 - b) as emissões em HD, em modo não simultâneo dos serviços de programas suportados no Mux A, até à cessação das emissões analógicas terrestres; e, finalmente,
 - c) as sinergias entre a operação FTA e a operação *Pay-TV*, em especial de ordem operacional da rede e de promoção do serviço TDT em sentido lato, caso estas operações decorressem em simultâneo.
263. Quanto ao primeiro destes fatores, o ICP-ANACOM mencionou que o atraso na atribuição do licenciamento do 5.º canal de televisão a ser transmitido em FTA, determinou que este não pudesse, à data, ser considerado um elemento indutor.
264. Por outro lado, para o ICP-ANACOM, também a falta de entendimento entre os três operadores de televisão (RTP, SIC e TVI) no que respeita às emissões em HD condicionou a possibilidade da transmissão não simultânea de emissões em HD no Mux A enquanto fator indutor da transição para o digital.
265. Por fim, o ICP-ANACOM referiu que a perda de sinergias do lançamento conjunto das operações FTA e *Pay-TV* prejudicou igualmente a transição para a tecnologia digital.

Utilização harmonizada da sub-faixa dos 790-862 MHz

266. Quanto à libertação de espectro proporcionada pela devolução da licença pela PTC, entendeu o ICP-ANACOM que a mesma permitiria a oferta de um vasto leque de aplicações e serviços na sub-faixa 790-862 MHz diferentes dos serviços de radiodifusão, o

que não era antecipável no início de 2008, e ia ao encontro do interesse dos *players* do mercado e de orientações comunitárias sobre esta matéria.

267. A este propósito, o ICP-ANACOM mencionou que, no âmbito da consulta pública sobre o dividendo digital¹⁰³, as entidades respondentes defenderam a atribuição, tão cedo quanto possível, desta sub-faixa de frequências para aplicações de banda larga móvel, não obstante os desafios que tal medida acarretava e o facto de implicar a reafecção das frequências atribuídas para a TDT.
268. O regulador sectorial salientou, por outro lado, que, posteriormente à referida consulta pública, a Comissão Europeia, em 28 de outubro de 2009, aprovou uma Recomendação¹⁰⁴ e uma Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho¹⁰⁵, instando os estados-membros a apoiarem os esforços regulamentares no sentido de estabelecer na Comunidade condições harmonizadas de utilização da sub-faixa dos 790-862 MHz para serviços de comunicações eletrónicas distintos do serviço de radiodifusão e complementarmente a estes, e a absterem-se de qualquer ação que pudesse dificultar ou impedir a implantação de tais serviços de comunicações nessa sub-faixa.

Devolução da caução

269. No que concerne ao pedido da PTC de devolução da caução no valor de 2,5 milhões de euros, o ICP-ANACOM referiu, em primeiro lugar, que a mesma havia sido entregue como garantia do cumprimento do faseamento das obrigações de cobertura resultantes do compromisso assumido na proposta apresentada a concurso.
270. Na medida em que o ICP-ANACOM entendia que o interesse público não era prejudicado pelo deferimento do pedido de revogação da PTC, considerou não ser exigível o cumprimento das obrigações de cobertura aos Muxes B a F, determinando, por isso, a devolução da caução.

Conclusão

271. Em face do exposto, o ICP-ANACOM deliberou “*revogar o acto de atribuição dos direitos de utilização de frequências associados aos Multiplexers B a F e, conseqüentemente, os cinco títulos que consubstanciam os direitos de utilização atribuídos à PTC, sem perda de caução*”.

¹⁰³ Cf. ICP-ANACOM (2009).

¹⁰⁴ Cf. Recomendação da Comissão 2009/848/CE, de 28.10.2009, que visa facilitar a libertação do Dividendo Digital na UE, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=995910>.

¹⁰⁵ Cf. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, transforming the digital dividend into social benefits and economic growth*, de 28.10.2009, disponível em <http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=988226>.

Apêndice IV – Decisão da ERC sobre o pedido de revogação da PTC

272. No dia 17 de março de 2010, a ERC adotou uma decisão sobre o pedido de revogação do título habilitador de operador de distribuição que foi atribuído à PTC no âmbito do concurso público relativo à componente *Pay-TV* da TDT, considerando improcedente a pretensão da PTC¹⁰⁶.

Impossibilidade de implementação da TDT

273. Para a ERC, a PTC não tinha invocado nem demonstrado a efetiva impossibilidade de levar por diante o projeto por ela assumido, considerando apenas *“revelar-se mais adequado não dar continuidade ao mesmo”*. Com efeito, de acordo com esta entidade reguladora, não era admissível que o titular de uma ou mais licenças requeresse a sua revogação, sem que ao menos alegasse e justificasse, devida e circunstanciadamente, a impossibilidade (efetiva) de levar a cabo o projeto correspondente.

Posição da PTC em momentos anteriores

274. Relativamente às razões invocadas pela PTC, a ERC salientou que, embora a decisão de atribuição das licenças objeto do concurso tenha sido adotada em outubro de 2008, a emissão do(s) respetivo(s) título(s) habilitador(es) apenas ocorreu em junho de 2009, não tendo a PTC feito qualquer alusão aos argumentos que agora submetia durante as audiências de interessados realizadas para efeitos da atribuição de licenças e para efeitos da emissão dos respetivos títulos habilitadores. Acrescentou ainda a ERC que a PTC não se coibiu de reforçar a caução exigida em 27 de abril de 2009.

Desenvolvimentos no mercado da televisão por subscrição

275. Por outro lado, a ERC não aceitou o argumento da PTC de que desenvolvimentos significativos no mercado da televisão por subscrição teriam enfraquecido decisivamente a atratividade e a viabilidade da componente *Pay-TV* da TDT, na medida em que a PTC, em sede de consulta pública ao Projeto de Regulamento do Concurso Público relativo aos Muxes B a F, estava já ciente das perspetivas e constrangimentos inerentes ao mercado (em termos da penetração da *Pay-TV*, da existência de ofertas baseadas em plataformas alternativas e das limitações técnicas e de competitividade da TDT face a estas plataformas). Para a ERC, a PTC conhecia a evolução da situação concorrencial do mercado, decidindo, ainda assim, concorrer às licenças e reforçar a caução exigível sem invocar condicionantes.

276. A ERC também não reconheceu aos desenvolvimentos entretanto ocorridos no mercado, ou meramente alegados pela PTC, a aptidão para induzir modificações relevantes na configuração dos objetivos de interesse público, em moldes que justificassem a eliminação da componente de televisão por subscrição da TDT, dado que teria sido demonstrado que a procura do serviço de televisão por subscrição se encontrava esgotada ou perto de tal acontecer.

277. Esta entidade reguladora salientou, inclusivamente, ter sido a própria *“PTC que legitimamente e em muito contribuiu para o incremento da oferta verificada, pois que tal circunstância radicou em boa medida na acesa disputa de mercado existente entre Zon e PTC”*.

¹⁰⁶ Cf. ERC (2010).

278. A ERC discordou ainda do sugerido pela PTC quanto ao facto das atuais ofertas de serviços *Pay-TV*, suportadas em plataformas alternativas, serem suficientes para responder às necessidades das populações mais afastadas dos grandes centros urbanos.
279. No que concerne ao alegado decréscimo do interesse concorrencial da plataforma da TDT por via do compromisso assumido pela PTC com o Governo para desenvolver uma rede de fibra ótica, a ERC entendeu que esta mudança de estratégia resultava de um comportamento comercial voluntário pela PTC, que seria legítimo se não pusesse em causa os compromissos assumidos por esta no âmbito do concurso de TDT. Salientou ainda o regulador que a PTC não era o único operador a investir em fibra ótica em Portugal, existindo à data do concurso outros operadores a desenvolver soluções suportadas nesta tecnologia.
280. Acresce que a ERC, embora não tivesse contestado a taxa de menor sucesso registada além-fronteiras em serviços de *Pay-TV* disponibilizados em plataformas de TDT, destacou, uma vez mais, que tal não constituía contudo novidade à data do lançamento do concurso.

Perda de sinergias

281. Quanto ao argumento apresentado pela PTC relacionado com a perda de sinergias do desenvolvimento conjunto das operações de FTA e de *Pay-TV*, a ERC referiu que a antecipação dos investimentos relativos ao Mux A não teria tido apenas reflexos negativos, mas também positivos para os interesses da PTC e da sociedade em geral (por via da antecipação da exploração dos serviços FTA).
282. Por outro lado, a ERC considerou que não ser crível que a PTC não tivesse antecipado uma eventual impugnação contenciosa das decisões.
283. A ERC colocou também em dúvida o momento em que a PTC chegou à conclusão de que não iria beneficiar destas sinergias, na medida em que a perda das mesmas não foi decisiva para levar a PTC a abandonar o projeto ou a deixar de obter junto do ICP-ANACOM uma prorrogação de 6 meses para dar início à exploração dos serviços.

Abandono da introdução da TDT

284. A ERC salientou, por outro lado, que dar provimento às pretensões da PTC poderia ser interpretado pelos diversos *players* do mercado como representando um benefício para quem conscientemente se tivesse colocado numa situação de incumprimento face a compromissos assumidos, viabilizando a possibilidade de interpretação deste comportamento da PTC, que contudo a ERC rejeitou, como tendo o objetivo de, numa fase inicial, afastar a concorrência à componente paga da TDT, para, numa fase posterior, já na posse do respetivo título habilitante, renunciar a este projeto, colocando em causa os interesses de terceiros entretanto preteridos, de outros agentes sectoriais e do Estado, e tendo então caminho livre para gerir a plataforma do Mux A sem as condicionantes impostas pelo modelo de *Pay-TV*.
285. Segundo a ERC, o *“requerimento de revogação tem [teria] por objeto e significado o abandono de uma componente essencial da introdução da TDT em Portugal, enquanto projeto definido e apresentado como dotado de importância estratégica e decisiva para o interesse nacional”*, e que, à data, *“a definição do interesse público relativo a esta matéria se mantém [mantinha] inalterada e válida”*. Apenas assumida por normativo, através de iniciativa do ICP-ANACOM e da ERC, a necessidade de reconfigurar o modelo delineado para a TDT com base numa leitura atualizada do interesse público poderia esta avaliar a revogação dos títulos conferidos à PTC com fundamento na sua inconveniência.

Audiência prévia de interessados

286. No que respeita à audiência prévia de interessados, que precedeu a tomada de decisão final sobre esta matéria, a ERC afirmou que a PTC não aproveitou a possibilidade de se pronunciar sobre as questões que constituíam objeto do procedimento, bem como de requerer diligências complementares e juntar documentos. Com efeito, a PTC apenas requereu que a ERC aguardasse pelo pronunciamento do ICP-ANACOM dado que a provável (nas palavras da PTC) decisão de provimento à revogação por parte deste implicaria o necessário desaparecimento da licença emitida pela ERC.
287. A este respeito, a ERC ressaltou não existir qualquer ordem de prioridades para atribuição das licenças, sendo que cada uma das *“autoridades reguladoras detém em exclusivo competência para determinar a revogação dos títulos habilitadores correspondentes à sua área de intervenção sectorial”*.
288. A ERC apresentou ainda uma síntese dos comentários recebidos por parte da APIT- Associação de Produtores Independentes de Televisão (APIT), da Sonaecom, do Grupo Impresa (Impresa), da ZON, e do Grupo Media Capital, S.G.P.S., S.A. (Media Capital), assinalando que todas estas empresas e entidades foram unânimes no sentido da rejeição das pretensões da PTC.

Conclusão

289. Em face do exposto, a ERC declarou improcedente a pretensão da PTC no sentido de ser revogado o título de operador de distribuição que lhe foi atribuído no âmbito do concurso público relativo à componente *Pay-TV* da TDT.

Apêndice V – Decisão da ERC sobre as candidaturas ao 5.º canal

290. No dia 23 de março de 2009, a ERC adotou uma deliberação sobre as candidaturas admitidas e excluídas, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento do Concurso Público para o licenciamento de um serviço de programas de âmbito nacional, generalista, de acesso não condicionado livre, aberto pela Portaria nº 1239/2008, de 31 de outubro (doravante “Regulamento”)¹⁰⁷. A ERC entendeu excluir as candidaturas das duas entidades presentes a concurso, nomeadamente a ZON II e a Telecinco.
291. Na referida deliberação, a ERC procedeu à análise das candidaturas com base nas condições de admissão a que se refere o n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão) e que se prendem com:
- a) os requisitos dos operadores e as restrições ao exercício da atividade;
 - b) as regras sobre concentração da titularidade dos meios de comunicação social;
 - c) a correspondência dos projetos ao objeto do concurso;
 - d) a viabilidade económica e financeira dos projetos;
 - e) as obrigações de cobertura e o respetivo faseamento;
 - f) a suficiência e qualidade dos meios humanos e técnicos a afetar; e, finalmente,
 - g) a regularização da situação fiscal dos candidatos e perante a segurança social.
292. A ERC teve igualmente em consideração as condições legais de admissão ao concurso concretizadas no Regulamento, seja por via de exigências meramente formais, que se traduziam na apresentação de determinados documentos e declarações, seja com base numa análise formal e substantiva dos projetos, nomeadamente, no caso da demonstração da sua viabilidade económica e financeira e da suficiência e qualidade dos meios humanos e técnicos.
293. A decisão da ERC foi tomada com recurso a pareceres técnicos desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Gestão Empresarial da Universidade Nova de Lisboa (CEGE-UNL) e pelo Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores do Porto (INESC), entidades que considerou especialmente habilitadas para o exercício das tarefas consultivas solicitadas. A ERC solicitou ainda um parecer a um consultor de média.
294. Na Tabela 2 sintetizam-se as principais condições analisadas pela ERC, verificando-se que a Telecinco não cumpria o requisito relacionado com a viabilidade do plano económico-financeiro e que a ZON II falhava a condição relativa aos recursos humanos e meios técnicos suficientes para implementar o projeto.
295. No caso da Telecinco, e relativamente ao plano económico-financeiro e demonstração da viabilidade económica e financeira do projeto, entendeu a ERC que a proposta apresentada, embora seguindo a estrutura exigida pelo caderno de encargos, não apresentava o estudo de mercado exigido. Para o regulador, a empresa não teve em consideração a realidade do mercado dos serviços de programas televisivos generalistas de âmbito nacional, que constituía um elemento indispensável à verificação da viabilidade económico-financeira do projeto. Para além da ausência de fundamentação para as estimativas apresentadas, a ERC sustentava ainda a sua decisão no facto de a Telecinco ignorar nas suas estimativas o quadro recessivo mundial, ter em conta as

¹⁰⁷ Cf. ERC (2009).

receitas referentes aos canais generalistas em atividade e ter expectativas demasiado otimistas em relação às audiências e às receitas publicitárias que captaria.

296. Relativamente à ZON II, e aos meios técnicos e humanos, considerou a ERC que, não obstante o modelo gestão, controle e distribuição de conteúdos proposto pela empresa determinar que as operações de produção de programas, incluindo as de informação, seriam de responsabilidade externa, o mesmo exigia recursos humanos cuja suficiência não estaria demonstrada de forma minimamente consistente. Neste contexto, a ERC apontou três áreas críticas em que a suficiência e a qualidade dos recursos ficaram por demonstrar, nomeadamente, a área da informação, a área da engenharia e operações e a área de suporte. Refira-se que o controlo do processo noticioso seria efetuado por apenas 6 pessoas, sendo que, no total, a proposta da ZON II previa 59 colaboradores.

Tabela 2: Condições do Regulamento do Concurso Público para o licenciamento de um serviço de programas de âmbito nacional

Condição	Telecinco	ZON II
Declaração do representante com poderes para vincular a concorrente (alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	-
Certidão da matrícula e inscrições em vigor (alínea b) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	-
Estatutos da sociedade (alínea c) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	-
Documento comprovativo da prestação de caução provisória (alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Documentos que evidenciem a composição do capital social direto e indireto da concorrente (alínea e) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Documentos comprovativos de regularização da situação contributiva da concorrente perante a segurança social e perante as contribuições e impostos (alínea f) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	-
Declaração de conformidade de contabilidade organizada nos termos do Plano Oficial de Contabilidade (alínea g) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	-
Plano Técnico (alínea h) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Plano económico-financeiro e demonstração da viabilidade económica e financeira do projeto (alínea i) do n.º 1 do artigo 8.º)	✗	✓
Suficiência e qualidade dos meios humanos e técnicos a afetar (alínea j) do n.º 1 do artigo 8.º) [e também alínea f) do n.º 3 do artigo 15 da Lei da Televisão]	✓	✗
Descrição detalhada da atividade televisiva que a concorrente se propõe desenvolver (alínea k) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Declaração da entidade reguladora relativa a serviços de programas já licenciados (alínea l) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Declaração relativa à conformidade das cópias apresentadas com os originais e aceitação da sua prevalência (alínea m) do n.º 1 do artigo 8.º)	✓	✓
Protocolo vinculativo dos constituintes (alínea a) do n.º 2 do artigo 8.º)	n.a.	✓
Projeto de estatutos (alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º)	n.a.	✓
Cópia do cartão provisório de identificação (alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º)	n.a.	✓

✓ Requisito satisfeito ou incumprimento não relevante.

✗ Requisito não satisfeito.

- Dispensa de apresentação, uma vez que a ZON II era uma sociedade a constituir.

297. Em face do exposto *supra*, a ERC entendeu excluir as candidaturas da Telecinco e da ZON II.