

Exmo. Senhor  
Dr. Carlos Magno Castanheira  
Presidente da ERC - Entidade Reguladora  
para a Comunicação Social  
Av. 24 de Julho, n.º 58  
1200-869 Lisboa

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
		S-AdC/2014/1589	26-05-2014

<b>Assunto:</b>	<b>Resposta à consulta pública sobre o futuro da TDT</b>
-----------------	--

*Prezado Dr. Carlos Magno Castanheira,*

#### **ENQUADRAMENTO DA RESPOSTA**

1. A Autoridade da Concorrência (AdC) saúda o lançamento da consulta pública sobre o futuro da TDT em Portugal, pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) e pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). A presente consulta pública constitui uma oportunidade de melhorar o resultado, obtido até ao momento, da transição da televisão analógica para a televisão digital terrestre (TDT) e potenciar as vantagens associadas a esta tecnologia.
2. Em concreto, considera-se que a presente consulta pública constitui uma oportunidade para ponderar medidas que permitam reforçar a disponibilização de serviços de programas na TDT, bem como avaliar o interesse e a possibilidade de transmissão de serviços de programas em alta definição ou a introdução de novos modelos de negócio na referida plataforma.
3. A presente consulta pública poderá ainda permitir que sejam encontradas soluções tendentes à correção de alguns dos problemas que têm afetado a qualidade de serviço da TDT, o que contribuiria para melhorar a perceção dos utilizadores relativamente à qualidade deste serviço.
4. A AdC publicou, em junho de 2013, um estudo sobre a TDT em Portugal. Nesse âmbito, emitiu um conjunto de recomendações sobre o que concluiu serem evoluções desejáveis para a oferta de TDT. Muito embora as questões subjacentes à presente consulta pública extravasem o âmbito das recomendações efetuadas pela AdC sobre a matéria, em alguns pontos as questões colocadas relacionam-se com as conclusões e recomendações do estudo da AdC. Por outro lado, algumas das questões suscitadas encontram-se em linha

com recomendações da AdC, na medida em que se referem à avaliação e ponderação de possíveis modificações na oferta TDT<sup>1</sup>.

5. A resposta da AdC à presente consulta pública centrar-se-á nos temas que recaem na esfera do estudo e das recomendações da AdC sobre TDT, constituindo um texto integrado que procura tratar, de forma transversal, questões relacionadas com a concorrência existente nos mercados relacionados com o serviço da TDT e num eventual procedimento concursal associado à determinação da utilização da capacidade existente (ou a criar) na plataforma TDT.
6. Espera-se que a presente consulta contribua ativamente para a materialização de uma oferta de TDT verdadeiramente apelativa para os utilizadores, garantindo o sucesso desta plataforma em Portugal. Uma oferta de TDT nestes termos constituirá *“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”*, como expresso no estudo da AdC sobre a TDT em Portugal.

#### COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

7. Em geral, a AdC partilha do entendimento da ERC sobre a necessidade de melhorar o resultado atual do processo de transição da televisão analógica para a televisão digital terrestre (TDT), nomeadamente no que diz respeito aos conteúdos e serviços disponibilizados na plataforma de TDT.
8. Conforme foi concluído no âmbito do estudo da AdC sobre a TDT em Portugal, o número de canais disponibilizados na TDT é, em Portugal, significativamente inferior à média da União Europeia. A oferta TDT em Portugal era aquela que, no final de 2013, disponibilizava um menor número de canais relativamente a todos os outros países analisados.
9. A presente oferta de serviços de programas parece estar assim manifestamente aquém das possibilidades da rede de difusão e daquilo que seria desejável, não só na perspetiva dos utilizadores da plataforma TDT, mas também do ponto de vista concorrencial.
10. A este respeito, é público e é inclusivamente confirmado pelas manifestações de interesse expostas no documento associado à consulta pública sobre o futuro da TDT<sup>2</sup>, que existem operadores interessados em concretizar o incremento da oferta TDT, através do lançamento de novos serviços de programas nessa plataforma, bem como em disponibilizar emissões em alta definição na TDT.
11. Assim, em linha com o anteriormente recomendado pela AdC no âmbito do seu estudo sobre a TDT em Portugal, considera-se que deverão ser desenvolvidas as ações

---

<sup>1</sup> E.g. Reequacionamento do interesse da existência de uma plataforma TDT de televisão por subscrição ou da disponibilização de serviços de *pay-per-view*.

<sup>2</sup> Vide nomeadamente as manifestações de interesse apresentadas à ANACOM pela Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP) e pela Presselivre – Imprensa Livre, S.A. (Presselivre).

necessárias a permitir que sejam disponibilizados um maior número de canais, tanto públicos, como privados, de âmbito nacional e regional, na plataforma TDT.

#### ***Barreiras à entrada de novos serviços de programas***

12. A eliminação de barreiras à entrada de novos serviços de programas na plataforma TDT contribuiria para o objetivo de disponibilização de um maior número de serviços de programas na plataforma TDT, o que se encontra, em parte, no âmbito de atuação da ERC e da ANACOM.
13. Com efeito, entre as barreiras à entrada existentes, a (im)possibilidade de licenciamento de novos serviços de programas e a eventual (in)disponibilidade de frequências, em caso de necessidade de capacidade de transmissão adicional, são matérias da área de intervenção das referidas entidades reguladoras.
14. Não se ignora, porém, que possam existir outro tipo de barreiras à entrada que não se encontram, pelo menos diretamente, na esfera de intervenção da ERC e da ANACOM, como sejam as de natureza económica, associadas, nomeadamente, à necessidade de financiamento do investimento a realizar ou a eventuais diferenças entre os operadores já no mercado e os potenciais entrantes, que possam decorrer de economias de escala ou de experiência.
15. A entrada pode ainda ser dificultada pela própria redução das receitas publicitárias dos operadores televisivos<sup>3</sup>, ao implicar um menor potencial de retorno económico do investimento.

#### ***Procedimento transparente e concorrencial para o licenciamento de novos serviços de programas***

16. Sem prejuízo das barreiras à entrada referidas *supra*, o procedimento para um eventual licenciamento de novos serviços de programas deverá permitir obter, de forma transparente e concorrencial, “a resposta” quanto ao interesse e possibilidade concreta de disponibilizar novos serviços de programas na plataforma TDT por parte dos operadores televisivos (existentes ou potenciais).
17. Adicionalmente, um procedimento concorrencial de licenciamento de novos serviços de programas, assegurando o devido enquadramento da legislação aplicável e das eventuais limitações de espectro e/ou tecnológicas existentes, permitiria também determinar qual a utilização da capacidade remanescente no atual *multiplexer*, assim como aferir da utilização da capacidade criada com um possível novo *multiplexer*.
18. Assim, o número de serviços de programa que deverão incrementar a oferta de TDT, bem como a sua tipologia e modelo, deverão ser determinados no âmbito de um procedimento concorrencial, permitindo maximizar os benefícios da interação que resulta da concorrência pelo mercado.

---

<sup>3</sup> Ainda assim note-se que os operadores televisivos têm vindo a aumentar outro tipo de receitas (e.g. relacionadas com as chamadas de valor acrescentado) e que a SIC, em 2013, aumentou as suas receitas derivadas do mercado publicitário.

19. A escolha do procedimento a adotar na definição dos serviços de programas a disponibilizar na TDT deverá refletir o facto de atualmente já serem disponibilizados serviços de programas na plataforma TDT. Poderão existir incentivos, por parte dos operadores televisivos já estabelecidos na plataforma, em criar obstáculos à entrada de novos operadores no mercado, procurando impedir alterações significativas na estrutura do mercado. Tal será particularmente relevante caso o número possível de serviços de programas a criar seja reduzido. A escolha do procedimento deverá, assim, considerar e minimizar este tipo de incentivos ou estratégias.

#### ***Serviços de programas de âmbito local e/ou regional***

20. Relativamente aos serviços de programas de âmbito local e/ou regional entende-se que o procedimento deve igualmente assegurar os benefícios da concorrência pelo mercado. Caberá aos operadores que venham a disponibilizar serviços de âmbito local e/ou regional, dentro do enquadramento legislativo e regulatório aplicável, definir o qual o seu modelo de financiamento e de conteúdos a disponibilizar.
21. Refira-se, ainda, que o atual modelo de remuneração do operador da rede de TDT poderá muito provavelmente constituir uma relevante barreira à entrada para um operador televisivo que pretenda oferecer serviços de programas de carácter local e/ou regional.
22. Assim, conforme indicado no estudo da AdC sobre a TDT em Portugal, considera-se dever ser avaliada a possibilidade de, eventualmente por via regulatória, criar condições de preço que assegurem o acesso à rede de difusão de TDT por operadores televisivos de serviços de programas locais<sup>4</sup>.

#### ***Papel do serviço público de televisão***

23. Quanto ao papel que o serviço público de televisão poderá ou deverá ter no incremento da oferta de TDT, convirá distinguir dois planos de intervenção.
24. Por um lado, entende-se que o envolvimento do operador público de televisão, dentro da legislação aplicável, não deverá entrar em contradição com os princípios da transparência e equidade que deverão estar subjacentes ao procedimento que definirá a entrada de novos serviços de programas na oferta TDT.
25. Com exceção de situações relacionadas com a legislação aplicável ou com a defesa do interesse público, não se considera adequado que exista uma discriminação (positiva ou negativa) do operador público de televisão relativamente aos restantes operadores (existentes e potenciais), especialmente se essa discriminação resultar num menor potencial de concorrência no acesso ao mercado. Deve, assim, ser assegurada a concorrência pela entrada no mercado.
26. Por outro lado, e em linha com o recomendado no âmbito do estudo da AdC sobre TDT em Portugal, entende-se que o operador público de televisão deverá estar ativamente

---

<sup>4</sup> Releva-se que a recomendação da AdC diz respeito à avaliação do interesse de criar condições de preço, eventualmente por via regulatória, que assegurem o acesso à rede de difusão de TDT de operadores televisivos de serviços de programas em geral e não apenas de âmbito local.

envolvido neste processo, nomeadamente através da possível disponibilização em sinal aberto dos canais temáticos por si produzidos e que estão atualmente disponíveis nas plataformas de televisão por subscrição. Adicionalmente, quanto menor for o interesse e envolvimento de operadores privados no alargamento da oferta TDT, mais relevante será a participação e envolvimento ativo do operador público de televisão neste processo.

#### ***Modelo de negócio e oferta de televisão por subscrição***

27. No que se refere ao modelo de negócio a implementar na TDT, nomeadamente quanto à possibilidade de disponibilizar uma oferta de televisão por subscrição nessa plataforma, considera-se que, também nesta matéria, deverá ser o mercado e os agentes que nele intervêm a “responder” às questões colocadas.
28. A confirmar-se o interesse de operadores lançarem, na plataforma TDT, uma oferta de televisão por subscrição ou serviços *pay-per-view*, o modelo de seleção e implementação desta(s) oferta(s) deverá permitir que os operadores interessados possam fazê-lo de forma flexível, no que diz respeito ao posicionamento concorrencial das ofertas a lançar relativamente às ofertas de televisão por subscrição já existentes.
29. A escolha do operador e o tipo de oferta em questão deverá estar associada a um procedimento do tipo concorrencial. Adicionalmente, a definição dos serviços de programas a disponibilizar na TDT, a eventual disponibilização de uma oferta de televisão por subscrição (ou serviços *pay-per-view*) na TDT, assim como o modo de atribuição de frequências a adotar pelo ICP-ANACOM deverão ainda considerar e minimizar os eventuais incentivos dos operadores que já oferecerem ofertas de televisão por subscrição em criar obstáculos ao surgimento de ofertas alternativas ou que introduzam um maior grau de concorrência no mercado de televisão por subscrição.

#### ***Licenciamento simultâneo ou sucessivo***

30. Não existindo obstáculos regulatórios ou tecnológicos que impeçam o licenciamento simultâneo de novos serviços de programas, e na eventualidade de todos os operadores televisivos se encontrarem em condições de lançar os novos serviços de programas simultaneamente, haverá condições para que o licenciamento seja simultâneo.
31. Apenas seria de ponderar a possibilidade de introduzir um licenciamento sucessivo e relativamente flexível de novos serviços de programas se, carecendo os operadores televisivos de uma maior flexibilidade quanto ao momento do licenciamento, tal facilitar a sua entrada no mercado. Note-se porém que o licenciamento sucessivo poderá conduzir a um incremento nas barreiras à entrada de novos operadores, face a uma entrada simultânea de todos os novos serviços de programas, uma vez que podem existir vantagens associadas em ser o primeiro a disponibilizar os serviços de programas (*first mover's advantage*)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A presente consulta pública será certamente útil para perceber qual a opinião dos operadores que pretendem lançar novos serviços de programas sobre estas questões.

32. O eventual licenciamento sucessivo e flexível de novos serviços de programas não deverá impedir a concretização do incremento da oferta TDT num período de tempo razoável.

***Direitos de utilização de frequências de âmbito nacional em novo multiplexer e preço do serviço de difusão digital terrestre***

33. Caso se concretize a abertura de um procedimento do tipo concursal para atribuir os direitos de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre associado a um novo *multiplexer*, dever-se-á aproveitar tal procedimento para que o preço do serviço seja definido concorrencialmente. Para tal contribuiria a pressão concorrencial pela entrada no mercado, complementada com um processo de negociação entre os candidatos à prestação do serviço e os operadores televisivos.
34. Sublinha-se a importância de ponderar opções regulatórias ou legislativas que possam minimizar as barreiras à entrada de operadores alternativos, atendendo a que o atual detentor das frequências do *multiplexer A* poderá encontrar-se numa situação incomparavelmente mais favorável que outros potenciais operadores que considerem apresentar uma proposta para um possível *multiplexer B*.
35. De modo a salvaguardar a pressão concorrencial que seria desejável existir num procedimento deste género, seria importante assegurar, por exemplo, que exista um acesso adequado às redes e infraestruturas de difusão de conteúdos, devendo os eventuais operadores interessados neste acesso ter um conhecimento prévio suficiente das condições em que o mesmo poderá ser assegurado.
36. Na eventualidade de não se alcançar um resultado que se considere adequado ou satisfatório do procedimento concursal e do processo negocial mencionados supra, deverá ser avaliada a necessidade de regular as condições de prestação do serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre, incluindo o preço de prestação do serviço.
37. A este respeito, a investigação aprofundada aos custos dos serviços de TDT prestados pela PTC, anunciada recentemente pela ANACOM, fornecerá certamente elementos relevantes para a avaliação do que será um resultado adequado em termos de preço do serviço.
38. Deverá também ser ponderado como serão tratadas eventuais diferenças nos preços do serviço de difusão digital terrestre entre diferentes *multiplexers*. Nesta situação, os operadores televisivos poderão vir a ser colocados em posições concorrenciais diferentes, podendo obrigar a uma avaliação da necessidade de tratar de modo semelhante prestações de serviço que sejam equivalentes.

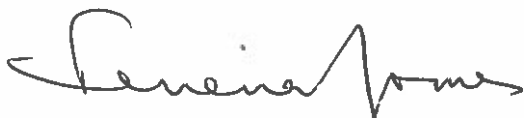
***TDT e outras plataformas de distribuição***

39. De forma coerente com o que tem vindo a ser referido por esta Autoridade sobre a possibilidade das ofertas suportadas na plataforma TDT poderem incrementar o grau de concorrência sentido no mercado da televisão por subscrição, entende-se, à partida, que

também outras plataformas podem ter condições para se substituir à plataforma TDT na transmissão dos conteúdos aí disponibilizados.

40. Em todo o caso, atendendo às características específicas e importância social inerentes à prestação do serviço de difusão dos programas televisivos de acesso não condicionado livre, entende-se que, independentemente das redes e plataformas que possam eventualmente assegurar a prestação deste serviço, será fundamental que essas características sejam asseguradas de forma equivalente. Assim, será essencial que o serviço de difusão dos programas televisivos de acesso não condicionado livre seja assegurado de forma gratuita para o utilizador<sup>6</sup>, que a universalidade do serviço, no conjunto das várias redes e plataformas, seja garantida sem falhas e que a qualidade do serviço percebida pelos utilizadores seja semelhante entre as várias redes e plataformas.
41. A Autoridade da Concorrência considera que a presente consulta pública sobre o futuro da TDT em Portugal poderá contribuir ativamente para a materialização de uma oferta de TDT que corresponda aos interesses e expectativas dos utilizadores finais, garantindo o sucesso desta plataforma em Portugal, louvando, por isso, a iniciativa promovida pela ANACOM e a ERC.

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração,*



António Ferreira Gomes  
Presidente

---

<sup>6</sup> Devem também os custos (a suportar pelo utilizador final) de aquisição e instalação de eventuais equipamentos ser semelhantes.