

O SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO NO QUADRO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL EUROPEIA

José Pedro Pinto Ribeiro

Versão corrigida e melhorada após defesa pública

Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação,
especialidade de Cinema e Televisão

Novembro 2022

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Comunicação, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Carla Baptista e com a coorientação do Professor Doutor Alberto Arons de Carvalho

Dedicatória

Aos meus pais, à minha irmã,
à minha família.

RESUMO
ABSTRACT

**O SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO NO QUADRO
DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA
AUDIOVISUAL EUROPEIA**

**PUBLIC SERVICE BROADCASTING IN THE
FRAMEWORK OF THE DEVELOPMENT OF THE
EUROPEAN AUDIOVISUAL INDUSTRY**

José Pedro Pinto Ribeiro

Este estudo consiste em analisar a evolução das políticas comunitárias no quadro do desenvolvimento do audiovisual europeu com o objetivo de entender o modo como as instituições europeias e os Estados-Membros procuraram salvaguardar a dimensão cultural dos serviços audiovisuais frente à política de livre concorrência da Comunidade Económica Europeia, com particular enfoque na gestão do papel que o Serviço Público de Televisão (SPT) desempenhou para o cumprimento dessa missão. Num primeiro momento, procuramos analisar os principais diplomas legislativos do direito comunitário a fim de identificar os objetivos orientadores da proposta de criação de um mercado comum de radiodifusão, sem esquecer a perspetiva “protecionista” que pautou o processo europeu, em resposta à presença claudicante dos fluxos de programas e filmes norte-americanos.

Num segundo momento, partimos à descoberta sobre a forma como a União Europeia procurou preparar o setor da radiodifusão para o processo de transição digital, numa altura em que a expansão da capacidade de rede trazia promessas e desafios aliciantes

à entrada em cena de um número cada vez maior de operadores privados, enquanto colocava em risco a definição e a própria missão do Serviço Público de Televisão. É precisamente neste ponto que estreitamos o ângulo da investigação, na tentativa de entender o modo como, do ponto de vista económico-financeiro, em Portugal, a RTP conseguiu apresentar respostas à crise financeira e de legitimidade em que se viu envolvida nesta altura. A questão que naturalmente fazemos é de que forma o cumprimento das obrigações do seu mandato de serviço público saíram ou não fragilizadas e como têm vindo a evoluir.

Por último, e tomando como referência o setor da produção cinematográfica e audiovisual, protegido desde o primeiro momento pela regulação europeia, procuramos traçar o diagnóstico dos principais programas de apoio à indústria, assim como determinar qual o peso dos operadores de televisão, designadamente os de serviço público, no desenvolvimento de um setor fundamentalmente estratégico no processo de construção e integração europeia.

PALAVRAS-CHAVE: serviço público de televisão, RTP, financiamento, regulação, cultura.

This study consists of analyzing the evolution of Community policies within the framework of the development of European audiovisual in order to understand how the Member States and the various European bodies sought to safeguard the cultural dimension of audiovisual services in the free competition policy of the Economic Community European Union, with a particular focus on managing the role that the Public Television Service (SPT) played in fulfilling that mission. At first, we analyze the main pieces of legislation of Community law in order to identify the guiding objectives of the proposal to create an internal market for the broadcasting sector, without forgetting the “protectionist” perspective that marked the European process, given the shaky presence of North American program and film streams.

In the second part, we analyze how the European Union sought to prepare the broadcasting sector for the digital transition process, at a time when the expansion of network capacity brought promising promises and challenges to the entry into the scene of an increasing number of operators private, while weakening the definition and mission of the Public Television Service. It is precisely at this point that we close the investigation

angle, in an attempt to understand how, from an economic and financial point of view, in Portugal, RTP managed to present responses to the financial and legitimacy crisis in which it found itself involved at this time. The question we naturally ask is how the fulfillment of the obligations of its public service mandate was weakened or not and how it has evolved.

Finally, and taking as a reference the audiovisual and cinematographic production sector, protected from the first moment by European regulation, we seek to diagnose the main support programs for the industry and determine the weight of television operators, namely the public service of television, in the development of a fundamentally strategic sector in the process of European construction and integration.

KEYWORDS: television public service, RTP, financing, regulation, culture

Índice

Introdução	9
PARTE I CONTEXTO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS NO QUADRO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL EUROPEIA	13
1. A Emergência da Política Europeia para o Audiovisual	13
2. Da Diretiva “Televisão Sem Fronteiras” à Diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual”	15
2.1. O fim do duplo controlo sobre os serviços de radiodifusão: princípio do país de origem e critério de estabelecimento	16
3. A Ação Cultural da Europa: do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht	20
3.1. A Cultura no Tratado de Maastricht	22
3.2. Princípio da Integração Cultural	25
3.3. O artigo 151.º CE no Tratado de Lisboa	27
4. A Quotas do Audiovisual Europeu: da Diretiva Televisão sem Fronteiras à Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual	29
4.1. As Quotas do Audiovisual Europeu: um processo jurídico <i>ultra vires</i> ?	32
4.2. A Compatibilidade da Quota do Audiovisual Europeu com a Ordem Jurídica do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT	35
PARTE II O SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO: O CAMINHO EUROPEU PARA A ERA DIGITAL	37
CAPÍTULO I – A TELEVISÃO NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DA CONVERGÊNCIA	37
1. Indefinições do conceito e paradoxos em torno das práticas do Serviço Público de Televisão	39
2. O Serviço Público na Era Digital: as crises de influência e de legitimidade	43
CAPÍTULO II – O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO E A POLÍTICA EUROPEIA DE LIVRE CONCORRÊNCIA	46
1. Modalidades de Financiamento do Serviço Público e as Experiências Europeias	46
1.1. O Financiamento pela taxa de televisão	47
1.2. A publicidade e outras formas de financiamento	48
1.2.1. Os casos francês e espanhol	50
1.2.2. A Publicidade e a política de livre concorrência	51

2. O Caso Português	54
2.1. O novo modelo de financiamento: de 2003 em diante.....	58
2.1.1. O Fim das Indemnizações Compensatórias	62
3. Considerações Finais	66
PARTE III O PAPEL DOS OPERADORES NO DESENVOLVIMENTO E APOIO À INDÚSTRIA AUDIOVISUAL	69
1. A diversidade dos regimes de apoio à indústria audiovisual na Europa	74
2. A Experiência Portuguesa	77
2.1. O sistema nacional de apoio à produção audiovisual.....	77
2.1.1. Taxa de subscrição e taxa de exibição	78
2.1.2. Obrigações de Investimento.....	79
3. ICA: programas de apoio à produção cinematográfica e audiovisual	84
3.1. ICA: centralização dos apoios e outros problemas	87
3.2. Os sistemas de apoio de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual em Portugal.....	93
3.3. Outros fundos de apoio nacionais e supranacionais	95
4. O artigo 13.º da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual de 2018 103	
Considerações Finais	107
Referências bibliográficas	114
ANEXOS	118

Introdução

Durante a década de 1980 iniciaram-se na Europa os primeiros esforços de harmonização do quadro regulador do setor audiovisual. Na origem, a ameaça de “americanização” do mercado de radiodifusão europeu, fortemente dominado pela presença de fluxos de programas e filmes norte-americanos, e uma base jurídica pouco sólida no que respeitava ao tratamento das especificidades decorrentes das trocas comerciais de serviços audiovisuais. A dimensão cultural das emissões dos radiodifusores europeus colocava então limitações à política de livre prestação de serviços da Comunidade.

Pode, no entanto, dizer-se que é a partir do Tratado de Roma (1956) que se verificam as primeiras tentativas de alargar a noção de “livre prestação de serviços” ao setor audiovisual em áreas como a radiodifusão, os programas televisivos e o cinema. No entanto, só em 1980, num novo contexto tecnológico e com a consciência de um atraso cada vez mais significativo entre a indústria europeia de cinema e televisão em relação aos Estados Unidos, é que surgem definitivamente iniciativas nesta matéria.

Em 1984, a Comissão Europeia surge com uma posição consequente ao apresentar o Livro Verde «Televisão sem Fronteiras» (1984) relativo à criação de um mercado comum de radiodifusão. Um ano depois, em 1985, foi mais longe ao estabelecer, com o Livro Branco sobre o mercado interno, condições para lançar a televisão de alta definição e abrir o mercado do audiovisual à concorrência. No final da década era adotada a Diretiva Televisão Sem Fronteiras, consagrando assim uma política para o audiovisual.

O início da década seguinte ficaria marcado pelas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATS), onde a União Europeia e os Estados Unidos acertaram as políticas do audiovisual no mercado mundial, apesar das fortes divergências de ambas as partes: se por um lado, os Estados-Membros evocavam o princípio da exceção cultural para os serviços audiovisuais, muito por resultado da pressão francesa e influenciados pela resposta apresentada durante o primeiro governo de Mitterand, ao *défi américain*; por outro lado, os Estados Unidos acusavam a Europa de estar a impor barreiras à produção não-europeia. A introdução de quotas audiovisuais pela Diretiva Televisão Sem Fronteiras (1989), num claro apelo aos Estados-Membros para que reservassem para as produções europeias (filmes de ficção e documentários) a maior parte do tempo de antena, extremou as posições assumidas pelos dois blocos. O processo

terminou com os EUA e Japão a recusarem a proposta europeia de inclusão de uma cláusula de exceção cultural geral ou limitada ao setor audiovisual.

Ao mesmo tempo, o Tratado da União Europeia (1993) reconhecia a dimensão cultural do audiovisual (artigo 128.º), considerando que a Comunidade pode «completar» a ação dos Estados-Membros em domínios como a «criação artística e literária, incluindo o setor audiovisual». Em junho de 1997, a adoção do Tratado de Amesterdão vem consolidar esta posição através do protocolo anexo ao Tratado relativo ao financiamento do serviço público de televisão, onde fica caracterizado o papel dos Estados-Membros face aos operadores públicos de radiodifusão, na defesa do pluralismo e da diversidade. Este seria um importante passo para a Comunidade que acabou por legitimar o financiamento do serviço público, muitas vezes acusado de “concorrência desleal” por parte dos operadores privados. À esfera de competências dos Estados-Membros ficava assim reservado a definição das atribuições do operador de serviço público.

Uma análise mais detalhada de cada uma das experiências nacionais no que toca ao financiamento do serviço público de televisão permite-nos encontrar características diferenciadoras decorrentes da diversidade de contextos históricos que residiram à sua fundação, bem como as diversas influências políticas, económicas e culturais que condicionam a origem e o caminho seguido por cada um dos operadores de televisão nos Estados-Membros. Mas nem só de singularidades é composto o modelo europeu. Da análise resultam também características comuns, designadamente a forma de financiamento através de uma taxa, inicialmente sobre a venda de recetores, mais tarde baseada nas contribuições das famílias por lar, e só depois, num plano secundário, as receitas provenientes da emissão de publicidade comercial.

Desta perspetiva, procuramos analisar com detalhe a forma como, após o fim do monopólio televisivo dos serviços públicos, mais cedo em alguns países do que outros, as inovações tecnológicas, o desenvolvimento e internacionalização da economia conduziram os radiodifusores públicos para um mercado partilhado por operadores privados, o que naturalmente acarretou consequências para o seu próprio papel. De igual modo, as novas possibilidades da *Convergência*, fruto do profundo desenvolvimento dos média eletrónicos, assim como o processo de transição para a era digital vieram colocar novos desafios e oportunidades ao serviço público de televisão e à indústria audiovisual, em geral.

É precisamente neste contexto de viragem que procuramos entender como é que no caso português, a RTP se adaptou ao novo contexto digital, sobretudo do ponto de vista económico-financeiro, frente a um quadro televisivo marcado pelo fim do oligopólio dos três operadores de televisão generalistas (RTP, SIC e TVI) e da progressiva fragmentação das audiências.

Na apreciação da experiência portuguesa, incluímos todo o quadro evolutivo dessa matéria, a começar pela grave crise financeira em que a RTP mergulhou a partir dos anos de 1990, fruto do fim da taxa de televisão e da partilha do mercado publicitário com os novos concorrentes privados, SIC e TVI. A espiral de endividamento da empresa não parou de crescer até 2003, altura em que a adoção de um novo acervo legislativo e da aprovação do *Acordo de Recuperação Financeira* estabelecido entre o Governo e a RTP, devolveriam à empresa os bons resultados, ao ponto de recuperar audiências e finalmente reconquistar a legitimidade na opinião pública. Em 2011, o pedido de ajuda internacional de Portugal ao Fundo Monetário Internacional e o período de austeridade consequente voltariam de novo a sobressaltar os resultados da empresa, colocando em evidência um conjunto de debilidades no financiamento da empresa suscetíveis de aperfeiçoamento.

Para a parte final da investigação, reservamos o estudo do papel dos operadores de televisão no apoio ao desenvolvimento da indústria audiovisual europeia, com enfoque no caso português e, particularmente, no papel da RTP. Tratando-se esta de uma matéria matricial no âmbito do quadro estratégico europeu, procuramos perceber de que forma as instâncias europeias e Estados-Membros adaptaram os seus modelos legislativos ao cumprimento da proteção e promoção dos conteúdos audiovisuais de origem europeia através da criação dos mecanismos de incentivo e financiamento extensíveis a todo o setor, da produção à distribuição. Para isso, recorreremos à análise detalhada de indicadores económicos, aspetos políticos e legislativos e fatores sociais que contribuíram para o desenvolvimento desta indústria ao longo dos últimos anos, na Europa e em Portugal.

A investigação que fundamentou esta dissertação obrigou a uma intensa pesquisa sobre o acervo legislativo em matéria audiovisual adotado pela União Europeia ao longo das últimas três décadas. Deste modo, procedemos a frequentes consultas aos documentos disponibilizados nos *sites* das principais instituições europeias, Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho da Europa. Para o estudo do quadro de regulação europeu do setor audiovisual tornou-se ainda imprescindível, face à vastidão das matérias envolvidas, consultar a bibliografia sobre o tema, encontrando-se assim referências a

diversos autores que se dedicam a analisar os princípios essenciais do modelo de regulação europeu (Collins, R.; Katsirea, I.; Cádima, F. R.; Bustamante, E.; Sandell, T.; Shore, C.; Niedobite, M.; Scharf, Albert; Klamert, M.; Carvalho, A.A.; Cardoso, A.). A análise de dados sobre a atividade televisiva na Europa beneficiou da diversidade de estudos do acervo documental produzido por entidades como o Observatório Europeu do Audiovisual e a União Europeia para a Radiodifusão.

Na segunda parte deste estudo, nos capítulos dedicados à análise pormenorizada dos elementos essenciais do modelo de financiamento do serviço público de televisão em Portugal, a investigação passou pela comparação dos principais indicadores económico-financeiros da empresa e a sua evolução ao longo do tempo, a partir dos dados disponibilizado no *site* da RTP sobre matéria financeira e de cumprimento das atribuições de serviço público, a saber: os relatórios e contas anuais da RTP; pareceres do Conselho de Opinião; relatórios do Conselho Geral Independente; planos de atividades e orçamento; relatórios de serviço público. Já sobre a experiência portuguesa de serviço público de televisão e sobre a atividade e modelo de financiamento, a bibliografia não é muito vasta, o que naturalmente não invalida o mérito e o interesse dos trabalhos realizados nesta matéria. Nesta matéria, destacam-se os estudos sobre alguns aspetos da RTP realizados por Francisco Rui Cádima e Alberto Arons de Carvalho, cuja análise se tornaria fundamental para a redação desta dissertação.

Na última parte, o estudo do papel dos operadores no desenvolvimento e apoio à indústria audiovisual requereu uma análise geral dos diferentes aspetos envolvidos na estrutura dos apoios públicos para a qual contribuiu a riqueza de estudos do Observatório Europeu do Audiovisual. No caso particular português e para avaliar a evolução do cumprimento da legislação nacional e as obrigações de investimento à indústria audiovisual independente, tornou-se essencial a análise dos estudos e relatórios disponibilizados pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), nomeadamente os Relatórios anuais de Regulação. Já para o estudo dos dados que constam da avaliação do desempenho do Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA), foram importantes documentos como a lista de orçamentos do organismo, planos de atividades, planos estratégicos e outras informações relevantes sobre a atribuição dos apoios públicos consultadas no *site*.

PARTE I
CONTEXTO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS NO
QUADRO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA AUDIOVISUAL
EUROPEIA

1. A Emergência da Política Europeia para o Audiovisual

O desmantelamento dos monopólios a partir da década de 1970 ditou um novo ponto de viragem no processo de construção europeu. Influenciada pelos ventos do neoliberalismo inglês, de Margaret Thatcher, americano, de Ronald Regan, e canadiano, de Brian Mulroney, a Europa assistiu a um conjunto de profundas transformações políticas, económicas, tecnológicas, sociais e culturais que mudariam para sempre o ecossistema *mass media*, incluindo o sistema televisivo europeu. As novas dinâmicas dos mercados rapidamente colocaram em causa a lógica dos antigos modelos de serviço público, fazendo crescer um clima de desconforto dominado pelo maniqueísmo político das instituições europeias. No entanto, a ameaça da “americanização” do mercado de radiodifusão, bastante permeável à presença claudicante de fluxos de programas e filmes norte-americanos, conduziu a uma ação comum da Comunidade.

Seria na sequência da publicação de uma resolução do Parlamento Europeu – *Radio and Television Broadcasting in the European Community* –, em abril de 1982, que se iniciaram os primeiros esforços de harmonização do quadro regulador europeu para o setor audiovisual. Na origem estava o impacto crescente da radiodifusão na cidadania e cultura europeias, ao ponto de a televisão ter sido colocada no centro do debate político, sobretudo por se tratar de um setor que há muito se havia imiscuído no campo das políticas comerciais da Comunidade Económica Europeia (CEE) e para a qual não estava prevista uma base jurídica sólida.

Em resposta à iniciativa do Parlamento, o Comité Diretivo para os Meios de Comunicação Social (CDMM) do Conselho da Europa lançou, em 1984, um conjunto de recomendações sobre a radiodifusão europeia – nomeadamente, *Princípios sobre a Publicidade na Televisão*¹ e *Uso da Capacidade de Satélite para a Televisão e Rádio*² –

¹Recomendação N.º (84) 3 de 23 fevereiro de 1984 <https://rm.coe.int/native/09000016804dc8b4>, consultado a 8 de outubro de 2021

²Recomendação (84) 22 de 7 de dezembro de 1984 <https://rm.coe.int/09000016804d1277>, consultado a 8 de outubro de 2021

que, de certa forma, inauguraram um longo processo de construção de um mercado interno para o setor da radiodifusão na CEE.

Fruto destes trabalhos preliminares e a convite da mesma resolução do Parlamento, a Comissão Europeia apresentou, no mesmo ano, o Livro Verde sobre a “Televisão sem Fronteiras”³, um extenso documento que procurava estabelecer uma base legal comum a todo o setor da radiodifusão. Partindo do quadro regulador do mercado único como fundo, a Comissão identifica no documento um conjunto de obstáculos à livre circulação de serviços audiovisuais que no parecer da Comissão justifica a criação de um instrumento jurídico próprio com o objetivo de coordenar as regras nacionais (sempre que necessário), garantindo, dessa forma, o fim dos múltiplos controlos sobre os organismos de radiodifusão europeus. No entanto, a proposta inicial não reuniu unanimidade. Em causa estava a abordagem geral do documento que previa coordenar regras no âmbito da dimensão cultural do setor da radiodifusão, gerido até então por cada Estado-Membro e da qual não estavam dispostos a abrir mão.

A estas hesitações juntaram-se as duras críticas da União Europeia de Radiodifusão (UER). Primeiro por considerar a proposta das regras comuns aplicáveis ao conteúdo dos próprios programas (em cada Estado-Membro) uma “ingerência” da Comunidade na dimensão cultural da radiodifusão; segundo, por considerar as pretensões “protecionistas” da Comunidade ao estabelecer quotas para o audiovisual: «uma brecha inaceitável na autonomia de programação dos radiodifusores»⁴.

No entanto, estas fortes críticas não demoveram as instâncias europeias, nem mesmo o Parlamento que acolheu favoravelmente a iniciativa da Comissão⁵. Nesse documento o Parlamento deixa clara a convicção de que a liberalização do mercado da radiodifusão aceleraria o processo de integração europeia sem, no entanto, ignorar os problemas de independência das emissoras públicas de radiodifusão, reconhecendo o seu papel fundamental para o cumprimento de objetivos mais amplos da Comunidade.

Não muito diferente seria a posição assumida pelo Conselho que saudou com entusiasmo o Livro Branco (1985) da Comissão sobre o mercado interno, um documento

³COM (84) 300 Final de 14 junho de 1984

⁴ Ver Albert Scharf, “Le radiodiffuseur national dans la Communauté: son rôle et sa contribution”, Revue de l’UER, n°6, novembro de 1986, UER, Genève, 1986.

⁵ Ver “*Television without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable.*” Annex. COM (84) 300 final/annex, 14 June 1984.

estratégico que visava revitalizar o processo de integração europeia, e no qual constava já a proposta de uma futura diretiva para o setor da radiodifusão (apresentada oficialmente em julho de 1986)⁶.

Depois de cinco anos de complexas negociações, duas Conferências Europeias sobre as políticas de *Mass-Media* – a primeira⁷, em Viena, a 9 e 10 de dezembro de 1986; a segunda, em Estocolmo, a 23 e 24 de novembro 1988 – foi finalmente aprovada a Diretiva Televisão sem Fronteiras (1989), tendo os Estados-Membros dois anos para transpô-la para a legislação nacional.

Não obstante, as dificuldades jurídicas que, entretanto, surgiram no processo de coordenação das disposições da Diretiva, e, por sua vez, os novos desafios assumidos pelas instâncias europeias, nomeadamente os apresentados pela Comissão a 19 de julho de 1994 numa comunicação intitulada: “A via europeia para a sociedade de informação. Plano de ação”, assim como, o Livro Verde sobre a proteção de menores e da dignidade da pessoa humana nos serviços audiovisuais e de informação⁸, obrigaram a uma revisão da Diretiva 89/552/CEE, aprovada a 30 de junho de 1997⁹.

2. Da Diretiva “Televisão Sem Fronteiras” à Diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual”

Ultrapassadas as dificuldades iniciais que marcaram o processo de adoção da Diretiva “Televisão Sem Fronteiras” foi tempo de os Estados-Membros transpô-la para a legislação nacional. A prioridade: harmonizar as “disparidades de natureza” entre as regras nacionais que, de acordo com o considerando (9) da Diretiva 89/552/CEE, «[condicionavam] a livre circulação de emissões na Comunidade e [falseavam] o jogo da concorrência no interior do mercado comum.» Ademais, era impreterível acabar com os

⁶ OJ C179 of 17 July 1986

⁷ A Primeira Conferência Europeia sobre as políticas dos *Mass-Media* (1986) delegou ao Comité Diretivo para os Meios de Comunicação Social do Conselho da Europa (CDMM) a elaboração de uma Convenção sobre a Televisão Sem Fronteiras, ao mesmo tempo que o grupo de trabalho do Conselho da Europa tratava da proposta de Diretiva da Comissão e das emendas aprovadas pelo Parlamento. No fim de contas, apesar das diferenças entre ambos os documentos, Convenção e Diretiva apresentaram uma forte convergência, mitigando os problemas que eram esperados pelos Estados-Membros que também retificaram a Convenção: em primeiro lugar, porque poderiam cumprir amplamente ambos os instrumentos jurídicos, transpondo para a legislação nacional a combinação das regras da Diretiva e da Convenção; em segundo, porque a maior parte das medidas da Convenção que não tinham equivalência na Diretiva, não impunham regras pesadas às Partes.

⁸ (COM (96)0483 - C4-0621/96)

⁹ Diretiva 97/36/CE de 30 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 1997 que altera a Diretiva 89/552/CEE do Conselho relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros relativas ao exercício de atividades de radiodifusão televisiva.

múltiplos controlos sobre o mesmo organismo de radiodifusão por diferentes Estados-Membros, ao passo que garantir a liberdade de retransmissão de emissões de televisão por outros Estados-Membros que não o país de origem afirmava-se como uma necessidade fulcral para “estabelecer uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”¹⁰.

Em primeiro lugar, importava assegurar o controlo efetivo dos organismos de radiodifusão pelo país de origem. Essa mesma visão era introduzida pelo considerando (15) da Dir.89/552/CEE que refere: «a obrigação do Estado-Membro de origem de se assegurar que as emissões são conformes com a legislação nacional, tal como coordenada pela Diretiva». Ora, o princípio do país de origem (artigo 2.º Dir.97/36/CE) e o critério de estabelecimento (artigo 2.º, (3) Dir.97/36/CE) vieram precisamente responder a este desafio. Ambos tinham como tarefa assegurar que não existia um duplo controlo sobre as emissoras europeias, conforme afirma o considerando (13) da revisão da Diretiva “Televisão Sem Fronteiras” de 1997: «um único Estado-Membro [tem] jurisdição sobre um organismo de radiodifusão». Assim, critério de estabelecimento e princípio do país de origem seguiram de mãos dadas. Enquanto, o primeiro determinava o Estado-Membro que detém a jurisdição sobre uma emissora, o segundo confiava a esse Estado-Membro (“Estado-Membro de origem”) a responsabilidade exclusiva de supervisionar os programas das suas emissoras, excluindo todos os outros Estados-Membros que recebem esses programas – embora estes últimos não tenham sido totalmente destituídos das suas responsabilidades regulatórias sobre a retransmissão de programas provenientes de outros Estados-Membros, como veremos mais à frente.

2.1.O fim do duplo controlo sobre os serviços de radiodifusão: princípio do país de origem e critério de estabelecimento

Se à primeira vista o princípio do país de origem parece inequívoco, na prática, levantou algumas dúvidas. De acordo com o artigo 2.º, (1), da Dir.97/36/CE cada Estado-Membro tem a responsabilidade de supervisionar os organismos de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição (à luz do direito nacional) e cujas emissões se destinem ao público nesse Estado-Membro. No entanto, o artigo não lançou qualquer pista sobre as formas de controlo/supervisão que os Estados-Membros podem adotar para salvaguardar o cumprimento das normas nacionais pelas suas emissoras. As dúvidas instalaram-se:

¹⁰ Considerando (1) da Dir.89/552/CEE

métodos de controlo, autoridades reguladoras e imposição de sanções no caso de transgressão ficaram à mercê do quadro legislativo de cada Estado-Membro. Ao encontro desta ideia vai o artigo 3.º (2) da Dir. 97/26/CE que prevê que os Estados-membros possam por “meios adequados”, dentro da legislação nacional, fazer com que os serviços de radiodifusão televisiva sob a sua jurisdição cumpram as cláusulas da Diretiva. Este artigo vem assim reforçar o disposto nos artigos 10.º e 249.º do Tratado da CE. O primeiro declara que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para garantir o cumprimento das obrigações decorrentes do Tratado e do direito derivado da CE, enquanto o último impõe aos Estados-Membros obrigações mais específicas de implementação das diretivas.

Foi precisamente para clarificar algumas questões como a anterior que a Comissão propôs uma revisão da Diretiva de 1989, processo este que culminou, em 1997, com a adoção de uma nova Diretiva (Dir.96/36/CE). No centro da revisão esteve, sobretudo, o critério de estabelecimento na tentativa de o tornar mais claro relativamente ao artigo 2.º, (1) da Dir. 89/552/CEE.

Começamos por fazer uma leitura deste critério que, ao abrigo do artigo 2.º (3) da Dir.96/36/CE considera que um organismo de radiodifusão televisiva está estabelecido num dado Estado-Membro se a sede social efetiva e as decisões de programação forem tomadas no mesmo Estado-Membro. Estão previstos, no entanto, outros cenários: caso o organismo tenha a sua sede social efetiva num Estado-membro, mas as decisões editoriais relativas à programação forem tomadas num outro Estado-membro, considera-se que o organismo se encontra estabelecido no Estado-membro em que uma parte significativa do pessoal implicado na realização da atividade de radiodifusão televisiva exerce as suas funções. E continua: sempre que uma parte significativa do pessoal implicado na realização da atividade de radiodifusão televisiva exceder as suas funções em ambos os Estados-Membros, o mesmo critério estabelece que o Estado-membro onde se encontra a sede social efetiva desse organismo prevalece; se o pessoal implicado não exceder as suas funções em nenhum desses Estados-membros, o critério diz que o organismo se encontra no Estado-membro onde iniciou a sua função de radiodifusão, de acordo com a legislação nacional.

Ora, esta tentativa de clarificação do critério de estabelecimento acabou por levantar mais problemas do que aqueles que ajudou a resolver. A dúvida se as decisões editoriais relativas à programação são tomadas onde está estabelecida a política de

programas ou onde os programas são montados permanece por esclarecer. Da mesma forma, a expressão «parte significativa» tem também sido sujeita a várias interpretações. Mais, “uma parte significativa” pode não traduzir-se necessariamente na maioria (Katsirea 2008). McGonagle¹¹ sugere ainda que o uso do artigo indefinido “uma” antes do termo “parte significativa” pode mesmo abrir espaço para que sejam consideradas mais do que uma parte significativa.

De forma diferente, resultou a tentativa de a Diretiva 97/36/CE remover as ambiguidades que envolviam o artigo 2.º (1) da Dir.89/552/CEE no sentido de esclarecer qual o Estado-Membro responsável por salvaguardar o cumprimento da Diretiva para as emissoras de radiodifusão que, embora não estando sob a jurisdição de nenhum Estado-Membro, utilizavam a infraestrutura técnica de um dado Estado-Membro. Instalara-se inicialmente a ideia de que os Estados-Membros não tinham o dever de garantir que essas emissoras cumpriam as normas da Diretiva 89/36. Ora, como tivemos a oportunidade de mostrar, os n.ºs (3) e (4) do artigo 2.º Dir.97/36/CE vieram pôr fim às dúvidas e estabelecer que os organismos de radiodifusão fora da CE que utilizam as instalações técnicas de um Estado-Membro estão sob a sua jurisdição. Ficou, assim, claro que estes organismos de radiodifusão são abrangidos pelo artigo 3.º, (2), e, por isso, deverão cumprir as disposições da Diretiva 97/36.

A par da complexa tarefa em que se tornou a coordenação das regras nacionais para a eliminação do duplo controlo que recaía sobre os organismos de radiodifusão, a Diretiva 89/522 procurava também assegurar a liberdade de retransmissão das emissões sem que os Estados-Membros recetores impusessem barreiras. Mas, antes mesmo de analisarmos essas disposições, importa clarificar o significado do termo “retransmissão”. A Convenção Europeia da Televisão Transfronteiriça define “retransmissão” como «o facto de receber e simultaneamente transmitir, independentemente dos meios técnicos utilizados, completo e inalterado os serviços de programas televisivos. Ou partes importantes desses serviços, transmitidos por emissoras para receção do público em geral». Na Diretiva, por sua vez, não encontramos qualquer definição para o termo, o que não deixa de ser significativo.

¹¹ McGonagle, T., “Workshop Report” in *Iris Special: Audiovisual Media Services Without Frontiers: Implementing the Rules* (Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2007)

Tomando como referência a definição da Convenção, encontramos a primeira e única exceção ao princípio do país de origem no artigo 2.ºA (2), Dir. 97/36, no qual fica claro que os Estados-Membros apenas podem colocar limitações à retransmissão nos seus territórios de emissões provenientes de outros Estados-Membros mediante “condições restritas”. A primeira de todas: «nenhuma emissão televisiva proveniente de outro Estado-membro pode infringir manifesta, séria e gravemente os n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º e/ou o artigo 22.ºA»¹². Por outras palavras, cada Estado-membro deverá tomar medidas apropriadas para assegurar que as emissões televisivas dos organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição não incluam programas suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento físico, mental e moral de menores.

Ao artigo 22.º da Dir. 89/522, a revisão de 1997 veio acrescentar um outro – art. 22.ºA – que proíbe cabalmente a emissão de programas que contenham qualquer incitamento ao ódio por razões de raça, sexo, religião ou nacionalidade. Só mais tarde, na Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (DSCSA), que veio substituir a Diretiva TVSF, o artigo 22.ºA foi definitivamente separado do artigo 22.º e relegado para o artigo 6.º do capítulo III «Disposições aplicáveis a todos os Serviços de Comunicação Social Audiovisual». Já o artigo 22.º da Diretiva 97/36 não sofreu qualquer tipo de alterações na Diretiva SCSA; apenas o título do Capítulo VIII foi alterado para “Proteção de Menores na Radiodifusão Televisiva” a fim de indicar que um regime diferente se aplica aos serviços não-lineares.

Concentremos agora a nossa atenção na disposição do artigo 22.º da Diretiva SCSA que proíbe a transmissão de programas que “possam afetar seriamente o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores, em particular, programas que envolvam pornografia ou violência gratuita”. No entanto, nenhuma definição de pornografia ou violência gratuita é apresentada pela Diretiva. A este tipo de programas somam-se ainda, no segundo parágrafo do artigo 22.º, outros “que igualmente impeçam o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores”. Pela redação pode entender-se que esta segunda categoria de programas representa menor perigo para os menores aparentemente pela omissão do advérbio “seriamente”. Por isso, esta última categoria de programas fica apenas proibida durante os habituais horários em que é suscetível a presença de menores junto dos televisores, sendo a sua transmissão permitida sempre que

¹² Artigo 22.ºA (2) da Dir.97/36/CE

«pela escolha da hora de emissão ou por quaisquer medidas técnicas, se assegure que, em princípio, os menores que se encontrem no respetivo campo de difusão não verão nem ouvirão essas emissões»¹³. Outra ressalva está ainda prevista no terceiro parágrafo do artigo 22.º da Dir.97/36 que prevê a exibição de sinais visuais ou sonoros durante a emissão de tais programas. Para a legislação nacional fica reservada a definição dos grupos que compreendem a faixa etária dos menores de idade e os horários adequados para a emissão de programas destinados apenas a adultos.

De assinalar também que o artigo 22.ºA, (2), b) da Dir.97/36 prevê que o Estado-membro recetor deve suportar as infrações das emissões transmitidas por outro Estado-Membro no seu território «pelo menos duas vezes no decurso dos doze meses precedentes»¹⁴ antes de dar início a um procedimento preliminar, notificando o organismo de radiodifusão em causa e a Comissão por escrito das alegadas violações e das medidas que tenciona tomar, caso as infrações persistam (art. 22.ºA (2), c) da Dir.97/36). A partir dessa data, a Comissão notifica o Estado-Membro transmissor (em causa) a fim de tentar chegar a uma resolução amigável nos 15 dias subsequentes à notificação. Caso não seja possível chegar a uma solução, a Comissão tomará uma posição mediante decisão, no prazo de dois meses, sobre a compatibilidade das alegadas violações do Estado-Membro transmissor com o direito comunitário. Em caso de decisão negativa, a Comissão solicitará ao Estado-Membro que «ponha urgentemente termo à medida em causa»¹⁵.

3. A Ação Cultural da Europa: do Tratado de Roma ao Tratado de Maastricht

Foi precisamente a ausência de referências específicas relativas à Cultura nos principais tratados europeus, nomeadamente no Tratado de Roma¹⁶, que limitou a ação cultural Europeia pelo menos até 1992. Em termos técnicos pode dizer-se que não existia uma política cultural na Comunidade Europeia, nem tão pouco uma base jurídica que apoiasse o seu envolvimento direto nos assuntos culturais. Mas se é certo que este foi o principal argumento evocado pelos Estados-Membros, reconhecendo este campo como

¹³ Artigo 22.º da Dir.89/552/CEE

¹⁴ Artigo 22.ºA (2), b) da Dir.97/36/CE

¹⁵ Artigo 22.ºA (2), d) da Dir.97/36/CE

¹⁶O Tratado de Roma (1957) que lançou as bases constitucionais da CEE apresenta apenas duas referências à cultura, a primeira (artigo 7.º) relativa à “não discriminação em razão da nacionalidade” e a segunda (artigo 36.º) relativa às exceções à livre circulação de mercadorias que, entre outras, destaca “a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico”.

exclusivo no domínio das suas competências nacionais, foi também por diversas vezes contornado por resoluções do Parlamento Europeu e acordos dos Ministros da Cultura no lançamento de “ações culturais” *ad hoc* ou pelas direções-gerais/comités para a Cultura criadas pelo Parlamento e Comissão Europeia.

Para contornar esta lacuna jurídica, a Comunidade passou desde então a justificar as suas ações culturais como fundamentais para cumprir objetivos económicos e políticos mais amplos. No primeiro discurso enquanto presidente da Comissão, Jacques Delors, não deixou de assinalar esta questão: «Nos termos do Tratado, não temos os recursos para implementar uma política cultural; mas vamos tentar conduzi-la segundo linhas económicas. Não se trata apenas de programas de televisão. Temos de construir uma indústria cultural europeia poderosa (...).»

Aliando o objetivo de promover uma maior liberdade no comércio de bens e serviços culturais na Europa ao desejo de tornar o setor cultural um escudo protetor contra os perigos da concorrência e da globalização, a Comunidade fez desta a oportunidade perfeita para revitalizar o projeto de integração europeu, encabeçando uma missão de reforço da “coesão social” em virtude da “consciência coletiva” que as instâncias europeias cada vez mais se esforçaram a proclamar (Collins, 1994). Ademais, no relatório “*Fresh Boost*” de 1987, a Comissão foi mais longe ao apresentar uma definição para aquilo que designou de “identidade cultural da Europa” como uma forma de partilha de um «humanismo pluralista baseado na democracia, na justiça e na liberdade» (Relatório *Fresh Boost*, 1987, p. 4).

Esta tentativa de redefinição de cultura, tornando-a indiscutivelmente mais acessível à intervenção comunitária, recebeu a aprovação das principais instâncias europeias, nomeadamente do Conselho da Europa que, face à baixa participação nas eleições de 1984 para o Parlamento Europeu, não hesitou em criar um Comité *ad hoc* para a “Europa dos Povos” com o objetivo estudar medidas «para fortalecer e promover a identidade e a imagem da Comunidade, tanto para os cidadãos como para o resto do mundo» (Relatório Adonnino, 1985)¹⁷. O Comité, que incluía especialistas em relações públicas e marketing para além de alguns funcionários da Comissão, produziu posteriormente dois relatórios onde alinhavam uma estratégia cultural para a

¹⁷ Adonnino, Pietro. 1985. *A People's Europe*. Relatório dirigido ao Comité Ad Hoc. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7/85. Luxembourg: OOPEC

Comunidade. Destaca-se, entre outras propostas, a criação de uma “área audiovisual”, com o desenvolvimento de um canal de televisão multilingue; uma Academia Europeia de Ciências; a inauguração de programas de intercâmbio escolar e campos de voluntariado para jovens. A somar-se a estas propostas estiveram outras iniciativas estudadas pela própria Comissão na tentativa de reconfigurar o calendário europeu, como é o caso das iniciativas do “Ano Europeu do Ambiente”, o “Ano Europeu do Cinema”, ou “A Cidade Europeia da Cultura” (a partir de 1997), que permitiu unir a política cultural da Comunidade à política regional.

Na prática, todas estas iniciativas culturais procuravam cumprir um objetivo mais profundo: transformar a ordenação simbólica do tempo, espaço, educação, informação, imprimindo-lhes a chamada “dimensão europeia”, ou como descreveu Cris Shore (2006: 7-26): reconfigurar o imaginário público, «europeizando algumas das categorias fundamentais do pensamento».

Até 1992 a ação cultural da Comunidade resumiu-se assim a um conjunto de projetos aleatórios com base em resoluções do Conselho para as quais a Comissão dirigia algumas verbas do orçamento (aproximadamente 2,47 mil milhões de ECU para o período entre 1989 e 1993, uma média de 494 milhões de ECU por ano (Sandell, 1997: 272)). Estes projetos incluíam programas audiovisuais, redes de organizações culturais, tradução de obras importantes da cultura europeia, manifestações culturais, promoção de patrocínios às artes, entre outros.

3.1.A Cultura no Tratado de Maastricht

A conjectura mudaria com a introdução do Título XI sobre a Cultura no Tratado de Maastricht (1992), inaugurando desta forma uma nova etapa no processo de integração europeia¹⁸. Neste sentido, o considerando (5) do Preâmbulo do Tratado deixa claro o desejo dos Estados-Membros: «aprofundarem a solidariedade entre os seus povos, respeitando a sua história, cultura e tradições». A intenção assim manifestada de estreitar os laços entre os povos da Europa traduziu-se nomeadamente na criação de uma cidadania europeia (mediante a instituição de uma «cidadania comum aos nacionais dos países»), assim como na inclusão explícita de novos domínios no âmbito da esfera de competências

¹⁸ No Preâmbulo do Tratado da União Europeia, assinado a 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht, as Altas Partes Contratantes afirmam estar a «assinar uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias»

da Comunidade, designadamente a cultura. Com efeito, o artigo 3.º, n.º 3 do Tratado, perseguindo este objetivo, declara que «a União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu».

Particularmente, o artigo 128.º do Tratado (artigo 151.º a partir de 1997) suporta a base para ação da UE no domínio da cultura: «A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum». No entanto, é no n.º2 do artigo 151.º CE que os objetivos mais imediatos da ação cultural da União são descritos: «incentivar a cooperação entre os Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua ação», a fim de melhorar o conhecimento e a divulgação da cultura e da história dos povos europeus; salvaguardar o património cultural de importância europeia; promover intercâmbios culturais não comerciais; e facilitar a criação artística e literária, incluindo o setor do audiovisual.

A formulação do n.º2 do artigo 151.º CE foi assim amplamente interpretada como um prenúncio do princípio de subsidiariedade¹⁹ (de acordo com o artigo 5.º do TCE) aplicado ao domínio da cultura. A expressão “se necessário” é já um prelúdio dessa disposição. O facto de a cultura fazer parte do domínio de competências não exclusivas da União determina que a sua intervenção seja executada «se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local»²⁰. Exemplo disso é a nomeação deste princípio na Decisão do Parlamento Europeu n.º1855/2006 que estabelece o Programa “Cultura” (2007-2013). De acordo com o considerando (30) dessa decisão: «a ação comunitária é complementar das ações nacionais ou regionais realizadas no domínio da cooperação cultural (...) a Comunidade pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado».²¹

¹⁹ Artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

²⁰ Artigo 5.º, n.º3 do Tratado da União Europeia Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do TUE, para que as instituições da União intervenham em nome do princípio da subsidiariedade deverão estar preenchidas três condições prévias: (a) não pode tratar-se de um domínio da competência exclusiva da União (isto é, deve ser uma competência não exclusiva); (b) os objetivos da ação considerada não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros (necessidade); (c) devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, esta pode ser mais bem alcançada ao nível da União (valor acrescentado).

²¹ Considerando (30) da Decisão n.º 1855/2016 do Parlamento Europeu e do Conselho, a 12 de dezembro de 2016 que institui o Programa “Cultura” (2007-2013).

Dos quatro domínios da ação cultural²² introduzidos pelo artigo 151.º, n.º2, CE, a referência ao setor audiovisual, no último item: («(...) criação artística e literária, incluindo o audiovisual»), gera a expectativa de que existe uma base jurídica para o desenvolvimento deste setor dentro do modelo da política cultural da União. (Ou será que o setor apenas é mencionado na medida em que serve de suporte à criação artística e literária? A esta matéria voltaremos mais à frente). Certo é que o estabelecimento de quotas para o audiovisual, de que também nos ocuparemos adiante, ou a aprovação da segunda fase do programa MEDIA, destinado a promover o desenvolvimento e distribuição de obras audiovisuais europeias dentro e fora da Comunidade, com base no artigo 157.º CE e não no artigo 151.º CE, deixam cair por terra a primeira hipótese. Ademais, o setor audiovisual impõe também alguns obstáculos quando confrontado, por exemplo, com o disposto no n.º5, do artigo 151.º CE «[a] exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros», uma vez que já foi alcançado um certo nível de harmonização neste setor com base nos artigos 47.º e 55.º CE.

As questões levantadas pelo n.º5 do artigo 151.º não ficam por aqui, sobretudo no que diz respeito ao requisito de unanimidade imposto pela disposição para aprovação pelo Conselho de recomendações e medidas de incentivo que visam apoiar a realização dos objetivos globais previstos no artigo. Ora, o requisito de unanimidade é no mínimo questionável tendo em conta que as medidas de incentivo e de recomendação do Conselho não terão um carácter vinculativo. Pode assim dizer-se que este requisito não só potencia um atraso no processo de negociação no Conselho, como enfraquece a posição negocial do Parlamento. Ou, por outras palavras, e tratando-se este do direito de qualquer Estado-Membro poder vetar, na prática, isto traduz-se numa maior dificuldade de alcançar compromissos viáveis, não só entre o Parlamento e o Conselho, mas também dentro do próprio Conselho. Aliás, a exclusão da harmonização, por um lado, e o requisito de unanimidade, por outro, impedem quase por completo a utilização do artigo 151.º CE como base jurídica. A excecionalidade deste requisito mostra-nos mais uma vez as

²² Domínios estabelecidos pelo artigo 151.º, n.º2, CE: cultura e história dos povos europeus; património cultural de importância europeia; intercâmbios culturais não comerciais; criação artística e literária, incluindo o audiovisual. Esta lista dos quatro domínios da ação cultural da UE poder ser interpretada como demasiado restritiva, ou mesmo reveladora das hesitações dos Estados-Membros em confiar a gestão desses setores à Comunidade (Bekemans & Balodimos, (1992): 10).

hesitações dos Estados-Membros na adoção de medidas de controlo sobre questões do domínio cultural.

Para aliviar algumas das restrições processuais do nº5 do artigo 151.º CE, a Comissão adotou, no âmbito da Estratégia de Lisboa (2000), o Método Aberto de Coordenação (MAC), um quadro intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas vinculativas (*soft law*), numa combinação rara (entre unanimidade/MAC) que se resume praticamente a este artigo. Certo é que a Comissão encontrou no MAC um importante instrumento para aprofundar a cooperação entre os Estados-Membros, afastando o Parlamento e o Tribunal de Justiça Europeu quase por completo deste processo. Mais tarde, o Tratado de Lisboa trará novidades ao nº 5 do artigo 151.º, mas delas falaremos mais à frente.

3.2.Princípio da Integração Cultural

A cláusula transversal ou o princípio da integração cultural previsto no nº4²³ do artigo 151.º CE representou mais um avanço no reconhecimento da política cultural, estendendo-a para além dos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 151.º CE. Não se trata, porém, de uma cláusula excecional aplicada ao domínio cultural. Existem outros exemplos de cláusulas de integração semelhantes, nomeadamente, nos títulos relativos à saúde pública (artigo 152.º, nº1, CE); à defesa do consumidor (artigo 153.º, nº2 CE); e ao ambiente (artigo 6.º CE). É, no entanto, de assinalar que de todas estas cláusulas, o Tratado de Amsterdão apenas transferiu para a primeira parte, intitulada “Princípios”, a cláusula transversal relativa ao ambiente. E, embora o princípio de integração cultural tenha recebido uma atenção semelhante por parte do Tratado, na verdade gerou grande controvérsia na literatura académica. Enquanto uns definiram o artigo 151.º CE como o elemento mais importante do Tratado na definição da União Europeia como uma comunidade cultural, outros advogaram que o seu valor estava a ser amplamente exacerbado (Katsirea, Irini, 2008). Analisando-o com maior pormenor e quando comparado com o princípio da integração ambiental (artigo 6.º, CE), concluímos que a cláusula transversal relativa à cultural é bastante menos comprometedora. A justificação reside no facto de os aspetos culturais terem que apenas ser tidos em consideração, ao passo que nos termos do artigo

²³ «Na sua ação ao abrigo de outras disposições do presente Tratado, a Comunidade terá em conta os aspetos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.» (art.151.º, nº4, CE)

6.º, CE «as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União.» Além disso, no n.º4 do artigo 151.º não está previsto um nível de proteção tão elevado das questões culturais, como no caso da saúde pública, da proteção do consumidor e do ambiente²⁴. E aqui a explicação talvez possa estar relacionada mais uma vez com a dificuldade da União em definir medidas de controlo sobre os aspetos culturais.

Outras questões podem ainda ser levantadas relativamente ao n.º4 do artigo 151.º CE, nomeadamente se o princípio de integração cultural se aplica também às áreas políticas de outros domínios da ação da União que não, necessariamente, o domínio cultural. Tomando em conta apenas as decisões das instâncias europeias relativamente às medidas adotadas ao abrigo das disposições do mercado interno, Niedobitek demonstra que a cláusula transversal da cultura também pode ser aplicada às chamadas “medidas de dualidade” – indissociavelmente ligadas a dois domínios díspares (exemplo: cultura e economia) – sempre que a essência de tais medidas resida no domínio cultural, o que significa que estas últimas também podem basear-se noutras disposições do Tratado que não o artigo 151.º CE. No entanto, se tivermos em consideração a tradição das deliberações do Tribunal Europeu relativamente à escolha da base jurídica a aplicar – não apenas o conteúdo, mas também os objetivos e efeitos das medidas devem ser considerados²⁵ –, é correto afirmar que qualquer medida cujo “centro de gravidade” resida no domínio cultural deve ser adotada ao abrigo do artigo 151.º, CE, o que torna o princípio da integração cultural inútil. Instalou-se, por isso, a dúvida se o artigo 151.º, n.º4, CE, levaria as instâncias europeias a privilegiar outras bases jurídicas que não o estritamente circunscrito artigo 151.º. E um bom exemplo disso foi a adoção da segunda fase do programa MEDIA, destinado a promover o desenvolvimento e distribuição de obras

²⁴ «A Comissão, nas suas propostas previstas no n.º 1 em matéria de saúde, segurança, proteção do ambiente e defesa do consumidor, basear-se-á num elevado nível de proteção, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em factos científicos. No âmbito das respetivas competências, o Parlamento Europeu e o Conselho procurarão também atingir este objetivo» (Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version) - Part Three: Community policies - Title VI: Common rules on competition, taxation and approximation of laws - Chapter 3: Approximation of laws - Article 95 - Article 100a - EC Treaty (Maastricht consolidated version).

²⁵ Ver Considerações do Conselho e Comissão sobre Dióxido de Titânio: Caso C-300/89 – (1991) ECR 2867 parágrafo 10 (Caso Dióxido de Titânio); Caso (1993) ECR I-939 parágrafo 19.

audiovisuais europeias dentro e fora da Comunidade, aprovado pelo Conselho com base no nº3 do artigo 157.^{o26}, CE, e não no artigo 151.^o, como seria expectável.

Também relacionado com esta matéria levanta-se a questão se o princípio da integração cultural é propulsor de um alargamento ou restrição das competências da União na área da cultura. Mais uma vez as posições dividem-se. Alguns autores advogam que este princípio atenua as limitações das competências da União no domínio cultural, enquanto outros veem o artigo 151.^o como um obstáculo à ação da União (Katsirea, Irini, 2008). Porém, ambas as visões partem da perspectiva de que qualquer medida ao abrigo de outras disposições do Tratado tem de cumprir com os apertados requisitos do artigo 151.^o. E sobre esta questão, como vimos, isso nem sempre acontece.

Por outro lado, também não podemos falar de uma ampliação da esfera de competências da União relativamente às questões culturais. A cláusula transversal da cultura apenas traduz aquilo que já era prática comunitária antes da promulgação do Tratado de Maastricht, ou seja, a preocupação da União em salvaguardar os interesses culturais sem, no entanto, lhes atribuir prioridade sobre todos os outros. Neste sentido, o princípio da integração cultural reforça a tese de que sempre que a política cultural se cruza com a política comercial, as medidas regulatórias procuram terreno noutras disposições do Tratado que não o artigo 151.^o CE.

Podemos assim concluir que se, por um lado, a criação de uma base jurídica específica para a área da cultura mostrou que a ação comunitária em matéria cultural passou a assumir um carácter permanente, por outro, revelou a ansiedade dos Estados-Membros em confiar à União o papel complementar que, na prática, significou acrescentar uma dimensão europeia às suas atividades culturais.

3.3.O artigo 151.^o CE no Tratado de Lisboa

Apesar dos regulamentos político-culturais do Tratado de Lisboa permanecerem inalterados relativamente aos tratados anteriores, a esfera de competências da ação cultural da União tornou-se mais clara. Isto significou que, para além de as medidas da política cultural da Comunidade poderem ser implementadas pela própria Comunidade «sem que a competência da União para estes domínios substitua a competência dos

²⁶ Ver Decisão do Conselho, de 20 de dezembro de 2000, relativa ao programa de incentivo ao desenvolvimento, à distribuição e à promoção de obras audiovisuais europeias (Media Plus-Desenvolvimento, Distribuição e Promoção) (2001-2005): (2000/821/CE).

Estados-Membros» (artigo 2.º, n.º5, do TFUE), «os atos jurídicos vinculativos da União, que são adotados com base nas disposições dos Tratados relativos a estes domínios, não [devessem] conter qualquer harmonização das legislações dos Estados-Membros.» (Ibid.). Estas medidas incluem as disposições do Tratado que conferem poderes à União para adotar certas regras de baixa intensidade (como resoluções, recomendações, programas de ação e outros atos jurídicos não vinculativos) em domínios relativamente aos quais os Estados-Membros não cederam os seus poderes nacionais legislativos.

Importa também sublinhar que, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia torna-se juridicamente vinculativa (artigo 6.º do TUE). O texto da Carta não se torna parte do Tratado, no entanto, o artigo 6.º, TUE é perentório em mostrar que «a Carta tem o mesmo valor jurídico que os Tratados», o que por si só não deixa de ser bastante significativo dentro do enquadramento jurídico que regula as questões culturais, com destaque para os artigos 13.º (“Liberdade de arte e ciência”), 17.º, (2) (Propriedade intelectual é protegida) e 22.º (“Diversidade de culturas e línguas”). Os três seguem a orientação dos valores veiculados no preâmbulo: «a União contribui para a preservação e o desenvolvimento destes valores comuns, respeitando a diversidade de culturas e tradições dos povos da Europa (...) a nível nacional, a nível regional e local.»

Já as atividades de apoio da UE no domínio da cultura passam a ser regulamentadas pelo artigo 167.º do TFUE, inspirado na redação do anterior artigo 151.º do Tratado CE. Do artigo 167.º do TFUE resulta uma inovação decisiva que vem por termo ao requisito de unanimidade anteriormente aplicado. A exigência de maioria qualificada entra definitivamente em vigor nos termos do n.º5 do artigo 167.º do TFUE, apesar de em áreas particularmente sensíveis, como política externa, tributária ou social, vigorar a regra da unanimidade.

Para além desta novidade que o n.º5 do artigo 167.º do TFUE veio trazer, era também esperado que houvesse menção às medidas de financiamento aplicadas às questões culturais. Certo é que no catálogo de atos jurídicos da UE nos termos do artigo 288.º do TFUE não consta qualquer referência a essa matéria. De qualquer das formas, as medidas de financiamento quer sejam vinculativas, na forma de decisões (não deve ser equiparado a uma decisão nos termos do artigo 288.º do TFUE), ou não vinculativas, na forma de resoluções (Singer, Otto. 2010:13), são sempre adotadas pelo Parlamento

Europeu e Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário, nos termos do artigo 294º do TFUE após consulta do Comité das Regiões (CR).

Outra novidade do artigo 167.º do TFUE foi a introdução da igualmente limitada competência cultural da União ao nível do mercado externo. O nº3 do artigo 167.º TFUE confere à comunidade competências para cooperar com países terceiros e organizações internacionais de acordo com o processo disposto no artigo 218.º do TFUE.²⁷ Desta forma, a União está autorizada a conduzir uma política cultural externa independente ao abrigo do quadro definido da sua política de financiamento, apenas com o objetivo de apoiar e completar a ação cultural dos Estados-Membros. No entanto, a delimitação de competências para a celebração de acordos internacionais tornou-se uma tarefa bastante mais difícil e complexa, sobretudo se falarmos de acordos internacionais mistos (assinados por um determinado número de Estados-Membros ou por todos). Exemplo disso foi o processo de aprovação da Convenção da UNESCO para a Proteção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada pela União e pelos Estados-Membros (Klamert 2009)²⁸ e que ficou conhecida como um instrumento de proteção das culturais nacionais contra a cultura de massa, especialmente das influências americanas.

4. A Quotas do Audiovisual Europeu: da Diretiva Televisão sem Fronteiras à Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual

Desde 1989 que os serviços lineares estão sujeitos a cumprir determinadas obrigações relativas à promoção de obras europeias. Particularmente, os artigos 4.º e 5.º da Diretiva “Televisão sem Fronteiras” (TSF) especificam essas obrigações. Enquanto o primeiro prevê que os organismos de radiodifusão devem reservar para as obras europeias uma parte maioritária do seu tempo de emissão, o segundo, define os limites mínimos em percentagem de tempo (10%) ou investimento financeiro que as obras europeias de produtores independentes devem representar no orçamento de programação (pelo menos 10%). Esta percentagem deve ser atingida progressivamente com base em critérios específicos, reservando uma proporção adequada a obras recentes, ou seja, obras divulgadas durante um período de cinco anos após a sua produção.

²⁷ Além disso, no Título III, capítulo I – “Cooperação para o desenvolvimento” – o artigo 208 do TFUE (ex-artigo 177.º e seguintes do TCE) também inclui os projetos culturais.

²⁸ Klamert, Marcus (2009). *Rechtsprobleme gemischter Abkommen am Beispiel der UNESCO Konvention zum Schutz und der Förderung der Diversität kultureller Ausdrucksformen*, Zeitschrift für öffentliches Recht, pp.217-235

Nos termos do artigo 4.º (3) da Dir.98/552 está ainda previsto o dever de os Estados-Membros comunicarem à Comissão, de dois em dois anos, um relatório sobre a aplicação do artigo 5.º da Dir.89/552. Esses relatórios devem incluir dados sobre o cumprimento das quotas fixadas no artigo 5.º relativamente a cada um dos programas de televisão no âmbito da jurisdição do Estado-Membro em causa, bem como as razões, em cada caso, do incumprimento dessas quotas e as medidas tomadas ou previstas para o seu cumprimento. De sublinhar que ambos os artigos não sofreram alterações ao longo das sucessivas revisões da Diretiva TVSF, quer em 1997, 2007 (aquando da renomeação Diretiva de Serviços de Comunicação Social Audiovisual) ou 2018. Apenas a numeração foi alterada, os artigos 4.º e 5.º da Dir.89/552 passaram a artigos 16.º e 17.º da DSCSA, respetivamente.

Para ajudar os Estados-Membros a cumprirem o seu papel de monitorização ao abrigo das disposições dos artigos 4.º e 5.º da Diretiva TVSF, a Comissão elaborou um conjunto de diretrizes. Estas orientações, desenvolvidas no âmbito do Comité de Contacto instituído pelo artigo 29.º da DSCSA, destinaram-se a clarificar certas definições e, assim, evitar diferentes interpretações que podem resultar em diferentes aplicações da Diretiva. Ora, o considerando (71) da Diretiva SCSA revela preliminarmente alguns desses critérios que vão ao encontro das principais ideias estabelecidas pelas diretrizes da Comissão. De acordo com o considerando, os Estados-Membros devem ter em conta na definição de produtores independentes, designadamente: a propriedade da empresa de produção; a quantidade de programas fornecidos a uma única emissora; e a propriedade de direitos secundários. Relativamente ao primeiro critério, as orientações da Comissão procuram garantir que uma emissora não detenha uma parcela muito grande do capital de uma produtora e vice-versa. Ressalvar que o termo “emissora” deve ser aqui entendido como a emissora num todo e não cada canal de um organismo de radiodifusão. O segundo critério – “número de programas fornecidos ao mesmo operador televisivo” – tem por objetivo medir a independência entre emissora e produtora, baseando esta análise na programação proposta pelo primeiro e nas características dos organismos de radiodifusão em causa. A titularidade dos direitos secundários é o terceiro critério estabelecido pelas diretrizes da Comissão e permite avaliar a independência de um produtor caso os seus direitos, incluindo os direitos secundários, tenham sido adquiridos pelas emissoras, impossibilitando o produtor independente de constituir um catálogo de conteúdos.

Como alternativa ao cumprimento da percentagem de tempo de antena que as emissoras devem reservar a obras europeias (10%), o artigo 17.º da Diretiva SCSA prevê certas obrigações de investimento financeiro, a mais comum na forma de uma contribuição direta, geralmente para o fundo cinematográfico/audiovisual do país. E, embora este requisito diga diretamente respeito a “obras europeias de produtores independentes”, esta obrigação de investimento pode ser estendida a outros casos, como por exemplo, a outras subcategorias baseadas num género específico, como obras cinematográficas e filmes de animação educativos destinados a crianças, ou obras de expressão nacional original (Itália e França), ou mesmo aplicar-se a obras “criativas” nacionais e europeias, no caso português²⁹.

A nível nacional, os quadros de regulação da grande maioria dos Estados-Membros fornecem uma definição para “obras europeias”. E, de certa forma, estas definições estão mais ou menos harmonizadas de acordo com as disposições da Diretiva SCSA, embora os Estados-Membros salvaguardam a possibilidade de a adaptar ao seu contexto e ambiente jurídicos. Por outro lado, a definição de “produção independente” é bastante menos frequente (IRIS, 2006), o que não deixa de ser significativo.

O “Mapeamento de Regras Nacionais para a Promoção de Obras Europeias” realizado em 2018 pelo Observatório Europeu do Audiovisual revelou que esta obrigação não é vinculativa em mais de metade dos países estudados, o que levanta sérias questões, nomeadamente, quanto à natureza jurídica das quotas – das quais falaremos mais adiante. Por outro lado, nos países onde estas obrigações específicas de investimento são impostas, elas assumem um maior peso para o serviço público de televisão do que as impostas às emissoras privadas, quando comparamos. Dos países abrangidos pelo estudo, apenas quatro países estendem as obrigações de financiamento também às emissoras comerciais: Espanha, França, Grécia e Itália. A grande maioria dos Estados-Membros fixa esta percentagem nos 10%, no entanto, há algumas exceções. É o caso da Finlândia que estabelece 19% e a Estónia com uns 15% para o serviço público de televisão.

Este tipo de obrigações também é aplicado aos serviços audiovisuais a pedido em quase metade dos países em análise. No entanto, na grande maioria dos casos, esta obrigação diz apenas respeito a obras europeias e não especificamente a obras europeias de produtoras independentes. Estes esforços dos Estados-Membros traduzem-se, na

²⁹ Artigo 48.º da Lei da Televisão – Lei nº 27/2007

prática, na transposição do artigo 13.º da DSCSA que estabelece que os serviços a pedido prestados por fornecedores de serviços de comunicação social promovam «sempre que possível e pelos meios adequados, a produção de obras europeias, bem como o acesso às mesmas», embora esta disposição não tenha um carácter vinculativo. No entanto, alguns países impuseram obrigações financeiras vinculativas aos serviços a pedido, como Espanha, França, Grécia, Itália, Portugal e Dinamarca. Deste grupo apenas Espanha, França e Itália determinam aos operadores de serviços a pedido uma obrigação de investimento financeiro especificamente aplicável a obras europeias de produtores independentes.

À semelhança dos serviços audiovisuais lineares, outro tipo de obrigações de investimento financeiro pode ser imposto aos fornecedores de serviços a pedido, distribuidores, cinemas e à indústria de vídeo. Podem ser obrigatórios ou opcionais, isto é, os fornecedores podem escolher livremente entre um investimento financeiro direto ou uma contribuição indireta e assumem a forma de um imposto para o fundo cinematográfico/audiovisual do país com o objetivo de ajudar a promover a produção independente e, raras vezes, contribuir para o Orçamento do Estado, como acontece na Áustria ou na Noruega. Este imposto pode assumir a forma de uma percentagem do valor de negócio ou da receita publicitária, da quota de subscrições por exemplo das distribuidoras, da percentagem de preço por bilhete no caso dos cinemas, ou de um determinado valor deduzido por transação para a indústria do vídeo.

Muitos fundos nacionais para o cinema proporcionam, tanto a nível nacional como regional, ajudas especialmente aplicáveis a produtores independentes. Aliás, em países como a Dinamarca ou Portugal, o estatuto de produtor independente é uma condição prévia para a concessão de subsídios de apoio à produção cinematográfica. No entanto, muitos desses fundos estabelecem algumas condições que, na maioria das vezes, estão associadas à exigência de que o produtor independente esteja estabelecido no país ou nele opere.

4.1.As Quotas do Audiovisual Europeu: um processo jurídico *ultra vires*?

Desde que Diretiva “Televisão Sem Fronteiras” entrou em vigor (1989) que os serviços de radiodifusão lineares e, mais tarde, com a introdução da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, também os serviços não-lineares, passaram a ter de cumprir obrigações relativas à promoção de obras europeias. E, embora as questões em

causa tenham recebido fortes críticas dos mais diversos quadrantes, certo é que os países foram mais ou menos adaptando a sua legislação nacional.

Mas o que nos interessa perceber neste título é em que base jurídica se sustentam as quotas para o audiovisual previstas nos artigos 16.º e 17.º da Diretiva SCSA. O artigo 151.º, n.º³⁰, do Tratado CE pode oferecer-nos algumas pistas desde logo. Atendendo à sua redação, são possíveis duas interpretações: a primeira, que vê na menção do setor audiovisual a expectativa de o artigo poder funcionar como base jurídica para toda a atividade e, a segunda, que destaca a referência ao setor apenas como um meio de suporte à criação artística e literária, encerrando assim a porta à atividade audiovisual. Mas se é certo que a primeira não passa de uma ilusão, conforme tivemos oportunidade de mostrar anteriormente, a segunda pode ser melhor escrutinada se recorremos à Diretiva TVSF para entendermos se apenas as obras artísticas e literárias estão ao abrigo do cumprimento das quotas de promoção de obras europeias. Para o efeito, importa sublinhar que o art. 16.º (1) da DSCSA apenas exclui dos cálculos de medição do tempo de antena dedicado à transmissão de obras europeias o tempo dedicado a telejornais, eventos desportivos, jogos, publicidade e serviços de teletexto. Significa isso que programas de debate, por exemplo, entram para as contas. Daqui resulta que a oferta enquadrada pelas disposições do artigo 16.º, (1), da DSCSA considera outros campos que não exclusivamente o da arte e da literatura. Inferimos assim que o artigo 151.º, n.º2, CE não pode servir de base jurídica dos artigos 16.º, (1) e 17.º da DSCSA.

Da mesma forma, ambos não podem basear-se nas disposições legais do n.º 4 do art. 151.º, CE (mais conhecido por Princípio de Integração Cultural), uma vez que este último apresenta uma base jurídica independente já consagrada nas práticas comunitárias. Conclui-se, portanto, que as quotas do audiovisual europeu não foram adotadas com base no artigo 151.º CE, nem em qualquer outra disposição do Tratado CE. A uma conclusão semelhante chegou Irini Katsirea, justificando (para a mesma questão que aqui procuramos resposta) que a adoção das quotas do audiovisual europeu se tratou, na prática, de um “processo jurídico *ultra vires*”.

Considerando que a quota do audiovisual europeu foi adotada fora das competências jurídicas da Comunidade, cabe-nos perceber se os artigos 16.º e 17.º da

³⁰ Artigo 151.º, n.º2, CE: «A ação da Comunidade tem por objetivo (...) apoiar e completar a sua ação nos seguintes domínios: (...) criação artística e literária, incluindo o setor audiovisual.»

DSCSA têm natureza vinculativa, isto é, se os Estados-Membros estão obrigados a transpô-lo para o direito nacional. A este respeito surgiram várias dúvidas. No entanto, um exame mais atento do artigo 16.º pode ser relevante para o exercício. Particularmente, os n.ºs 1 e 3, do artigo 16.º da DSCSA podem fornecer algumas pistas. A primeira, o estabelecimento de metas – uma percentagem maioritária do tempo de antena – que sugere que os Estados-Membros são obrigados a cumprir, caso contrário como poderia o n.º3 do artigo 16.º prever a redação de um relatório relativo à aplicação dos artigos 16.º e 17.º da Diretiva SCSA? Por outro lado, no n.º2 do artigo 16.º a fixação da média de 1988 como referencial acima do qual a proporção de tempo deve estabelecer-se, desde que a meta estipulada pela disposição não possa ser atingida, vem novamente reforçar a ideia de que as quotas do audiovisual europeu são uma obrigação jurídica. Por último, uma interpretação literal da disposição relativa às quotas do audiovisual europeu mostra ainda que, embora os Estados-Membros disponham de uma margem de manobra significativa quanto aos meios para atingir as metas previstas no artigo, a expressão “sempre que se revele exequível” sublinha mais uma vez o seu carácter vinculativo, uma vez que permite derrogações sempre que o cumprimento dos objetivos do n.º1 do artigo 16.º da Diretiva SCSA não seja possível.

Mas para chegarmos a uma conclusão definitiva sobre a natureza vinculativa ou não das quotas do audiovisual europeu há ainda que ter em conta as declarações contidas na ata anexa à Diretiva TVSF. A mais pertinente de todas é a décima quinta, uma declaração conjunta do Conselho e da Comissão, segundo a qual «os Estados-Membros concordam, do ponto de vista político, em ficar vinculados pelos artigos 4.º e 5.º [16.º e 17.º da Diretiva SCSA] no que diz respeito à realização dos objetivos neles estipulados» (citado por Katsirea, Irini (2008): 302). E do ponto de vista jurídico? A esse propósito, Martin Bangemann, vice-presidente da Comissão Europeia defendeu no Parlamento, a 11 de outubro de 1989, que as quotas do audiovisual europeu eram “politicamente vinculativas” e não “juridicamente vinculativas”.

Está assim em causa perceber se tais declarações – refiro-me, pois, às anexas à Diretiva TVSF – podem ou não tirar força jurídica às quotas. No entanto, nesta matéria parece existir um consenso alargado de que os atos jurídicos devem ser apreciados exclusivamente à luz dos seus próprios termos e não com base em declarações que possam ter sido feitas durante a elaboração das medidas em causa. Aliás, esta posição é também partilhada pelo Parlamento Europeu. No entanto, isto não invalida que se possa recorrer

a tais declarações como instrumentos de interpretação, embora estes representem uma desvantagem significativa na medida em que as declarações não são publicadas, o que compromete diretamente a segurança jurídica. A este respeito, de referir que o Tribunal Europeu já se pronunciou, decidindo que as declarações anexadas à ata do Conselho no momento de adoção de um ato jurídico só poderão ser utilizadas para efeitos de interpretação se explicitamente for feita uma referência ao conteúdo da declaração no texto da disposição em causa. Deste modo conclui-se que a natureza juridicamente vinculativa das quotas do audiovisual europeu não pode ser afetada pelas declarações anexadas à ata da Diretiva.

4.2.A Compatibilidade da Quota do Audiovisual Europeu com a Ordem Jurídica do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT

Desde a adoção da Diretiva “Televisão sem Fronteiras”, em 1989, que os Estados Unidos têm acusado a Europa de colocar barreiras à programação não europeia, nomeadamente com o estabelecimento das quotas do audiovisual europeu que, aliás, consideram ser uma clara violação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, GATT. E essa posição ficou bem patente quer através de Andrew Stoller, delegado dos EUA enviado ao GATT que chegou a classificar de “repugnante” a Diretiva TSF, quer através de Carla Hill, representante do próprio presidente George W. Bush na área do comércio internacional ou Jack Valenti, presidente da associação das *major* de Hollywood, que fez questão de mostrar o seu desagrado aos representantes europeus relativamente à introdução das quotas.

Mas voltando para a questão que aqui nos trouxe, importa perceber se o GATT, que rege o comércio de produtos, é também aplicável aos serviços de radiodifusão. A Comunidade Europeia defende que a transmissão de programas de televisão constitui um serviço e, por isso, não está coberta pelo GATT. A mesma tese é defendida pelo Tribunal Europeu. Vejamos, por exemplo, o caso Sacchi no qual o Tribunal Europeu sublinhou a distinção entre as mensagens televisivas e os «materiais, gravações sonoras, filmes e outros produtos utilizados para a difusão de mensagens televisivas», decidindo que apenas estes últimos estão sujeitos às disposições relativas à livre circulação de mercadorias.

Por outro lado, se tivermos em conta o acórdão do Tribunal Europeu no caso das licenças de dobragem de filmes em Espanha, que considerou que a distribuição de filmes

está sujeita à livre prestação de serviços e a esta decisão aproximarmos a televisão por inêrência, dadas as suas semelhanças, resulta do Artigo IV do GATT, intitulado “Disposições Especiais Relativas a Filmes Cinematográficos”, que os programas de televisão passam a ser igualmente considerados uma mercadoria.

O princípio *Most Favoured Nation* (MFN) exige que cada Parte Contratante conceda imediata e incondicionalmente a todas as outras Partes Contratantes qualquer vantagem concedida a qualquer outro país. Uma exceção óbvia a este princípio está prevista para as uniões aduaneiras, de acordo com o Artigo XXIV do GATT. No entanto, ao abrigo do regime geral de proteção e promoção de obras originárias dos Estados-Membros, são criadas, por consequência, limitações a obras de países terceiros fora da Comunidade e, precisamente, esse tratamento privilegiado não está coberto pela exceção do Artigo XXIV do GATT. Daí resulta que as quotas europeias são incompatíveis com o princípio MFN, na medida em que apenas garante a distribuição de uma proporção minoritária de obras não-europeias. Aliás, o artigo III, (4) do GATT prevê uma igualdade de tratamento entre produtos importados e produtos produzidos internamente. Significa isto que a quantidade de obras não europeias que podem ser distribuídas na Comunidade é limitada, ao passo que essas limitações não existem relativamente às obras europeias.

Por último, devemos ainda considerar se as quotas do audiovisual europeu violam ou não o artigo XI, (1) do GATT que proíbe categoricamente restrições quantitativas na importação ou exportação de produtos que não sejam direitos alfandegários, impostos ou outras taxas. É certo que as quotas do audiovisual não colocam restrições à importação de programas não-europeus na Comunidade, no entanto, logo após a sua entrada criam-se limitações com impacto nas exportações de programas de países terceiros (fora da Comunidade), uma vez que os operadores de radiodifusão europeus só podem adquirir um número limitado de programas para assim cumprir as normas comunitárias. Conclui-se, no entanto, que este artigo não pode ser aplicado na medida em que não existem limitações que impeçam diretamente a importação efetiva de programas, apenas a exploração comercial de produtos estrangeiros.

No entanto, se a comercialização de programas de televisão for classificada no mercado como um serviço, conforme defendeu a Comunidade, a compatibilidade das quotas com o acordo GATT deixa de fazer sentido, pese embora o Acordo Geral de Tarifas e Serviços aprovado na Ronda de Negociações do Uruguai estabelecia objetivos para a liberalização progressiva dos serviços audiovisuais. Relativamente a esta matéria,

a Comunidade Europeia e os Estados Unidos não conseguiram chegar a um acordo. A *Motion Picture Association*, MPA, sugeriu na altura que não fossem alteradas as quotas impostas à radiodifusão tradicional e propôs que fosse dada mais atenção nessa matéria aos produtos digitais. De qualquer modo, a quota europeia não pode ser considerada uma violação do GATT, apesar de ter sido rejeitada pelos EUA e Japão a proposta da Comunidade de inclusão no GATT de uma cláusula de exceção cultural geral ou limitada ao sector audiovisual.

No entanto, é hoje claro que a Diretiva falhou redondamente nesse objetivo. O mercado interno de produção e distribuição de obras europeias não se desenvolveu tanto como era expectável. Pelo contrário, agitou a concorrência entre diferentes mercados televisivos nacionais, quase sempre suportada por programas e filmes americanos. Os dados da OCDE não deixam dúvidas: os Estados Unidos lideraram os fluxos de programas e filmes de forma esmagadora. A título de exemplo, em 1993, 75% das receitas das bilheteiras na Europa eram referentes ao cinema americano e apenas 15% ao cinema europeu. Foi, de certa forma, graças a esses conteúdos que a Europa passou rapidamente de 58 canais privados em 1992 para 250 em 1997, mais de 800 canais em 2003 e mais de mil em 2005 (Cádima, 2007: 34).

PARTE II

O SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO: O CAMINHO EUROPEU PARA A ERA DIGITAL

CAPÍTULO I – A TELEVISÃO NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DA CONVERGÊNCIA

A evolução económica e tecnológica que marcou a Europa nas décadas de 70-80 teve um impacto significativo no setor da radiodifusão. Se, por um lado, a revolução informática e, mais tarde, a Internet criaram condições propícias ao desenvolvimento dos meios de produção, distribuição, difusão e receção, bem como das tecnologias utilizadas, por outro, a abertura do mercado à concorrência permitiu a entrada em cena de um número cada vez maior de novos operadores privados. Fruto deste profundo processo de desenvolvimento dos média eletrónicos, do qual a televisão recebeu natural influência, a União Europeia (EU) procurou dotar-se de um novo quadro regulamentar, mais abrangente, que permitisse tirar maior partido da abundância de oferta não apenas no setor audiovisual, como no das telecomunicações e das tecnologias de informação (TI), num claro sinal de acompanhamento da tendência de convergência nestes setores. Não nos

referimos apenas à convergência tecnológica que naturalmente permitiu que os mesmos conteúdos passassem a estar disponíveis em múltiplas redes e plataformas, mas igualmente a uma convergência dos mercados, que se refletiu em fusões e alianças, assim como na convergência regulamentar, fruto de num progressivo processo de substituição dos instrumentos jurídicos tradicionais aplicados a cada meio de comunicação social por um novo quadro regulamentar abrangendo todas as redes e plataformas.

Neste contexto, em dezembro de 1997, a Comissão apresentou o Livro Verde sobre a *convergência dos setores das telecomunicações, dos meios de comunicação e das tecnologias da informação e às suas implicações na regulamentação*³¹, no qual deixa claro que o processo de convergência não deve ser acompanhado por um «excesso de regulamentação» e alerta para a urgência das instâncias europeias providenciarem um ambiente regulamentar propício de forma a tirar o máximo proveito deste processo de convergência em termos de criação de emprego, de crescimento, de escolha por parte dos consumidores e de diversidade cultural.

O conceito de Sociedade da Informação (SI) tornava-se, assim, uma realidade. A mesma que durante a década de 90 vinha em esboço de estudos e documentos estratégicos da Comunidade, seja no Relatório de Bangemann, de maio de 1994, “A Europa e a Sociedade da Informação Global” que mais tarde, em março 1998³², estaria na base da decisão do Conselho que aprovou o programa plurianual de incentivo ao estabelecimento da SI – PROMISE³³ –; na Conferência de Birmingham, em abril de 1998, intitulada “Desafios e Oportunidades da Era Digital” na qual ficou clara a necessidade de criar um programa de formação para o setor audiovisual, concentrado em todos os novos aspetos da era digital; ou no documento “Política Audiovisual: Novas Etapas”³⁴ apresentado pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros, em 14 de julho do mesmo ano, onde é feito um elenco das iniciativas para a revisão da política audiovisual europeia, designadamente da radiodifusão digital.

A questão do digital impunha-se então como um assunto decisivo no plano das políticas europeias e da regulação, assumindo um papel especial no domínio do audiovisual. À mesma conclusão chegou também o *Relatório do Grupo de Reflexão de*

³¹ COM(97) 623 final, de 3 de dezembro de 1997

³² Decisão 98/253/CE do Conselho, de 30 de março de 1998 (JO L 107 de 7.4.1998, p. 10)

³³ PROMISE – PROMotion of the Information Society in Europe. (Promoção da sociedade da informação na Europa): concebido para completar a política europeia nos domínios políticos das telecomunicações, da investigação relacionada com a SI e as primeiras iniciativas relativas à Internet.

³⁴ «Política Audiovisual: Novas Etapas», COM (1998) 446 final, 14/07/1998

*Alto Nível sobre a Política Audiovisual*³⁵, coordenado pelo ex-comissário europeu da tutela, Marcelino Oreja, apresentado pouco tempo depois do Livro Verde da Convergência. O relatório, intitulado “A Era Digital e a Política Audiovisual Europeia”, veio identificar mais uma vez o setor audiovisual na encruzilhada das tecnologias digitais, considerando-o um “setor vital e especial”.

É neste contexto, que o serviço público de radiodifusão ganha destaque, como que legitimado pelas “necessidades democráticas, sociais e culturais”, bem como de “preservação do pluralismo dos meios de comunicação social” e, naturalmente, pela sua dimensão alternativa no quadro de multiplicidade da oferta. Tornou-se impreterível permitir que as empresas radiodifusoras de serviço público explorem plenamente todas as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias de informação para que cumpram eficiente e eficazmente as respetivas obrigações de serviço público. Por isso mesmo, a definição do conceito e as formas de financiamento estatal do serviço público de radiodifusão ganham, por esta altura, maior centralidade na agenda da política europeia.

1. Indefinições do conceito e paradoxos em torno das práticas do Serviço Público de Televisão

O aparecimento do Serviço Público de Televisão (SPT), com os contornos que nele nos habituamos a identificar, está fundamentalmente associado à criação da BBC, no Reino Unido, em 1926. O seu carácter pioneiro acabou por servir, em larga medida, de modelo “padrão” para os diversos países do espaço europeu. Fundado essencialmente sobre quatro pilares, mais ou menos consensuais – universalidade; diversidade; financiamento público; e independência –, o serviço público de televisão foi até à década de 1980, por questões políticas e tecnológicas, considerado um bem público valioso e escasso gerido em regime de monopólio pelos Estados. Talvez, por isso, não seja de estranhar que, nas primeiras décadas da sua existência, a televisão se tenha facilmente confundido, na linguagem comum, com a designação do próprio operador público (Carvalho, A. Arons, 2009).

Não obstante, o fim dos monopólios, ou recorrendo à expressão de Umberto Eco, da *paleo televisão*, inauguraria uma nova fase de concorrência no setor da televisão marcada pela abertura do mercado aos operadores privados que passaram, a partir de

³⁵ *Relatório do Grupo de Reflexão de Alto Nível sobre a Política Audiovisual* – “A Era Digital e a Política Audiovisual Europeia” – presidido por Marcelino Oreja, de 26 de outubro de 1998.

então, a partilhar o espectro radioelétrico – ainda bastante escasso – com os operadores públicos³⁶. O facto é que, apesar da abertura do mercado, fruto da evolução tecnológica e económica dos anos 70-80, entre os Estados-Membros era unânime a ideia de que o serviço público de televisão deveria ser mantido como forma de garantia da cobertura de um conjunto de áreas e necessidades que os outros operadores privados não teriam necessariamente de cobrir num grão tão otimizado.

Aliás, esta vontade fica bastante clara na Resolução do Conselho da União Europeia e dos Representantes dos Estados-Membros nele reunidos, em 25 de janeiro de 1999, que, referindo-se ao Protocolo sobre o serviço público de radiodifusão anexo ao Tratado de Amesterdão, declara que «é vontade unânime dos Estados-Membros salientar o papel do serviço público de radiodifusão», sublinhando a importância da continuidade da sua missão: «a radiodifusão de serviço público nos Estados-Membros encontra-se diretamente associada às necessidades de natureza democrática, social e cultural de cada sociedade, bem como à necessidade de preservar o pluralismo nos meios de comunicação social». Já o Protocolo confirma que os Estados-Membros são competentes para definir e organizar a missão de serviço público e o seu financiamento, desde que tal não afete as condições comerciais e a concorrência na Comunidade de forma contrária ao interesse comum, devendo ser tida em conta a realização da missão de serviço público.

Ora, o financiamento estatal do serviço público como eixo fundamental do quadro normativo europeu sempre esteve na mira das operadoras privadas que, desde o início, se queixaram de “concorrência desleal”. Vários casos foram reportados, ao ponto de, em 2001, a Comissão sentir a necessidade de clarificar esta questão³⁷. Enquadrando a importância do papel da radiodifusão no funcionamento das sociedades democráticas modernas e, em especial, no que se refere ao desenvolvimento e transmissão dos valores sociais, a Comissão esclarece, recorrendo ao Protocolo em análise, que apesar da natureza da sua missão, a expressão “serviço público” deve entender-se como referindo-se à expressão “serviço de interesse económico geral”, nos termos do nº2 do artigo 86.º: «as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas (...) às regras de concorrência, na

³⁶ A Grã-Bretanha foi o primeiro país onde o monopólio estatal foi abolido, em 1955. Seguiu-se a Itália a partir de 1980; a França na sequência da legislação de 1982; a Alemanha, em 1984; a Bélgica e a Suíça, em 1987; Dinamarca, Holanda e Noruega, em 1988 (Balle, 2009:358 e Mckiensey&Campany 1999:12).

³⁷ Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão (2001/C 320/04), Jornal Oficial, C320, de 15 de outubro de 2001.

medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada»³⁸. O que naturalmente coloca em evidência o paradoxo entre o carácter sociocultural imprimido na primeira parte da Comunicação e o “interesse económico geral” que se extrai do Tratado CE.

Mas uma certa indefinição do conceito torna-se ainda mais evidente. Atendamos ao parágrafo 33 do documento: «A definição de atribuições de serviço público é da competência dos Estados-Membros, que podem decidir a nível nacional, regional ou local. De uma forma geral, esta competência tem de ser exercida tomando em consideração o conceito comunitário de “serviços de interesse económico geral”. Assim sendo, e tendo em vista a definição “lata” que se extrai do documento, qualquer programação, desde que cumpra com as atribuições de serviço público – indefinidamente estabelecidas ao nível da estratégia comunitária³⁹ –, preservando um certo nível de audiência – apesar de não ser conhecida a importância do “share” para as boas práticas do serviço público de televisão – pode ser considerada legítima nos termos do nº2 do artigo 86.º. E se dúvidas existissem, a Comunicação acrescenta: «não compete à Comissão decidir se um programa deve ser fornecido enquanto interesse económico geral. (...) No entanto, haveria erro manifesto na definição de atribuições de serviço público se este incluísse atividades que não se pudesse, razoavelmente, considerar que satisfaziam, segundo a redação do protocolo, as “necessidades democráticas sociais e culturais de cada sociedade”». De facto, a Comissão não só se distancia da supervisão direta do funcionamento do modelo de serviço público, como não impõe, apenas considera “recomendável” o seu controlo.

A partir deste ponto, a Comunicação apresenta um conjunto de critérios bastante “latos” na definição do quadro de financiamento estatal do serviço público de radiodifusão. Tudo começa com a referência ao Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão, designadamente com a passagem que declara que é da competência de cada Estado-Membro definir o modelo de financiamento do serviço público de radiodifusão desde que este não afete as condições de trocas comerciais, nem a concorrência na Comunidade. O que não deixa de ser curioso nisto é que há uma clara demissão por parte

³⁸ Op. cit., p.5

³⁹ No documento, a Comissão apenas sublinha que a identificação das atividades incluídas nas atribuições de serviço público deve ser “tão exata quanto possível”. Só dessa forma será possível os operadores de serviços não públicos planearem as suas atividades e as autoridades nacionais dos Estados-Membros assegurar o controlo efetivo do seu cumprimento.

da Comissão da estratégia necessária e fundamental de construção da Cidadania europeia, assim como do papel técnico e científico orientador do cumprimento dessa sua “missão”, dando espaço para aquilo que Cádima designa de “gestão arbitrária”, «em muitas situações atentatória do interesse público e da própria construção europeia» (2007:71).

Outro dos paradoxos envolvendo as práticas do serviço público diz respeito à transparência da definição dos apoios estatais atribuídos às atividades de serviço público, e na separação clara das atividades não relacionadas com o serviço público. Do ponto de vista das receitas, o modelo da Comunicação esclarece que os operadores de radiodifusão devem apresentar as contas pormenorizadas e o montante de todos os rendimentos provenientes da realização de atividades de serviço público e não-público. O mesmo deve acontecer do lado da despesa. Ora, o paradoxo reside precisamente no nº56 do documento: «contrariamente à abordagem geralmente utilizada noutros setores públicos, os custos que são afetados na totalidade às atividades de serviço público, embora beneficiando também as atividades comerciais, não necessitam de ser divididos entre ambos e podem ser totalmente afetados ao serviço público».

Depois da transparência, surge a questão da proporcionalidade. Para que este critério seja cumprido é imperativo que os auxílios estatais atribuídos não ultrapassem os custos líquidos das funções – diretas ou indiretas – de serviço público. Mas, a Comissão alerta, «os auxílios estatais que permitem que um operador permaneça no mercado apesar dos seus prejuízos recorrentes, causam uma distorção significativa da concorrência, uma vez que conduzem a longo prazo a maiores ineficiências (...)». Ora, mais do que um paradoxo, o que aqui fica evidente é um deslindar da missão de serviço público do organismo de produção responsável por esse serviço (o operador, em última análise). Mas como cita Cádima: «é com o objetivo de favorecer ou de permitir a realização de missões de interesse geral que a autoridade pública pode impor obrigações específicas de serviço público a um organismo de produção do serviço»⁴⁰ (2007:68).

Em síntese, estas ambiguidades jurídico-política que resultam do quadro normativo europeu vêm de certa forma justificar uma “esquizofrenia” histórica dos serviços públicos de radiodifusão que após a abertura do mercado à concorrência privada entraram numa profunda crise de identidade e legitimidade.

⁴⁰ https://europe.eu.int/scadplus/glossary/public_service_pt.htm.

2. O Serviço Público na Era Digital: as crises de influência e de legitimidade

Na origem do sistema instalado na Europa e que permitiu a convivência no mercado de operadores públicos e privados, um conjunto de fatores políticos, sociais, culturais, económicos e tecnológicos acabou por incidir de forma bastante direta não apenas no modo como até aí o serviço público de televisão foi atuando, mas principalmente na forma como a sociedade o foi percecionando. A um período de “confiança e orgulho” (Blumer, Jay, 1993:11), sucedeu um tempo de controvérsia e de grande ceticismo: a multiplicação de serviços de programas temáticos e canais privados (alguns deles disponíveis 24 horas por dia) proporcionada pela difusão por cabo, por satélite e pela tecnologia digital e, conseqüentemente, a fragmentação das audiências anularam, em grande medida, o papel central dos operadores públicos nos *mass media*, de coesão social e de referência para toda a sociedade. Nascia então uma indisfarçável crise de legitimidade e identidade do SPT.

Se, por um lado, a evolução tecnológica trouxera novas possibilidades, criando a sensação de que o serviço público era cada vez mais desnecessário, por outro, a perda de audiências aliada a uma programação muito próxima da dos operadores privados, dava sinais evidentes de um serviço público cada vez mais desgastado e distante da sua missão original. E, particularmente, para este último fator há uma razão aparente: é que o processo de liberalização da atividade televisiva, encabeçado pelas instâncias europeias, não se veio a traduzir num aumento da diversidade da oferta, como admite Joaquim Fidalgo: «a tendência global orientou-se mais no sentido da uniformização e do mimetismo concorrencial» (Pinto, M. & Sousa, H., 2003), que naturalmente contribuiu para o enfraquecimento do papel das televisões públicas. Felisbela Lopes, citando Hugues Le Paige, sugere: «ao afrontar as estações privadas no seu próprio terreno, os canais públicos não só renunciam ao seu maior trunfo – o de serem a diferença – como se colocam numa situação de inferioridade, particularmente quando pretendem rivalizar ao nível do espetáculo puro» (1999: 57).

Ora, as novas possibilidades tecnológicas oferecidas pelo contexto da convergência tiveram grande impacto no papel do serviço público de televisão: particularmente, o *Electronic Programme Guide* (EPG) que veio preconizar importantes mudanças ao nível do comportamento dos telespectadores. Na prática, este novo instrumento permitiu a conversão do antigo consumidor passivo em programador. A facilidade em organizar uma grelha individualizada com base nos gostos e necessidades

peçoais (Nissen citado por Iosifidis, 2007: 11) aliada à desregulamentação no setor que acabara por alargar a influência a outras fontes de informação, contribuiu progressivamente para reduzir a importância da oferta sequencial, colocando os operadores numa posição cada vez mais difícil, em especial os canais públicos.

Os dados apresentados pelo relatório *The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age*⁴¹ ao Comité de Cultura, Juventude, Educação e Media do Parlamento Europeu, em 1996, confirmam bem essa tendência: em apenas uma década (1984-1994) o SPT registou uma quebra global no *share* de audiências de quase 40% – com o conjunto dos países da Comunidade a registarem um *share* de 82% em 1894 e 46% em 1994. A isto podemos ainda juntar o facto de os próprios operadores públicos terem perdido terreno no mercado audiovisual, conquistado pelos novos operadores de empresas multinacionais ou associados a grandes empresas de telecomunicações. Citado por Arons de Carvalho (2009), os dados do Anuário do Observador Europeu do Audiovisual são bastante perentórios quanto à perda de influência dos operadores públicos no ranking das empresas de radiodifusão com maior volume de negócios: em 1997, 9 empresas de serviço público de televisão encontravam-se entre as 50 maiores do mundo, com a alemã ARD a surgir em primeiro lugar, ocupando a 7ª posição; todavia, em 2006, já só 8, com a britânica BBC a ocupar a 12ª posição, conseguiram figurar entre as 50 maiores.

Estas transformações de ordem económica, com grande impacto nas receitas dos operadores públicos vieram acentuar uma outra tendência: a procura dos radiodifusores pela produção externa, que limitaria, fortemente, a identidade dos operadores nacionais e, em particular, da televisão pública. Já do lado da produção externa, os produtores independentes procuraram rentabilizar os seus investimentos através do desenvolvimento de formatos adequados a vários mercados plurinacionais, representando desta forma um séria ameaça à marca do serviço público com uma forte ligação à cultura nacional (Iosifidis, Petros 2007:36).

Paralelamente, a ficção nacional para a televisão e as longas-metragens de origem europeia continuavam a registar uma fraca presença. Na sequência destes padrões de programação, o III Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité

⁴¹ Tongue, Carole (1996), “The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age”. Relatório apresentado no Comité de Cultura, Juventude, Educação e Media do Parlamento Europeu, Estrasburgo.

Económico e Social sobre a aplicação da Diretiva 89/522/CE, alterada pela Diretiva 97/36/CE, chamou a atenção para o aumento do défice da comercialização de direitos televisivos com os Estados Unidos: «em 1998 um défice de cerca de 2.9 mil milhões de dólares norte-americanos (mais 14% em relação a 1997), num défice total do setor audiovisual avaliado em cerca de 6.6 mil milhões de dólares norte-americanos». E continuava: «uma parte significativa deste défice relacionava-se com a comercialização de longas-metragens, ficção para televisão e desenhos animados»⁴². Esta chamada de atenção da Comissão volitaria a ser reforçada no IV Relatório da Comissão: «a comercialização de direitos de televisão com os Estados Unidos continuou a deteriorar-se, tendo registado em 2000 um défice calculado em cerca de 4.1 mil milhões de euros (+17,5% relativamente a 1999).»⁴³

Além dos desafios ao funcionamento e à identidade que o contexto de convergência trouxe ao SPT, não podemos ignorar os problemas de financiamento que marcaram esta “crise tripla”⁴⁴, nas palavras de Yves Archille (citado por Raboy, 1996). Em causa estava: o aumento dos custos com a aquisição de novos equipamentos; a diminuição das receitas publicitárias, agora repartidas com os operadores comerciais ou limitadas por iniciativa dos governos; a inflação dos direitos das transmissões desportivas ou de alguns tipos de programação; e, por último, a quebra de audiência que retiraria legitimidade ao financiamento público, crescentemente contestado pelos operadores privados de “concorrência desleal”.

Sobre esta questão há ainda que sublinhar que ao contrário do que habitualmente podemos pensar, as questões do financiamento do serviço público não se resumem apenas à obtenção de verbas financeiras. A sua origem, a sua dimensão e as diversas modalidades por via das quais esses montantes são aplicados instituem-se como aspetos nucleares do modelo europeu do serviço públicos de televisão, isto para não falarmos da importância que esta questão do financiamento pode representar para a independência e o tipo de programação emitida pelos canais públicos.

Uma coisa é certa, defensores e adversários de um serviço público de televisão mais influente convergiam num ponto: para reforçar o papel do SPT era preciso uma

⁴² III Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação da Diretiva 89/522/CE, alterada pela Diretiva 97/36/CE, Bruxelas, 15.1.2001, COM(2001) 9 final.

⁴³ IV Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação da Diretiva 89/522/CE, alterada pela Diretiva 97/36/CE, Bruxelas, 6.1.2003 COM(2002) 778 final.

⁴⁴ Crise de financiamento; crise de identidade; e crise de funcionamento

grande mudança: isso implicaria (para os seus adeptos) uma adaptação rápida e eficiente ao novo contexto tecnológico, às novas formas de consumo televisivo e à internacionalização do setor.

CAPÍTULO II – O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO E A POLÍTICA EUROPEIA DE LIVRE CONCORRÊNCIA

1. Modalidades de Financiamento do Serviço Público e as Experiências Europeias

O serviço público de televisão que desde a década de 70 e até à década de 90 passaria por um complexo processo de perda de influência social, em virtude de um conjunto de alterações ao contexto televisivo, ganha de novo destaque. É, aliás, neste contexto de preparação para a transição digital que é apresentado um dos textos mais importantes relativo ao serviço público de radiodifusão – a Resolução do Conselho da União Europeia e dos Representantes dos Estados-Membros nele reunidos, a 25 de janeiro de 1999⁴⁵. No documento fica patente a “vontade unânime” dos Estados-Membros darem continuidade à missão do serviço público de radiodifusão, reconhecendo que o cumprimento das suas obrigações passará necessariamente por «continuar a beneficiar do progresso tecnológico» e ainda o compromisso de todos em «manter e aumentar a capacidade do serviço público de radiodifusão para oferecer ao público uma programação e serviços de qualidade, nomeadamente através do desenvolvimento e da diversificação das atividades na era digital».

Essa missão passará invariavelmente por um modelo de financiamento claro, robusto e transparente, capaz de acompanhar a evolução tecnológica, económica, social e cultural. Seja a taxa de televisão e a publicidade comercial, as subvenções públicas, as dotações de capital, a emissão de dívida pública, as operações de crédito, independentemente das formas de financiamento eleitas por cada Estado-Membro, a todos o Tratado CE reconhece o direito a definir e organizar o serviço público de acordo com os seus próprios valores e critérios, não devendo «afetar as condições das trocas comerciais nem a concorrência na Comunidade de um modo que contrarie o interesse comum, sem deixar de ter em conta a realização do mandato desse serviço público».

⁴⁵ Jornal Oficial nº C 030 de 05/02/1999 p. 0001

1.1.O Financiamento pela taxa de televisão

Na generalidade dos países europeus, os modelos de financiamento mistos são os mais comuns. Coadunando a taxa com as receitas comerciais, oriundas principalmente da publicidade, o modelo misto vai variando de forma substancial consoante o país e a percentagem que uma ou outras fontes de receita assumem no orçamento destes operadores. No entanto, a adoção deste tipo de sistema nunca foi isenta de polémicas, sendo o serviço público acusado, por diversas vezes, de receber privilégios e criar um ambiente de discriminação e concorrência desleal ou ainda, de ser beneficiado por um sistema de “duplo financiamento” (Ordóñez, 2004:314). Ora, a crise de legitimidade do serviço público veio colocar ainda mais pressão sobre esta tónica: a necessidade de atualização da taxa, por via dos novos desafios da tecnologia digital, tornava-se uma questão política e jurídica difícil de resolver, sobretudo por um largo segmento da população estar cada vez mais cético ao pagamento de um serviço de que diz usufruir menos ou do qual já não usufruía, simplesmente.

Mas a complexidade da aplicação da taxa não se fica por aqui. É que os custos relacionados com a cobrança da taxa são bastante avultados, podendo variar entre os 2 e os 15% da receita coletada, de acordo com os países europeus (Picard citado por Arons de Carvalho). Por exemplo, na Holanda, a agência responsável pela coleta da taxa – *Dienst Omroepbijdragen* (DOB), gerou uma despesa global de 272,2 milhões de euros entre 1996 e 2001 (Ordóñez, 2004:337). Ademais, a existência de formas significativas de evasão, devido à complexidade das regras de isenção para os mais pobres, acrescenta muitas vezes aos custos com a cobrança da taxa, custos judiciais. De acordo com os dados do relatório do *Departamento de Cultura, Media e Desporto* (DCMS) do Reino Unido, em 2013, foram registados no país 178.332 processos de evasão e destes, 11,5% transitaram para tribunal⁴⁶.

Se por um lado, este mecanismo confere maior estabilidade e segurança ao serviço público, por outro, pode configurar-se como uma indesejável forma de limitação da independência dos operadores, quando determinado pelo poder político. Já para não falarmos das dificuldades decorrentes da ausência de mecanismos de atualização automática da taxa e montantes fixados a médio prazo, que podem comprometer não

⁴⁶ DCMS (2015) TV Licence Fee Enforcement Review https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445212/166926_Perry_Review_Text-L-PB.pdf (consultado em 23 de maio de 2022)

apenas a autonomia como os planos estratégicos traçados pelos operadores. Aliás, perante estas dificuldades, vários países decidiram indexar a taxa à inflação, como foi o caso do Reino Unido, seguindo as indicações do relatório Peacock Committee (1986). Ou fixar o montante pelo período de quatro anos, como acontece na Holanda (Ordóñez, 2004:370).

No entanto, a questão que desde logo se impõe é: como é que a taxa é calculada? A fixação do montante exato não é uma tarefa nada fácil. A começar pela apreciação do conjunto de todas as outras receitas da empresa (além da taxa) para, em seguida, se proceder a um exercício de avaliação do montante necessário ao cumprimento das missões para as quais o serviço público está votado. Haverá, pois, que estabelecer uma previsão do montante das receitas – calculado em função das audiências expectáveis – e da resposta esperada do mercado publicitário, equação que naturalmente não estará isenta de uma certa carga política, conforme sugere Arons de Carvalho (2009): «a sua quantificação exata [da taxa] apenas pode ser realizada através da ponderação com uma indissociável carga política». Para o exercício da tarefa poderão ser contemplados critérios como: «uma percentagem do PIB a atribuir ao serviço público de televisão, a comparação com outros serviços públicos (nas áreas culturais, dos transportes, etc.), as verbas dos anos anteriores, a dimensão do país e da audiência potencial, o volume, a diversidade e a relevâncias dos serviços prestados pelo operador» (Carvalho, 2009).

Desde os anos 30 e 40 ficou mais ou menos convencionado na maioria dos países europeus que a taxa deveria ser paga como contrapartida da posse de um recetor de sinais de rádio e de televisão, presumindo-se que o seu proprietário seria um potencial ouvinte e/ou espectador do serviço público. E, embora, numa primeira fase, se tenha previsto que a cada lar corresponderia apenas um recetor, mais tarde, quando o acesso à televisão se generalizou, existindo mais do que um recetor por lar, vários países optaram por reduzir o pagamento à figura do lar. Atualmente, vários países partem do pressuposto que todos os lares estarão dotados de recetores, competindo a cada habitante declarar a sua inexistência a fim de obter uma isenção do pagamento da taxa.

1.2.A publicidade e outras formas de financiamento

A publicidade comercial, que durante as décadas de setenta e oitenta, sustentou a expansão económica das emissoras nacionais da Europa (antes mesmo da abertura da televisão à iniciativa privada), acabou por mostrar, no decorrer da década de seguinte, fortes fragilidades, não apenas pela sensibilidade às crises económicas, mas sobretudo

por transformações estruturais ao ambiente televisivo. Ora, o fim do monopólio dos operadores de serviço público que culminaria com a abertura do mercado à concorrência levantou novos problemas, designadamente em torno do acesso das emissoras públicas à publicidade. A começar pelas sucessivas queixas (de “concorrência desleal”) e protestos dos operadores comerciais e da sua organização representativa, a Associação das Televisões Comerciais Europeias, com o objetivo de relaxar a pressão sobre os mercados nacionais de publicidade.

De facto, a diminuição das audiências e a relativa dependência das receitas publicitárias, obrigaram as emissoras públicas a ter de tomar mais atenção aos gostos e preferências dos espectadores, gerando uma tendência – de que já aqui demos conta – de mimetização da programação face à grelha das emissoras privadas, difundido, portanto, programas mais populares, sobretudo durante o *prime time*. Por outro lado, a perda de eficácia das mensagens publicitárias no novo ambiente televisivo que permitiria aos espectadores, por via dos avanços tecnológicos, evitarem a publicidade nos intervalos, entre programas ou no seu interior, vinha aumentar ainda mais a pressão sobre os operadores privados, que reclamavam, em exclusivo, as receitas publicitárias.

Certo é que a partir de então assistiu-se a uma progressiva diminuição dos espaços publicitários nas emissoras públicas, alegadamente em nome de uma concorrência mais leal. Grã-Bretanha, Espanha, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia optaram por vedar completamente a publicidade comercial aos operadores de serviço público (EUB, 2018:48)⁴⁷. De destacar que, na Finlândia cerca de 15% das receitas do operador de serviço público derivam de uma taxa aplicada às receitas publicitárias dos operadores comerciais (Carvalho, 2009). Outros países impuseram limitações à difusão de publicidade comercial: uns apenas por hora de emissão – é o caso de França, Itália, Irlanda, Portugal, República Checa, Eslovénia, Lituânia, Hungria, Roménia; outros em determinados horários e dias da semana – o caso da Alemanha com interdição de publicidade aos domingos e feriados, e limitações no *prime time* em dias úteis, criando um teto máximo de 6% da quota do mercado publicitário; outros ainda estabeleceram limites à percentagem das receitas publicitárias no total de receitas orçamentadas pelo

⁴⁷ EUB (2018), *Funding of Public Service Media 2018: Produced By Media Intelligence Service (MIS) of the European Broadcasting Union*, dezembro de 2018.

operador – é exemplo, o operador belga da comunidade de língua francesa RTBF (Ordoñez, 2004: 363-496).

1.2.1. Os casos francês e espanhol

Particularmente, nesta matéria, os casos de França e Espanha são emblemáticos. Em 2009, o governo francês decidiu limitar parcialmente a publicidade aos principais canais da emissora pública. Desde então, os espaços publicitários ficam interditados durante o horário nobre, definido entre as 20h e às 6h. Este seria apenas a primeira fase de uma reforma mais profunda que tinha como objetivo remover definitivamente a publicidade da emissora pública. No entanto, as debilidades crescentes da situação financeira da *France Télévisions*, agravada pelos efeitos da recessão de 2008, obrigaram o Governo francês a abandonar as metas previstas para a segunda fase da reforma. Mais recentemente, em 2016, a França fez aprovar um Projeto de Lei que interdita a publicidade durante os programas infantis emitidos pela emissora pública, assim como num período de quinze minutos imediatamente antes e depois da transmissão desses programas. As mesmas regras aplicam-se aos serviços online da *France Télévisions*, em programas destinados a crianças menores de doze anos. A lei entraria em vigor no dia 1 de janeiro de 2018⁴⁸.

Neste contexto, é curioso perceber que apesar das fortes limitações de que acabamos de dar conta, as emissoras generalistas privadas – concorrentes diretas da *France Télévisions* – acabaram por não beneficiar da reforma. Ao contrário do que era expectável, os canais generalistas privados registaram uma perda de 5,3% nas receitas publicitárias entre 2008 a 2014. Paralelamente, o maior aumento fez-se sentir nas recitas publicitárias online que registaram um crescimento de 50,1% (2008-2014), ultrapassando as receitas totais de publicidade televisiva em 2014 (EBU, 2018). Em 2013, um relatório elaborado pelo deputado Marcel Rogemont e apresentado à Comissão dos Assuntos Culturais do parlamento francês dava conta que a reforma teria tido um custo público líquido de 746 milhões de euros no orçamento do Estado, entre 2009 e 2013.

Em 2010, o governo espanhol optaria por uma decisão mais radical: interditar a publicidade a todos os canais da emissora pública RTVE⁴⁹. De fora ficam as

⁴⁸ Lei n° 2016-1771 de 20 dezembro de 2016 relativa à supressão da publicidade comercial dos programas infantis da televisão pública

⁴⁹ Ver Lei 8/2009, de 28 de agosto, relativa ao financiamento da Rádio e Televisão Espanhola.

autopromoções, publicidade institucional, campanhas de carácter social ou conteúdos solidários. Com efeito, as empresas de publicidade passaram a direccionar os anúncios para as emissoras nacionais privadas, embora o maior ganho tenha sido registado entre os canais temáticos da *Televisão Digital Terrestre* (TDT) e canais de subscrição. No entanto, foram as plataformas online que registaram os maiores ganhos: as receitas publicitárias nos canais abertos diminuíram 30,4% entre 2008 e 2014, contra um aumento de 60,2% online registado em igual período (EBU, 2018).

1.2.2. A Publicidade e a política de livre concorrência

Desde a abertura do mercado televisivo à iniciativa privada que a diversidade de formas de financiamento dos operadores de serviço público suscitou grandes problemas relacionados com a política de livre concorrência no espaço comunitário. A atribuição direta de fundos públicos do orçamento do Estado, consoante as diversidades de cada país, acrescida da possibilidade de angariação de fundos comerciais, essencialmente provenientes das receitas publicitárias, provocou desde o início uma grande onda de contestações: as primeiras queixas contra uma emissora pública seriam apresentadas à Comissão pelas emissoras privadas espanholas Telecinco e Antena 3⁵⁰ (Kevin, 2008:88). A esta reclamação juntaram-se outras, designadamente de Itália, Portugal, Reino Unido e Alemanha, mas também da Irlanda, Áustria, Holanda, Noruega (Donders, 2013: 214). A Comissão teria pela frente uma grande desafio que, no imediato, gerou medos e esperanças: já que os operadores públicos temiam que uma intervenção mais profunda da Comissão pudesse limitar o mandato dos organismos de radiodifusão públicos, ou mesmo violar a soberania dos Estados-Membros no domínio da política cultural como é a radiodifusão; por outro lado, as emissoras privadas criaram grandes expectativas de que a Comissão acabaria com as práticas que estas últimas consideravam desleais num mercado único europeu que se queria competitivo (ACT et al., 2004: 591).

A Comissão adotou a sua primeira decisão em 7 de outubro de 1996 relativamente à primeira e segunda queixas apresentadas pela *Sociedade Independente de Comunicação – SIC*, em 1993 e 1996. Em causa estariam os métodos de financiamento da *Radiodifusão Portuguesa* (RTP) que, segundo a SIC, seriam incompatíveis com as regras do mercado

⁵⁰ Processo T-95/96, Gestelevision Telecinco SA/Comissão (1998). O caso ficaria marcado pelo facto de o Tribunal de Primeira Instância ter condenado a Comissão, em setembro de 1997, por esta não ter apresentado uma decisão na sequência das queixas apresentadas pela *Telecinco* e *Antena 3*. Em 3 de junho do mesmo ano, pela segunda vez, o Tribunal voltaria a repetir a condenação da Comissão num processo muito semelhante, mas agora relativamente à *France Télévisions 1 SA* (TF1/Comissão - Processo T-17/96).

comum, de acordo com o artigo 92.º (atualmente artigo 87.º, 9, do Tratado CE). A começar pelas subvenções concedidas pelo Estado português à RTP a fim de recompensar a empresa pelas obrigações de serviço público em 1992 e 1993. Mais tarde, a SIC voltaria a juntar novos elementos à denúncia enviada à Comissão: «o reescalonamento da dívida à Segurança Social, uma isenção do pagamento dos juros de mora, a aquisição por parte do Estado, por um preço alegadamente inflacionado; a aceitação pela empresa proprietária da rede de atrasos no pagamento das taxas devidas pela RTP pela sua utilização; e, em abril de 1994, o pagamento de uma indemnização compensatória referente a esse ano» (Carvalho, 2009).

Na sequência disso, a Comissão deu início a um procedimento formal de investigação sobre as chamadas medidas de financiamento *ad hoc* em França⁵¹, Itália⁵² e Portugal. Relativamente ao caso português, a decisão da Comissão⁵³ consideraria que a indemnização compensatória recebida pela RTP em 1992 e 1993 não constituía um auxílio estatal irregular, ao abrigo do direito europeu, uma vez que se limitava a recompensar a empresa pelos custos reais da missão de serviço público assumida pela RTP. Mais, no mesmo documento, a Comissão reconhece que a decisão foi facilitada pelo facto de a RTP apresentar «um mandato de serviço público extremamente claro e um sistema de contabilidade analítica transparente»⁵⁴. No entanto, o Tribunal de Primeira Instância acabaria por, em 2000, anular uma parte desta decisão da Comissão relativa às indemnizações compensatórias, à isenção as taxas de registo, aos atrasos de pagamento da taxa anual pela utilização da rede de teledifusão e ao reescalonamento da dívida à Segurança Social com renúncia aos juros de mora. De fora da anulação ficaria o preço da compra da rede de teledifusão e o regime de auxílios ao investimento referido no artigo 14.º do Contrato de Concessão de 2003. Relativamente aos outros casos, francês e italiano, a Comissão chegaria a uma conclusão semelhante: em ambos os casos, não havia indícios de sobrecompensação e, portanto, as medidas adotadas pelos governos dos respetivos países em causa não eram compatíveis com o Tratado CE⁵⁵. As emissoras francesa e portuguesa que haviam apresentado as queixas voltariam a recorrer da decisão.

⁵¹ IP 99/331

⁵² IP 99/532

⁵³ Processo NN 141/95; JO C 67 de 4.3.1997.

⁵⁴ XXIX Relatório sobre a política de concorrência – SEC(2000) 720 final, p.115

⁵⁵ RAI: OJ 2004 L 119, página 1 – RAI *ad hoc financing decision*; France 2 e France 3: OJ 2004 L 361, página 21 – France 2 and France 3 *ad hoc financing decisions*.

Em 1996, a SIC voltaria a apresentar uma segunda denúncia, alegando mais uma vez que as subvenções públicas que a RTP terá recebido entre 1994 e 1996 eram incompatíveis com as regras do mercado comum e queixava-se de novos auxílios: «aumento de capital de 5,4 milhões de contos em 1994, a emissão de obrigações acompanhada de uma garantia estatal, protocolo de apoio ao cinema e plano de reestruturação para o período 1996-2000»⁵⁶. Relativamente à denúncia, os serviços da Comissão informaram a SIC, em 1997, de que não haviam prosseguido com a investigação relativamente aos elementos apresentados na queixa, não tendo, no entanto, tomado qualquer decisão formal.

Os processos relativos ao conjunto de medidas de financiamento *ad hoc* à RTP só conheceriam um desfecho em outubro de 2003, depois da decisão da Comissão mostrar que os montantes aplicados à empresa não conduziram a qualquer sobrecompensação⁵⁷. Em 25 de junho de 2008, o Tribunal de Primeira Instância voltaria a anular parcialmente a decisão, alegando falta de fundamentação. Por sua vez, o processo relativo às indemnizações compensatórias de 1994 e 1996, que constavam da segunda queixa apresentada pela SIC, seria encerrado em 2006, sendo a decisão da Comissão favorável às autoridades portuguesas. Numa Carta enviada ao Ministro português dos Negócios Estrangeiros, Diogo Freitas do Amaral, a Comissão informou que de acordo com os princípios de proporcionalidade e transparência que regem o sistema de financiamento, conclui que o sistema de indemnizações compensatórias atribuídas pelos Estado português à RTP era compatível com as normas do mercado comum.

Ora, esta controvérsia gerada pela alegada concorrência desleal entre os operadores públicos e privados obrigou as principais instâncias europeias a tomarem medidas concretas sobre esta matéria. Neste sentido, seguiram-se um conjunto de documentos importantes: a começar pela Conferência de Praga, em dezembro de 1994, na qual ficou patente a necessidade de se assegurar formas de financiamento seguras e adequadas ao desenvolvimento do serviço público sem comprometer a missão à qual está votado; o Protocolo nº30 anexo ao Tratado de Amesterdão, cujo objetivo consistia na regulação da contravertida forma de financiamento das empresas de serviço público,

⁵⁶ OJ nº C 085 de 09/04/2002 p. 0009 – 0025; Auxílios estatais — Portugal — Auxílio C 85/2001 (ex NN 133/B/01, NN 85/B/2001 e NN 94/B/99) — Financiamento público à RTP — Convite para apresentação de observações, nos termos do nº 2 do artigo 88.º do Tratado CE (Texto relevante para efeitos do EEE)

⁵⁷ Decisão da Comissão de 15/10/2003 relativa a medidas pontuais aplicada a Portugal a favor da RTP, Jornal Oficial da União Europeia, 6/6/2005, L 142/1 a 25.

inscrevendo, pela primeira vez, esta matéria num instrumento jurídico da União Europeia; a Resolução do Conselho de janeiro de 1999⁵⁸, que, no essencial, reafirmaria o que vinha inscrito no Protocolo do Tratado; a comunicação da Comissão, em setembro de 2002, onde afirma não existir nenhuma objeção ao regime dual de financiamento das empresas de serviço público e que viria a concretizar-se no ano seguinte através de uma decisão da Comissão *relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão*, publicada em 15 de novembro de 2001, no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, na qual é referido no ponto 6 que «o serviço público no sector da radiodifusão, apesar de ter uma nítida importância económica, não é compatível ao serviço público em qualquer outro sector da economia», estabelecendo no documento dois critérios orientadores da doutrina do financiamento do serviço público de radiodifusão: o critério de proporcionalidade e o critério de transparência⁵⁹.

2. O Caso Português

Em Portugal, o financiamento do serviço público de televisão é assegurado pelo Estado através da Contribuição para o Audiovisual (CAV)⁶⁰, à qual se somam as verbas provenientes das receitas de publicidade e outras receitas comerciais como os proveitos da distribuição de sinal e a venda de produtos próprios.⁶¹ Sendo a concessão do serviço público atribuída à Rádio e Televisão de Portugal, S.A (RTP), essas verbas, são geridas por aquela sociedade⁶². No entanto, nos termos da lei que aprovou os modelos de financiamento dos serviços público de rádio e televisão, as receitas de publicidade «devem ficar preferencialmente afetadas ao serviço da dívida e, posteriormente, a novos investimentos ou a constituição de reservas»⁶³, sendo que a publicidade comercial não

⁵⁸ Resolução nº1999/C 30/01

⁵⁹ Aliás, estes critérios basear-se-iam no relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Política Audiovisual, de 1998, onde são elencados um conjunto de princípios sobre os quais o financiamento da radiodifusão pública deveria basear-se: 1) o financiamento da radiodifusão pública deveria respeitar o princípio da proporcionalidade, não ultrapassando o estritamente necessário para cumprir o mandato de serviço público e a fim de que este seja prestado em condições de total transparência; 2) o recurso ao financiamento público deveria ser usado exclusivamente para as empresas cumprirem a missão de serviço público; 3) sempre que uma dada emissora de serviço público receber financiamento de outras fontes que não o setor público para o cumprimento da sua missão de serviço público, e esta emissora estiver envolvida em atividades puramente comerciais (isto é, que vão além daquelas definidas pela missão de serviço público), deve manter as contas separadas; 4) as atividades públicas deveriam ser financiadas essencialmente por fontes públicas. O uso de publicidade deve permanecer secundário.

⁶⁰ A Contribuição para o Audiovisual foi criada pela Lei nº30/2003, de 22 de agosto, no Governo liderado por Durão Barroso, e alterada pelo Decreto-Lei nº169/2005, de 3 de outubro.

⁶¹ Cláusula 27ª (Financiamento do Serviço Público) do Contrato de Concessão.

⁶² Artigos 1.º e 2.º, da Lei n.º 39/2014, de 09/07.

⁶³ Artigo 1.º da Lei n.º 30/2003, alterado pelo artigo 167.º da Lei n.º 83-C/2013 - Diário da República n.º 253/2013, 1º Suplemento, Série I de 2013-12-31, em vigor desde 2014-01-01

poderá ultrapassar os 6 minutos por hora de programação na RTP1 e está vedada ao segundo canal (RTP2), conforme estabelecido na cláusula 23.^a, nº1 e 2, do Contrato de Concessão da RTP, respetivamente.

Ao longo das duas últimas décadas, especialmente a partir do *Acordo de Reestruturação Financeira* (ARF) da RTP, em 2003, que se tem alargado o debate em torno do modelo de financiamento da empresa (Cádima 2002; Carvalho 2009; Torres; 2011). De facto, nesta matéria, o histórico é bastante longo: começando pelo modelo de financiamento do serviço público que marcaria a época do monopólio, entre o início das emissões da RTP, em 1957, e o fim da taxa da televisão, em 1991; passando pela crise de financiamento da década de 90 provocada, entre outros fatores, pela fragmentação das audiências e do mercado publicitário, resultando num subfinanciamento crónico da empresa; até à definição de um novo modelo de recuperação financeira, em 2003. Estas três fases (Carvalho, 2009) ficariam assim marcadas por uma profunda ausência de consensos na classe política sobre o modelo e o papel do serviço público de televisão.

Desde 1962 e até 1973 que o modelo de financiamento da emissora pública portuguesa, alicerçado sobretudo nas receitas provenientes da taxa de televisão e da publicidade, produziu resultados bastante animadores, resultando num período de incontestável saúde financeira. No entanto, os tempos conturbados subsequentes ao 25 de abril modificariam esta situação, iniciando-se um período de quase dez anos, no qual a RTP apenas apresentaria lucros em 1980 e 1981. Na origem estava o aumento das despesas com pessoal (que rondaria nesta altura os 50%) a par dos elevados níveis de inflação insuficientemente compensados pelas receitas da taxa da televisão, assim como a crise no mercado publicitário (provocada pela retração do crescimento económico), o aumento dos custos de programação, e a instabilidade vivida dentro da própria empresa – entre 1974 e março de 1978 podem contabilizar-se 10 conselhos de gerência diferentes.

De facto, a ausência de coragem política para aumentar o valor da taxa face à crescente inflação implicaria o início de uma era de recurso aos fundos públicos, designadamente às subvenções públicas e aumentos de capital, inaugurada por uma operação de crédito de 30 mil contos, em 1976⁶⁴. No entanto, o financiamento público não evitou que a RTP passasse por duas fases bastante difíceis com resultados negativos – entre 1975 e 1979 e entre 1982 e 1985. Os problemas eram múltiplos: o rápido aumento

⁶⁴ Ver Resolução do Conselho de Ministros – DR de 7 de junho de 1976

dos custos com o pessoal, ocorridos a partir de 1974, que marcaria sobretudo a primeira fase, mas também a crise económica no mercado da publicidade, o aumento dos custos da empresa (com o alargamento do horário de programação) e ainda os sucessivos atrasos na entrega dos fundos públicos. Aliás, os relatórios de contas da empresa relativos aos anos de 1978, 1980, 1982 e 1984 mencionam precisamente essa questão (Carvalho, 2019).

A situação financeira da RTP voltaria a apresentar resultados positivos, em 1986 e 1987, coincidindo com a integração de Portugal na Comunidade Europeia. Esta altura ficaria ainda marcada pelo fim do monopólio no setor televisivo, a revisão constitucional de 1989 e o desenvolvimento da televisão por satélite que permitiu o acesso a novos canais. Fatores que claramente contribuíram para que, em 1990, fosse aprovada a lei que permitia a entrada de operadores privados no mercado televisivo português (Lourenço, 2008).

Em 1991, de acordo com o Decreto-Lei nº 53/91, é definitivamente abolida a taxa de televisão (Costa, 1997:107). E razões não faltavam: para além da abertura do mercado da televisão à iniciativa privada, da impopularidade e do descrédito político a que foi votada, sobretudo nos últimos anos (veja-se, por exemplo, que em 1980 representava 44% do total dos proveitos da empresa e, em 1990, apenas 18% (Carvalho, 2009)), a sua extinção tornou-se um trunfo político, tendo em conta que o momento coincidia com as eleições legislativas do governo de Cavaco Silva que o reconduziriam a um segundo mandato. Mas, curiosamente, o problema não estava na abolição da taxa, até porque, como dizíamos, a receita rondaria apenas os 18%. A questão prendia-se precisamente com a inconstância das outras formas de financiamento da empresa, nomeadamente os fundos públicos cada vez menores e nem sempre recebidos no momento previsto. Com efeito, o financiamento da emissora pública ficaria dependente das indemnizações compensatórias e das receitas da publicidade.

Traçado este cenário era previsível a situação financeira que a RTP atravessaria daí em diante. Mas como se isso não fosse suficiente, a entrada em cena das duas operadoras privadas, SIC e TVI, adensou o problema de financiamento da emissora pública, sobretudo porque, pela primeira vez, passariam a partilhar o mercado da publicidade. Sem aumento das verbas públicas que permitiriam à empresa promover novos serviços, contrariando a progressiva quebra das audiências, a situação financeira da empresa revelou-se desastrosa. Para adensar o problema só mesmo o recurso a

empréstimos para dar resposta aos contínuos déficits e, naturalmente, o pagamento de juros relativos ao serviço da dívida.

Reunindo os dados financeiros da empresa, Alberto Arons de Carvalho (2009), mostra a espiral de crescente endividamento em que a RTP se encontrava: «no final de 1993, o total da dívida financeira ascenderia já a cerca de 22,4 milhões de contos (cerca de 112 milhões de euros), implicando encargos financeiros líquidos anuais de perto de 3 milhões (cerca de 15 milhões de euros). Em 2000, o total da dívida financeira atingiria cerca de 770 milhões de euros e o serviço da dívida de mais de 39 milhões de contos. Em 2003, a RTP tinha um passivo bancário de 203,9 milhões de contos (mais de mil milhões de euros) e um passivo total de 281,3 milhões de contos (cerca de mil e trinta e sete milhões de euros)».

De 1991 a 2003, o endividamento da RTP não cessou de crescer fruto dos resultados negativos apresentados durante todos os anos deste período, apesar de o Estado tentar, através de medidas avulsas, para além dos fundos públicos, sanar o problema (o esforço financeiro do Estado alcançou 1 037, 21 milhões de euros (cerca de 200 milhões de contos) (Carvalho, 2009)). Durante esse período, quer o Estado, quer os sucessivos conselhos de administração procuraram apresentar garantias e soluções para os problemas financeiros da empresa. Sucederam-se, a partir de 1994, vários planos de reestruturação⁶⁵

⁶⁵ Desde 1994, foram elaborados diversos planos de reestruturação da empresa (ver Relatório de auditoria n.º 08/2002 - 2ª secção) com o objetivo racionalizar e reduzir os custos da “máquina operativa” da empresa, a criação de um novo modelo de gestão e execução do saneamento financeiro da empresa. O plano de reestruturação encomendado à consultora McKinsey ficaria entre os mais conhecidos e chegaria mesmo a ser proposto pelo conselho de administração da RTP ao Governo, em 1995. No entanto, a proposta não seria aceite pelo facto de o Governo considerar que a sua adoção implicaria esforços financeiros incomportáveis. Mais tarde, o *Plano de Reestruturação 1996-2000* apresentado pelo Conselho de Administração à tutela propunha a celebração de um novo contrato de concessão – como viria a ser feito – e no qual constava o recurso às indemnizações compensatória para financiamento obrigações de serviço público da RTP1 e RTP2. Além disso, propunha também uma redução do número de trabalhadores, a mais uma vez, a execução do saneamento financeiro através de aumentos de capital e consolidação da dívida da RTP, entre outras medidas. Certo é que a mudança de conselho de administração, no final de outro de 1998, levariam os novos responsáveis a elaborar um Plano Estratégico (2000-2004) para a empresa. A novidade desta nova proposta seria a criação de uma *holding* constituída por capitais exclusivamente públicos onde se encaixariam todas as atividades inerentes à prestação de serviço público, à qual competiria executar o saneamento financeiro da RTP através da assunção da dívida estrutural. Esta proposta não seria, porém, aprovada pelo Ministro da tutela, Armando Vara (Carvalho, 2009). E alternativa, o Governo criaria, em 2000, a Portugal Global (*holding* do Estado), incluindo para além das empresas do universo da RTP, as participações detidas pelo Estado relativas à RDP e Lusa. No entanto, a avaliação do Tribunal de Contas (2002) concluía que a *holding* não tinha trazido contributos à resolução dos problemas da RTP, nomeadamente no que diz respeito ao saneamento financeiro da empresa. E acrescentava: «Esta holding do Estado (...) não desenvolveu, praticamente, atividade, o que não obstou a que acumulasse prejuízos de cerca de 155,1 milhares de contos – 773,6 milhares de Euros», concluindo que «à luz do que precede, não pode deixar de se questionar a necessidade da criação e a manutenção desta nova *holding* do Estado». Desde

encomendados a empresas de consultoria (McKinsey, em 1994; Santander Investment, em 2000), embora nenhum tenha sido implementado devido à frequente substituição de responsáveis tanto nos conselhos de administração como na tutela política.

A juntar-se a este problema, a RTP passaria por uma crescente crise de legitimidade. E razões não faltavam: com uma situação financeira incontrolável, críticas contundentes relativas à sua gestão, acusada de ser fortemente governamentalizada, uma programação em tudo semelhante à da concorrência e, para além disso, um forte sentimento de simpatia que as emissoras privadas reuniam entre o público, conduziram inevitavelmente os contribuintes a questionar as formas de financiamento público da empresa. Aliás, nesta altura, o rumo do serviço público de televisão serviria de tema a vários debates e disputas partidárias. O PSD chegou mesmo a propor a privatização total da RTP, em 1998 e 2000, propondo, mais tarde, apenas a privatização da RTP1⁶⁶ (Carvalho, 2009). Mais, esse seria um dos principais temas a marcar o processo eleitoral de 2002 que terminou com a vitória da coligação PSD e CDS-PP, colocando termo ao então governo minoritário do PS.

Pode ler-se no programa eleitoral do PSD dessa altura a hipótese de amputação do serviço público das suas componentes mais culturais, ou seja, a antena 2 e a RTP2. Seria o Primeiro-Ministro, Durão Barroso, a moderar essa posição: a antena 2 manter-se-ia e para a RTP2 seria adotado um modelo híbrido, retirando-a do Contrato de Concessão geral. Com efeito, o segundo canal permaneceria ao abrigo de uma concessão especial durante oito anos (sob gestão pública) até que fosse entregue a uma denominada entidade representativa da sociedade civil (Silva et. al. 2013: 186).

2.1.O novo modelo de financiamento: de 2003 em diante

O novo modelo de financiamento da RTP, decorrente da aprovação do acervo legislativo de 2003 – onde destacamos a Lei nº30/2003 que aprova o financiamento do serviço público de radiodifusão, a Lei da Televisão e o *Acordo de Reestruturação Financeira* (ARF) – parecia trazer uma nova luz de esperança. O modelo seria fundado com base em quatro pilares: indemnizações compensatórias atribuídas por um período de quatro anos (2004-2007) (2008-2011); dotações de capital; contribuição para o

1994 até 2004 os custos de todos estes trabalhos de consultoria ascenderam a cerca de 600 milhares de contos (3 milhões de euros).

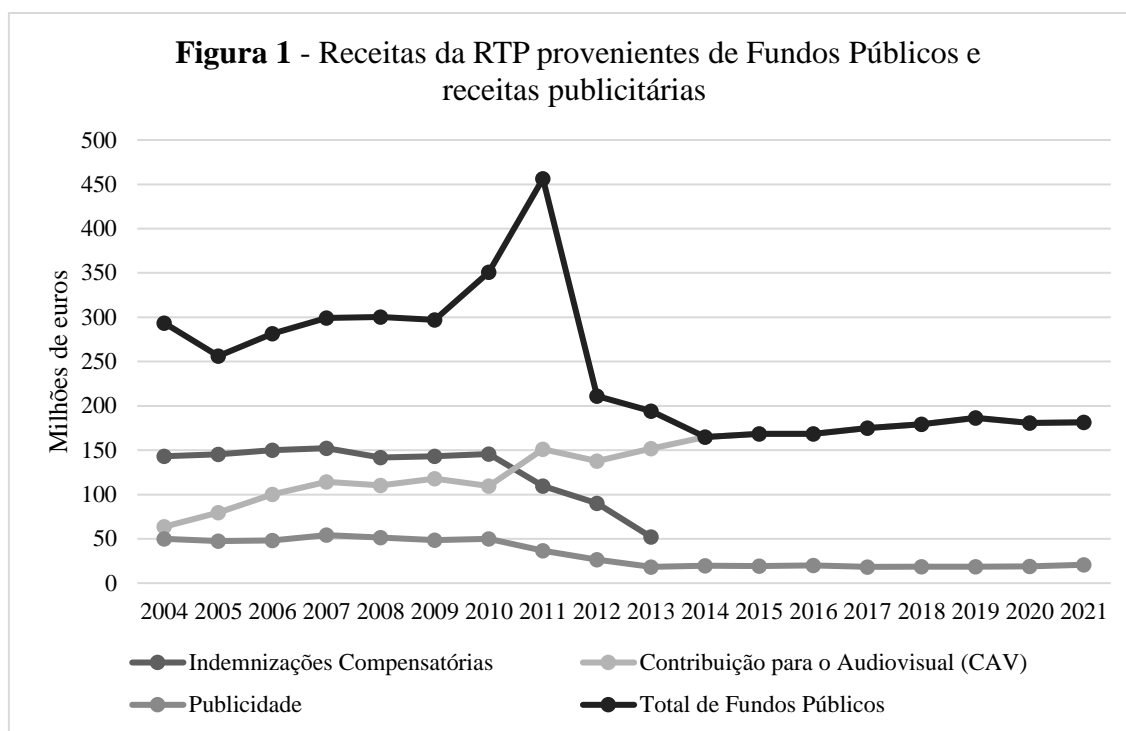
⁶⁶ Projetos de lei n.º 519/VII e 178/VIII. Os dois projetos não recolheram apoio de nenhum outro grupo parlamentar na Assembleia da República.

audiovisual CAV (que corresponderia à antiga taxa de televisão) e receitas comerciais da publicidade – limitada agora a seis minutos por hora – apenas para efeitos de amortização da dívida consolidada.

Aprovado em 22 de setembro de 2003 e válido por um período de 16 anos, o ARF veio assegurar os meios financeiros necessários não só ao financiamento da exploração corrente da RTP, como à consolidação do balanço exigida pelas dívidas acumuladas da empresa. Do Acordo fazia parte: custos limitados; proveitos assegurados; função financeira controlada (quando as receitas de publicidade ficassem aquém do estimado, os custos a orçamentar para o ano seguinte deveriam ser deduzidos do montante correspondente ao diferencial verificado); e, proibição de endividamento adicional.

No que diz respeito às indemnizações compensatórias, definidas pelo Estado Português, através do Orçamento do Estado, estas destinaram-se a compensar o operador público pelos custos decorrentes das obrigações de serviço público, ao abrigo dos critérios e regras definidos pela Lei n.º 30/2003, pelo Contrato de Concessão de 2003 (cláusula 15.º) e, mais tarde, pelo *Acordo Complementar* referente ao quadriénio (2008-2011) anexo ao Contrato de Concessão de 2008. No entanto, a desfavorável situação económica e financeira vivida em Portugal (e na Europa, de resto), gerou grande instabilidade e turbulência nas contas e receitas da empresa. A começar pelos cortes recebidos nos apoios do Estado a partir de 2010. Por exemplo, em 2013, a RTP recebeu do Estado menos 38 milhões de euros do que em 2012. A principal razão seria a queda de 42% do montante da indemnização compensatória atribuída em 2013, tendo sido reduzida de 90 milhões de euros para 52 milhões de euros. Os efeitos da recessão de 2008 e do período de austeridade subsequente também se fizeram sentir ao nível do mercado da publicidade, provocando um grande impacto ao nível das receitas comerciais da RTP, com uma diminuição de 31% em 2012 (Figura 1). A somar a tudo isto, a queda das audiências da RTP1 e RTP2 em mais de 8% no mesmo ano (a RTP1 foi o canal que registou a maior diminuição, 7,4%⁶⁷), perdendo assim a liderança no mercado ao fim de seis anos consecutivos.

⁶⁷ *Relatório de sustentabilidade 2012*, RTP https://media.rtp.pt/empresa/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/RS_RTP_FINAL.pdf



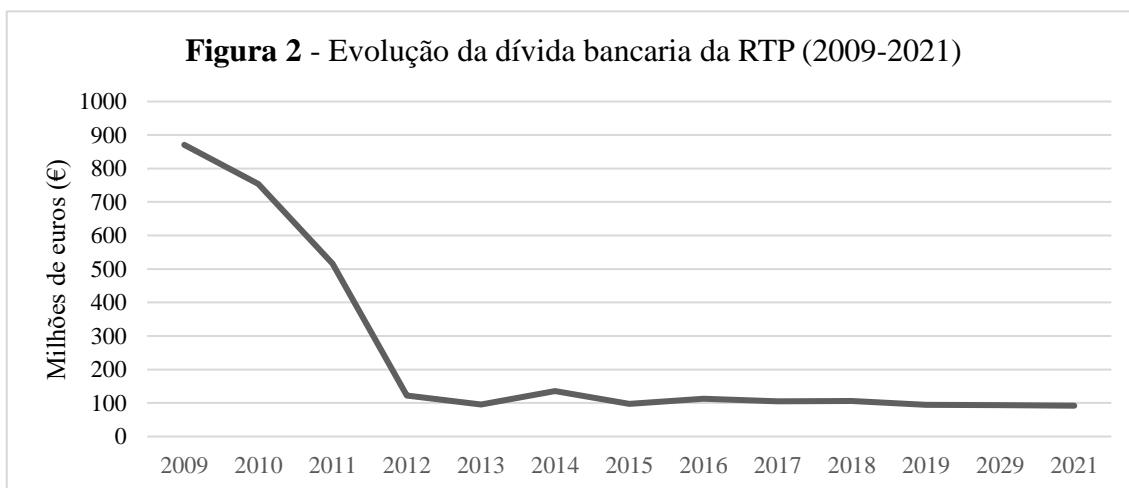
Fonte: Relatórios e Contas (2004-2021). *Elaboração própria.*

Além disso, o défice acumulado de 79,5 milhões de euros em dois anos (2010 e 2011), deixava a empresa numa situação de enorme fragilidade, ao ponto de o Conselho de Opinião, no Parecer de 2011⁶⁸, reconhecer a posição difícil da empresa e alertar para os riscos de “subsistência da RTP” e da crise que os resultados poderiam provocar no seio da opinião pública. Disso mesmo dava conta o então Presidente da RTP, Alberto da Ponte, quando no texto de abertura do Relatório de Sustentabilidade de 2012 refere que «as notícias que sistematicamente, ao longo do ano, foram sendo publicadas na comunicação social, agravaram este cenário [da empresa] e mais não visaram que atingir a credibilidade do serviço público de media». Já o Conselho de Opinião apontava dois principais responsáveis, o acionista Estado «que, pretendendo alterar o quadro de referência anterior, não tomou a iniciativa de o estabilizar adequadamente pela via legislativa apropriada, optando pela tentativa de criação de um facto consumado, o que vem gerando enorme instabilidade e insegurança na Empresa»; e, o próprio Conselho de Administração, lamentando que «perante o desaparecimento do mencionado Quadro de Referência e a total subversão dos princípios subjacentes ao anterior *Acordo de Recuperação Financeira*, [a Administração] não tenha ainda avançado para a

⁶⁸ Parecer ao Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público da RTP, S.A., relativo ao ano de 2011, da Comissão de Opinião, de 2 de julho de 2012.

apresentação de uma proposta concreta de Revisão do Acordo que, enquadrando as novas circunstâncias, assegure o normal financiamento do Serviço Público» (2011: p.5-6).

No Parecer ao Relatório de Contas de 2012, o Conselho de Opinião volta a sublinhar a questão do défice da empresa, destacando a redução do Proveitos Correntes, na ordem dos 47 milhões de euros, apenas compensado pela contenção de custos de pessoal (cerca de 30 milhões de euros, em parte, devido aos cortes nos pagamentos do subsídio de férias e do 13.º mês) e a redução dos custos de grelha e de fornecimentos e de serviços externos «com reflexo natural na qualidade do serviço público prestado». E acrescenta «a não ser encontrada uma solução para o défice: ou continuará a degradar-se a qualidade da grelha ou a empresa retomará a senda do endividamento a que tinha conseguido pôr termo desde 2004»⁶⁹. De facto, no que diz respeito aos custos de grelha, 2012 registou mínimos históricos, com 68,5 milhões de euros, o montante mais baixo das duas últimas décadas, representando uma queda significativa de 28% relativamente aos valores do ano anterior. Já o endividamento bancário da RTP fixou-se nos 122,1 milhões de euro (Figura 2), menos 394,3 milhões, em parte, devido ao anúncio do pagamento antecipado por parte do Governo de cerca de 250 milhões de euros da dívida da empresa que terá resultado, de acordo com o então ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares, com a tutela da comunicação social, Miguel Relvas, da renegociação de empréstimos⁷⁰.



Fonte: Relatórios e Contas RTP (2009 a 2021). *Elaboração própria.*

⁷⁰ RTP Notícias. 2011. *Estado vai pagar 225 milhões de euros da dívida da RTP*, de 20 de agosto. Página consultada a 20 de agosto de 2021, <https://www.rtp.pt/noticias/politica/estado-vai-pagar-225-milhoes-de-euros-da-divida-da-rtp_n474078>

Aliás, foi com grande apreensão que o Conselho de Opinião apreciou o Plano de Atividades de 2013, referindo-se ao preocupante saldo negativo do Serviço Público, cerca de 13,6 milhões de euros, «dado não haver Fundos Públicos suficientes para cobrir o Total de Gastos e Perdas»⁷¹. A redução do valor da indemnização compensatória era apontada como o principal fator responsável pelos resultados, prevendo o Conselho um cenário ainda mais difícil para 2013, tendo em conta que se previa há altura um valor inferior – que, na verdade, viria a efetivar-se, 42,3 milhões de euros (Figura 1).

2.1.1. O Fim das Indemnizações Compensatórias

Depois de sucessivos cortes no valor das indemnizações compensatórias atribuídas à RTP (desde 2010), no que toca a esta questão, o ano de 2012 seria marcado pelo anúncio de que a empresa deixaria de receber este tipo de subvenções públicas com efeitos práticos a partir de 2013. O anúncio seria feito no Parlamento pelo então ministro da tutela, Miguel Relvas, durante a comissão de Orçamento e Finanças, no âmbito da discussão do Orçamento para 2013, em 13 de novembro de 2012. A Contribuição para o Audiovisual passaria assim a ser o único apoio público responsável por custear as obrigações de serviço público da RTP.

Apesar do fim da indemnização compensatória, o preço da CAV, há altura fixado em 2,25 euros, acabaria por se manter inalterado para o ano 2013, depois da atualização em 2011 (correspondendo a um aumento de 30%, de 1,74 euros para 2,25 euros – Figura 3). Ainda assim, a RTP viu a receita proveniente da taxa aumentar, uma vez que, por despacho, o Governo cortou para metade o valor que os comercializadores de eletricidade recebiam até 2011, de 0,066 euros. Ora, sem aumentar o valor da taxa, a RTP assistiu ao crescimento da receita em 0,033 euros por cliente de eletricidade.

Em resposta à difícil situação que a RTP atravessava, e na tentativa de compensar o fim das indemnizações, em março de 2013, Miguel Relvas, apresentou um novo plano de reestruturação da empresa, *Plano de Desenvolvimento e Redimensionamento* (PDR), que procurou sobretudo reduzir a despesa, estabelecendo como principal meta uma redução de 28% dos gastos com funcionários até 2014. Reduções de salários e rescisões amigáveis foram as medidas apresentadas para cumprir os objetivos do Plano – o que na

⁷¹ Parecer sobre a 2.ª versão do Plano de Atividades e Orçamento (POA) da RTP, S.A. para o ano de 2013, de 4 de julho, Conselho de Opinião.

prática representaria uma poupança de 21 milhões de euros⁷². No entanto, o documento seria rejeitado pela Comissão de Trabalhadores que para além de contestar o facto de não ter sido ouvida durante a redação do documento, considerou-o “ilegal”: «[o Plano] recusa deliberadamente a redefinição do serviço público, necessária para redefinir os seus custos e avançar para o novo quadro de financiamento, e entrega à administração da RTP a competência de limitar o valor associado à prestação do serviço público»⁷³.

Também o Conselho de Opinião apontou fortes críticas ao Plano, a começar por uma questão fundamental que, segundo o Parecer, não vinha clarificada no documento: «o papel do Estado e as respetivas obrigações relativamente à RTP», acrescentando que sem essa definição clara o «PDR não passa de um conjunto de intenções». No Parecer, o Conselho vê ainda como oportunas as preocupações manifestadas pelo Plano relativamente à necessidade de ponderar a revisão do montante da CAV, considerando que as condições apenas estarão reunidas quando a RTP se afirmar como uma “alternativa sólida e credível”, «de modo a que os cidadãos compreendam e aceitem pagar o serviço público, como acontece com os demais concidadãos europeus»⁷⁴.

O valor da CAV acabaria por aumentar 40 cêntimos, em 2014, passando assim de 2,25 euros para 2,65 euros mensais. Os consumidores cujo consumo anual fique abaixo dos 400Kwh ficaram isentos do pagamento⁷⁵. Para além disso, a Lei contemplou outras exceções nomeadamente aos beneficiários do complemento solidário para idosos, beneficiários do rendimento social de inserção, beneficiários do subsídio social de desemprego, beneficiários do 1.º escalão do abono de família, beneficiários da pensão social de invalidez, cujo valor da contribuição para estes consumidores ficou fixado em 1 euro. Isentos da taxa ficaram os contadores de eletricidade dedicados exclusivamente à produção agrícola e pecuária: «a contribuição (...) não incide sobre a eletricidade

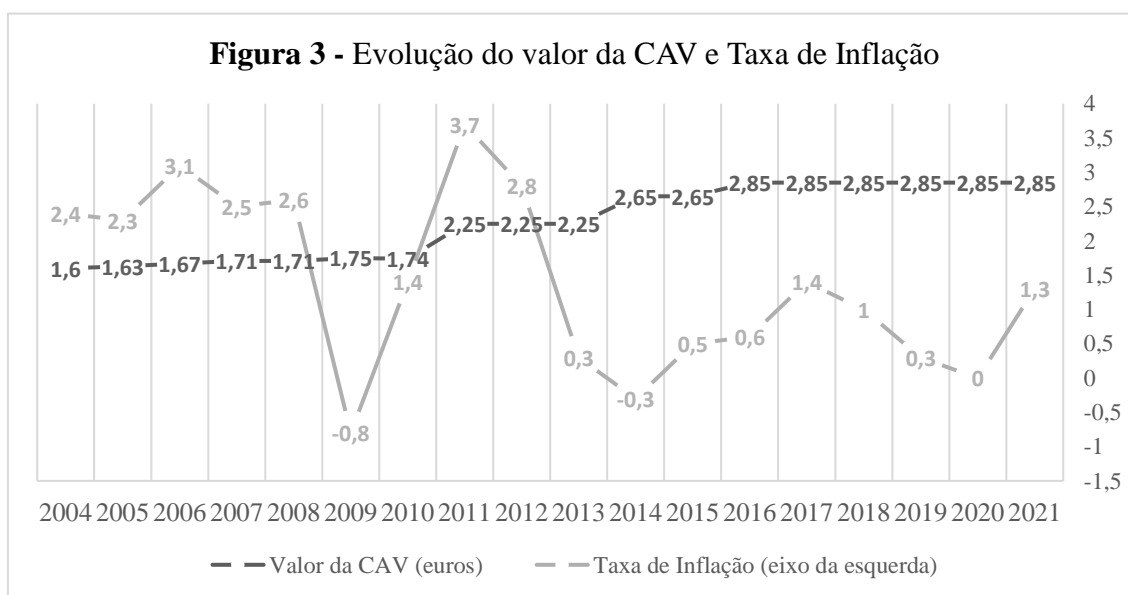
⁷² Segundo o Parecer do Conselho de Opinião sobre o Relatório e Contas da RTP, em 2014, saíram do quadro da empresa 129 trabalhadores, o que significou uma redução de 7% face ao número de trabalhadores em 2013 e uma redução de 17% face a 2012 (-339). Obviamente, estes números refletiram-se nos gastos com pessoal: só em 2014 a empresa conseguiu poupar 5 milhões de euros face aos números apresentados no ano anterior. O Conselho de Opinião levantou ainda algumas dúvidas relativamente a todo este processo, tendo em conta que os valores apresentados pela empresa para esse ano – a redução de 7% do número de trabalhadores - ficou muito acima das cifras fixadas pelo Plano de Atividades e Orçamento para 2014 (3%), questionando «o porquê de um número tão elevado de trabalhadores ter optado por sair.»

⁷³ Público. 2013. “Plano para a RTP «liminarmente rejeitado» pela Comissão de Trabalhadores”, 18 de março. Página consultada a 20 de agosto de 2012, <<https://www.publico.pt/2013/03/18/politica/noticia/plano-para-a-rtp-liminarmente-rejeitado-pela-comissao-de-trabalhadores-1588257>>

⁷⁴ *Parecer ao Plano de Desenvolvimento e Redimensionamento da RTP, S.A.*, da Comissão de Opinião, de 12 de abril de 2013.

⁷⁵ Artigo 167.º, Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

fornecida para o exercício das atividades incluídas nos grupos 011 a 015 da divisão 01 da secção A da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas - Revisão 3 (CAE-Rev. 3), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, quando o contador permitir a individualização, de forma inequívoca, da energia consumida nas referidas atividades» (Lei n.º 114/2017). Dois anos depois, em 2016, o valor da CAV voltaria a subir, desta vez mais 20 cêntimos, para os 2,85 euros mensais⁷⁶, ao qual acresce uma taxa de IVA de 6% (3,02 euros). Desde essa altura que o valor permanece inalterado. No entanto, são muitas as vezes que, há largos anos, têm vindo a apelar aos sucessivos Governos para que a CAV seja atualizada de acordo com a taxa anual de inflação tal como estabelece o n.º 2, do artigo 4.º da Lei nº30/2003: «os valores da contribuição devem ser atualizados à taxa anual de inflação, através da Lei do Orçamento do Estado». Certo é que a falta de vontade política, por um lado, e a impopularidade da medida, por outro, tornam esta matéria bastante sensível e difícil de resolver, mesmo quando a taxa de inflação se manteve em níveis historicamente baixos, como os registados entre 2013 e 2020.

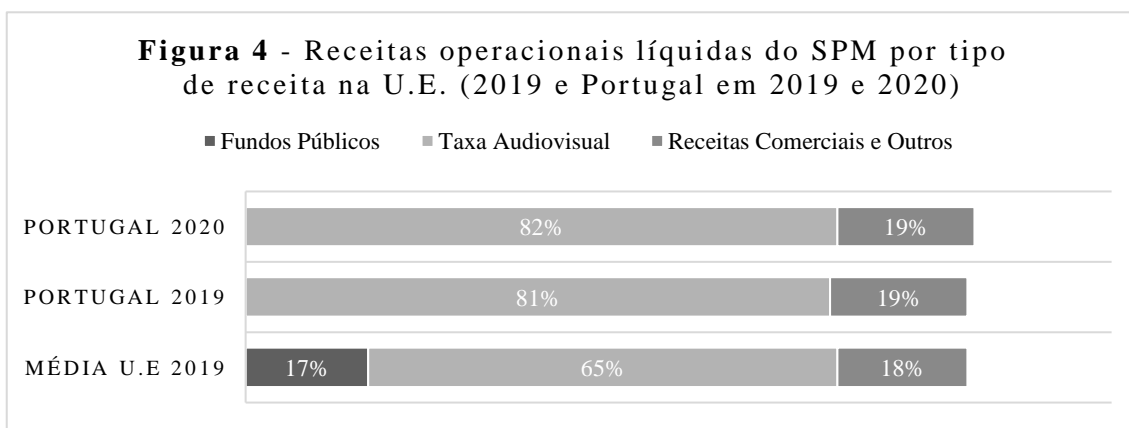


Fontes: Orçamentos do Estado (2004-2021); INE; PRODATA. *Elaboração própria.*

Além disso, a Contribuição para o Audiovisual tem um papel fundamental nas receitas da RTP. Em 2019, representava 81,49% e, em 2020, 82,11%. Estas percentagens estão bastante acima da média europeia, onde a taxa do audiovisual representava em 2019 65% das receitas operacionais líquidas do Serviço Público de Média (Figura 4). Já quando

⁷⁶ Artigo 187.º, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

analisamos o valor médio da taxa audiovisual paga anualmente por lar em Portugal (2019), este situa-se nos 36,25 euros, menos 98,50 euros quando comparado com o valor médio na U.E (134,75 euros). Tanto em 2019 como em 2020, o desvio negativo foi de 73% em relação à média europeia. O desvio apenas é positivo se considerarmos o peso do valor médio das receitas provenientes de fundos públicos e da taxa audiovisual no total das receitas operacionais líquidas que, em Portugal, como vimos, representou 81,49% (2019), enquanto na U.E foi de 81,15%, significa isto um desvio positivo de 0,41%. Em 2020, os valores para Portugal subiram passando para 82,11%, ficando com um desvio positivo de 1,18% face à média da U.E.⁷⁷.

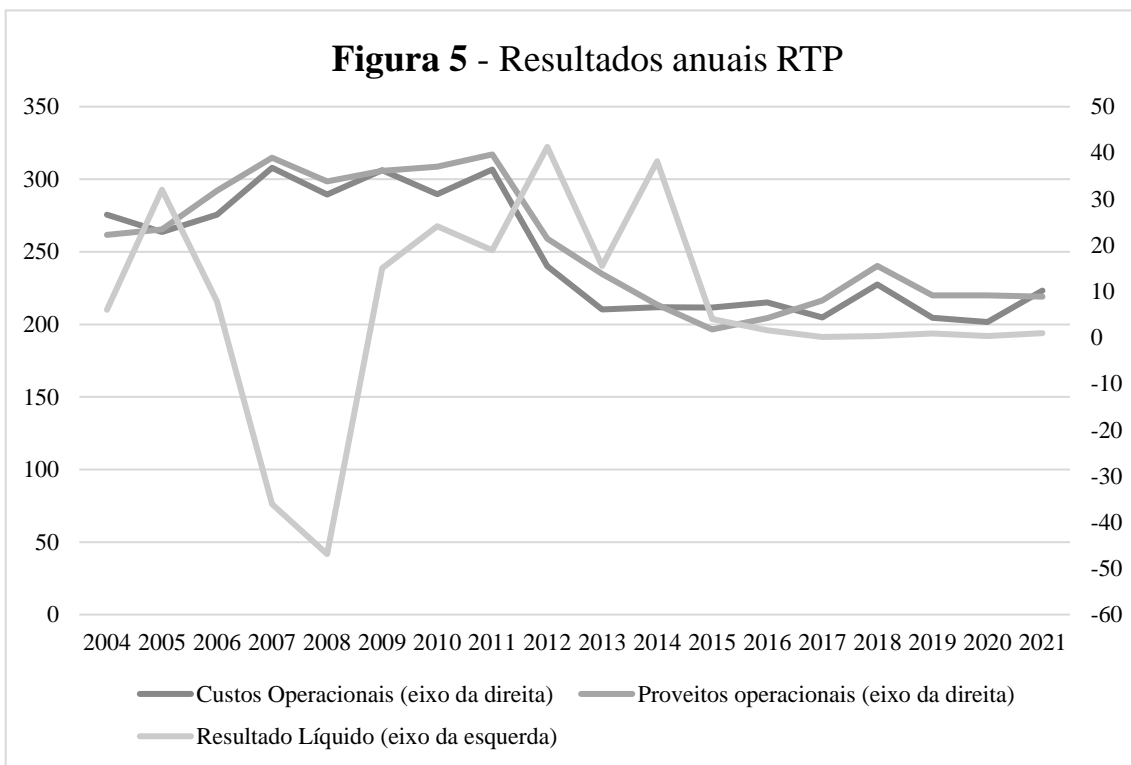


Fontes: UBU-MIS e RTP.

De facto, desde 2009 que a RTP apresenta resultados líquidos positivos, pese embora o fim das indemnizações compensatórias tenha impactado significativamente nos valores da empresa. Desde 2016, sensivelmente, que o resultado anual líquido da RTP tem vindo a diminuir, apesar de registar algumas oscilações, não ultrapassando o intervalo de 1 milhão de euros (Figura 5). No entanto, não só o fim das indemnizações compensatórias e a falta de atualização do valor da CAV justificam estes valores, a queda da percentagem das receitas de publicidade é outra das fragilidades da concessionária de serviço público, sobretudo a partir de 2011 – altura em que os efeitos da grande recessão de 2008, impactaram no mercado publicitário, sendo que na televisão as receitas de publicidade não mais voltariam a recuperar os níveis anteriores. No que diz respeito à RTP os valores mais baixos das receitas publicitárias foram registados em 2013 com 18,4 milhões de euros, montante que viria a repetir-se cinco anos depois, em 2018. No entanto, esta quebra foi generalizada. Segundo os dados do *Anuário de Media & Publicidade*, da *Marktest*, os anos de 2011 e 2012 ficaram marcados pela maior quebra do investimento

⁷⁷ Relatório de Cumprimento das Obrigações de Serviço Público e do Projeto Estratégico, RTP, 2020.

publicitário no setor da televisão. Após esse abrandamento, o investimento no serviço de programas em sinal aberto tem vindo a registar um ritmo de crescimento médio anual de 7% entre 2012 e 2020⁷⁸. Recorde-se que, em 1993, a publicidade chegara a representar perto de 75% dos proveitos totais da RTP, hoje, em 2021, a percentagem é de 9,22%, bastante abaixo da média europeia.



Fontes: Relatórios e Contas RTP (2004-2021). *Elaboração própria.*

3. Considerações Finais

A recuperação económico-financeira da RTP, proporcionada pelo novo pacote legislativo sobre o financiamento do serviço público e pelo cumprimento do detalhado *Acordo de Recuperação Financeira*, estabelecido em 2003, retirou a empresa da difícil situação em que se encontrava – com uma dívida calculada em mais de mil milhões de euros –, acabando por lhe devolver a indispensável legitimidade. Para isso contribuiu igualmente o carácter distintivo da sua programação, ainda que alegadamente insuficiente em algumas ocasiões. Com efeito, o sucesso desta recuperação secundarizaria o financiamento da empresa na agenda política, subtraindo-a igualmente do jogo político-partidário em que muitas vezes se viu envolvida.

⁷⁸ *Relatório de Regulação ERC, 2020*

Tudo voltaria a mudar a partir de 2010. A política de austeridade decorrente da recessão de 2008 e do pedido de ajuda financeira de Portugal ao FMI, acabaria por trazer de novo à agenda pública a questão do financiamento da RTP, ao ponto de o Governo do PSD, o mesmo partido que em 2003 foi responsável pelo novo modelo de financiamento da empresa e pelo ARF, equacionar a privatização total ou parcial da empresa.

O programa do partido para as legislativas de 2011 continha já vagas intenções. Segundo o documento, o PSD pretendia estudar «um novo modelo de gestão (...) com vista a reduzir o atual nível de financiamento público», procedendo «à alienação ao setor privado de um dos canais públicos comerciais», reservando o segundo canal para o “acervo de memória”⁷⁹. Do programa do PSD, a intenção de privatizar a RTP passaria para o programa do Governo após a primeira revisão do Memorando com a Troika, definindo o final de 2012 para a finalização da operação «decidimos também incluir a Águas de Portugal e a RTP na privatização até ao final de 2012 além das empresas identificadas para venda no âmbito da estratégia de reestruturação de empresas públicas»⁸⁰.

Entretanto, várias hipóteses foram colocadas em cima da mesa, desde vender apenas um canal, extinguindo outro, e contratando depois o serviço público com os três privados que resultariam da operação; até entregar à RTP privada a concessão; ou fundir a RTP1 e RTP2 e separar os canais regionais da Madeira e Açores da empresa.

O primeiro anúncio público propriamente dito sobre o plano de privatização da RTP partiu do consultor para as privatizações do então Governo de Pedro Passos Coelho, António Borges. Em declarações ao programa de informação da RTP Notícias, *Última Palavra*, emitido no dia 4 de dezembro de 2012, o consultor adiantou que a empresa deveria ser entregues “de forma relativamente duradoura” a uma entidade privada para eliminar o que considerava ser a “extraordinária tentação que tem o poder público de intervir na televisão”⁸¹. No plano estaria a intenção de alienar 49% do operador público a capital estrangeiro “angolano, brasileiro ou chinês”.

⁷⁹ Programa Eleitoral do PSD, *Mudar Portugal, Recuperar a Credibilidade e Desenvolver Portugal*, 2011, p.159, <https://www.psd.pt/sites/default/files/2020-09/programa-eleitoral-2011.pdf>

⁸⁰ IMF, *Portugal: First Review Under the Extended Arrangement*, Fundo Monetário Internacional, setembro de 2011, p.42, par.14. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11279.pdf>

⁸¹ RTP. 2012. *António Borges espera que privatização da RTP elimine "tentação do poder"*, de 5 de dezembro, consultado em 21 de agosto de 2022, https://www.rtp.pt/noticias/economia/antonio-borges-espera-que-privatizacao-da-rtp-elimine-tentacao-do-poder_n609017

Rapidamente irromperam vozes discordantes, criticando a hipotética lei de privatização da RTP de “inconstitucional”. Também, o presidente da União Europeia de Radiodifusão (UER) terá enviado uma carta endereçada ao então Presidente da República, Cavaco Silva, e ao Primeiro-Ministro, Passos Coelho, apelando para que “[abandonasse] os planos para colocar a RTP em mãos privadas”. E acrescentava: «confiar a gestão de um bem nacional valioso a interesses comerciais - um passo sem precedentes em qualquer parte do mundo - colocaria em risco a reputação conquistada pela RTP. Interesses comerciais e públicos seriam misturados e o pluralismo ficaria em perigo»⁸². Dentro e fora da empresa, a mobilização dos trabalhadores e as iniciativas públicas de solidariedade multiplicaram-se, como é o caso do Manifesto em defesa do serviço público de rádio e televisão, lançado pelo cineasta António Pedro Vasconcelos, que juntou mais de 5 mil assinaturas, entre elas a do ex-Presidente Jorge Sampaio.

Entre setembro e dezembro de 2012, os planos de privatização ruíram, tudo indica, devido à falta de acordo com as operadoras privadas e de consenso no Governo. Sem privatização, o então ministro com tutela da Comunicação Social, Miguel Relvas, anunciou, em janeiro de 2013, uma reestruturação profunda da empresa. Em abril o ministro seria substituído na pasta por Miguel Poiães Maduro, cujo projeto passou desde logo por afastar a ameaça de privatização da empresa. Pelo meio, garantiu a transformação da RTP assente na distribuição de contratos a empresas externas, tendência que se manteria até aos dias de hoje.

De facto, apesar do referido pacote legislativo de 2003, bem como a reorganização da RTP terem sido inicialmente definidos pelo partido social-democrata, tradicionalmente menos sensíveis à importância de um influente serviço público de televisão, e prudentemente seguidos pelos governos socialistas, isso não é sinónimo de que existiu ou existe um consenso sobre os aspetos essenciais do modelo de financiamento do serviço público de televisão, tanto no passado como no presente. Embora os principais aspetos do modelo de financiamento em vigor tenham sido arquitetados pelo Governo PSD/PP, têm sido frequentes, nos últimos anos, as críticas provenientes do partido aos elevados custos do serviço público.

⁸² Esquerda. 2012. Relvas ainda está a estudar o modelo de privatização da RTP. 5 de setembro, consultado em 21 de agosto de 2020, <https://www.esquerda.net/artigo/relvas-ainda-est%C3%A1-estudar-modelo-de-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-rtp/24488>

Não há dúvidas de que haverá aspetos do modelo de financiamento da RTP suscetíveis de aperfeiçoamento. A intervenção de um organismo independente – a entidade reguladora ou uma entidade específica como acontece no caso alemão – na definição plurianual dos montantes das contribuições para o audiovisual é um dos possíveis exemplos e que representaria um passo importante na legitimidade e independência da RTP – o que permitiria não só divulgar o vasto elenco de canais e serviços oferecidos pelo serviço público, como evidenciar o facto de o serviço público português estar longe de atingir um custo, por exemplo, em percentagem do PIB, equivalente ao de muitos outros países europeus.

Em suma, a tradicional falta de consenso da classe política sobre o serviço público de televisão tal como a situação financeira da empresa têm limitado a capacidade da RTP responder de forma eficiente e eficaz aos novos desafios.

PARTE III

O PAPEL DOS OPERADORES NO DESENVOLVIMENTO E APOIO À INDÚSTRIA AUDIOVISUAL

Depois da introdução das quotas do audiovisual pela Diretiva Televisão Sem Fronteiras (1989 e 1997) e da criação do Observatório Europeu do Audiovisual (OEA)⁸³, em 1992, o ano de 2004 seria determinante para o futuro da política audiovisual europeia, sobretudo no que respeita à indústria audiovisual e cinematográfica. A começar pelo processo de legitimação dos apoios públicos às indústrias culturais que figuraria entre as prioridades da convenção internacional da UNESCO sobre a proteção da diversidade cultural. No mesmo sentido, a União Europeia procederia a uma reavaliação dos seus principais instrumentos de promoção da indústria audiovisual, em especial, o futuro do programa MEDIA. E tal como na conferência da UNESCO, os problemas de coordenação

⁸³ Criado pelo Conselho da Europa em 1992, o OEA tem por finalidade recolher informações sobre os diversos acontecimentos no audiovisual europeu e divulgá-las a nível oficial e particular nos Estados-Membros do Conselho da Europa. A sua missão principal é feita através de publicações, artigos, base de dados e ações de formação, direcionados para os seguintes setores: Cinema, Televisão e Vídeo e Novos Media. O estatuto do OEA deixa ainda claro que o organismo não deve estar envolvido na definição das políticas audiovisuais da Comunidade. Não deve, portanto, emitir opiniões sobre o mérito de tais políticas, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de apoio ao setor. A sua função deve estar especialmente dedicada à compilação de informações abrangentes e precisas de modo a melhorar a compreensão comum sobre as principais tendências internacionais e europeias que marcam o setor audiovisual.

dos regimes de apoio nacionais e europeus, marcaram a reunião de especialistas sobre a reforma do setor, organizada pela Presidência italiana⁸⁴.

De facto, a diversidade de regimes de apoio à produção cinematográfica e as limitações decorrentes da política europeia de livre concorrência constituíram um grande desafio para o qual a Europa precisou de encontrar soluções. No entanto, a longa tradição e diversidade dos regimes de apoio nacionais dificultaria o processo.

As primeiras ajudas remontam à década de 1930, após o aparecimento dos primeiros filmes falados. Desde então que o forte domínio dos Estados Unidos sobre os mercados europeus – tendência que se consolidaria a partir da Segunda Guerra Mundial – conduziu os governos nacionais a assumirem uma postura protecionista sobre o setor, através da adoção de medidas de intervenção pública promotoras da revitalização da indústria cinematográfica contra a concorrência americana. Após uma primeira onda de medidas de fixação de quotas à exibição de conteúdos (Alemanha, 1921; Reino Unido, 1927; Itália, 1927; Portugal, 1927⁸⁵), seguiu-se uma diversidade de auxílios económicos diretos às empresas de cinema.

A primeira intervenção deste carácter seria lançada pelo regime fascista italiano, em 1931, com a aplicação de uma taxa de 10% sobre as receitas das bilheteiras, verbas que serviriam para apoiar diretamente a produção cinematográfica (Lei nº 918, de 18 de junho de 1931)⁸⁶. Seguindo as mesmas pisadas, medidas semelhantes seriam adotadas pelo regime nacional-socialista na Alemanha, em 1933⁸⁷, e pelo regime franquista em Espanha (1938-1941)⁸⁸. Já em França, as primeiras propostas sobre uma intervenção económica pública começaram a surgir em vários relatórios ainda no decorrer da década de 1930. No entanto, seria a criação do *Comité d'organisation de l'industrie*

⁸⁴ Taormina (Itália), 15 e 16 de novembro de 2003.

⁸⁵ Em Portugal, a regulação do setor cinematográfico seria inaugurada em 1927, depois da aprovação do decreto nº13565 que impunha determinadas obrigações a fim de promover a exibição regular de filmes de origem nacional (Avelar, 2013:55).

⁸⁶ Brunetta, G. P.(1979) *Storia del cinema italiano, 1895-1945*, Editori Riuniti, Roma, pp.303.

⁸⁷ O anúncio das políticas protecionistas ao setor cinematográfico alemão surgiu em 14 de março de 1933. Destaca-se a criação do Filmkreditbank GmbH (Film Credit Bank) – Kreimeier, K. (1999), *The Ufa Story: A History of Germany's Greatest Film Company, 1918-1945*, University of California Press.

⁸⁸ Destaca-se a criação da *Subcomisión Reguladora de la Cinematografía* (1939) e, em 11 de novembro de 1941, a atribuição de um apoio direto aos custos de produção cinematográfica (até 40%), ao qual poderia acrescer prémios às produções de alta qualidade (Gubern, Román et. al (1995) *Historia del cine español*, 6. ed. Catedra, Madrid).

Cinematographique, em 16 de agosto de 1940, a marcar o lançamento oficial da intervenção pública sobre a indústria cinematográfica francesa (Billard:1995).

Embora, na generalidade dos países da Europa, esta primeira onda de medidas tenha estado diretamente ligada à propaganda dos regimes totalitários e, por isso, submetida aos mecanismos da censura, certo é que, após a Segunda Guerra Mundial, e ultrapassadas essas limitações, os regimes democráticos continuaram a defender a mesma política de medidas, evocando para isso motivos económicos e culturais, nomeadamente para fazer face aos *players* americanos. Em França, por exemplo, a criação do *Centre National de la Cinematographie* (CNC), em 1946, garantiu a continuidade da política implementada nos anos anteriores. O mesmo aconteceria em países como Alemanha e Bélgica ou Reino Unido com a adoção do conhecido imposto *Eady Levy* (Baillieu, B. et al. 2002: 61; Fenwick, J. 2017).

Em meados da década de 1970, a maioria dos países da Europa Ocidental já havia estabelecido um sistema nacional de apoio ao setor audiovisual⁸⁹ (Lange, 2004). No entanto, a diversidade de regimes de apoio foi alvo de um forte escrutínio por parte da Comissão⁹⁰. O objetivo era avaliar a compatibilidade dos auxílios com as regras da política de livre concorrência, nos termos do Tratado CE (artigo 87.º, d)). Todavia, o processo levantou grandes preocupações nos meios profissionais e, sobretudo, entre os responsáveis pelos mecanismos nacionais de apoio. Aliás, em julho de 2000, reunidos em Lille, os ministros da Cultura manifestaram o seu desapontamento perante o exame a que os sistemas nacionais de apoio haviam estado sujeitos. Seguiu-se, em 26 de setembro 2000, uma reunião do Conselho da Europa onde as preocupações demonstradas pelos Estados-Membros ganharam eco e da qual veio a resultar uma resolução sobre os auxílios nacionais aos setores audiovisual e cinematográfico.

Publicada em 12 de fevereiro de 2001, a resolução identifica as deficiências estruturais do setor, assim como a fragmentação dos mercados nacionais (dominados por

⁸⁹ Os últimos países a adotar um sistema de financiamento público à atividade cinematográfica seriam a Grécia (1980), Áustria (1981) e Luxemburgo (1990). Já os apoios públicos a nível “regional” surgiram durante a década de 1980 como resultado da persecução de políticas públicas de descentralização, como aconteceria em Espanha, França e Reino Unido; e a estrutura organizacional dos países, é o caso da Áustria, Bélgica, Alemanha e Suíça. Esta década ficaria ainda marcada pelo aparecimento dos primeiros regimes de apoio à produção televisiva, culminando, no final da década, com a adoção da Diretiva Televisão Sem Fronteiras (1989).

⁹⁰ Foi o caso da Dinamarca (OJ 1998/c 11/08 e SG(99) D/6877), França (OJ 1998/C 253/11), Países Baixos (OJ 1998/C 279/04, 9 de Junho 1998), Alemanha (OJ 1999/C 272/04, 21 de abril de 1999, p.4) e Suécia (OJ 2000/C 134/03 - Aid No: N 748/99).

produções não europeias), assinalando que «os sistemas nacionais e europeus de apoio ao setor têm um papel complementar e indispensável para pôr termo a [esses] problemas». Apesar desse reconhecimento, o Conselho não deixou de mostrar preocupação relativamente à questão da segurança jurídica dos regimes nacionais de auxílio, tendo convidado a Comissão, até ao final de 2001, a clarificar os princípios utilizados na avaliação dos sistemas de apoio no âmbito das regras relativas aos auxílios estatais⁹¹.

Em resposta, a Comissão faria publicar, em setembro de 2001, uma importante Comunicação⁹² sobre certos aspetos jurídicos relativamente às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais. O principal destaque do documento vai para os critérios de acordo com os quais a Comissão passaria a avaliar os mecanismos de ajuda à produção cinematográfica e audiovisual dos Estados-Membros. Em primeiro plano, e ocupando um lugar central, surge o critério da “legalidade geral” tendo por base as disposições do Tratado CE, designadamente o respeito pelas regras do mercado interno e da livre concorrência. *A posteriori* a Comunicação elenca um outro conjunto de critérios (mais específicos) relativos aos auxílios concedidos ao cinema e à televisão⁹³, partindo da decisão de junho de 1998 relativa ao regime francês de apoio à produção.

Esta iniciativa seria bem recebida pelo Parlamento Europeu, apesar de, em 2002, o Comité da Cultura, Juventude, Educação, Media e Desporto ter advertido para facto de algumas partes da Comunicação terem permanecido vagas ou incompletas, solicitando à Comissão «que adapte, se necessário, as disposições legislativas relativas aos auxílios estatais a fim de que a dupla natureza cultural e industrial do sector audiovisual seja tida

⁹¹ Resolução do Conselho a Europa de 12 de fevereiro de 2001 relativa aos auxílios nacionais aos sectores cinematográfico e audiovisual (2001/C 73/02)

⁹² Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre certos aspetos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais (2002/C 43/04) [COM(2001) 534 final]

⁹³ Trata-se essencialmente de quatro critérios: o “teste cultural” que determina o dever de os Estados-Membros assegurarem que o conteúdo da produção subvencionada é de interesse cultural ao abrigo de critérios nacionais verificáveis; assegurar a liberdade dos produtores, salvaguardando que pelo menos 20% do orçamento dos filmes e obras apoiadas possa ser despendido fora do território nacional sem que por tal facto o auxílio previsto no sistema sofra qualquer redução; limitar a intensidade dos auxílios a 50% do orçamento de produção, com exceção das “obras difíceis” e de orçamento reduzido, devendo para estas ser estabelecido uma definição, em função parâmetros nacionais; por último, e a fim de evitar que os regimes de auxílio nacionais atraiam empresas de um Estado-Membro para outro, não são permitidos complementos de auxílio para atividades de produção específicas, como é o caso da pós-produção. No entanto, a territorialização das despesas (sobretudo no caso das coproduções) e a aplicação do “teste cultural” gerariam grande controvérsia, em especial à luz do princípio da subsidiariedade. Na sequência disso, vários Estados-Membros insurgiram-se contra à Comissão, acusando-a de estar a adotar uma abordagem bastante restritiva e redutora da cultura e do cinema.

em conta»⁹⁴. Além disso, a curta duração das aprovações concedidas pela Comissão aos regimes nacionais de apoio (até 2004, data de expiração da primeira Comunicação), levaria também o Comité a emitir uma nota para que fosse criada uma maior previsibilidade jurídica no setor, a fim de proporcionar um ambiente saudável ao desenvolvimento de políticas coerentes e estruturalmente eficazes, capazes de se adaptarem às condições do mercado. Aliás, uma posição que seria partilhada por uma declaração apresentada em 2003, numa iniciativa inédita que reuniu os principais responsáveis das agências nacionais de cinema de 15 Estados-Membros⁹⁵. A partir desta data, a validade dos critérios seria alargada em 2004⁹⁶, 2007⁹⁷ e 2009⁹⁸, tendo caducado em 31 de dezembro de 2012, altura em que a Comissão adotaria uma nova Comunicação, como veremos mais adiante.

Ora, neste contexto, também marcado pelo processo de transição digital e aumento da concentração e concorrência entre os *players* do mercado, os operadores de televisão viram-se forçados a alterar as suas estratégias de investimento em conteúdos audiovisuais, nomeadamente através do aumento da produção interna, reduzindo, assim, o investimento em produção independente. Além das emissoras terem diminuído o volume de investimentos em obras de produtores independentes, passaram a estar também menos disponíveis a assumir riscos nas suas escolhas de investimento. Naturalmente, esta conjectura teve um impacto avassalador sobre o setor da produção independente, uma vez que o volume das receitas é essencial para demonstrar a viabilidade comercial dos projetos para, assim, poderem aceder aos programas de apoio à produção. Esta realidade colocou o setor numa posição bastante frágil. No Reino Unido, por exemplo, o interesse comercial por filmes independentes no mercado internacional estima-se que tenha caído 50% entre 2007 e 2015⁹⁹.

⁹⁴ Relatório sobre a Comunicação da Comissão sobre certos aspetos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais (COM(2001) 534 – C5-0078/2002 – 2002/2035(COS))

⁹⁵ Este grupo informal daria origem à *European Film Agency Directors* (EFAD), criada em maio de 2002 por iniciativa do *UK Film Concil* (Reino Unido) e do *Centre National de la Cinématographie* (França). Na prática, trata-se de um quadro de colaboração e coordenação de ideias sobre questões de interesse comum no que diz respeito à política audiovisual europeia. À data da fundação participavam todos os Estados-Membros da União Europeia, assim como Islândia, Noruega e Suíça. Atualmente, fazem parte 35 membros. <https://europeanfilmagencies.eu/>

⁹⁶ JO C 123 de 30.4.2004, p. 1.

⁹⁷ JO C 134 de 16.6.2007, p. 5.

⁹⁸ JO C 31 de 7.2.2009, p. 1.

⁹⁹ Observatório Europeu do Audiovisual, (2019), *Mapping of national rules for the promotion of European works in Europe*, Estrasburgo, França.

Os apoios públicos impõem-se assim como um importante meio de salvação do setor das produções independentes. É, por isso, importante que este tipo de apoios acompanhe a evolução do mercado e se ajuste às profundas transformações nos padrões de consumo online. O tempo e os custos significativos (para além dos riscos inerentes) de desenvolver um projeto viável, incluindo custos de aquisição de direitos de adaptação de um livro, por exemplo, ou a contratação de guionistas, são fatores que tornam cada vez mais difícil financiar e vender um projeto.

1. A diversidade dos regimes de apoio à indústria audiovisual na Europa

De facto, na Europa, a longa tradição dos apoios públicos e a diversidade dos contextos nacionais tem vindo a moldar, desde a década de 70, a indústria audiovisual e cinematográfica europeia, bem como a política cultural. Na grande generalidade dos países europeus, os apoios públicos, sejam subsídios, incentivos fiscais (incluindo a isenção de IVA) ou empréstimos com condições especiais, constituem a pedra angular dos modelos de financiamento público da indústria. E, apesar de numa fase inicial, por volta das décadas de setenta e oitenta, a abordagem dos governos nacionais estar mais dedicada ao financiamento individual de projetos, certo é que o desenvolvimento do mercado e o aumento da concorrência, sobretudo norte-americana, obrigou os países a promoverem novos incentivos ao investimento e financiamento a uma escala cada vez maior (Jäckel, 2003: 47).

À luz do atual quadro jurídico europeu, o apoio à indústria audiovisual assenta essencialmente em três instrumentos políticos fundamentais. Em primeiro lugar, os programas de apoio financeiro criados pela Comissão Europeia com o objetivo de salvaguardar, desenvolver e promover a diversidade cultural e linguística, assim como, o património cultural europeu¹⁰⁰, de que são exemplo, desde 1991, os sucessivos programas MEDIA, atualmente integrado no projeto Europa Criativa (2021-2027) de que falaremos mais adiante. Em segundo lugar, as disposições do artigo 107.º, n.º3, do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativo aos auxílios concedidos pelos Estados-Membros, designadamente no domínio cultural. De acordo com a alínea d) do artigo são considerados compatíveis com o mercado interno: «os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património, quando não alterem as condições das

¹⁰⁰ Regulamento (UE) n.º 1295/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013 que cria o Programa Europa Criativa (2014-2020) e que revoga as Decisões n.º 1718/2006/CE, n.º 1855/2006/CE e n.º 1041/2009/CE.

trocas comerciais e da concorrência na União num sentido contrário ao interesse comum», onde estão incluídos, naturalmente, os apoios destinados à indústria audiovisual. Relativamente estes últimos, a Comissão, que desde 2001 havia iniciado um processo de clarificação dos critérios de avaliação da elegibilidade dos apoios públicos, apresentaria em 2013 atualizações à Comunicação então em vigor¹⁰¹.

Em terceiro lugar, encontra-se a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual que serve de enquadramento jurídico à política de apoio às atividades audiovisuais, incluindo o cinema, por meio de obrigações de investimento. É exemplo a disposição do artigo 17.º da Diretiva SCSA (ex-artigo 5.º da Diretiva TVSF) que determina que os Estados-Membros devem garantir que os organismos de radiodifusão sob a sua jurisdição reservem pelo menos 10% do seu tempo de transmissão ou orçamento de programação para as obras europeias criadas por produtores independentes – e que abordamos com maior detalhe na primeira parte. Ademais, a revisão de 2018 da Diretiva estende esta obrigação também aos prestadores de serviços a pedido, impondo-lhes também e, pela primeira vez, um limite mínimo: «pelo menos uma quota de 30% de obras europeias nos seus catálogos», devendo igualmente conceder-lhes “uma posição proeminente” (art.13.º, nº1, da DSCSA).

Na grande generalidade dos países europeus, estes apoios atribuídos à indústria audiovisual ficam a cargo de entidades públicas que normalmente são responsáveis pela administração das verbas. De acordo com o Observatório Europeu do Audiovisual, entre 2010 e 2014, as receitas públicas representaram 47% (em média) dos recursos financeiros

¹⁰¹ Além do princípio da “legalidade geral” que, de acordo com o regulamento da UE nº 1295/2013 (p.8), destina-se a assegurar «o respeito dos princípios do TFUE que proíbem a discriminação em razão da nacionalidade, a liberdade de circulação de mercadorias, a livre circulação dos trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de circulação de capitais (artigos 18.º, 34.º, 36.º, 45.º, 49.º, 54.º, 56.º e 63.º do TFUE)», os auxílios atribuídos pelos Estados-Membros devem também cumprir um conjunto de critérios mais específicos de compatibilidade. Nesta matéria, a nova Comunicação traz novidades relativamente a 2001, especialmente no que diz respeito às condições das despesas territoriais. Com base num estudo sobre os requisitos territoriais impostos à produção cinematográfica (concluído em 2008: *Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions*), a Comissão conclui que «os requisitos territoriais das despesas constituem [não só] uma restrição ao mercado interno da produção audiovisual» como colocam obstáculos à realização de coproduções ao torná-las menos eficientes. De qualquer das formas, a recomendação, seja qual for o regime adotado pelos Estados-Membros (auxílios concedidos sob a forma de subvenções diretas, podendo estas ser definidas em percentagem do orçamento da produção; ou, auxílios concedidos e definidos em proporção das despesas de produção no Estado-Membro que os concede), passa por cada Estado-Membro poder prever um critério de elegibilidade que imponha um nível de atividade de produção no território do país que concede o auxílio. Segundo a Comissão esse «nível não deverá exceder 50% do orçamento da produção». (Comunicação da Comissão relativa aos auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais (2013/C 332/01)).

acumulados pelas entidades nacionais e subnacionais de cinema na Europa. A percentagem baixaria para os 33%, em 2018, de acordo com os últimos dados disponíveis. Seguem-se, em segundo lugar, as contribuições da indústria da televisão que incluem as contribuições das emissoras públicas e privadas, nacionais e regionais – representando uma média de 31% da receita total. Em apenas quatro países, de um universo de 33 abrangidos pelo estudo de 2016, os impostos e taxas representam mais de 80% das receitas: é o caso da França (80%), Polónia (81,5%), Roménia (93,4%) e Portugal (98,7%). Em menor número são as contribuições recebidas das lotarias nacionais, presentes em apenas cinco países, entre os quais o Reino Unido que se destaca com uma percentagem significativa, 27% das receitas totais. Estas contribuições – do *National Lottery Fund* para o *British Film Institute* – representam uma percentagem maior do que, por exemplo, as taxas sobre as emissoras ou os impostos sobre a venda e aluguer de vídeos neste país (Kanzler e Talavera, 2018:164).

Na prática, não existe um modelo padrão para o financiamento das obras cinematográficas na Europa. A diversidade de regimes de apoio à indústria do cinema e audiovisual coloca, por isso, algumas dificuldades na hora de estudar as principais formas de financiamento. No entanto, com base na relação entre as percentagens angariadas de fontes públicas, por um lado, e as contribuições provenientes da indústria audiovisual, por outro, podemos identificar três tendências gerais (Figura 6). Em primeiro lugar, surge uma categoria de países onde os recursos que provêm do orçamento do Estado têm um peso significativamente maior do que as taxas ou impostos que resultam da indústria audiovisual. Significa isto que os recursos provenientes de fontes públicas representam mais de 55% da receita total e as restantes contribuições, menos de 10%. Este tipo de sistemas é geralmente comum entre os países mais pequenos ou onde os mecanismos de financiamento público da indústria cinematográfica são relativamente recentes. No entanto, países como Reino Unido, Bélgica, Holanda e Suíça apresentam formas de financiamento muito próximas deste “modelo”.

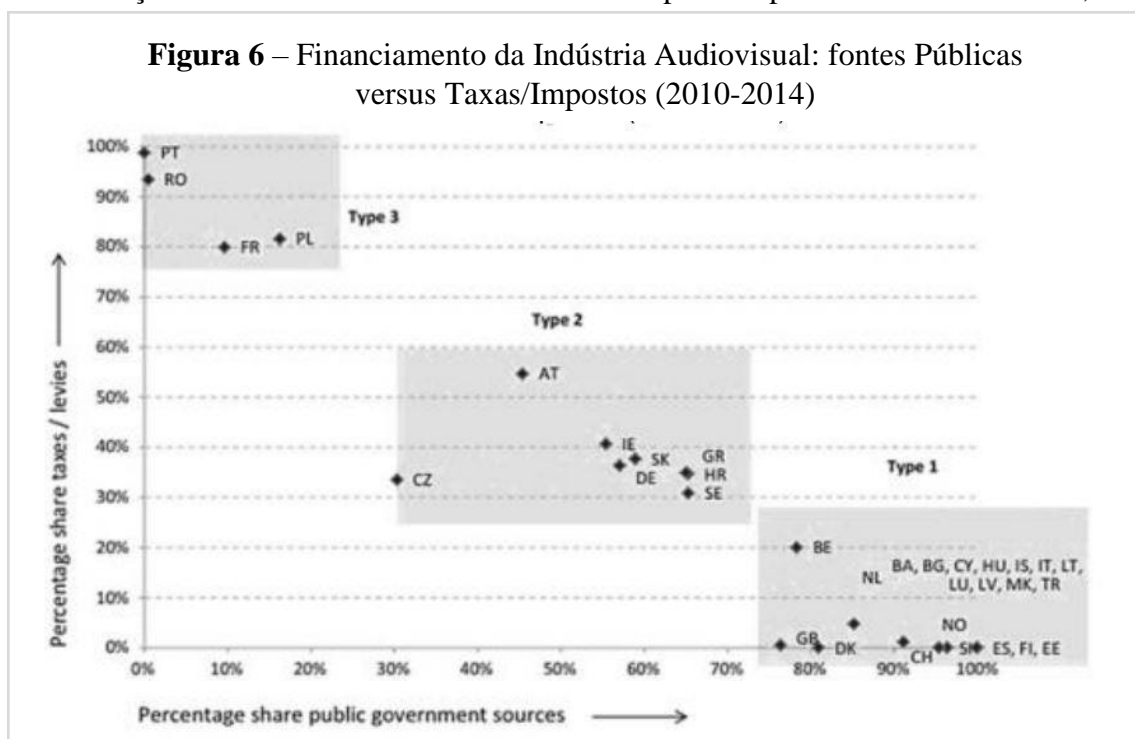
Em segundo lugar, surgem os países que apresentam uma distribuição bastante equilibrada entre as verbas públicas e as contribuições da indústria audiovisual. É o caso da Alemanha, Áustria e Suécia, aliás, países que apresentam alguns dos níveis mais elevados de financiamento público atribuído à indústria audiovisual na Europa. Por último, surgem os países onde as taxas cobradas à indústria audiovisual constituem a principal fonte de receitas, comparativamente com as verbas públicas que desempenham

um papel menor. Apenas quatro países se enquadram nesta categoria: França, Polónia, Roménia e Portugal. Nestes quatro países, as contribuições provenientes da indústria audiovisual representam mais de 70% da receita total disponível. Em Portugal, a percentagem situava-se, segundo os dados do Observatório Europeu do Audiovisual (2016), próxima dos 99% (Kanzler e Talavera, 2018:165).

2. A Experiência Portuguesa

2.1.O sistema nacional de apoio à produção audiovisual

O apoio ao cinema e à produção audiovisual independente portuguesa, previsto nos termos da Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, e nos diplomas que a regulamentam, é composto por um conjunto de taxas e obrigações específicas de investimento financeiro. Às emissoras de televisão, serviços audiovisuais a pedido, distribuidores e editores de videogramas é exigido que destinem parte das suas despesas de investimento ao «desenvolvimento, produção e promoção de obras europeias e em língua portuguesa, bem como obras de produção independentes» (artigo 14.º-A, n.º1, da Lei n.º 74/2020¹⁰²). O modelo é ainda complementado pela cobrança de uma taxa aos serviços de televisão por subscrição e à publicidade comercial transmitida nas salas de cinema, bem como à comunicação comercial audiovisual difundida pelos operadores de televisão, de



Fonte: Observatório Europeu do Audiovisual (2016)

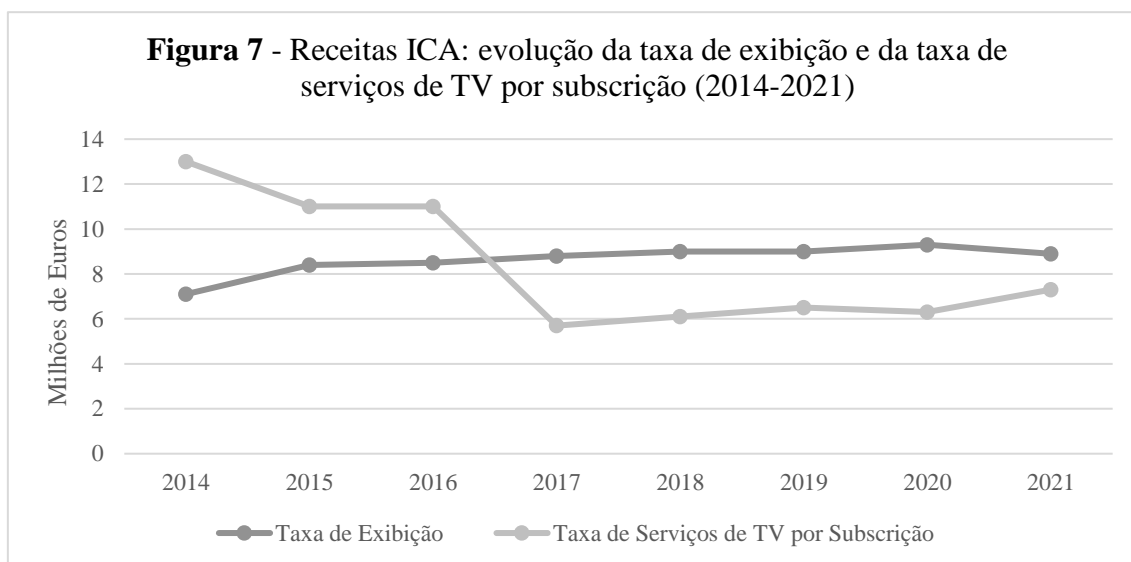
¹⁰² Lei que estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais, aprovada em 19 de novembro de 2020, e altera a Lei n.º 55/2012.

distribuição, à incluída nos guias eletrónicos de programação e nos serviços audiovisuais a pedido ou serviços de plataforma de partilha de vídeos.

Às emissoras de televisão, serviços audiovisuais a pedido, distribuidores e editores de videogramas é exigido que destinem parte das suas despesas de investimento ao «desenvolvimento, produção e promoção de obras europeias e em língua portuguesa, bem como obras de produção independentes» (artigo 14.º-A, n.º1, da Lei n.º 74/2020100). O modelo é ainda complementado pela cobrança de uma taxa aos serviços de televisão por subscrição e à publicidade comercial transmitida nas salas de cinema, bem como à comunicação comercial audiovisual difundida pelos operadores de televisão, de distribuição, à incluída nos guias eletrónicos de programação e nos serviços audiovisuais a pedido ou serviços de plataforma de partilha de vídeos.

2.1.1. Taxa de subscrição e taxa de exibição

O n.º 1 do artigo 9.º da Lei 74/2020, de 19 de novembro, estabelece os mecanismo de apoio financeiro do Estado aos programas e medidas de desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual, a saber: a cobrança de taxas e a transferência anual para o ICA de verbas por conta dos resultados líquidos anuais da Autoridade Nacional de Comunicações, (ANACOM)¹⁰³, a reverter para o Estado, indexada à taxa anual paga pelos operadores de serviços de televisão por subscrição, no valor de 2 euros



Fonte: Orçamentos ICA (2014-2021). *Elaboração própria.*

¹⁰³ A verba correspondente ao montante líquido do ICP-ANACOM é anualmente transferida para o Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA) – valor equivalente a 75% do montante total devido pelos operadores de serviços de televisão por subscrição. A partir de 2021, este montante foi indexado à taxa de inflação (a apurar pelo Instituto Nacional de Estatística, a cada ano civil) – artigo 12.º - A, n.º2, da Lei 74/2020).

(por cada subscrição), a qual constitui um encargo dos operadores¹⁰⁴ – taxa de subscrição. O produto da cobrança desta taxa constitui receita própria do ICA.

Num setor em franco crescimento, como é o dos serviços de televisão por subscrição, o número de clientes não para de aumentar, apesar de os valores correspondentes à taxa de subscrição têm vindo a diminuir desde 2014 (Figura 7), depois de um ligeiro aumento em 2021, face ao ano anterior (mais 1 milhão de euros, o que representou uma recuperação de 16%). De acordo com o último Relatório da ANACOM referente ao 1.º semestre de 2022, em Portugal, há 4,4 milhões de clientes, mais 130 mil (+3,0%) face ao semestre homólogo. A taxa de crescimento foi, no entanto, inferior à registada nos dois últimos anos (+3,5% no 1.º semestre de 2021 e +3,6% no 1.º semestre de 2020).

Por sua vez, a taxa de exibição cobrada à publicidade comercial transmitida nas salas de cinema, bem como à comunicação comercial audiovisual difundida pelos operadores de televisão, de distribuição, à incluída nos guias eletrónicos de programação e nos serviços audiovisuais a pedido ou serviços de plataforma de partilha de vídeos tem consignação diferente: 3,2% das receitas são transferidas para o ICA, I.P. e 0,8% constitui receita da Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, I.P. O pagamento da taxa de exibição fica ao encargo de cada anunciante (enquanto sujeitos passivos da taxa, mas por substituição tributária) e corresponde a 4% sobre o preço pago¹⁰⁵. A consignação da receita do ICA, deduzidos os seus custos de funcionamento, é alocada tendo em conta as prioridades previstas na Lei: 80% para apoio à arte cinematográfica e 20% para apoio à produção audiovisual e multimédia – uma novidade que seria introduzida pela Lei do Cinema, em 2012. Até então, os apoios do ICA apenas se destinavam a projetos no domínio do cinema.

2.1.2. Obrigações de Investimento

À cobrança das taxas somam-se as obrigações de investimento previstas pelo artigo 14.º-A da Lei 74/2020, de 19 de novembro, que estabelece os montantes das

¹⁰⁴ Em 31 de dezembro de 2019 terminou o período de vigência (2015-2019) da medida transitória prevista no nº 3 do artigo 4º da Lei 28/2014, de 19 de maio, mediante a qual a participação da ANACOM era idêntica à dos operadores (1,75€/subscrição). A partir de 1 de janeiro de 2020, a participação dos operadores sobe para 2€/subscritor/ano, enquanto a comparticipação da ANACOM passa para 75% desse valor (1,50€/subscrição). Sem impacto na receita do ICA.

¹⁰⁵ Sublinha-se que operadores de serviços que incluem comunicações comerciais audiovisuais têm por única obrigação a boa aplicação, recolha e entrega ao ICA do produto da taxa de exibição, não sendo esta, em caso algum, encargo dos operadores dos serviços em causa.

contribuições dos operadores de televisão, serviços audiovisuais a pedido, distribuidores e editores de videogramas. Aos operadores privados de televisão ou de serviços audiovisuais a pedido, o valor do montante é definido em função dos “proveitos relevantes”¹⁰⁶ (de acordo com a Figura 9). Desse valor, o operador transfere uma verba correspondente a um intervalo entre 0,5% e 4% dos rendimentos provenientes da comunicação comercial audiovisual, para o apuramento da incidência da taxa de exibição prevista no nº1 do artigo 10.º da Lei 74/2020. O mesmo se aplica aos operadores de televisão de acesso condicionado ou aos operadores de serviços audiovisuais a pedido de acesso não gratuito (em função dos rendimentos provenientes das diferentes formas de acesso pago a serviços de programas televisivos ou catálogos); aos distribuidores de obras cinematográficas (mediante os rendimentos da atividade de distribuição de obras cinematográficas para a exploração por terceiros); e, aos editores de videogramas (excetuando as atividades de aluguer ou troca de videogramas).

Figura 8 – Tabela relativa aos montantes de investimento obrigatório por tipo de serviços e escalão de proveitos

Escala dos proveitos relevantes	Tipo de serviço			
	Televisão	Distribuição cinematográfica	Edição de videogramas	Serviços audiovisuais a pedido
< 199 999 € 200 000 €-1 999 999 €	Isento. 0,5 % dos proveitos relevantes ou 0,50 € por assinante ou valor fixo de 10 000 €.	Isento. 0,5 % dos proveitos relevantes.	Isento. 0,5 % dos proveitos relevantes.	Isento. 0,5 % dos proveitos relevantes ou 0,50 € por assinante ou valor fixo de 10 000 €.
2 000 000 €-9 999 999 €	1 % dos proveitos relevantes ou 1 € por assinante ou valor fixo de 100 000 €.	1 % dos proveitos relevantes.	1 % dos proveitos relevantes.	1 % dos proveitos relevantes ou 1 € por assinante ou valor fixo de 100 000 €.
10 000 000 €-24 999 999 €	2 % dos proveitos relevantes ou 2 € por assinante ou valor fixo de 500 000 €.	2 % dos proveitos relevantes.	2 % dos proveitos relevantes.	2 % dos proveitos relevantes ou 2 € por assinante ou valor fixo de 500 000 €.
25 000 000 €-49 999 999 €	3 % dos proveitos relevantes ou 3 € por assinante ou valor fixo de 1 500 000 €.	3 % dos proveitos relevantes.	3 % dos proveitos relevantes.	3 % dos proveitos relevantes ou 3 € por assinante ou valor fixo de 1 500 000 €.
> 50 000 000 €	4 % dos proveitos relevantes ou 4 € por assinante ou valor fixo de 4 000 000 €.	4 % dos proveitos relevantes.	4 % dos proveitos relevantes.	4 % dos proveitos relevantes ou 4 € por assinante ou valor fixo de 4 000 000 €.

Fonte: Tabela anexa à Lei 74/2020, de 19 de novembro

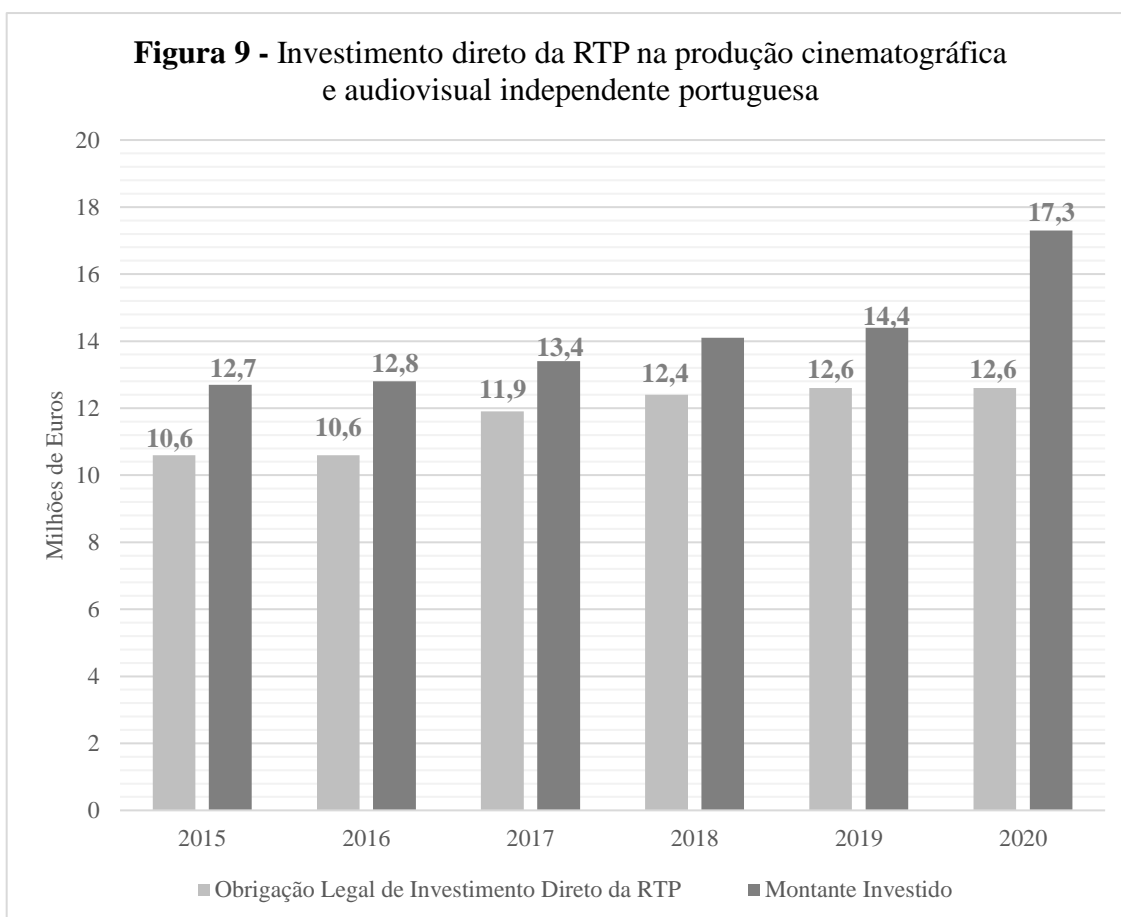
Ao abrigo do artigo 44.º do Decreto-Lei 25/2018, de 24 de abril, fica ainda estabelecida a obrigação de investimento destes operadores – 0,75% das receitas publicitárias – sendo que um mínimo de 65% desse valor tem de ser investido em «obras cinematográficas e audiovisuais, de produção independente, de longas e curtas metragens

¹⁰⁶ Consideram-se “proveitos relevantes” os resultados das seguintes prestações de serviços: comunicações comerciais audiovisuais; distribuição de obras cinematográficas; distribuição de videogramas; assinaturas ou transações pontuais de serviços audiovisuais a pedido.

de ficção e animação, especiais de animação para televisão, telefilmes, documentários cinematográficos ou documentários televisivos, séries televisivas e respetivos trabalhos de escrita e desenvolvimento», nas modalidades de pré-compra de direitos, coprodução ou associação em participação.

Por seu turno, a RTP, enquanto concessionária do Serviço Público de Televisão, e em cumprimento dos imperativos legais estabelecido pela Lei 74/2020, tem a obrigação legal de executar um investimento direto anual em obras cinematográficas e em obras audiovisuais de produção independente, por meio da transferência de um montante equivalente a 10% das receitas anuais provenientes da Contribuição para o Audiovisual (CAV) – excluindo a quantia destinada exclusivamente ao serviço de rádio (art.14.º-A, nº10, da Lei 74/2020)¹⁰⁷.

De facto, a RTP tem sido um contribuinte ativo para a dinamização do setor: de acordo com o Anuário do Setor de Produção Audiovisual (2020), entre 2015 e 2019 a dotação total dos apoios da RTP subiu cerca de 35%, atingindo valores de contribuição

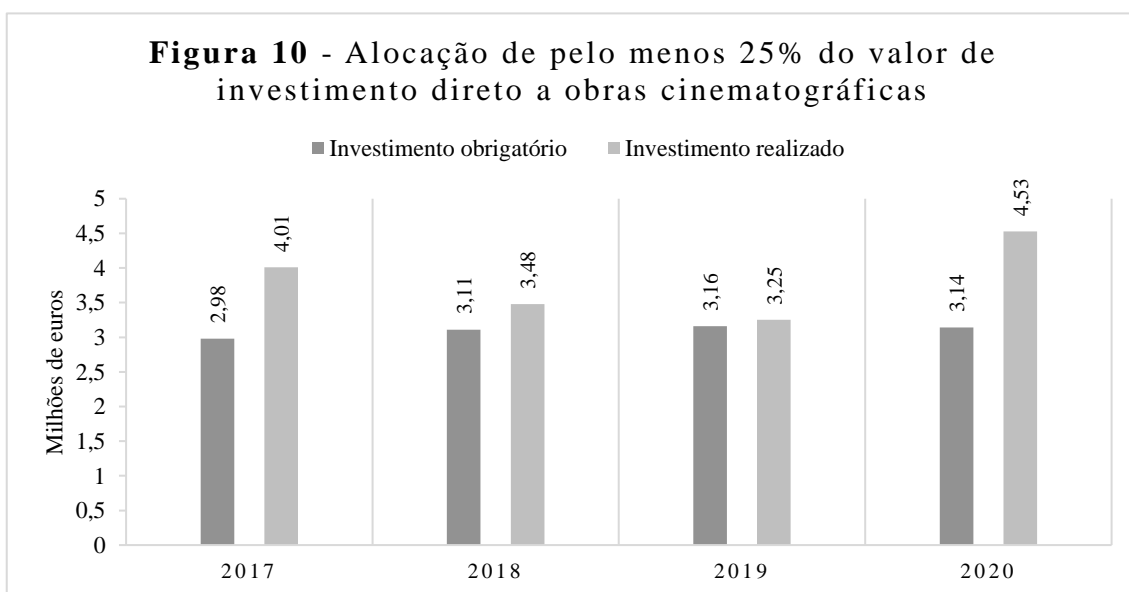


Fonte: Relatórios e Contas RTP (2015-2020). *Elaboração própria.*

¹⁰⁷ Ver anexo 3

bastante superiores aos previstos por Lei. Segundo o Relatório de Contas da empresa, em 2020, o montante equivalente da CAV correspondeu a 12,6 milhões euros, tendo a RTP investido 17,3 milhões, mais 4,7 milhões (ou +37,5%) acima da sua de obrigação legal. A tendência repetiu-se nos últimos seis anos (Figura 9).

Além das obrigações de investimento previstas pela Lei do Cinema, o contrato de concessão do Serviço Público de Rádio e Televisão toma uma consignação específica sobre as verbas. O nº1 da cláusula 20.^a do Contrato é perentório: do valor investido em produção audiovisual independente, a RTP está obrigada a reservar pelo menos 25% desse montante ao investimento em obras cinematográficas independentes (cofinanciadas e não cofinanciadas pelo Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA) ou outra instituição). Deste montante, a concessionária alocará um mínimo de 75% para participar em obras que venham a ser cofinanciadas pelo ICA, ou por outros financiamentos públicos que venham a existir¹⁰⁸. Nos últimos anos, a RTP tem cumprido com distinção esta matéria, tendo excedido os montantes de investimento obrigatório estabelecidos por Lei. O destaque vai naturalmente para o ano de 2020, que por via da adoção de medidas excepcionais de combate aos efeitos da pandemia de SARS-CoV-2 no setor audiovisual,



Fonte: Relatórios e Contas RTP (2017-2020).

¹⁰⁸ De acordo com os dados do último *Parecer sobre as Obrigações Legais do Investimento em Produção Audiovisual e Cinematográfica Independente*, em 2020, dos 75% do montante de investimento em obras cinematográficas cofinanciadas pelo ICA ou outra instituição, a RTP estava obrigada a investir um valor que ascendeu a 2,3 milhões de euros, 0,45% abaixo do valor de 2019. Esta obrigação legal foi superada em 58,9% tendo investido 3,7 milhões de euros. Comparativamente ao ano anterior, a empresa investiu mais cerca de 1,1 milhões de euros, uma vez que em 2019 investiu um total de 2,6 milhões de euros. Aliás, 2019 seria o ano cujo investimento da RTP registou o valor mais baixo desde 2015, apesar disso suficiente para se posicionar acima da obrigação legal (2,3 milhões de euros).

aumentou o seu investimento em 44,3% face ao montante definido por Lei e mais 39,4% relativamente ao ano anterior (Figura 10).

Além do cumprimento do quadro normativo nacional, desde 2015 que a RTP assumiu a responsabilidade das suas obrigações de investimento diretamente a partir do contacto com o tecido empresarial do setor, cessando assim o protocolo que mantinha com o ICA e que, durante muito anos, foi responsável pela acumulação de obras em stock, assim como pelo desajuste das obras recebidas face à linha editorial seguida pela empresa. O Projeto Estratégico para a Rádio e Televisão de Portugal (2015-2017), aprovado pelo Conselho Geral Independente, em janeiro de 2015, marcaria a mudança: «RTP não encara as suas obrigações para com a produção independente como um encargo, mas como uma oportunidade. Oportunidade de diversificar, promover e inovar o panorama cinematográfico e audiovisual, a língua e a cultura portuguesas». Foi desta forma que a RTP partiria para um processo de reorganização das consultas públicas destinadas à apresentação dos projetos em desenvolvimento – ficção, documentário, entretenimento e animação – por parte dos produtores audiovisuais independentes.

Esta atitude de fomento e incremento de pontes de diálogo diretamente com a produção independente, seria paralelamente acompanhada por um trabalho de definição de critérios internos, essencialmente editoriais, para as tomadas de decisões relativas às opções de investimento. No fundo, estes critérios vinham ao encontro do cumprimento das necessidades de aquisição de programação – desde logo, princípios, finalidades e obrigações de serviço público de televisão dos respetivos serviços de programas que integram a atividade da empresa.

Em 2020, por exemplo, a RTP lançou duas consultas públicas, como já vem sendo habitual desde 2016, uma de conteúdos audiovisuais, entre 13 de abril e 28 de maio, e uma de conteúdos cinematográficos, entre 20 de abril e 24 de junho. Segundo os dados apresentados pela RTP, à Consulta de Conteúdos Audiovisuais apresentaram-se, em 2020, 428 projetos propostos por 166 empresas: 118 séries de ficção, 221 documentários, 57 magazines e 32 animações. No final, 27 propostas de programas foram encaminhadas para um processo de contratação direta pela RTP e 20 foram objeto de contrato, o que permitiu que se candidatassem aos diversos programas de apoio à produção de obras audiovisuais e multimédia do ICA. 5 propostas ficaram em *stand by*.

A Consulta de Conteúdos Cinematográficos reuniu 211 propostas: 64 de documentário de cinema e 76 propostas de longas-metragens de cinema, com origem em 71 proponentes, entre produtores independentes e realizadores. No final 3 propostas foram encaminhadas para um processo de contratação direta pela RTP e 13 outras foram objeto de declaração, por parte dos diretores de programas da RTP1 e RTP2, o que permitiu que se candidatassem aos diversos programas de apoio do ICA.

Tendo apostado na vitalidade da indústria nacional para a produção de obras criativas de *stock*, em função de uma nova filosofia de programação dos seus canais, a RTP contabilizou, no total, 11,9 milhões de euros em investimento direto na produção audiovisual independente. Somam-se ainda os apoios ao setor através da divulgação de campanhas de festivais, iniciativas várias e obras cinematográficas não apoiadas pelo ICA, incluindo aquisição de direitos para minisséries, num valor total que ascendeu a 814.530,18 euros.

3. ICA: programas de apoio à produção cinematográfica e audiovisual

Criado em 2007, o Instituto do Cinema e do Audiovisual, ICA, é hoje uma instituição pública sob tutela do Ministério da Cultura e o principal órgão de apoio financeiro a projetos cinematográficos e audiovisuais em Portugal. Tem como missão: «apoiar o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais, desde a criação até à divulgação e circulação nacional e internacional das obras, potenciando o surgimento de novos valores, contribuindo para a diversidade de oferta cultural e para os setores cinematográfico e audiovisual»¹⁰⁹. Os seus programas apoios destinam-se a empresas e/ou produtoras cinematográficas e/ou audiovisuais, assim como a pessoas singulares ou coletivas, tais como realizadores, argumentistas e estabelecimentos de ensino. De acordo com a informação disponível no *site* institucional, atualmente, o instituto é composto por 22 programas de apoio em 8 categorias: *Apoio aos Novos Talentos e Primeiras Obras*; *apoio ao Cinema*; *apoio ao Audiovisual e Multimédia*; *Formação de Públicos nas Escolas*; *Apoio à Internacionalização*; *Programa Ad Hoc*; *Protocolo Luso-Italiano*; e, *Fundo Luso-Francês*.

Ao programa de apoio de «Novos Talentos e Primeiras Obras» destinam-se dois concursos, um de apoio à produção de curtas-metragens e outro à produção de longas-

¹⁰⁹ <https://www.ica-ip.pt/pt/>

metragens. Ambas as convocatórias são direcionadas a realizadores que nunca tenham realizado qualquer obra até à data, ou que apenas tenham realizado uma obra cinematográfica, com exceção para os filmes de animação. Entre estas duas categorias existe ainda uma subcategoria, «Novíssimos», destinada a autores que não tenham realizado nunca nenhuma obra, ou que apenas o tenham feito em ambiente escolar. Outro dos requisitos é a idade do candidato que não pode exceder os 30 anos. A esta subcategoria podem também concorrer produtores independentes ou estabelecimentos de ensino onde sejam lecionados cursos na área do cinema e audiovisual.

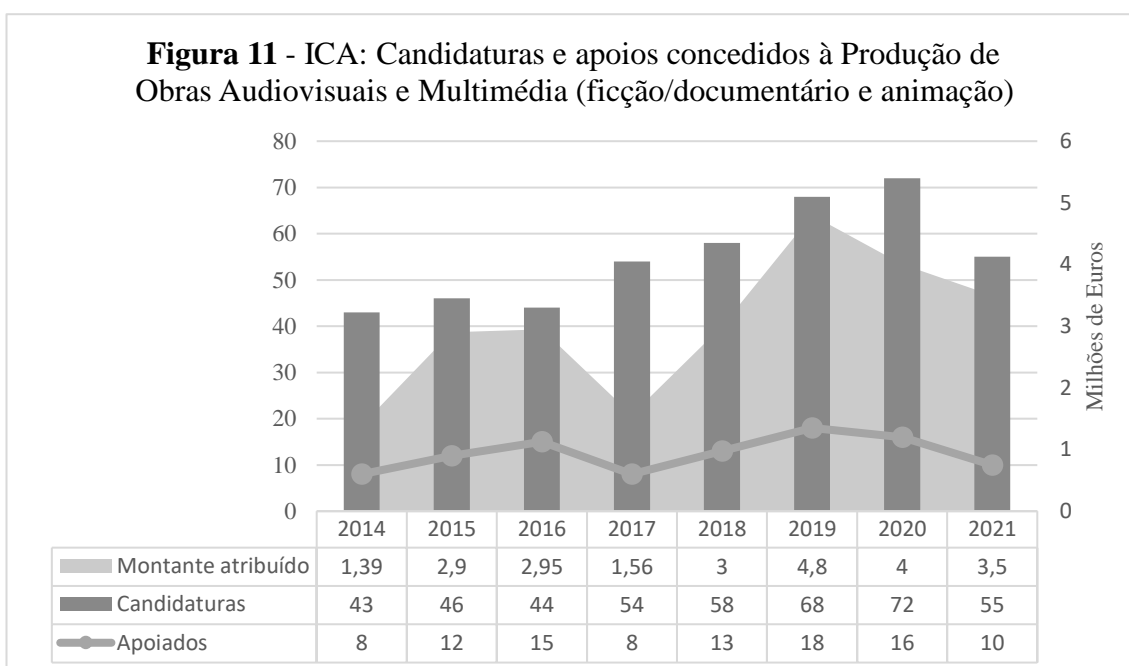
O apoio máximo concedido pelo ICA para cada projeto é de 50 mil euros para o caso do concurso genérico de curtas-metragens, assim como das primeiras obras; ou 15 mil euros, caso se trate de um projeto da subcategoria «Novíssimos». Às longas-metragens, o apoio máximo atribuído a cada projeto é de 500 mil euros ou 250 mil euros no caso de se tratar de um projeto de investimento reduzido. Estes apoios apenas se destinam a cobrir 80% do custo total do filme. Emolduramentos semelhantes são aplicados aos programas de apoio de curtas-metragens de animação e documentários, embora com diferentes tetos máximos de financiamento.

Na categoria de apoios destinados ao cinema, o ICA providencia ainda verbas à *Escrita e Desenvolvimento de Obras Cinematográficas; Finalização de Obras Cinematográficas; Automático; Coprodução Internacional com Participação Minoritária Portuguesa; Coprodução com Países de Língua Portuguesa; Distribuição em Portugal de Obras Nacionais; Distribuição em Portugal de Obras Nacionais, Europeias e Outras; Projetos de Distribuição de Cinematografias Menos Difundidas de Relevante Interesse Cultural; e, Exibição.*

Em 2020, a parceria entre o ICA e a gigante norte-americana de *streaming* Netflix veio juntar-se à lista de ajudas. O concurso Netflix/ICA destina-se a apoiar os projetos de escrita e desenvolvimento de argumentos para séries de ficção e/ou documentários. Das candidaturas apresentadas, dez são pré-selecionadas pelo ICA e depois submetidas à apreciação da Netflix que selecionará as cinco melhores ideias – quatro projetos de séries de ficção e um projeto de série de documentário. O prémio para as cinco candidaturas vencedoras é de 25 mil euros e de 6 mil para os restantes projetos.

Desde 2014 que a matriz de apoios contempla também os projetos de produção audiovisual e multimédia nas áreas de *Escrita e Desenvolvimento de Obras Audiovisuais*

e Multimédia; Inovação Audiovisual e Multimédia; Produção de Obras Audiovisuais e Multimédia – Ficção/Documentário/Animação. De acordo com a Lei do Cinema, este apoio deve representar 20% da percentagem total de investimento do ICA, embora a legislação estabeleça no n.º do artigo 13.º da Lei nº28/2014, de 19 de maio, que essa meta percentual deve aumentar a cada ano civil em 5% até ao limite máximo de 30%, mediante o grau de execução financeira dos concursos do programa.



Fonte: ICA *Elaboração Própria*.

De acordo com os dados mais recentes apresentados pelo ICA, a execução do programa de apoio ao Audiovisual e Multimédia não tem registado grandes alterações: o montante investido situa-se nos 24% (2018-2019), não cumprindo assim na totalidade a meta definida por Lei. Apesar disso, o número de candidaturas aos concursos do programa tem vindo a aumentar, assim como o número de projetos apoiados. As séries de TV de ficção e as séries de TV de animação estão entre os formatos mais apoiados.

Em 2021, das candidaturas apoiadas 70% corresponderam a séries de ficção para televisão e 20% a séries de animação. No que respeita às categorias de *Escrita e Desenvolvimento de Obras Audiovisuais e Multimédia*, e a de *Inovação*, os dados revelam um aumento significativo do número de candidaturas. Já o número de projetos apoiados não tem sofrido grandes alterações: em média, entre 2018 e 2021, foram apoiados 7,5 projetos na área de escrita e desenvolvimento e 8 projetos na categoria inovação. Por seu turno, o montante dos apoios situa-se, desde 2019, nos 380 mil euros na inovação, o

mesmo não acontece com a escrita e desenvolvimento que sofreu uma quebra no apoio durante os anos de pandemia (2020-2021).

No entanto, os programas de apoios destinados ao Audiovisual e Multimédia não passam apenas pelo financiamento de obras. Neste sentido, os últimos anos têm trazido grandes avanços: a começar pelo esforço conjunto do ICA, da Associação de Produtores Independentes de Televisão (APIT) e dos três canais generalistas (RTP, SIC e TVI) que, desde 2015, garantem a presença de um *stand* de Portugal na principal feira de compra e venda de conteúdos audiovisuais (MIPCOM, Cannes)¹¹⁰. O ano de 2018 seria particularmente interessante deste ponto de vista: desde logo pela concretização da possibilidade de realizadores e argumentistas apresentarem candidaturas em nome individual, para além dos planos apresentados pelas produtoras; a conquista da tão aguardada autonomização dos apoios a projetos de animação; e, a possibilidade de majoração de 10% do apoio a atribuir por plano para casos em que mais de 50% da autoria seja mulheres. De assinalar ainda a criação da linha de apoio através do programa *Ad Hoc* para a realização de iniciativas e projetos que contribuam para o desenvolvimento dos setores cinematográfico e audiovisual (como a realização de mostras de cinema e audiovisual português; organização de seminários, conferências, workshops, exposições ou atividades similares, entre outras). Mais recentemente, destaca-se a iniciativa de desenvolvimento de ações de formação e *networking* que consta do Plano de Atividades de 2020.

3.1.ICA: centralização dos apoios e outros problemas

A centralização dos apoios atribuídos pelo ICA é, na verdade, uma questão bastante mais abrangente e complexa do que ao Cinema diz respeito. Trata-se de uma questão transversal a vários setores económicos, sociais, políticos e culturais do nosso país, o que naturalmente influencia a tendência de concentração do mercado, incluindo o do cinema e audiovisual. Segundo a teoria económica, este fenómeno ocorre pelo facto dos custos da produção se reduzirem significativamente com o aumento de volume de

¹¹⁰ Paralelamente a esta iniciativa, desde 2018, o ICA e o Turismo de Portugal têm, no âmbito do plano de incentivo à produção cinematográfica/audiovisual e captação de filmagens internacionais em Portugal, desenvolvido diversas ações de promoção do incentivo *cash rebate* no contexto de festivais e mercados internacionais de cinema/audiovisual. De acordo com os últimos dados disponíveis, entre 2018 e 2019 as ações de promoção do ICA passaram por Berlim – *European Film Market* (Berlinale) –, Rio de Janeiro – *Portugal 360* –, Santa Monica (EUA) – *AFM – American Film Market e Location Expo* –, Londres – *FOCUS* e Cannes – *Marché du Film* (Festival de Cannes).

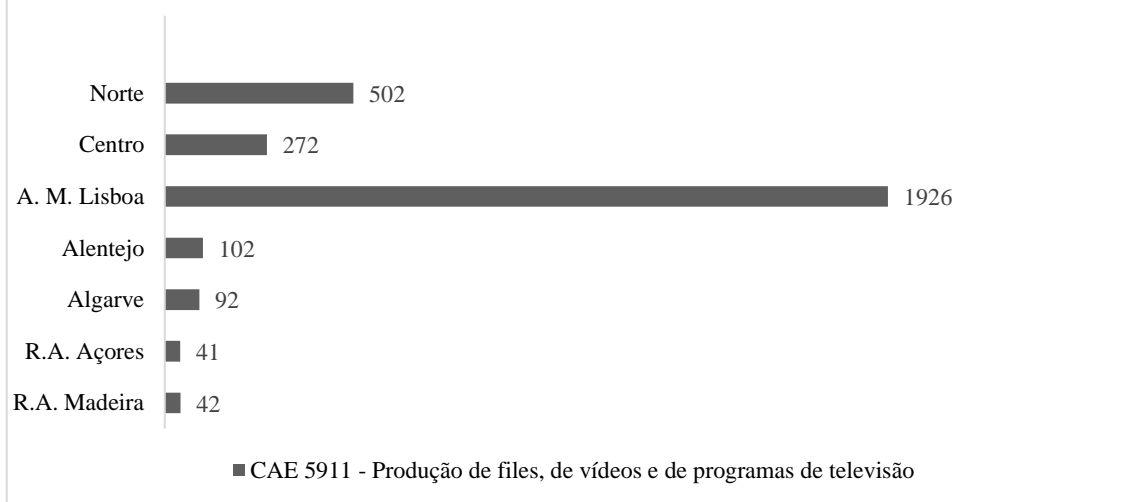
produção e, no caso particular da indústria do cinema e audiovisual, com a integração de vários filmes e dos diferentes estádios de produção dentro da mesma empresa, assim como, com o estabelecimento de redes de interligação com os conglomerados económicos. Para esta concentração do mercado contribuem também fatores como a natureza intrinsecamente protótipo dos produtos finais da indústria do cinema e audiovisual, designadamente filmes e séries de alta qualidade que implicam um elevado risco na sua produção (Vogel, 2014), bem como o facto do gosto do consumidor nas indústrias criativas ser de difícil previsibilidade (Hesmondhalgh & Pratt, 2005). Embora estas características apresentem um carácter comum a toda a indústria do cinema e audiovisual, existem diferenças económicas assinaláveis no que respeita à produção independente, nomeadamente no que toca à sua cadeia de valor que, quando comparada com a indústria cinematográfica e audiovisual do *studio system*, apresenta uma estrutura bastante mais complexa de fornecedores, intermediários e trabalhadores independentes que acrescentam valor não apenas económico como artístico nas várias fases de produção.

No mercado nacional, em particular, a concentração ocorre a dois níveis: no número de empresas por distribuição geográfica e, naturalmente, no volume de negócios. De acordo com as «Estatísticas da Cultura 2020» do Instituto Nacional de Estatística, a Área Metropolitana de Lisboa é a região com o maior número de empresas de produção de filmes, de vídeos e programas de televisão (CAE 5911)¹¹¹, somando mais 65% do número total de empresas registadas neste setor em Portugal, 2450 (Figura 12). Depois de Lisboa, é a região Norte que concentra o maior número de produtoras, com 502, 20% do total.

Atendendo ao valor acrescentado bruto (VAB) das empresas com atividade económica no ramo da produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão por localização geográfica, a Área Metropolitana de Lisboa (NUTS - 2013) é também a região com a taxa mais alta de concentração desse valor, a rondar os 89,65% entre 2004 e 2019, registando o valor de concentração mais elevado do VAB em 2015, 94,03% (Figura 13).

¹¹¹ Compreende as atividades de: «produção de filmes destinados a ser projetados em salas de cinema ou a ser difundidas pela televisão, em película, videocassete ou DVD. Estes filmes são normalmente produzidos em estúdios cinematográficos ou em laboratórios especializados, compreendendo a produção de longas e curtas metragens, filmes de animação, documentários, desenhos animados e outras produções similares, independentemente do tema e do fim (educativo, religioso, informativo, publicitário cultural, etc.). Inclui a produção de programas de televisão e comerciais não realizados em estúdios de televisão» <https://smi.ine.pt/Categoria/Detalhes/2859844?modal>, consultado a 23 de agosto de 2022.

Figura 12 - Empresas de produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão (CAE 5911) por região (NUTS II), 2019



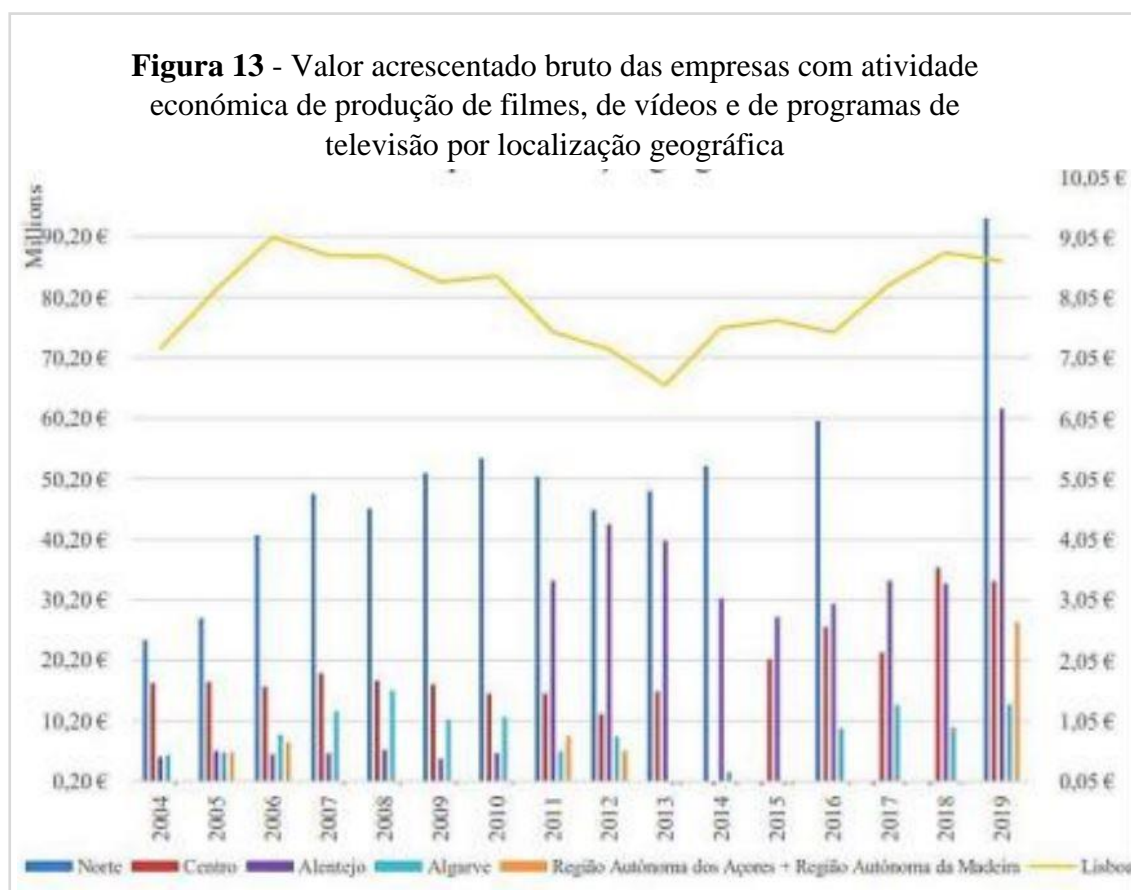
Fonte: *Estatísticas da Cultura*, 2020, INE. Elaboração própria.

Ainda nesta matéria, o Banco de Portugal, em referência às estatísticas do setor, apresenta um outro indicador importante, o grau de concentração das 20% maiores empresas produtoras de filmes, de vídeos e de programas de televisão do agregado em função das vendas e serviços prestados do agregado. Apesar de algumas oscilações do indicador, nomeadamente a partir da recessão de 2008, certo é que de um modo geral, a tendência regista uma diminuição da concentração do setor na ordem de 4,08% (Figura 14). A justificar esses resultados pode estar o aumento do número de empresas produtoras desde 2012, conduzindo a uma maior competitividade e, desta forma, reduzindo a concentração do setor.

Ora, esta tendência de concentração do mercado do cinema e audiovisual português conduz a uma centralização dos apoios atribuídos pelo ICA, embora não se trate de uma relação direta. Há que sublinhar que da concentração do mercado resulta o facto das empresas que se localizam nestas áreas de maior densidade, como a região metropolitana de Lisboa – tendencialmente melhor provida de acessos – são também as empresas que apresentam o maior volume de negócios e, portanto, mais dotadas de experiência que, neste caso particular, acaba por se refletir na distribuição dos apoios públicos atribuídos pelo ICA.

A forte dependência dos produtores independentes em relação ao financiamento público, maioritariamente atribuído pelos programas do ICA, é outro dos problemas que afeta o setor em Portugal. O ano de 2012 é talvez o exemplo mais paradigmático, a

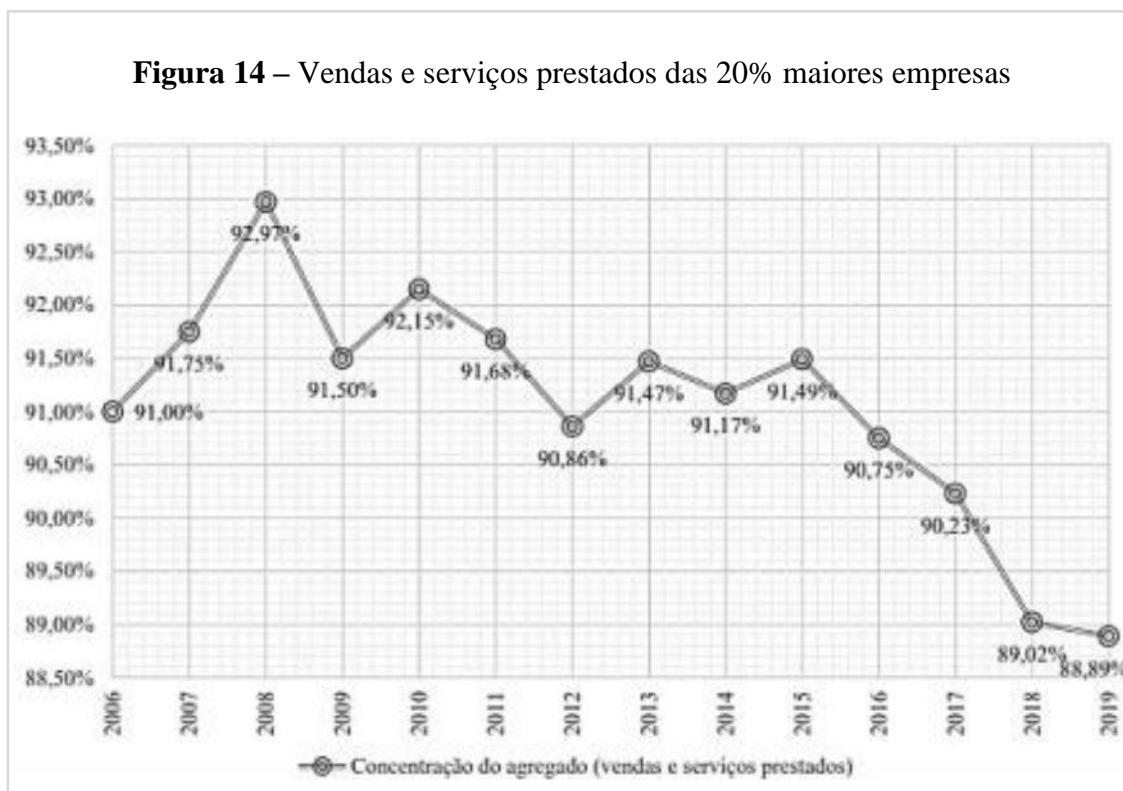
começar pelo facto de que, nesse ano, não foi produzido nenhum filme em Portugal, ficando assim conhecido como *o ano zero do cinema português*. Com o governo de coligação PSD/CDS-PP em funções, o então Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, decidiu, no contexto da ajuda financeira pedida em 2011 por Portugal ao Fundo Monetário Internacional (FMI), suspender o regime de apoios à produção cinematográfica, por alegada incapacidade de cumprimento orçamental do organismo.



Fonte: INE (2021)

No entanto, os atrasos no cumprimento dos prazos de pagamento dos apoios atribuídos às produtoras vencedoras dos concursos públicos também têm vindo a chamar a atenção do setor nos últimos anos, ao ponto de, em dezembro de 2015, cerca de 40 realizadores, produtores e outras entidades do cinema português, dirigirem um comunicado ao então Ministro da Cultura, João Soares, e à tutela das Finanças a apelar ao desbloqueamento das verbas do ICA para o pagamento dos apoios atribuídos a projetos já aprovados. Na altura, estimava-se que estariam em falta 4,2 milhões de euros relativos a apoios atribuídos à produção. Atualmente, o ICA disponibiliza no seu site a lista atualizada do número de projetos já selecionados e os respetivos montantes a atribuir.

Este ano, até ao dia 21 de setembro, constavam na lista 463 projetos de todos os programas de financiamento do ICA, com um valor a pagamento equivalente a 7.259.665 milhões de euros. Alturas houve em que estes montantes eram substancialmente maiores – a 8 de junho de 2017, a mesma lista era composta por 308 projetos e um valor a pagamento de cerca de 18.235.048 milhões de euros.



Fonte: Banco de Portugal

Num artigo publicado pelo Jornal Público, em 6 de outubro de 2016, (*2012 o ano zero do cinema português*), o produtor Luís Urbano em declarações durante o festival de cinema do Rio de Janeiro, no Brasil (edição de homenagem ao cinema português), referindo-se aos cortes de 2012, argumentou: «para o ano, ou daqui a dois, a Ilda [Ilda Santiago, então diretora do Festival de Cinema do Rio de Janeiro] vai-se aperceber de um vazio. O que se apresenta este ano resulta da captação anterior. Em 2012 não houve editais. Em 2013 e 2014 isso vai-se notar. (...)». Assim foi, para além de uma quebra acentuada no número de espectadores nas salas de cinema, os números oficiais do ICA demonstram que 2013 continuou bastante desastroso para o setor – apenas seis filmes receberam apoios públicos (dois documentários e quatro ficções).

Uma das principais razões destes atrasos, e que vem a arrastar-se há alguns anos, deve-se essencialmente a falhas na criação de receitas próprias por parte do ICA. Cerca de 55,6% do orçamento da receita são capitais próprios (dados referentes a 2019, ICA), ou seja, verbas angariadas por via da cobrança de taxas (taxa de subscrição e taxa de exibição), nos termos da Lei do Cinema. Na verdade, não se trata de uma questão legislativa, mas sim de um braço-de-ferro entre a taxa anual de subscrição e os operadores por cabo que, desde a adoção da Lei nº55/2012, têm apresentado bastantes relutâncias que resultam no incumprimento dos pagamentos ou na instauração de processos judiciais. Decorria ainda o período de discussão da nova Lei aprovada em 2012 – que, aliás se prolongou por mais de um ano – quando os operadores de televisão por cabo (ZON/TV Cabo, Optimus, PT Comunicações, Vodafone e Cabovisão) se recusaram a pagar a taxa de subscrição (no valor de 3,5 euros por subscrição de acesso), por considerarem inconstitucional, segundo adiantou na altura a Associação dos Operadores de Telecomunicações (APRITEL).

De acordo com o ICA, nessa altura, foram colocados em causa cerca de 12,5 milhões de euros que, desta forma, não entraram nos cofres do organismo, reduzindo o orçamento disponível para os 7,3 milhões de euros, em vez dos 21.879.240,26 milhões previstos. No final do ano de 2013, apenas Vodafone e Cabovisão tinham efetuado a autoliquidação da taxa de subscrição, mas não efetuaram o respetivo pagamento. Por outro lado, os restantes operadores não fizeram a autoliquidação, nem efetuaram o pagamento «tendo sido notificados por reclamação e liquidação oficiosa para regularizarem este incumprimento» (Relatório de Contas ICA, 2013). Para minimizar o problema e à semelhança do que havia acontecido em 2012, foram transferidas verbas do orçamento de Receitas Próprias do Fundo de Fomento Cultural. Num primeiro momento, a 13 de dezembro, foi autorizada uma transferência no valor de 1 milhões de euros e, posteriormente, em 27 de dezembro, foi autorizada nova transferência no mesmo valor.

Dada a relutância dos operadores, em 2014 seria aprovada a primeira alteração à Lei 55/2012 e ao Decreto-Lei 9/2013. Publicada em 9 de maio, o objetivo da alteração foi, no essencial, adequar o modelo de financiamento das medidas de incentivo e da atribuição dos apoios. Este processo passou naturalmente pela redução do valor da taxa de subscrição de 3,5 para 2 euros por subscrição de acesso a serviços de televisão. Não obstante, segundo a disposição transitória da lei (art. 4º), a taxa é de €1,75 por cada subscrição de acesso a serviços de televisão, sendo o IPC-ANACOM, nos anos 2015 a

2019, que irá transferir por conta do seu resultado líquido, o valor correspondente ao montante total devido em cada ano pelos operadores de serviços de televisão por subscrição, multiplicado por um fator de atualização equivalente à taxa de inflação relativamente a 2014, calculada pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

No entanto, apesar da alteração da Lei, o problema continua a persistir. A NOWO *Communications*, S.A não procedeu ao pagamento das taxas anuais referentes a 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, este último no valor de 299.399 mil euros (Relatório de Atividade e Gestão ICA, 2019). Em virtude do não pagamento das taxas referentes a 2013 até 2018, o ICA instaurou os respetivos processos contraordenacionais, os quais, com exceção dos processos de contraordenação relativos aos anos de 2015 e de 2017, foram suspensos devido à abertura de um procedimento administrativo e, posteriormente, um processo judicial intentado pela operadora. Relativamente aos processos de contraordenação referentes aos anos de 2015 (nº1/2015) e 2017 (nº1/2017), estes não foram objeto de suspensão, tendo o ICA procedido à aplicação de coima no valor de 44.891,00€ para ambos os anos. Contra esta decisão, a NOWO *Communications*, S.A. interpôs recurso judicial para o Tribunal Tributário de Lisboa.

3.2.Os sistemas de apoio de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual em Portugal

Além do ICA, as empresas do setor cinematográfico e audiovisual, incluindo as produtoras independentes, podem recorrer a outros programas nacionais de apoio, como são os programas de incentivos¹¹² à produção cinematográfica e audiovisual. A nível europeu, este tipo de programas é hoje bastante frequente. Até 2019, 23 países tinham adotado o sistema de *incentivos*, uma evolução bastante significativa relativamente aos registos de 2014, quando só 16 países tinham adotado este tipo de programas (Entertainment Partners, 2019)¹¹³.

Na Europa existem essencialmente três diferentes sistemas (Olsberg & Barnes: 2014): *tax shelter*, *tax credit* e *cash rebate*. O primeiro, *tax shelter*, destina-se a atrair investimento em produção por grandes contribuintes, sendo que uma parte deste investimento é posteriormente dedutível sobre o imposto devido por quem o realiza. O

¹¹² Entende-se por *incentivo* o mecanismo de financiamento de tipo automático que tem por base o cálculo do montante de despesas de produção elegíveis efetuadas num determinado território.

¹¹³ Entertainment Partners. (7 de setembro de 2019). Obtido de [productionincentives.com: https://www.productionincentives.com/](https://www.productionincentives.com/)

tax credit, ou crédito fiscal, isola-se sobre a despesa e não sobre o conceito de investimento como o *tax shelter*. Corresponde à dedução sobre o montante apurado de imposto devido pela empresa produtora, de uma parte das despesas elegíveis de produção efetuadas pela mesma. Caso o montante apurado de imposto seja menor que o crédito fiscal concedido, decorrente das despesas de produção elegíveis, há países que preveem a possibilidade de reembolso do remanescente através da autoridade fiscal. Este sistema está presente em países como Bélgica, Hungria e Lituânia. Por último, e presente em 16, dos 23 países europeus com sistemas de *incentivo*, incluído Portugal, o *rebate* consiste num sistema de reembolso sobre uma parte do montante apurado das despesas elegíveis de produção. A principal diferença em relação ao *tax credit* é que o reembolso normalmente presume a existência de um fundo com disponibilidade financeira para pagar o Incentivo ao produtor, quando a despesa elegível se encontre auditada.

No contexto nacional, o apoio ao Turismo e ao Cinema, é um exemplo do sistema de incentivo *rebate*. Constituído pelo Decreto-Lei nº45/2018, de 19 de junho, o programa é definido como um «incentivo à produção cinematográfica e audiovisual e captação de filmagens internacionais para Portugal» que visa «apoiar ações, iniciativas e projetos que contribuam para o reforço do posicionamento de Portugal enquanto destino turístico, para a coesão do território, para a redução da sazonalidade e para a sustentabilidade do turismo». Para alcançar estes objetivos, em 2019, por Resolução do Conselho de Ministro (nº85/2019, de 31 de maio) foi nomeado a *Portugal Film Commission* – um grupo de projeto na dependência dos membros do Governo responsáveis pela pasta da Cultura e do Turismo, ao qual compete criar condições para cumprir as metas propostas pelo programa. Até agora, o fundo de apoio já contou com 79 candidaturas apresentadas, 49 das quais aprovadas, o que, em termo práticos, se traduziu num investimento global em Portugal superior a 58 milhões de euros, mais 15,3 milhões de euros em incentivos. No total, foram apoiados 47 projetos: 16 nacionais (incluindo uma coprodução) e 31 internacionais (14 produções executivas; 12 coproduções maioritárias e 6 coproduções minoritárias¹¹⁴).

¹¹⁴ Produção executiva/internacional: o projeto é realizado por uma produtora estrangeira que contrata uma produtora nacional para a execução do projeto a realizar em Portugal, ou seja, a empresa portuguesa presta um serviço da produção, sem direitos sobre a obras; Coprodução maioritária: é sinónimo de que o projeto é realizados por duas ou mais produtoras de diferentes países, embora a empresa portuguesa seja a produtora maioritária; Coprodução minoritária: o projeto é realizado por duas ou mais produtoras de diferentes países, no entanto, a empresa portuguesa é a produtora minoritária.

Entre os projetos de maior sucesso estão os dois telefilmes Lissabon Krimi que estrearam em *prime time* no canal público alemão ARD. Os primeiros quatro episódios rodados em Portugal, dois dos quais com o apoio do fundo, tiveram uma audiência média, por episódio, de 4,8 milhões de espectadores e um *share* médio de 15,5%. Entre os sucessos estão também as obras *O Livro Negro* e *A Herdade* que foram vendidos para vários e importantes mercados de distribuição. Particularmente, a obra *A Herdade* (2019), de Tiago Guedes, recebeu destaque internacional ao ser transmitida pelo conceituado canal ARTE (França/Alemanha), reunindo 897 mil espectadores em França e 200 mil na Alemanha no primeiro episódio, facto que acabou por chamar a atenção da crítica e da imprensa francesa. Aliás, várias publicações, incluindo revistas da especialidade (como a “*Première*”), estenderam grandes elogios à obra luso-francesa. *A Herdade* seria ainda nomeada para a Competição Internacional do Festival de Veneza – depois de 14 anos desde a última participação portuguesa no festival – tendo arrecadado o Prémio *Bisato d’Oro* para Melhor Realizador.

3.3.Outros fundos de apoio nacionais e supranacionais

A nível europeu, o Programa Europa Criativa (PEC 2021-2027) é o principal instrumento de apoio da política comunitária para o setor audiovisual. Após quatro gerações do programa MEDIA – MEDIA I (1990-1995), MEDIA II (1996-2000), MEDIA *Plus* (2001-2006) e MEDIA 2007 (2007-2013)¹¹⁵ – a adoção do programa Europa Criativa (2014-2020), em dezembro de 2013, com um orçamento de 1,46 mil milhões de euros, procurou dar continuidade aos destinos seguidos pelos anteriores programas, mas com uma novidade: setor audiovisual e indústrias culturais e criativas passaram a beneficiar dos apoios de um só programa. Fruto da união dos programas Cultura, MEDIA e MEDIA *Mundus*, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram dividir o programa Europa Criativa essencialmente em dois subprogramas: MEDIA –

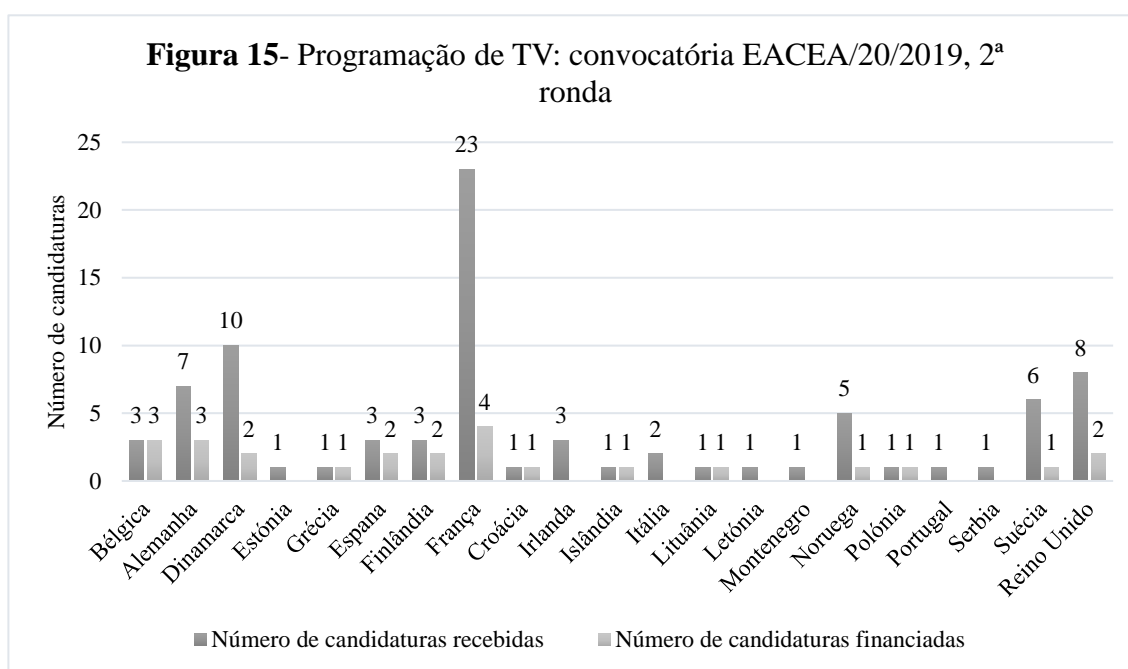
¹¹⁵ O primeiro grande contributo comunitário para o setor audiovisual foi o programa MEDIA (Medidas para Incentivar o Desenvolvimento da Indústria Audiovisual Europeia), criado em 1990 e vocacionado para apoiar a formação dos profissionais da indústria audiovisual, assim como incentivar a distribuição de obras audiovisuais. O MEDIA I foi aprovado em 1990 com a dotação de 200 milhões de ecus para o período 1990-1995. No final desta data, foi aprovado um novo programa MEDIA II para o período de 1995-2000, com uma dotação de 310 milhões de ecus. Seguir-se-ia o MEDIA *Plus* (2001-2006), aprovado em dezembro de 2000, com um orçamento de 400 milhões de euros: 50 milhões para formação e os restantes 350 milhões para a conceção, distribuição e promoção de obras audiovisuais. Em julho de 2004, a Comissão aprovaria o MEDIA 2007, com cerca de mil milhões de euros para o período 2007-2013, destinado sobretudo às fases de pré-produção e de pós-produção. Veio depois o Europa Criativa, adotado em dezembro de 2013, com um orçamento de 1,46 mil milhões de euros.

destinado a apoiar o desenvolvimento, distribuição e promoção de obras audiovisuais –, e Cultura – votado a apoiar projetos de cooperação, tradução da literatura, plataformas e redes culturais na UE. O orçamento seria igualmente dividido: 819 milhões dirigidos ao subprograma MEDIA e 453 milhões ao subprograma CULTURA. Entretanto, em 2020, seria aprovado um novo programa – Europa Criativa (2021-2027) – que, na prática, mais não é do que uma versão atualizada do programa anterior, visto que a estrutura tal como os objetivos continuam praticamente inalterados. Como seria de esperar uma das atualizações aplicadas incidu diretamente sobre o orçamento: com a maior dotação de sempre, 2,44 mil milhões de euros (que representa um aumento de cerca de 50% relativamente ao programa anterior). 30% do orçamento será destinado ao subprograma CULTURA e 58%, cerca de 1,5 milhões de euros, ao subprograma MEDIA. Os restantes 9% serão investidos na vertente transectorial do Programa que tem como objetivo promover a colaboração entre os setores criativos e o setor dos meios de comunicação social.

A atribuição dos fundos é da responsabilidade da Comissão, enquanto a gestão dos subprogramas fica a cargo da Agência Executiva para a Educação e Cultura (EACEA – European Educations and Culture Executive Agency). Aliás, este é também o organismo que gere todo o processo seletivo das categorias de pequena e grande escala da linha de financiamento de projetos candidatos ao Programa. Tudo começa com a abertura periódica de convocatórias para a apresentação das propostas, à qual se seguirá um período (de aproximadamente seis meses) reservado à avaliação individual das propostas. O processo decorre com base em vários critérios de adjudicação por especialistas independentes nomeados pela própria agência. Finalmente, o financiamento será depois atribuído na forma de subvenção a fundos perdidos.

No entanto, e para efeitos da presente análise, consideraremos apenas os dados relativos ao subprograma MEDIA, sobretudo o que diz respeito às medidas de apoio definidas pelo subprograma que, naturalmente, abrangem uma ampla variedade de atividades, incluindo apoio à formação, desenvolvimento, programação televisiva de obras audiovisuais europeias, promoção, distribuição, festivais de cinema, redes de cinema, distribuição online e desenvolvimento de audiências e fundos de coprodução. Deste conjunto dedicamos especial atenção às categorias: *programação televisiva de obras audiovisuais europeias* e *desenvolvimento de conteúdos audiovisuais – projetos individuais*.

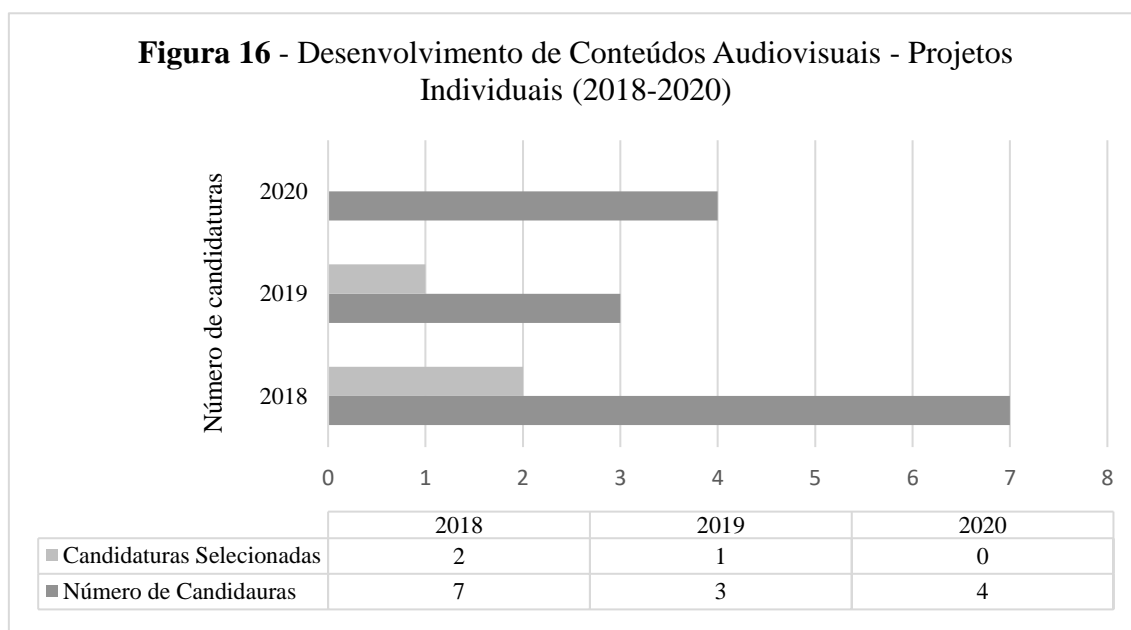
De acordo com as cifras mais recentes, entre 2018 e 2020, na rubrica *Programação televisiva de obras audiovisuais europeias*, Portugal apresentou apenas uma candidatura (durante a convocatória 2020: EACEA/20/2019) com uma proposta de financiamento no valor de €130, 497.00 que, no entanto, não fez parte da seleção dos apoios do subprograma. Dos restantes países do grupo destaca-se França e Dinamarca com o maior número de candidaturas apresentadas, 23 e 10 respetivamente (Figura 15). No que diz respeito ao número de candidaturas financiadas, França ocupa igualmente a primeira posição, arrecadando 2 milhões de euros, a seguir Alemanha (1,5 milhões de euros), Espanha (773 mil euros), Reino Unido (760 mil euros), num total de 8,3 milhões atribuídos a esta categoria. De um modo geral, França, Itália, Alemanha, Espanha e Reino Unido são os Estados-Membros que somam o maior número de candidaturas, assim como, nos últimos três anos (2018-2020), constituíram o grupo de países que arrecadaram praticamente 50% do orçamento atribuído nesta categoria.



Fonte: Programa Europa Criativa.

No que diz respeito à categoria *Desenvolvimento de Conteúdos Audiovisuais – Projetos Individuais* o cenário volta a repetir-se. Entre 2018 e 2020, França, Espanha e Itália foram os países que apresentaram o maior número de candidaturas selecionadas. Já no que toca aos apoios atribuídos, França, Alemanha e Espanha são os países mais beneficiados. Se a estes juntarmos Itália e Reino Unido chegamos ao grupo dos cinco países que mais dinheiro arrecada em apoios do subprograma MEDIA nesta categoria.

Portugal, nos últimos três anos, apresentou 14 candidaturas, das quais 3 foram selecionadas (Figura 16), o que significou um encaixe de cerca de 105 mil euros.



Fonte: Programa Europa Criativa

Para além do PEC, há ainda um outro programa europeu de apoio cujo historial é bem mais antigo, *Eurimages*. Criado em 1989 pelo Conselho da Europa, este fundo visa promover diretamente o desenvolvimento do cinema europeu. Composto por cinco regimes de apoio – coprodução cinematográfica, distribuição, exibição, promoção e igualdade de género – o *Eurimages* apresenta uma particularidade relativamente aos demais: só os projetos de coprodução são elegíveis ao programa. Quer isto dizer que todos os projetos têm que necessariamente ser estabelecidas entre pelo menos dois produtores independentes de Estados-Membros diferentes.

De facto, o campo das coproduções é há muito um setor estratégico da política cultural europeia. A importância da diversidade de talentos, línguas ou da representatividade de minorias ou grupos sub-representados sempre fez parte do conjunto de preocupações que a indústria audiovisual procurou salvaguardar. Aliás, num mercado fragmentado, como é o mercado europeu, as coproduções representam uma forma bastante poderosa de fortalecer o setor, uma vez que promove o seu crescimento tanto em termos orçamentais, como ao nível das perspetivas comerciais. Os últimos dados do OEA revelam que os filmes europeus são, em média, exportados para três países da UE, um valor muito abaixo quando comparado com o mercado americano, onde os filmes são, em média, exportados para 10 países. E as razões para estes resultados são diversas,

nomeadamente os inúmeros constrangimentos burocráticos e legislativos decorrentes da participação de diferentes entidades em projetos de coprodução bilaterais e multilaterais. No âmbito do Conselho, esta questão transformar-se-ia numa prioridade à qual a Convenção Europeia sobre a Coprodução Cinematográfica procurou dar respostas. O principal objetivo é facilitar e regular «as relações entre as Partes no domínio das coproduções multilaterais com origem no território das Partes». Com efeito, a Convenção viria a estabelecer, entre outras coisas, que as coproduções são equiparadas aos filmes nacionais e, portanto, devem gozar do mesmo direito de acesso aos mecanismos nacionais de apoio concedido a estes (art. 4.º, nº1). No futuro, espera-se que a Convenção se abra a países não-europeus.

Mas voltemos ao programa *Eurimages* para destacar as 2 320 coproduções internacionais apoiadas até 2021, o que corresponde a um investimento total de aproximadamente 661 milhões de euros. A gestão destas verbas, assim como as decisões de atribuição e seleção dos projetos apoiados é da responsabilidade do Conselho Executivo do programa, do qual fazem parte atualmente 39 Estados - França, Alemanha e Itália são membros permanentes.

O programa é constituído a partir de contribuições dos Estados-Membros, assim como dos dividendos dos empréstimos concedidos às coproduções. Na prática, o fundo está dividido em dois regimes de financiamento distintos: empréstimos sem juros atribuídos às coproduções e subvenções concedidas à distribuição, exibição e promoção cinematográfica. Cada coprodutor receberá o montante de acordo com a proporção da sua participação financeira no projeto, o que significa que o reembolso decorre diretamente das receitas líquidas de cada coprodutor. O apoio não poderá exceder os 17% dos custos totais da produção do filme e em nenhum caso deve ultrapassar os 500 mil euros. Os valores de investimento têm-se mantido desde a fundação do Programa. Já o número de projetos apoiados tem vindo a crescer nos últimos anos. Entre 2018 e 2021, França, Bélgica, Itália, Alemanha e Espanha foram os países com o maior número de projetos apoiados. No conjunto, estes 5 países representaram 45% do número total de coproduções financiadas pelo *Eurimages*. No mesmo período, Portugal somou no total 10 projetos selecionados pelo apoio, igualando países como Dinamarca, Roménia e Canadá (Figura 11). Além disso, entre 2018-2020, Portugal fez ainda parte de duas outras coproduções, mas onde não era o país de origem do projeto. No total, conseguiu financiamento equivalente a 2,4 milhões de euros.

Além dos apoios nacionais e comunitários existem outros programas de ajuda financeira que atuam a uma escala supranacional. Nesta categoria destacamos essencialmente dois: o *Nordisk Film & TV Fond* e o *Ibermedia* – do qual Portugal é membro. Criado em 1990, o *Nordisk Film & TV Fond* é um fundo de financiamento nórdico que promove além da distribuição, o desenvolvimento de produções audiovisuais de alta qualidade, através da atribuição de apoios a longas-metragens, telefilmes, séries e documentários criativos produzidos nos cinco países que integram o fundo – Dinamarca, Finlândia, Islândia e Noruega. Este mecanismo é financiado por 22 parceiros, entre os quais o Conselho de Ministros Nórdico, cinco institutos nacionais de apoio ao cinema e 16 empresas/serviços de *streaming* de serviço público e privado na região. Para o ano de 2022 foi previsto um orçamento no valor de NOK 126 milhões.

O Programa *Ibermedia* arrancou em 1998 e visa essencialmente promover o desenvolvimento, coprodução e distribuição de projetos cinematográficos e audiovisuais da indústria ibero-americana e, «de maneira especial, a de aqueles países com infraestruturas insuficientes», a fim de preservar a cultura e identidades da região¹¹⁶. Atualmente, além de Portugal e Espanha, fazem parte deste fundo de fomento 19 países, 18 latino-americanos e um europeu, Itália. Atualmente, o Fundo está ratificado por 14 países membros e observadores da Conferência de Autoridades Cinematográficas da Ibero-América – CACI – que financiam o Programa: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Cuba, Chile, Espanha, México, Panamá, Peru, Portugal, Porto Rico, Uruguai e Venezuela. Com um orçamento de 6,5 milhões de euros, o programa presta apoio a longas-metragens de ficção, documentários e animação, bem como a séries e outras obras avulsas para televisão. Os apoios são fornecidos sob a forma de empréstimo a partir do cumprimento de um conjunto de requisitos de elegibilidade dos projetos, nomeadamente o interesse cultural (“teste cultural”) e determinadas obrigações de participação e despesas territoriais (artigo V do acordo acima mencionado). Nos últimos 23 anos, o Programa já abriu 30 convocatórias, das quais resultaram 1 130 projetos de coprodução ibero-americanos num universo de 3 300 projetos apoiados. No total foi concedido 2 950 bolsas de formação em 22 países, num investimento total de 118 milhões de dólares (113,8 milhões de euros). Ao setor audiovisual, *Ibermedia TV*, o Programa já atribuiu 416

¹¹⁶ Acordo Ibero-Americano de Coprodução Cinematográfica (AICOCD), de 15 de setembro de 2016 (texto resultante do Acordo Latino-americano de Coprodução Cinematográfica, de 11 de novembro de 1989, e do seu Protocolo de Emenda, de 28 de novembro 2007 – a partir desta altura passou a designar-se Convenção de Integração Cinematográfica e Audiovisual Ibero-Americana.

apoios que, em termo práticos, correspondem a 1 filme emitido por semana, 52 por ano, numa rede de 19 canais públicos nacionais.

De facto, os fundos públicos constituem um dos quatro pilares fundamentais do apoio às obras cinematográficas e audiovisuais, juntamente com os incentivos fiscais (créditos fiscais); obrigações de financiamento por parte de operadores e o compromisso em garantir maior facilidade no acesso a financiamento entre produtores e instituições de crédito. Aliás, os incentivos fiscais ao setor cinematográfico e audiovisual foram os que mais cresceram nos últimos 10 anos – de 9, em 2010, para 15, em 2014, e 23 em 2019. Já os fundos públicos não sofreram grandes alterações. Grande parte da receita é proveniente dos orçamentos do Estado (49%) e, por outro lado, de impostos e taxas (42%). Apenas 9% representam receitas geradas pelas próprias entidades públicas financiadoras das obras cinematográficas e audiovisuais, seja através da exploração de direitos de autor, ou graças à organização de eventos, festivais e outras atividades. O Quadro 1 permite, sumariamente, sistematizar as características gerais dos incentivos e apoios públicos que acabamos de falar.

4. O artigo 13.º da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual de 2018

A experiência do streaming de vídeo democratizou-se e é hoje uma tendência em franco crescimento no ecossistema audiovisual em Portugal e na Europa. As plataformas de streaming impuseram-se assim como uma alternativa à televisão, marcada por valores de produção elevados e uma oferta cada vez mais diversificada, embora o objetivo destas plataformas estejam longe de ser o de revolucionar o mercado audiovisual. A estratégia passa antes por construir uma linha *premium* de conteúdos a preços acessíveis e sem publicidade.

No entanto, as mudanças mais recentes no panorama político e económico têm vindo a fazer com que estas plataformas repensem o seu modelo de negócio, ao ponto de, por exemplo, a gigante americana de streaming, Netflix, está neste momento a equacionar a hipótese de lançar uma versão gratuita com publicidade, como aliás já acontece com os *streamers* de música. Só em 2022, a Netflix já perdeu um terço do seu valor de mercado fruto do fim dos confinamentos decorrentes da pandemia por Covid-19 e do aumento do custo de vida por causa da aceleração das taxas de inflação, ou ainda, a partilha de contas entre utilizadores e a interrupção da operação na Rússia.

De facto, a assunção dos *streamers* como novo paradigma do sistema audiovisual, relegando a televisão e o seu papel na sociedade para segundo plano, é merecedor de uma discussão mais profunda que, todavia, não serve os objetivos principais desta dissertação. Interessa sim notar que o crescimento dos negócios destas plataformas nos mercados internacionais conduziu em 14 de novembro de 2018 à aprovação de uma revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (DSCSA).

A Diretiva, que tem como principal objetivo adaptar o sistema regulatório ao ecossistema digital vigente, procura, no que diz respeito a esta matéria, preservar a diversidade cultural e criar um *level playing field* para os novos *players*, estabelecendo, por exemplo, obrigações de investimento no desenvolvimento de conteúdos, como acontece com as disposições do artigo 13.º da Diretiva SCSA. De acordo o n.º1 deste artigo, os serviços audiovisuais a pedido (SVoD) deverão promover a produção de obras europeias, assegurando que o seus catálogos contêm uma quota mínima de 30% dessas obras e que lhes é dada suficiente proeminência. Ao abrigo do considerando 35) da Diretiva, essa proeminência «pode ser assegurada por diversos meios, como uma secção dedicada a obras europeias que seja acessível a partir da página inicial do serviço, a

possibilidade de procurar obras europeias na ferramenta de busca disponibilizada por esse serviço, a utilização de obras europeias em campanhas do serviço ou a promoção de uma percentagem mínima de obras europeias do catálogo desse serviço, utilizando, por exemplo, cartazes ou instrumentos similares». No entanto, até aqui a única novidade relativamente à Diretiva SCSA de 2010 é a imposição da quota mínima de 30%.

As grandes mudanças surgem o n.º 2 do artigo 13.º, da Diretiva 2018/1808/UE, que estabelece, para sejam cumpridos os níveis previstos no número anterior, que os Estados-Membros possam impor obrigações de financiamento aos fornecedores de serviços de comunicação social estabelecidos no seu território, como de resto já acontecia com os serviços lineares. Essas obrigações podem assumir a forma de contribuições diretas para a produção e aquisição de direitos de obras. O considerando 36) adianta ainda que «os Estados-Membros poderão também impor taxas, destinadas a um fundo, com base nas receitas geradas pelos serviços de comunicação social audiovisual prestados no seu território ou a ele dirigidos».

Outra das grandes novidades é que estas disposições foram também alargadas aos serviços de televisão e serviços audiovisuais a pedido (SvoD) estabelecidos em outro Estado-Membro, desde que estes se destinem ao público do seu território. Para avaliar isso, o considerando 38) estabelece que os Estados-Membros «deverão recorrer a indicadores como a publicidade ou outras promoções direcionadas especificamente a clientes no seu território, a língua principal do serviço ou a existência de conteúdos ou de comunicações comerciais que visem especificamente o público do Estado-Membro de receção». A fim de não comprometer o desenvolvimento do mercado e possibilitar a entrada de novos operadores, ficam de fora do ângulo de ação do artigo os fornecedores com um baixo volume de negócios ou com baixas audiências.

Ora, no parecer apresentado pelo ICA a convite da Comissão de Cultura e Comunicação da Assembleia da República sobre a proposta de Lei n.º 44/XIV/1.^a, que transpõe a Diretiva (UE) 2018/1808, e depois de recolhidos os contributos de diferentes entidades¹¹⁷, o documento mostra que é “unânime” o reconhecimento de que a revisão da DSCSA procura trazer maior justiça e equidade ao sistemas de taxas e obrigações de

¹¹⁷ FECA e DCAM-UL (Federação das Escolas de Cinema e Audiovisual e Departamento de Cinema e Artes dos Media da Universidade Lusófona); APAD (Associação Portuguesa de Argumentistas e Dramaturgos); Media Capital; APIT (Associação de Produtores Independentes de Televisão); NOS; APRITEL (Associação dos Operadores de Comunicações Eletrónicas); Netflix, Google e Facebook

investimento por força da sua aplicação a novos operadores, especialmente fora da jurisdição portuguesa. As entidades ouvidas mostraram ainda que a refletir-se o aumento do volume total das contribuições este deve ser unicamente viabilizado por via do alargamento aos novos contribuintes (SVoD) e não através das obrigações então em vigor.

Em Portugal, a transposição da Diretiva SCSA fez-se através da aprovação do Decreto-Lei nº 74/2021, em 25 de agosto, produzindo alterações à Lei nº55/2012, de 6 de setembro, que estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais ou Lei do Cinema; e à Lei nº 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido). No entanto, e porque entrou recentemente em vigor, a 1 de janeiro de 2022, não nos foi possível realizar uma análise precisa e fina sobre os efeitos concretos da sua aplicação no setor. Com efeito, o que propomos em seguida é uma breve análise dos efeitos esperados por via das alterações introduzidas, partindo dos cálculos apresentados pelo ICA sobre o impacto económico-financeiro da nova Lei presentes no parecer acima mencionado.

As principais alterações introduzidas pela Diretiva na Lei do Cinema contemplaram essencialmente os artigos 9.º e 10.º. O nº3, do artigo 9.º transpõe as isenções previstas na Diretiva, enquanto ao nº4 fica reservada uma disposição nova e de grande importância para o ICA. A norma prevê a cobertura por verbas gerais do Orçamento do Estado (excluindo as resultantes da taxa de exibição e da taxa de subscrição) das despesas do ICA relativas a funcionamento (pessoal, instalações, aquisições de bens e serviços) e contribuições suportadas pelo ICA relativas à participação em organizações internacionais setoriais em que Portugal (e não o ICA) é Parte contratante. O impacto esperado desta medida é de 3 milhões de euros, segundo calculou o ICA.

O nº 5 do artigo 10.º estabelece que «os operadores de serviços audiovisuais a pedido por subscrição encontram-se sujeitos ao pagamento de uma taxa anual correspondente a 1% do montante dos proveitos relevantes desses operadores». Ora, é precisamente no regime aplicável aos SVoD, nomeadamente ao nível dos operadores multinacionais, que é esperado o maior impacto. Com esta medida, o ICA prevê que possa resultar um volume de obrigações de investimento “brutas” situado entre 3 e 4 milhões de euros. Já o montante de investimento mínimo previsto em obras europeias de produção

independente em língua portuguesa andar na ordem de 1 a 1,4 milhões de euros (art. 45.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido), aplicado o mesmo pressuposto de simulação utilizado para estimar a obrigação de investimento de TV. Nos serviços de programas de operadores fora da jurisdição portuguesa, estas obrigações mínimas de investimento produzirão um impacto pouco significativo a rondar os 300/400 mil euros. O mesmo é esperado no que se refere aos serviços de programas *premium*, inferior a 100 mil euros.

Em termos genéricos, o ICA prevê um aumento do volume das suas receitas, apesar de sublinhar que estas novas medidas acabam por vir colmatar a perda de outras receitas nos últimos anos é o caso da desaceleração do crescimento taxa de subscrição desde 2016 (4,55% em 2014/15, 6,37% em 2015/16, 5,12% em 2016/17, 3,33% em 2017/18 e menos de 0,5% em 2018/19) e da taxa de exibição sobre a publicidade em meios “tradicionais”, com taxas de crescimento decrescentes, entre 2015-2018 (2,5% ; 1,3% ; 1,3%, respetivamente) e um crescimento negativo de 2,2 em 2019.

Recorde-se que, em Portugal, o rácio de apoios diretos à produção e outras atividades cinematográficas e audiovisuais (desenvolvimento, distribuição, exibição), medido pelo quociente entre o volume total de subsídios e a população, continua abaixo da média europeia. De acordo com o Observatório Europeu do Audiovisual, o rácio em Portugal ronda 3,2 euros/*per capita*/ano, ao passo que a média europeia era, já em 2014, de 4,3 euros/*per capita*/ano. De sublinhar que este rácio de 3,2 euros/habitante/ano só foi conseguido com a entrada em funcionamento, em 2018, do Fundo de Apoio ao Turismo. Retirando-o dos cálculos o rácio cai para cerca de 2,1 euros/*per capita*/ano. Em alguns países europeus, este rácio é tendencialmente superior ou muito superior à média europeia, como acontece na Bélgica, Países Baixos, países Nórdicos e Áustria.

Considerações Finais

As primeiras emissões regulares da televisão portuguesa em 1956/57, não se distanciaram muito das primeiras emissões regulares da década de 1930, tanto da Alemanha como do Reino Unido, tanto da União Soviética como dos Estados Unidos. No entanto, na Europa, o modelo da BBC passaria a ser, em meados dos anos 50, um modelo padrão de serviço público com a fórmula popular da televisão norte-americana, bastante mais avançada para a época do que o modelo europeu. Com a criação da Eurovisão, após 1954, é colocado em prática o intercâmbio de programas entre os diferentes canais europeus, o que naturalmente originou uma certa harmonização dos próprios modelos e géneros consubstanciada pela “era dos satélites”.

Certo é que, a partir dos anos 70, o fim dos monopólios dos serviços públicos na Europa, fruto da abertura do mercado à concorrência privada, das novas possibilidades tecnológicas de difusão de sinal (satélite, cabo, Internet, banda larga), da progressiva liberalização do setor das telecomunicações e da adesão a modelos mais ou menos intensos de Estado-Providência, mudaria para sempre o ambiente televisivo, incluindo o sistema de serviço público de radiodifusão. E a esse nível, as repercussões fizeram-no mergulhar num período de controvérsia e ceticismo, dando origem a uma crise de financiamento, funcionamento e identidade (Archille citado por Raboy, 1996). No fundo, tratou-se de um período durante o qual o serviço público procurou um lugar próprio e um papel específico, vantajoso para o conjunto da sociedade e para as partes que a compõem.

Particularmente, a partir do Tratado de Maastricht, em 1992, predominou uma lógica de equilíbrios muito centralizada no plano económico e na balança comercial, face a objetivos mais complexos como seriam certamente a questão das práticas e usos das políticas de comunicação e da cultura. No entanto, para colmatar o maniqueísmo político, a Comunidade Europeia dá o primeiro passo, em 1996, com a publicação de um relatório sobre os Serviços de Interesse Geral (SIG), onde foram enquadrados os serviços de radiodifusão. No documento fica claro não só a necessidade de articulação entre a política de livre concorrência e as missões particulares dos SIG, como a importância da política dos SIG para os cidadãos. Nesta matéria, o Tratado da União Europeia (1997) e, particularmente, o Protocolo anexo ao Tratado relativo ao serviço público de radiodifusão, permitiu enquadrar o modelo de serviço público associando-o «às necessidades de natureza democrática, social e cultural de cada sociedade», sublinhando a importância do seu papel na garantia do pluralismo dos meios de comunicação social.

É como este pano de fundo que se inscreveu um intenso e polémico debate em Portugal em torno do papel e da situação económico-financeira da RTP, sobretudo depois de uma década (1990-2000) com vários cortes no financiamento público, inclusive com a extinção da taxa de televisão, fazendo a empresa entrar uma espiral de endividamento que terminaria, em 2003, com uma dívida acumulada de mil milhões de euros. A juntar-se a este problema, a RTP passaria por uma crescente crise de legitimidade. E razões não faltavam: com uma situação financeira incomportável, críticas contundentes relativas à sua gestão, acusada de ser fortemente governamentalizada, uma programação em tudo semelhante à da concorrência e, para além disso, um forte sentimento de simpatia que as emissoras privadas reuniam entre o público, conduziram inevitavelmente os contribuintes a questionar as formas de financiamento público da empresa.

Aliás, nesta altura, o rumo do serviço público de televisão serviria de tema a vários debates e disputas partidária, chegando mesmo a equacionar-se a privatização da empresa. No entanto, a adoção de um acervo legislativo sobre o financiamento do serviço público, um novo contrato de concessão e a aprovação de um *Acordo de Recuperação Financeira*, estabelecido entre o Governo e a RTP, devolveriam à empresa anos de bons resultados financeiros para o qual contribuiu, em grande medida, o aumento do financiamento público, através das indemnizações compensatórias, ao ponto de a RTP recuperar as audiências e finalmente reconquistar a legitimidade na opinião pública. O sucesso desta recuperação secundarizaria o financiamento da empresa na agenda política, subtraindo-a igualmente do jogo político-partidário em que muitas vezes se viu envolvida.

Este cenário permaneceria mais ou menos estável até 2011, altura em que o país entrou numa situação económica bastante difícil, e mais uma vez o financiamento da RTP voltara a ser colocado em causa, inclusive pelo mesmo partido que, anos antes, tinha estabelecido o modelo de financiamento da RTP. Certo é que, o pedido de ajuda financeira internacional, obrigou o país a adotar medidas de austeridade com consequências desastrosas para a RTP, sobretudo depois de ser anunciado o fim das indemnizações compensatórias, uma das principais fontes de financiamento das atribuições de serviço público da concessionária. As receitas publicitárias e a Contribuição para o Audiovisual passariam a partir daí a ser os dois motores do financiamento da empresa.

Hoje, mais do que nunca, não há dúvidas de que há aspetos do modelo de financiamento da RTP suscetíveis de aperfeiçoamento. E a intervenção de um organismo

independente – a entidade reguladora ou uma entidade específica como acontece no caso alemão – na definição plurianual dos montantes das contribuições para o audiovisual é um dos caminhos possíveis, sobretudo numa altura em que este debate volta a estar de novo na ordem do dia. Em primeiro lugar, devido às negociações para o novo Contrato de Concessão da RTP e, em segundo lugar, devido aos recentes desafios colocados pela indústria.

Estas questões ganham ainda maior relevância numa altura em que o modelo de financiamento da RTP volta a estar de novo na ordem do dia. Em primeiro lugar, devido às negociações para o novo Contrato de Concessão da RTP e, em segundo lugar, devido aos recentes desafios colocados tanto pelo período pandémico, como pelos efeitos decorrentes da situação política internacional da guerra na Ucrânia – a saber, o aumento das taxas de juros e inflação e, sobretudo, a subida dos preços da eletricidade.

Aliás, os efeitos da pandemia e a subida da taxa de inflação constituem hoje uma das principais preocupações no que respeita ao financiamento dos operadores de serviço público um pouco por toda a Europa. O 23.º relatório *da Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten* (KEF)¹¹⁸, comissão para o estudo das necessidades financeiras dos organismos de radiodifusão na Alemanha, publicado a 18 de fevereiro de 2022, assinala a atual conjuntura internacional como incerta e reconhece que o financiamento do serviço público de radiodifusão tem vindo a ser afetado. No mesmo documento, o organismo recomenda o ajustamento da contribuição para o audiovisual para os 18,36 euros por mês (mais 86 cêntimos do que em 2020), por agregado familiar fiscal, para ao período de 2021-2024, como consequência do aumento dos custos da empresa (fruto das medidas adicionais de proteção e higiene no trabalho, atrasos e interrupções na produção devido à pandemia, entre outros) e a queda das receitas.

Num sentido oposto, mas refletindo igualmente as consequências da perda de poder de compra devido à subida da taxa de inflação, o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou durante a campanha para as eleições presidenciais, a 7 de março de 2022, a promessa de pôr termo à contribuição para o audiovisual como medida adicional para “apoiar o poder de compra dos franceses”¹¹⁹, o que obriga o Estado a ter que

¹¹⁸ A principal missão do KEF é determinar as necessidades financeiras das emissoras públicas na Alemanha (ARD, ZDF, Deutschlandradio e ARTE) através de relatórios endereçados ao Governo dos Länder a cada dois anos.

¹¹⁹ Sénat, Commission des Finances et Comissão de la Culture, de L'éducation et de la communication (2022), L'essentiel Sur... la mission conjointe de contrôle sur le Financement de L'Audiovisuel Public, 8 de março.

encontrar 3,14 milhões de euros para compensar estas perdas de receita. Tendo em conta as reduções da contribuição – 560 milhões de euros em 2022 – as necessidades de financiamento do operador público ascendem agora a 3,7 milhões de euros, segundo apurou o relatório da comissão de finanças e cultura, publicado a 8 de junho de 2022. No relatório fica ainda claro que, após o adiamento da reforma do audiovisual previsto para 2020, o setor está a necessitar da definição urgente de “um projeto estratégico para o audiovisual público” que poderá passar, entre outras coisas, por unir as quatro empresas de rádio e televisão públicas numa só estrutura e investir mais recursos no digital.

Além disso, as rápidas mudanças no setor audiovisual impulsionadas por tendências comerciais globais e por profundas transformações na “dieta de média” e nos hábitos do público está a tornar o equilíbrio entre os níveis de audiência e a atual oferta dos canais públicos uma tarefa particularmente difícil. Aliás, num documento publicado recentemente pela Ofcom e endereçado ao Governo britânico sobre recomendações para o futuro do serviço público de média é sublinhada a importância da adoção de um novo quadro regulamentar para o setor à luz das contínuas mudanças, quer a nível tecnológico, quer ao nível do comportamento do público.

Apesar do crescimento dos conteúdos de “alta qualidade” disponíveis na televisão e online fornecidos por emissoras comerciais e pelos operadores públicos, certo é que tem aumentado, um pouco por toda a Europa, o consumo de outros serviços, como redes sociais, plataformas de VoD e jogos online. Veja-se, por exemplo, que plataformas como o YouTube ou a rede social o Tik Tok estão em franco crescimento no Reino Unido, assim como o consumo de serviços VoD que aumentou em 2021 para os 65 minutos por pessoa/por dia, contra uma queda de cerca de 24 minutos por pessoa/por dia na televisão de sinal aberto. Igualmente curioso são os números relacionados com o consumo de televisão e filmes online – pouco menos de metade (47%) de todos os adultos com a acesso à Internet no Reino Unido consideraram os serviços online a principal forma acesso à TV e filmes, chegando mesmo aos 64% entre os jovens dos 18 aos 24 anos.

Por sua vez, a evolução tecnológica está a mudar a experiência de visualização. Hoje, mais do que nunca, as pesquisas orientadas por algoritmos que orientam a navegação em vastas bibliotecas de conteúdos numa ampla variedade de dispositivos

120 Ofcom, (2021). *Small Screen: Big Debate, Recommendations to Government on the future of Public Service Media*, 15 de julho. file:///D:/d3482%20OFCOM%20BBC%202022%20statement-future-ofpublic-service-media.pdf

dentro e fora de casa são uma ferramenta crucial no quotidiano de todos. No entanto, são muitas as discussões que têm surgido nos últimos tempos sobre os seus efeitos positivos, mas também negativos, ao, potencialmente, condicionar o acesso dos indivíduos a um catálogo de conteúdos plural, fruto da criação de *filter bubbles* e, em última instância, da criação de um sistema de média homogéneo. Mudanças como esta estão a transformar o funcionamento da indústria de conteúdos e a enfraquecer a esfera de influência do serviço público de média. Se a isto associarmos a estagnação dos orçamentos das empresas de serviço público de televisão, como acontece no caso português, e o crescimento das empresas globais que agora competem com os operadores de televisão, como é o caso das plataformas de *streaming*¹²⁰, concluímos que a sustentabilidade financeira dos operadores de serviço público pode estar em risco, o que torna particularmente difícil a tarefa de competir por audiências, mantendo a oferta atual. Recorde-se, por exemplo, que desde 2015 a RTP1 tem vindo a perder quota de mercado, situando-se, em 2020, nos 12% – em 2015, a quota de mercado era 15,8%.

Compreender o impacto destas mudanças torna-se, assim, fundamental para perspetivar as principais oportunidade e ameaças do serviço público, sem esquecer os princípios do modelo de financiamento: uma fonte de financiamento estável e previsível, independente da interferência política, justa e justificável ao público e ao mercado, transparente e responsável.

Ora, todas estas transformações no ecossistema audiovisual também afetam o setor da produção audiovisual e cinematográfica. A começar pela pandemia que teve um grande impacto nas dinâmicas de oferta e da procura em termos globais. Do lado da oferta, a título de exemplo, foram muitos os autores que disponibilizaram os seus trabalhos via Youtube, Vimeo e redes sociais digitais; a RTP Play também programou cinema e outros conteúdos audiovisuais de forma constante e cíclica, tal como a Cinemateca Portuguesa reforçou a sua oferta *online* – propagando a ideia «show must go on(line)». Já do lado da procura, os dados são claros. Se por um lado, em 2020, a televisão registou um acréscimo na ordem dos 349.000 telespectadores, sendo que 56% começaram a pagar subscrições para consumo de PayTV e de plataformas de *streaming* (Pais, Magalhães e Antunes, 2022), por outro, registou-se uma quebra nas receitas de bilheteira na ordem dos 75%,

¹²⁰ Em Portugal, por exemplo, entre maio e abril de 2020 as subscrições de serviços de *streaming* subiram para os 2 milhões de assinantes, com Netflix e HBO a liderar a tabela. Em setembro de 2021 o estudo da BStream da Marktest sublinhava que um em cada quatro portugueses, com mais de 15 anos a residir em Portugal Continental, subscrevia estes serviços.

fruto dos sucessivos confinamentos e do encerramento de espaços culturais (ICA, 2021), que mesmo com a recuperação dos valores em 2021 (cerca de 40%) ainda está longe de igualar os números pré-pandemia¹²¹~.

No entanto, a indústria tem pela frente desafios e oportunidades que oferecem margem de recuperação. Por exemplo, em 2021, o Governo previu – embora sem *timings* de concretização – para o ano de 2022, um acréscimo de 10 milhões de euros no financiamento dos setores do cinema e do audiovisual, fruto das obrigações decorrentes da transposição da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (DSCSA) para a legislação nacional, assim como do novo contrato de concessão da RTP, do novo plano estratégico do cinema e do audiovisual e do prolongamento do Fundo de apoio ao Turismo e ao Cinema (*cash-rebate*).

Quanto aos apoios nacionais e comunitários destinados ao desenvolvimento da indústria audiovisual e cinematográfica temos de sublinhar a ideia de que produzir nacional para os mercados locais/nacionais continua a não ter impacto no desenvolvimento da indústria no plano do “grande mercado” interior. Por isso, é cada vez mais urgente desfazer a lógica que lhes subjaz, uma vez que ao terminarem nos próprios mercados domésticos, não têm quaisquer repercussões nos mercados dos Estados-Membros ou no exterior. Neste sentido, o estabelecimento de coproduções mostra-se cada vez mais um ativo por excelência quer para as produtoras, quer para os canais, uma vez que permitem, por um lado, a partilha de custos e, por outro, motivam a circulação de conteúdos por mais de um único mercado/país.

De acordo com a publicação, *Audiovisual Fiction Production in Europe in 2020*, publicada pelo Observatório Europeu do Audiovisual, entre 2015-2020 registou-se na Europa uma média de 100 coproduções internacionais por ano, em especial de telefilmes e de séries entre os 2 e os 13 episódios. França, Bélgica e Alemanha ocupam o topo da tabela com o maior número de coproduções.

Nos últimos anos, Portugal tem mantido uma relação privilegiada com Espanha, mais concretamente com a Galiza, fruto da proximidade geográfica e da possibilidade de gerar projetos com interesses narrativos comuns, embora já se tenham também desenhado

¹²¹ Jornal Público, 2022. Cinemas portuguesas receberam 5,4 milhões de espectadores em 2021: um terço do pré-pandemia, 11 de janeiro, [Cinemas portuguesas receberam 5,4 milhões de espectadores em 2021: um terço do pré-pandemia | Cinema | PÚBLICO \(publico.pt\)](#)

parcerias com outros países. A RTP1 tem, nesta matéria, e no âmbito da persecução dos desígnios de serviço público, levado a cabo esforços para o estabelecimento de parcerias internacionais, nomeadamente com o desenvolvimento de coproduções (exemplo: *Submersos*, RTP-TVE). Alguns destes projetos ganharam ainda mais relevo pelo posicionamento junto das plataformas de *streaming* a nível mundial, como foi o caso de *Auga Seca*, HBO; *Glória* e o licenciamento de *Até que a Vida nos Separe*, Netflix; *Operação Maré Negra*, Amazon Prime Video). No mesmo sentido, o Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema/*Cash-Rebate* tem tido um papel fundamental para viabilizar muitas das produções. A atratividade do país para a indústria internacional também tem crescido nos últimos anos, estimando-se um retorno muito superior ao valor dos apoios para a economia portuguesa.

Depois de dois anos sem precedentes, em virtude de uma situação pandémica, e de um contexto político-social internacional incerto, fruto da invasão da Ucrânia pela Rússia, o setor do audiovisual tem hoje um conjunto de desafios pela frente, devendo estes fazer parte das agendas governativas: proteger a propriedade intelectual; garantir um enquadramento regulatório justo; combater a pirataria; valorizar o talento e o capital artístico, assegurando remunerações justas; preservar e promover a diversidade cultural e linguística europeias.

Referências bibliográficas

- ACT, EPC and AER. (2004), *Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market*. White Paper on the financing and regulation of publicly funded broadcasters.
- Antoniadis, A. (2006). “Financing of Public Service Broadcasting”, pp. 591–630. In: Rydelski, M. S. (ed.). *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*. London: Cameron May.
- Ashalom Ginosar & David Levi-Faur (2010), *Regulating Product Placement in the European Union and Canada: Explaining Regime Change and Diversity*, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 12:5, 467-490, DOI: [http:// dx.doi.org/10.1080/13876999.2020.516512](http://dx.doi.org/10.1080/13876999.2020.516512)
- Avelar, Raúl (2013), *A Distribuição de Cinema Português no Espaço Europeu*, Tese de Mestrado em Cultura e Sociedade na Europa, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Baillieu, B. e Goodchild (2002), *The British Film Business*, Chichester: John Wiley & Sons, Londres.
- Billard, P. (1995), *L'âge classique du cinéma français. Du cinéma parlant à la Nouvelle Vague*, Paris.
- Blumer, Jay G. (1993), *Television e Interes Publico*. Barcelona: Bosch Comunicacion. (ed. original Sage Publications, 1992).
- Bustamante, Enrique (1999), *La Televisión Económica*, Gedisa, Barcelona.
- Cádima, F. R. (2002), *Televisão, serviço público e qualidade*. Observatório, 6: 9-18.
- Cádima, F. R. (2006), *A Televisão “Light” Rumo ao Digital*. Media XXI, Lisboa.
- Cádima, F. R. (2007), “A Crise do Audiovisual Europeu, 20 Anos de Políticas Europeias em Análise”, Formalpress, Publicidade e Marketing, Lda, Porto
- Carvalho, A. Arons, (2009), *A RTP e o serviço público de televisão*, Coimbra: Almedina.
- Collins, Richard. 1994. Unity in Diversity. The European Single Market in Broadcasting and the Audiovisual, 1982–92. *Journal of Common Market Studies* 32:89–102.

- Donders K. et al. (eds.) (2013), *Private Television in Western Europe. Fighting a (Lost) Battle? An Analysis of 20 Years of Private Television Complaints against the Funding of Public Service Broadcasting*, Palgrave Macmillan.
- Fenwick, James (2017), *The Eady Levy, “the envy of most other European nations”:* runaway productions and the British Film Fund in the early 1960s, in Hunter, I.Q., Potter, Laraine, Smith, J. (2017), *The Routledge Companion to British Cinema History*, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315392189>
- Hesmondhalgh, D., & Pratt, C. A. (2005), Cultural industries and cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(11), 1-13. http://eprints.lse.ac.uk/15478/1/Cultural_industries_and_cultural_policy_%28LSERO%29.pdf
- Iosifidis, Petros, 2007, *Public Television in Digital Era – Technological challenges and new strategies for Europe*, Palgrave, Nova Iorque.
- Jäckel, Anne, (2003), *European Film Industries. Production Financing and Co-Production*, British Film Institute, London, pp.41-70.
- Kanzler, M., and J. Talavera (2018), *Public Funding for Film and Audio-visual Works in Europe: Key Industry Statistics 2010–2014*. In *Handbook of State Aid for Film. Finance, Industries and Regulation*, CH: Springer, pp. 152–174. DOI: 10.1007/978-3-319-71716-6_10
- Katsirea, Irini (2008), “Public Broadcasting and European Law, A Comparative Examination of Public Service Obligations in Six Member States”, Kluwer Law International, The Netherlands.
- Kevin, D. (2008), Journalistic freedom and media pluralism in the public spheres of Europe: does the European Union play a role?, pp. 83–106. In: Bondebjerg, I. and Madsen, P. (eds), *Media, democracy and European culture*. Bristol: Intellect.
- Klamert, Marcus (2009), *Rechtsprobleme gemischter Abkommen am Beispiel der UNESCO Konvention zum Schutz und der Förderung der Diversität kultureller Ausdrucksformen*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, pp.217-235

- Lange, André; Westcott, Tim (2004), *Public funding for film and audiovisual works in Europe – A comparative approach*, Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo.
- Lopes, F. (1999), *Serviço Público de Televisão: a crise, a identidade e os desafios*, Comunicação apresentada ao I Congresso das Ciências da Comunicação, Lisboa, 22-24 de março.
- Lourenço, A. 2008, *Regulating contracts in the independent television production industry*. Unpublished doctoral dissertation, University of Cambridge, Cambridge.
- McGonagle, T., (2007), “Workshop Report” in *Iris Special: Audiovisual Media Services Without Frontiers: Implementing the Rules* (Strasbourg, European Audiovisual Observatory).
- Niedobite, M., (1997), “The Cultural Dimension in EC Law” (The Hage, Kluwer).
- Pinto, M. & Sousa. H. (coord.) (2003), *Televisão e Cidadania – Contributos para o Debate sobre o Serviço Público*. Braga: Instituto de Ciências Sociais / Universidade do Minho, pp.13-32.
- Olsberg, J., & Barnes, A. (2014), *Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes Supporting Film and Audiovisual*. Estrasburgo: Observatório Europeu do Audiovisual.
- Ordóñez, Rafael Camacho (2004), *La financiación del servicio público de televisión en España*, Tomos 1 e 2, Tese de Doutoramento para a Universidade de Sevilha.
- Pais, Magalhães & Antunes (2022), *Inquérito às práticas culturais dos portugueses 2020*. Fundação Caloust Gulbenkian.
- Pinto, M. & Sousa. H. (coord.) (2003), *Televisão e Cidadania – Contributos para o Debate sobre o Serviço Público*. Braga: Instituto de Ciências Sociais / Universidade do Minho, (pp.13-32).
- Mckinsey & Company (1999), *Public Service Broadcasting around the world*, edição dos autores, pp.12-19.
- Raboy, Marc (ed.) (1996), *Public Broadcasting for the 21st Century*. Londres: John Libbey Media.

- Sandell, Terry. (1996), “Cultural Issues, Debate, and Programmes”, in European Union Handbook, edited by Philippe Barbour, London: Fitzroy Dearborn, p. 268– 278
- Scharf, Albert (1986), “Le radiodiffuseur national dans la Communauté: son role et sa contribution”, Revue de l’UER, nº6, novembro de 1986, UER, Genève.
- Shore, C., (2006). "In uno plures" (?) Política Cultural da UE e a Governança da Europa – Cultural Analysis 5, p. 7-26
- Silva, A. S. & Ribeiro, M. J. (2013), *O serviço público de comunicação social como recurso da política cultural: a experiência portuguesa, 2002-2012*, Revista Lusófona de Estudos Culturais, vol. 1, n.1, pp.183-205.
- Silva, E.C. (2019), “O futuro da imprensa portuguesa: há lugar para o Estado?” Observatório, 13(3), 95-112.
- Tongue, Carole (1996), *The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age*. Relatório apresentado no Comité de Cultura, Juventude, Educação e Media do Parlamento Europeu, Estrasburgo.
- Torres, E. C. (2011), *A televisão e o serviço público*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Vogel, H. L. (2014), *Entertainment industry economics* (9ª ed.). Nova Iorque: Cambridge University Press.

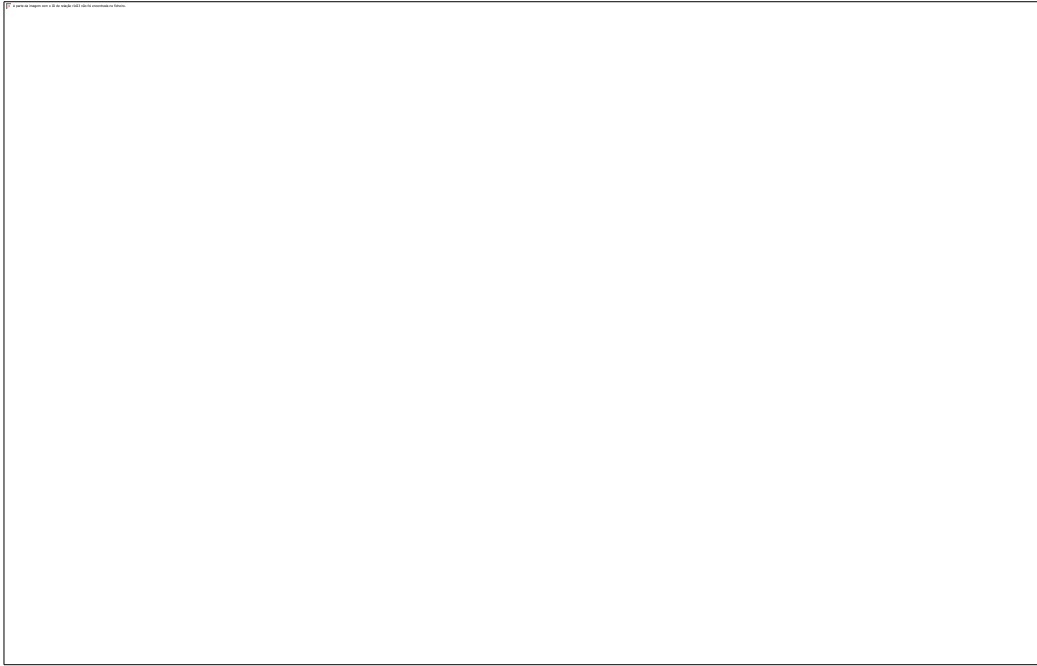
ANEXOS

ANEXO 1

Obrigações de investimento à produção cinematográfica independente portuguesa conforme o tipo de serviços (2012-2020)

Tipos de serviços	Lei do Cinema 55/2012, de 6 de setembro	Lei 74/2020, de 19 de novembro, que altera a Lei do Cinema 55/2012
Serviço Público de Televisão	A obrigação de investimento aplicável ao operadores de serviço público de televisão equivale a uma quantia correspondente a 8% das receitas anuais provenientes da Contribuição para o Audiovisual, excluída da receita destinada exclusivamente ao serviço de rádio (art.14.º, n.º3)	A obrigação de investimento aplicável ao operadores de serviço público de televisão equivale a uma quantia correspondente a 10% das receitas anuais provenientes da Contribuição para o Audiovisual, excluída da receita destinada exclusivamente ao serviço de rádio (art.14.º, n.º3)
Operadores privados	As obrigações de investimento equivalem a uma quantia correspondente a 0,75% das receitas anuais provenientes da contribuição para o audiovisual (artigo 14.º, n.º2)	Os montantes a investir pelos operadores privados nos termos são definidos em função dos “proveitos relevantes” dos operadores, de acordo com a tabela constante do anexo à lei, num intervalo compreendido entre 0,5% e 4%
Operadores de serviços audiovisuais a pedido	A participação deverá ser assegurada através do investimento em obras cinematográficas nacionais em percentagem não inferior equivalente a 1% das receitas provenientes das atividades de serviços audiovisuais a pedido que mantenham (art. 16.º, n.º1)	Os operadores de serviços audiovisuais a pedido por subscrição encontram-se sujeitos ao pagamento de uma taxa anual correspondente a 1% do montante dos proveitos relevantes desses operadores (art. 10.º, n.º5). A participação de todos os restantes serviços audiovisuais a pedido é definida em função dos “proveitos relevantes”, de acordo com a tabela constante do anexo à lei, num intervalo compreendido entre 0,5% e 4%
Distribuidores de obras cinematográficas	Percentagem não inferior a 3% das receitas provenientes da atividade de distribuição de obras cinematográficas no ano anterior (art.15.º, n.º1)	O investimento é definido mediante os rendimentos da atividade de distribuição de obras cinematográficas para a exploração por terceiros de acordo com a tabela constante do anexo à lei, num intervalo compreendido entre 0,5% e 4%
Editores de Videogramas	O investimento é assegurado através de um montante não inferior a 1% das receitas resultantes do exercício da atividade de distribuição de videogramas no ano anterior (art.15.º, n.º3)	O investimento é definido em função dos “proveitos relevantes” (excetuando as atividades de aluguer ou troca de videogramas), de acordo com a tabela constante do anexo à lei, num intervalo compreendido entre 0,5% e 4%

ANEXO 2



Fonte: KPMG – Estudo de Análise do Cumprimento do Projeto Estratégico e Obrigações de Investimento em Produção Independente em 2020 (RTP)