

À  
Presidente da Comissão de  
Cultura e Comunicação  
Ex.ma Senhora Dra. Ana Paula  
Vitorino  
Assembleia da República  
Presidência do Conselho de Ministros

Lisboa, 29 de julho de 2020

**Assunto: Documento de Consulta Pública: Comentários à Proposta de Lei n.º 44/XIV/1.ª  
Transposição da Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do  
Conselho, de 14 de novembro de 2018, respeitante à oferta de serviços de  
comunicação social audiovisual**

Exmos. Senhores,

A Cinemundo, LDA. ("Cinemundo") congratula-se com a oportunidade de se pronunciar sobre a Proposta de Lei de Transposição da Diretiva Europeia 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que veio alterar a Diretiva 2010/13/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010 (a "Diretiva SCSA") relativa à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (a "Proposta de Lei"), que vem introduzir alterações à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, na sua redação atual (a "Lei da Televisão") e à Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, na sua redação atual (a "Lei do Cinema").

Gostaríamos, antes de mais, de enaltecer a evolução positiva evidenciada pelo documento sujeito a consulta pública, face ao enquadramento legislativo atualmente em vigor. Em termos genéricos, não se nos colocam preocupações de grande expressão relativamente às alterações propostas no novo documento.

Contudo, neste âmbito, e no ensejo de participar numa discussão salutar desta nova lei, de modo a contribuir para a melhoria do enquadramento legal aplicável às atividades cinematográficas, de

programas televisivos e de serviços audiovisuais a pedidos em Portugal, a Cinemundo vem, pela presente, expor os seus principais comentários.

## **1. Operadores Estrangeiros com Serviços Oferecidos ao Público Situado em Território Português**

Uma das características do nosso mercado que tem contribuído para a criação de enormes desigualdades concorrenciais entre os diferentes *players* que aí operam é o facto de alguns operadores de televisão com sede e sob jurisdição de outros Estados, mas que operam no território português, oferecendo serviços de programação em Portugal, para o público português, não estarem sujeitas às diversas obrigações regulatórias impostas aos operadores de televisão sob jurisdição portuguesa. Entre as referidas obrigações destacam-se, nomeadamente: (i) obrigação de incorporar na respetiva programação uma percentagem maioritária de obras de produção europeia, independente e nacional; (ii) contribuições e obrigações de investimento para a produção cinematográfica e audiovisual europeia e nacional; (iii) limites à liberdade de programação, em particular no que respeita às restrições de emissão de determinados programas em horário anterior às 22.30, (iv) limites à publicidade televisiva, entre outras.

Ora, é de referir que a Proposta de Lei prevê uma alteração significativa nesta matéria, no que respeita às obrigações de investimento, já que estabelece que os operadores de televisão e os operadores de serviços audiovisuais a pedido que estejam sob jurisdição de outro Estado-Membro, mas que visem audiências situadas em território português, relativamente às receitas que obtenham em Portugal, ficam também sujeitos às contribuições e ao investimento previstas na Lei do Cinema.

Sabemos que a Diretiva SCSA não harmonizou esta matéria, conferindo liberdade aos Estados-Membros para no direito interno determinar a sujeição, ou não, de operadores com sede noutro Estado Membro, cujas atividades se destinem ao seu território, de se sujeitarem às obrigações de investimento financeiro para a promoção de obras europeias. Nos termos da Proposta de Lei, o

legislador Português veio, e bem, optar por submeter os operadores de televisão e os operadores de serviços audiovisuais a pedido com jurisdição noutra Estado-Membro mas que visem audiências em Portugal, às obrigações de investimento a que se sujeitam os operadores com sede em território português. Aplaudimos esta opção do nosso legislador que entendemos ser essencial para a eliminação das discriminações injustificadas entre operadores nacionais e operadores estrangeiros a operar em Portugal relativamente às receitas obtidas em Portugal e que acentuavam ainda mais a posição económica e dominante destes grupos internacionais face aos operadores nacionais, de menor dimensão.

De salientar, neste âmbito, que o mercado português em que atuam as entidades que prosseguem atividades de comunicação social é um mercado pequeno e com acentuadas desigualdades entre os diferentes operadores. De acordo com o Relatório de Regulação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (a “ERC”), de 2018, “as maiores empresas com ativos superiores a € 10 milhões de euros correspondem a 2,8% das entidades registadas na Plataforma Digital da Transparência, mas representam perto de 88,5% dos ativos totais do setor”. Do lado oposto, as pequenas entidades com ativos abaixo dos € 100.000, ainda que traduzam 51,2% das entidades reguladas representam apenas 0,7% dos ativos. Esta análise reporta-se apenas aos operadores nacionais, isto é, sujeitos à regulação da ERC. Uma análise semelhante que abrangesse igualmente os operadores que atuam sob jurisdição de outro Estado-Membro, mas que visem audiências situadas em Portugal, contribuiriam certamente para uma mesma conclusão.

Nesta sede cumpre também sublinhar que não obstante o passo positivo dado nesta matéria, entendemos que se poderia ter ido mais longe, prevendo-se uma maior abrangência das obrigações constantes da Lei da Televisão por forma a que as mesmas fossem aplicáveis a todos os operadores (nacionais e estrangeiros) a operar no território nacional. Consideramos que não há razões que justifiquem que o âmbito de aplicação daquele quadro regulatório não abranja operadores de televisão e de serviços audiovisuais a pedido que obtenham receitas em Portugal, cujos programas sejam dirigidos ao público português. Entendemos que não há motivos relevantes que possam fundamentar esta discrepância no que respeita ao quadro normativo aplicável, em particular a não sujeição dos operadores estrangeiros com conteúdos dirigidos aos telespetadores

portugueses, legendados em português, com emissão de publicidade nacional, por exemplo, a regras respeitantes ao tempo reservado à publicidade televisiva e à inserção da mesma, aos limites à liberdade de programação (por ex. determinados conteúdos que possam influenciar de forma negativa na formação da personalidade de crianças e jovens só poderem ser exibidos entre as 22.30 e as 6.00 da manhã), entre outras.

Este tratamento desigual dos vários operadores contribui para o agravamento das desigualdades e acentua as clivagens existentes entre os mesmos, beneficiando substancialmente operadores estrangeiros, pertencentes a grupos de maior dimensão e com maior poder económico, em detrimento dos operadores nacionais.

## **2. Obrigações de Investimento**

A Cinemundo destaca de entre os aspetos positivos do Projeto de Lei a forma de cálculo dos montantes de investimento pelos operadores nos termos definidos na tabela constante do Anexo I. Entendemos, que se afigura adequado e justo a aplicação de percentagens progressivas de contribuição/investimento, em função de escalões de proveitos relevantes dos operadores. Aplaudimos aqui a aplicação do princípio da equidade, nomeadamente o da equidade horizontal — isto é, o tratamento igual dos operadores com iguais níveis de proveitos. Relativamente aos escalões de proveitos relevantes, consideramos igualmente que a divisão proposta se afigura conveniente e ajustada, bem como a isenção de contribuições sempre que os proveitos relevantes sejam em montante inferior a € 200.000.

No que respeita ao objeto desse investimento, isto é às obras e atividades sobre as quais deve recair o investimento por parte da entidade obrigada, na Proposta de Lei, em particular no novo Artigo 14.º-A da Lei do Cinema, o legislador vem determinar o princípio da liberdade de escolha dos operadores, isto é, que as entidades obrigadas a investir os montantes determinados nos termos referidos anteriormente têm “total liberdade de escolha” quanto às obras e atividades objeto desse investimento, “desde que cumpridas as condições gerais que as enquadram, previstas na presente sub-secção e em diplomas que reglamentam a presente lei”. Ora, não obstante de uma

primeira leitura parecer tratar-se de um desenvolvimento positivo relativamente ao texto normativo existente, no que respeita à inexistência de constrangimentos e/ou restrições à liberdade de escolha das obras objeto do investimento dos operadores, na verdade a parte final do número 3 do novo Artigo 14.º-A denuncia uma significativa restrição à referida liberdade, quando remete os operadores para os diplomas que regulamentam a presente lei. De facto, de acordo com o Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de abril, que regulamenta a Lei do Cinema no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento e proteção das atividades cinematográficas e audiovisuais, e em particular no seu Artigo 44.º, respeitante ao investimento dos operadores de televisão no fomento e desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual, é fornecido ao operador de televisão uma panóplia complexa de instruções no que respeita ao destino a dar aos seus investimentos e à forma como os mesmos devem ser efetuados em termos percentuais, o que elimina por completo a dita “liberdade de escolha” anunciada na Proposta de Lei. Consideramos que se perdeu aqui a oportunidade de simplificar o formato de execução de aplicação do investimento, que obriga os operadores a executar as suas contribuições em múltiplas modalidades, o que é particularmente penalizante para operadores de menor dimensão ou mesmo em início de atividade.

Digno de nota positiva é, igualmente, a previsão de que os operadores de serviços audiovisuais a pedido com “baixo volume de negócios” ou com “baixas audiências” ficam dispensados da obrigação de destinar parte das suas receitas ao investimento em obras nacionais e europeias. Consideramos, igualmente, que a referida isenção contribuirá para que os operadores com menor capacidade económica não vejam o desenvolvimento da sua atividade comprometida por conta da obrigação de ver parte dos seus investimentos necessariamente alocados para obras europeias e nacionais, permitindo, igualmente, a entrada de novos players no mercado.

Para entender os conceitos de “baixo volume de negócios” e “baixas audiências”, bem como a forma de cálculo da percentagem de obras europeias, é necessário recorrer às orientações emitidas pela Comissão Europeia, nos termos do disposto no n.º 3 do Art. 13.º da Diretiva SCSA, em particular à Comunicação da Comissão 2020/C 223/03, 7 de julho de 2020. Ora, não entrando nesta sede na análise do conteúdo das orientações da Comissão Europeia acerca das referidas

definições, entendemos que, neste ponto, a remissão prevista não se afigura como a melhor técnica legislativa a adotar. Na verdade, a remissão para normas constantes de uma Diretiva e por sua vez para instruções emitidas pela Comissão não cumpre o requisito essencial de “clareza” a que deverá obedecer a redação de qualquer texto normativo. Esta exigência de “clareza” tem reflexos diretos no que respeita à própria efetividade do direito – os textos jurídicos devem ser facilmente percebidos pela generalidade dos seus destinatários para que se possa falar do acesso efetivo ao direito vigente. Ora, a técnica legislativa adotada cria dificuldades acrescidas para os destinatários desta Proposta de Lei, pelo facto de o intérprete se ver obrigado a pesquisar e interpretar diferentes documentos, originários de fontes legislativas diversas.

### 3. Notas Finais

À guisa de conclusão a Cinemundo gostaria, novamente, de sublinhar o mérito do Projeto de Lei, que constitui uma franca evolução positiva face ao enquadramento legal presentemente em vigor, esperando, pela presente, contribuir para o saudável, e certamente, proveitoso debate sobre temas cuja relevância prática na vida de qualquer operador de conteúdos audiovisuais parece ser inegável.

Uma nota final de elogio à entidade reguladora da atividade de televisão em Portugal – a ERC – pelo seu desempenho e forma salutar como desenvolve as suas atribuições e competências e tem conduzido a supervisão das entidades reguladas e pelo cuidado que tem vindo a demonstrar em evitar “sobre-regular” e burocratizar o desenvolvimento de negócio e da atividade de pequenas e médias empresas do setor.

Pela Cinemundo



MIGUEL CHAMBEL  
GERENTE