

Resposta da SGC Telecom à consulta pública sobre o concurso da TDT

A consulta pública lançada em 30 de Agosto do corrente ano apela a todos os interessados a pronunciarem-se sobre os projectos de decisão e regulamentos do modelo de plataforma de televisão digital terrestre que se pretende para Portugal.

O Grupo SGC vem uma vez mais dar o seu contributo, não só pelo profundo conhecimento que tem desta realidade, mas sobretudo por considerar que este é um projecto fundamental para o futuro das comunicações em Portugal.

Em relação à proposta de modelo que nos é dado a comentar, verificamos que se propõe adoptar em Portugal um modelo híbrido, ou seja, pretende-se optar pelo desenvolvimento conjunto de uma plataforma de *free to air* (FTA) e outra de conteúdos pagos (pay tv). Assim o modelo apresentado abrange na verdade dois concursos distintos. A saber, um concurso para o Multiplexer A para distribuição dos canais FTA e um concurso para os Multiplexers B a F.

Embora esta pareça ser a tendência actual dos modelos de Televisão Digital Terrestre (TDT) na Europa, a verdade é que a realidade do mercado português é muito particular e que cada caso deve ser tratado individualmente, estando o verdadeiro sucesso da implementação de cada modelo dependente de variáveis tão exógenas quanto (a) a penetração de serviços de televisão paga, (b) o número e a qualidade de canais FTA e obviamente, (c) o nível de desenvolvimento económico do país e das famílias.

Como se sabe, a maioria dos modelos lançados no início deste século, assentavam em plataformas digitais de pay tv e não foram bem sucedidos. São exemplos o primeiro modelo inglês e o espanhol (Quiero Tv). Não constitui assim surpresa a construção dos novos modelos de negócio e a opção generalizada pela oferta alargada de canais FTA.

Dada a actual penetração de TV paga em Portugal e o elevado número de segundas casas onde o FTA predomina, em nosso entender as grandes questões que hoje se colocam são as seguintes:

- Será a oferta FTA da nova plataforma idêntica à actual, diferenciando-se apenas na qualidade do som e imagem? Será que uma oferta como esta vai induzir os consumidores a migrarem rapidamente para o digital?
- Se se optar, como sempre defendemos, pelo alargamento da oferta FTA, não deverá ser esse enquadramento definido previamente ao concurso?
- Será que um modelo de conteúdos pagos terá condições económicas para subsistir no actual ambiente competitivo (com a penetração actual da plataforma cabo, cobre, DTH e FWA) em que Portugal se insere? Quais são os aspectos mais críticos que podem influenciar esta viabilidade?

Apresentamos de seguida a nossa perspectiva sobre estas questões, de carácter mais geral e, numa segunda parte, comentários específicos a cada um dos concursos.

Oferta FTA

É nossa convicção que, caso a futura oferta de FTA não seja diferenciada face à actualmente existente no sistema analógico, os consumidores, para evitar os custos de mudança, irão adiar até aos últimos dias a migração para a plataforma TDT. Este facto iria retirar a dinâmica de mudança necessária ao sucesso da plataforma TDT em Portugal, pelo que defendemos um modelo diferenciado de FTA.

No caso de um modelo diferenciado, consideramos que deve ser privilegiada a diversidade de canais ao HDTV generalizado a todos os serviços televisivos. Também neste contexto, parece-nos estranho decidir sobre os direitos de utilização do MUX A antes do serviço FTA estar definido. De facto, carecendo o lançamento de canais FTA em Portugal de licenciamento, e não estando ainda definida essa atribuição ou os critérios para a sua execução, não se entende como qualquer dos interessados poderá perspectivar as componentes económicas a propor. Não será possível analisar a relevância da oferta para os consumidores, os custos técnicos da sua implementação ou estimar a cadência de aceitação do serviço.

Acresce a demora que tal decisão de licenciamento normalmente terá, atendendo à complexidade de interesses e instituições a envolver.

Interoperabilidade entre FTA e Pay TV

Embora se saiba que um modelo assente em equipamentos terminais (STBs) de baixo custo para o cliente final pode ser um dos factores críticos de sucesso no rápido desenvolvimento da TDT, uma importante questão que se deve colocar tem a ver com a interoperabilidade entre as STBs de FTA e Pay TV. De facto, caso se verifique a atribuição das licenças a entidades diferentes, poderemos vir a assistir no mercado a comportamentos antagónicos, em que a promoção de STBs de baixo custo vendidas por parte do operador do MUX A poderão ser penalizadoras no futuro para um cliente que queira utilizar a outra plataforma de conteúdos pagos. Entendemos que o mercado nacional não tem dimensão suficiente para que exista um parque de STB FTA, que depois não possa ser aproveitado para receber os serviços adicionais do operador dos MUXs pagos.

Assim, deveriam estar já reflectidos neste concurso as regras de jogo relativamente a este tema.

Acesso à rede de transmissão e difusão da Portugal Telecom

Outro factor determinante para o sucesso do concurso será a definição prévia das condições de utilização da rede de transmissão e difusão de televisão hertziana da Portugal Telecom por forma a garantir aos concorrentes a informação crítica para a construção de modelos viáveis técnica e economicamente. Não nos devemos esquecer que já anteriormente a ANACOM definiu esta rede da Portugal Telecom com Poder de Mercado Significativo e neste contexto apontou a necessidade de serem definidas tarifas de utilização grossistas orientadas aos custos. O mesmo deve ser definido relativamente às condições de utilização da rede de cabos submarinos da PT, indispensáveis para a distribuição do sinal nas ilhas da Madeira e dos Açores.

Critérios de avaliação

Embora a nossa posição seja a de concordância com a generalidade dos critérios propostos, preocupa-nos o carácter demasiado genérico dos mesmos, permitindo uma maior subjectividade nas avaliações.

A título de exemplo, não são claros os factores para definição do que significa "um carácter tecnologicamente inovador"? Valorizar-se-á os concorrentes que apresentem um plano que assente sobre a implementação de uma tecnologia MPEG4 ou outra qualquer?

Pensamos também que, sendo a necessidade de escala e a complementaridade da oferta com outro tipo de serviços crítica para o sucesso da operação de TDT, esta funcionalidade deveria ser consagrada como um dos critérios de avaliação primordiais.

Finalmente, no que se refere à escala de avaliação, e dado que se refere que esta será de 0 a 20 e que quem apresentar uma pontuação inferior a 10 num dos critérios ficará automaticamente excluído, é necessário que se clarifique no concurso quais são as condições mínimas exigíveis para se obter esta pontuação mínima.

Apoios à divulgação da TDT

É reconhecido internacionalmente que o sucesso dos projectos da TDT é directamente proporcional ao nível das acções de divulgação e comunicação que se fazem nos media, incentivando a adesão e explicitando os benefícios da mesma para a sociedade.

Também se sabe, que, até hoje, nos países bem sucedidos tem sido o Estado, directa ou indirectamente, a suportar grande parte do custo destas acções.

Seria importante conhecer a perspectiva das entidades nacionais relevantes sobre o seu papel e contributo no processo de promoção da TDT em Portugal, aquando do lançamento do concurso.

Outros Aspectos

Em nossa opinião o concurso para a TDT deverá ser encarado como uma oportunidade única de desenvolvimento de uma plataforma promotora da concorrência no mercado das comunicações electrónicas em Portugal, não se devendo permitir que acabe por ser um meio de aumentar a concentração no sector.

Tendo em conta a dimensão do desafio, dever-se-á mais do que nunca, dar a maior atenção aos conflitos de interesses presentes. A questão da complementaridade das redes é aqui primordial. Portugal tem vindo a festejar a futura separação das redes de cobre e cabo da PT. Esta cisão vai implicar que qualquer destas redes de acesso seja explorada no seu potencial, com uma oferta alargada e competitiva de serviços de triple play. Sendo claro que a PTM não pode concorrer aos MUX B a F, parece ser aceite e até desejável para alguns a entrada da PTC neste campo. A verificar-se essa situação, no nosso entender infeliz, iremos assistir a uma nova canibalização de infra estruturas em Portugal, passando a TDT a assumir o papel até hoje desempenhado pelo cabo, e libertando-se a PT da exploração cabal das capacidades da sua rede de cobre.

A clarificação de condições e da obrigatoriedade de fornecimento grossista de alguns serviços pelo operador incumbente é, como já referimos, factor essencial para um

correcto desenrolar do concurso. Se tal é verdade em relação à rede de transmissão e difusão também se aplica ao mundo dos conteúdos. Uma grande componente do custo e da competitividade de um distribuidor de serviços de televisão gira à volta do acesso e das condições de acesso a conteúdos. Em Portugal são conhecidas as dificuldades nesta área e as discricionalidades nas condições de acesso a conteúdos, quer na concessão de exclusivos, quer na aplicação de valores mínimos desproporcionados.

Seguidamente apresentamos comentários mais específicos a cada um dos concursos individuais, apesar de reflectirem na sua maioria preocupações semelhantes às já expostas.

Comentários ao Projecto de Regulamento do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre - MUX A

Artigo 19º – Obrigações de reserva de capacidade e de transporte

O Grupo SGC considera existir um grau demasiado elevado de incerteza quanto às condições de remuneração associadas às obrigações de transporte e difusão que recaem sobre o titular do direito de utilização. De facto, pensamos que tem que resultar claro do regulamento que o ICP-ANACOM determinará uma remuneração adequada em caso de desacordo entre os operadores de televisão e o titular do direito de utilização, em que prazos e com base em que critérios.

O Grupo SGC gostaria também de ver esclarecida no concurso a posição do ICP-ANACOM quanto ao tema dos serviços em MPEG-4 e em Alta Definição, a nível de possibilidade e/ou obrigatoriedade, para cada um dos concursos.

Em relação ao tipo de codificação a utilizar pelos futuros operadores de TDT (MPEG2 e MPEG4), entendemos que a sua utilização deveria ser regulada Multiplexer a Multiplexer e/ou de serviço a serviço.

Da mesma forma, dever-se-á assegurar que os novos equipamentos de TV digitais a serem comercializados suportem esses formatos, bem como a Alta Definição, uma vez que tal situação vai condicionar o número de canais e custo de STBs. O caso Francês é paradigmático, pois exige-se que a partir de 2008 apenas possam ser vendidos televisores digitais DVB-T, e que um televisor, para ter o logo HD Ready, terá de ter um decodificador MPEG-4 incorporado.

Artigo 20º - Obrigações do titular do direito de utilização

O Grupo SGC vê como demasiado agressivos e penalizadores para os futuros operadores, os requisitos de cobertura exigidos nos prazos anunciados.

Uma exigência de cobertura de 99% da população em 3 anos com repartição equilibrada em todos os Distritos e Regiões Autónomas é algo só possível de atingir para um operador que já detenha uma rede de transporte e difusão ou a esta tenha

acesso. Como referido acima, será crítico definir previamente as respectivas condições de utilização pelos restantes operadores. O tema da cobertura nas Regiões Autónomas é igualmente preocupante tendo em conta a inexistência de concorrência ao nível das redes de transporte e consequente ónus no custo e viabilidade de implementação.

Tal como acontece nos países de média e grande dimensão territorial, também nos países que têm regiões insulares, a TDT nem sempre se revela a melhor alternativa para prestar um serviço de televisão digital, sendo que, na maioria dos casos, o DTH é considerada a tecnologia de acesso mais adequada de um ponto de vista económico (pelo menos na totalidade do modelo, dado os equipamentos terminais poderem ser elevados).

Em Portugal não só a cobertura por infra-estrutura de cabo nas regiões Autónomas da Madeira e dos Açores é elevada (uma das mais altas penetrações de pay tv no país), como também já existem hoje dois operadores a oferecer serviços nacionais de DTH, perspectivando-se ainda um terceiro num futuro próximo.

Será assim racional exigir a um ou mais operadores que invistam numa terceira (ou quarta) via, ou numa outra plataforma? Não poderá ser isto considerado um desperdício económico do qual pouco mais resulte do que o cumprimento de um objectivo político?

Consideramos que no actual contexto a cobertura destas regiões deveria ser, não uma imposição, mas sim um critério de avaliação dos vários projectos.

Comentários ao Projecto de Regulamento do concurso público para a atribuição de um direito de utilização de frequências de âmbito nacional e parcial para o serviço de radiodifusão televisiva digital terrestre e de licenciamento de operador de distribuição – MUX B, C, D, E e F

Artigo 18º - Obrigações do titular dos direitos de utilização de frequências e do operador de distribuição licenciado

Tal como defendemos relativamente ao Multiplexer A, também para este concurso o Grupo SGC vê como demasiado agressivos e penalizadores os requisitos de cobertura exigidos e nos prazos anunciados.

Para os Multiplexers B e C, uma exigência de cobertura de 85% da população em 3 anos com repartição equilibrada em todos os Distritos e Regiões Autónomas é algo só possível de atingir para um operador que já detenha uma rede de transporte e difusão ou a esta tenha acesso.

Enquadram-se aqui os comentários já apresentados sobre este assunto.

Os exemplos de implementação real da cobertura da TDT noutros países europeus apontam para uma evolução bem mais conservadora: Reino Unido 73% em 9 anos de operação, Itália 70% em 3 anos de operação, França 63% em dois anos de operação e Espanha 80% em 5 anos de operação.

Acresce que no caso dos MUXs B a F, a situação da cobertura é independente da desactivação do sistema analógico (vulgo switch-off) e da percentagem de adesão da população à TDT, situações salvaguardadas nas exigências de cobertura do MUX

A de serviço público. Neste sentido, a dilatação e prolongamento do prazo dos 3 anos poderia ser uma boa solução.

Outro factor que pesa a favor do prolongamento dos prazos de cobertura é o da tecnologia. A evolução constante desta e dos equipamentos associados (DVB-T2, por exemplo) faz com que seja mais razoável adoptar estas alterações de uma forma progressiva, acompanhando o crescimento da rede e da cobertura, evitando assim investimentos desnecessários.

Pensando no médio prazo, importa reconhecer que a desactivação do sistema analógico irá permitir a libertação de espectro adicional que deverá viabilizar a disponibilização de mais e melhores serviços. Este espectro permitirá aumentar a competitividade desta plataforma face ao cabo, ao cobre e ao satélite, potenciando a penetração geográfica com serviços adicionais e assim justificando os investimentos em cobertura adicionais mais agressivas. Tal cenário implica obviamente que o detentor da licença venha a ter parte do espectro libertado, permitindo-lhe rentabilizar melhor toda a infra-estrutura.

Critérios de avaliação

Pensamos que a atribuição da licença para gestão dos MUXs, ao invés do licenciamento canal a canal, tal como aconteceu na Suécia ou na Finlândia, é a melhor opção, dado possibilitar maior flexibilidade aos operadores e desta forma acelerar a implementação da TDT em Portugal.

No entanto, parece-nos inadequado pretender-se beneficiar de forma tão expressiva as candidaturas aos MUXs B a F que mais contribuam para a promoção de conteúdos de carácter regional, de cariz educativa ou cultural, entre outros. Esta opção é compreensível do ponto de vista do desenvolvimento da sociedade civil em Portugal mas não nos parece uma opção óbvia do ponto de vista económico e de sustentabilidade do projecto.

Assim, consideramos que o peso proposto para este critério de avaliação (40% do total) é demasiado elevado.

Lisboa, 15 de Outubro de 2007



Miguel Martins
Presidente da Comissão Executiva
SGC Telecom