

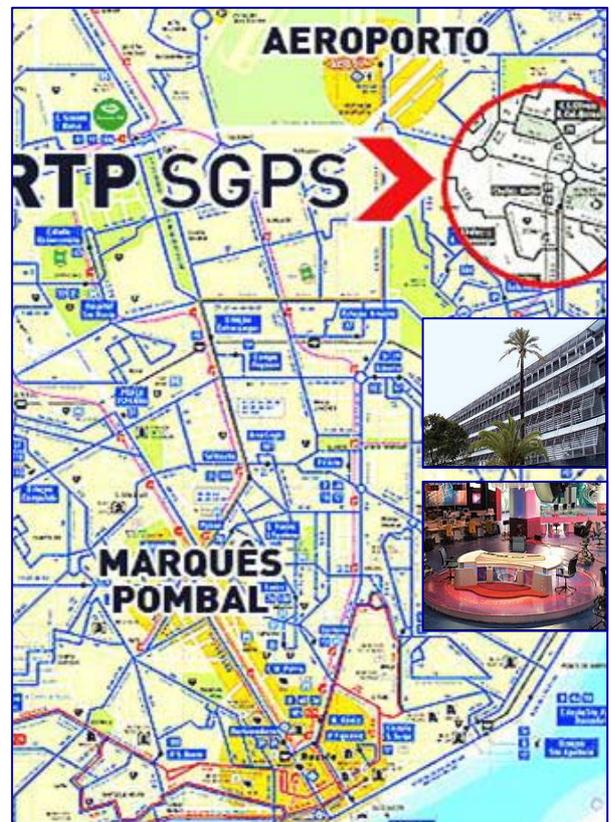


Tribunal de Contas



**Seguimento
das Recomendações
formuladas pelo TC em 2002**

Auditoria à RTP



Relatório nº 45/05 - 2ª Secção



Tribunal de Contas

Carlos Mourão

PROCESSO N.º 01/05 - AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 45/2005 - 2ª SECÇÃO

AUDITORIA À RTP

*- Seguimento das Recomendações formuladas
pelo TC em 2002 -*

Dezembro 2005



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Carlos Mourão

ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

I

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução e Conclusões

II

CORPO DO RELATÓRIO

III

DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

IV

ANEXOS



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Carlos Moreira

FICHA TÉCNICA

Equipa de Auditoria

Isabel Castelo Branco

Maria José Brochado

Ricardo Pinheiro

Coordenação da Equipa

António Garcia (Auditor Chefe)

Colaboração Técnica

Cristina Salvador

Teodósio Patrocínio

Coordenação Geral

Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)

Tratamento de texto, concepção e arranjo gráfico

Ana Salina



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

Carlos Moreno

COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO

Relator:

Conselheiro Dr. Carlos Moreno

Adjuntos:

Conselheiro Dr. Manuel Henrique de Freitas Pereira

Conselheiro Dr. José de Castro de Mira Mendes



Tribunal de Contas



Carlos Mourão

ÍNDICE

I	SUMÁRIO EXECUTIVO	3
1	INTRODUÇÃO	3
2	NATUREZA E ÂMBITO DA ACÇÃO	3
3	OBJECTIVOS DA AUDITORIA	3
4	METODOLOGIA	3
5	EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO	3
6	CONCLUSÕES	3
7	RECOMENDAÇÕES GERAIS	3
7.1	Recomendações	3
7.2	Seguimento de Recomendações	3
II	CORPO DO RELATÓRIO	3
8	REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL - GRUPO RTP	3
9	REESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SPT E DO SPR	3
10	SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO	3
10.1	Os Contratos de Concessão	3
10.1.1	Objecto, âmbito e duração	3
10.2	Caracterização do SPT	3
10.2.1	Controlo da Prestação de SPT	3
10.3	Protocolos com Operadores Privados	3



11	MODELO DE FINANCIAMENTO	3
11.1	Objectivos do Modelo e Equilíbrio Económico	3
11.2	Enquadramento Comunitário do Modelo (Altmark Trans)	3
12	PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA	3
12.1	Esforço Financeiro do Estado de 2003 a 2013	3
13	SÍNTESE DAS MEDIDAS REESTRUTURANTES	3
14	APRECIACÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DO TC DE 2002.....	3
IIIDESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS	3
15	DESTINATÁRIOS	3
16	PUBLICIDADE.....	3
17	EMOLUMENTOS	3
IV	ANEXOS	3
18	RESPOSTA REMETIDA, EM SEDE DE CONTRADITÓRIO, PELO MINISTRO DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES	3
19	RESPOSTA REMETIDA, EM SEDE DE CONTRADITÓRIO, PELO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL, SGPS, SA	3



Carlos Mourão

Relação de siglas:

SIGLA	DESCRIÇÃO
AACS	Alta Autoridade para a Comunicação Social
ACT	Acordo Colectivo de Trabalho
CA	Conselho de Administração
CO	Conselho de Opinião
DGT	Direcção Geral do Tesouro
EF	Esforço Financeiro
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
IC	Indemnização Compensatória
ICAM	Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Audit Institution of Supreme Audit Institutions</i>
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LT	Lei de Televisão
PG	Portugal Global
PR	Presidente da República
RDP	Rádiodifusão Portuguesa
RTP	Radiotelevisão Portuguesa
SCG	Sistema de Controlo de Gestão
SIC	Sociedade Independente de Comunicação
SP	Serviço Público
SPR	Serviço Público de Rádiodifusão
SPS	Sociedade Gestora Participações Sociais
SPT	Serviço Público de Televisão
SPTR	Serviço Público de Televisão e Rádio
RAR	Resolução da Assembleia da República
TC	Tribunal de Contas
TVI	Televisão Independente



Tribunal de Contas



I SUMÁRIO EXECUTIVO

1 INTRODUÇÃO

No seu programa de fiscalização para 2005, o Tribunal de Contas incluiu uma acção de seguimento das recomendações que formulou no seu Relatório n.º 08/02, aprovado em 6 de Junho de 2002, o qual consubstanciou os resultados de uma auditoria de gestão à RTP, S.A.

O objectivo da presente acção visa, assim, aferir o grau de acolhimento das recomendações efectuadas, aos seus destinatários, bem como analisar as medidas correctivas adoptadas desde então. O presente relatório dá conta dos resultados alcançados com esta auditoria de seguimento.

2 NATUREZA E ÂMBITO DA ACÇÃO

Esta acção abrange não só o acompanhamento das anteriores recomendações do TC, dirigidas quer ao CA da empresa, quer ao seu accionista público, mas também o aprofundamento e a actualização das áreas consideradas de maior risco no âmbito da RTP.

3 OBJECTIVOS DA AUDITORIA

Considerando a natureza da acção ora em apreço, o seu objectivo centrou-se na análise do acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal no seu relatório de 2002, devidamente contextualizadas nos desenvolvimentos e transformações operadas no domínio do audiovisual no quadriénio 2002 – 2005, quer por parte do Estado, quer do órgão de administração da RTP, com particular ênfase nas vertentes consideradas de risco.

Assim, de acordo com o Plano Global de Auditoria, foram formulados os seguintes sub-objectivos, para a auditoria:

- Análise do modelo organizacional subjacente ao actual grupo de empresas RTP;
- Apreciação do actual modelo de concessão de serviço público, bem como do respectivo modelo de financiamento, tendo em conta os critérios da eficiência, da economia e da eficácia;
- Apreciação das medidas tomadas pelo CA da empresa e respectivas Tutelas para fazer face à problemática situação económica da empresa;
- Identificação do esforço financeiro do Estado, no âmbito do processo de reestruturação da empresa;
- Avaliação do grau de envolvimento e de compromisso assumido pelo CA da RTP no que respeita ao acolhimento efectivo das anteriores recomendações do Tribunal.

4 METODOLOGIA

O desenvolvimento dos trabalhos teve em consideração as metodologias adoptadas pelo TC e acolhidas no seu Manual de Auditoria e Procedimentos, aprovado em 1999, bem como as metodologias utilizadas pelas organizações internacionais, como é o caso da INTOSAI¹.

Numa fase preliminar, procedeu-se à chamada à colação das recomendações formuladas no relatório n.º 8/02 – 2.ª Secção, tendo como suporte a documentação disponível no TC, bem como ao estudo, designadamente, da legislação com

¹ *International Organization of Supreme Audit Institutions*, instituição criada em 1953, no seio da ONU, e que congrega Instituições Superiores de Controlo Financeiro de todo o mundo. Portugal é seu membro fundador e, actualmente, membro do seu Conselho Directivo.



incidência na empresa, dos documentos de prestação de contas, dos relatórios da IGF e bem assim, à consulta do mapa síntese anual sobre o acolhimento das recomendações formuladas pelo TC.²

Seguiu-se a elaboração de questionários direccionados aos destinatários das recomendações, CA da RTP e as respectivas tutelas, ministeriais, técnica e financeira, procedendo-se, após recepção, ao respectivo tratamento. Também se obteve esclarecimentos adicionais junto das seguintes entidades: AACs, CO e DGT.

5 EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO

No sentido de dar cumprimento ao disposto na Lei n.º 98/97, de 26/08, no que se refere aos seus artigos n.ºs 13.º e 87.º, n.º 3, o Juiz relator do processo enviou, oportunamente, aos Gabinetes dos Ministros das Finanças e dos Assuntos Parlamentares, bem como ao Presidente do Conselho de Administração, em exercício, da Radiotelevisão Portuguesa, S.A, um relatório preliminar com os resultados da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal no seu relatório N.º 08/02 – 2.ª Secção, para que aquelas entidades, querendo-o, se pronunciassem sobre o mesmo.

Quer o Presidente do CA da empresa, quer ambos os Ministros responderam em devido tempo, estes últimos subscrevendo uma resposta conjunta através dos Gabinetes do Ministro dos Assuntos Parlamentares e do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, tendo o Tribunal, na fixação final do texto deste documento, tido em consideração os respectivos comentários produzidos.

² De acordo com o Despacho n.º 38/03 – GP, de 18.06.03 e a Comunicação Interna n.º 8/04 – DCP, de 20.01.04.

Todavia, e para melhor dar a conhecer aos destinatários deste relatório a posição integral assumida pelas entidades ouvidas e respondentes, em sede de contraditório, o Tribunal decidiu incluir, em anexo, o texto integral das respostas que recebeu, que fazem, assim, parte deste seu relatório.

6 CONCLUSÕES

Quanto à Reestruturação Institucional

A reestruturação e reorganização do Grupo RTP conduziram a um conjunto de medidas a saber:

- ¶ **Transformação da Rádio Televisão Portuguesa SA**, sociedade de capitais exclusivamente públicos através da Lei n.º 33/2003, de 22 de Agosto, **numa sociedade gestora de participações sociais, com a designação RTP-SGPS-SA**, passando a ser titular da concessão de serviço público de televisão e da concessão do serviço público de radiodifusão e podendo ainda assegurar uma gestão estratégica do grupo em termos de recursos.
- ¶ **Extinção da Portugal Global, SGPS**, sociedade anónima de capitais públicos, tendo o seu **património sido transferido** para uma nova sociedade de capitais públicos, a **RTP, SGPS, SA**.
- ¶ **Constituição da Radiotelevisão Portuguesa – Serviço Público de Televisão S.A**, de capitais exclusivamente públicos, por cisão legal e consequente destaque de parte do património da Rádio Televisão de Portugal, SGPS-SA, cujo objecto social é o exercício da actividade de televisão nos domínios da emissão, da produção de programas, bem como da exploração do serviço público de televisão, nos termos da Lei da Televisão.



¶ A Radiodifusão Portuguesa (RDP) manteve a exploração do serviço público da radiodifusão, estando sujeita às orientações ao novo detentor da concessão RTP-SGPS-SA.

A reorganização efectuada procurou **simplificar, reduzir e racionalizar** toda uma **estrutura de custos pesada**, que consubstanciava o modelo organizacional anterior, substancialmente **onerado pelo desperdício de recursos e meios afectos às suas participadas**.

Quanto à Reestruturação e Financiamento do SPT e SPR

A relação entre o Estado Português e a RTP foi substancialmente alterada no decurso de 2003³, com a **publicação de um avultado acervo legislativo** (Lei n.º 30/2003 – Modelo de Financiamento do SPT e SPR/ Lei n.º 32/2003 – Alteração à Lei da Televisão e Lei n.º 33/2003 – Reestruturação do SEE no Sector Audiovisual), celebração de um **Acordo de Reestruturação Financeira** e de **Contratos de Concessão** que surgem como a resposta à necessidade de melhor adequar o enquadramento existente às mais recentes interpretações da Comissão e, sobretudo, do Tribunal de Justiça, do regime jurídico comunitário de auxílios do Estado e, ainda, a assinatura de um **protocolo entre a RTP a SIC e a TVI, no qual os operadores privados assumem várias obrigações**.

O último traduz um instrumento que tem como objectivo fundamental obter a contribuição dos serviços de programas privados envolvidos no referido Protocolo e, em especial no que respeita à programação internacional da RTP, e foi celebrado no **pressuposto de um volume de publicidade comercial na RTP, canal 1, de um máximo de 6 minutos por hora de programação**.

Estas medidas visaram, no essencial, **regular, de modo mais preciso, a prestação do serviço público da Rádio e da Televisão e definir o modelo de financiamento e de gestão do serviço público da Rádio e da Televisão**, tendo em vista

garantir o **equilíbrio económico** da exploração. Por outro lado, foram igualmente **criadas condições para o saneamento financeiro da RTP**, a qual se encontrava descapitalizada por força de **sucessivos défices de exploração**.

Quanto à definição do Serviço Público de Televisão

No ano de 2003, foram celebrados entre o Estado e a RTP, SGPS, S.A, **dois contratos de concessão**, cujo objecto consiste em regular os direitos e obrigações das partes no âmbito da prestação do SPT: um contrato de concessão geral e um contrato de concessão especial de SPT, passando o Canal 2 a ser o alvo deste último contrato.

O **contrato de concessão geral** estabelece um vasto elenco de obrigações de SPT a prestar pela concessionária: obrigações gerais da concessão, obrigações de programação de SP (gerais e especiais) e obrigações específicas.

As alterações fundamentais ocorridas ao **nível da definição do SPT** processaram-se com o **alargamento do âmbito do SPT aos canais temáticos (RTP N e RTP Memória)** e com a celebração de um **contrato de concessão especial** relativo ao canal 2, com abertura **à participação da sociedade civil**.

Contudo, o **SPT no tocante às suas missão e obrigações de programação revela carência de objectivos ou metas quantificáveis, isto ao nível da concessão geral e da especial**. Neste contexto, refira-se que **é intenção do Governo** tal como consta no seu Programa⁴ **‘rever o actual contrato de concessão de serviço público de televisão’** tendo em vista **quantificar as obrigações de programação e estabelecer critérios de avaliação ‘de forma a fixar exigentes padrões de qualidade’**.

Acresce, ainda, aliás que não se constata **qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir**, ou a percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação. Assim, não é, por exemplo, possível aferir **de forma objectiva**,

³ Ano de viragem na vida da empresa.

⁴ Cfr. pp.134 e ss. do Programa do XVII Governo constitucional.



o seu cumprimento pela concessionária, nem a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela empresa.

Quanto ao controlo do SPT

Ao nível do controlo do cumprimento do contrato de concessão, continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do SPT, não obstante, em termos formais, o novo contrato prever a celebração de um Protocolo entre a RTP e a IGF para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações de SP, bem como os respectivos fluxos financeiros associados. Em Novembro de 2005 ainda não tinha sido outorgado.

O actual contrato revela-se também omissivo quanto a poderes fundamentais de controlo estratégico do concedente, nomeadamente os relativos à modificação unilateral do contrato, ao sequestro, à rescisão e ao resgate, sendo certo, que a dualidade de papéis do Estado face à empresa (accionista e concedente) influi negativamente este tipo de disposições contratuais, com a agravante, de o Estado poder a qualquer momento impor alterações unilaterais do contrato à concessionária, bastando para tal deliberar em Assembleia-Geral da RTP nesse sentido.

Nesta fase, os mecanismos de controlo implementados têm-se consubstanciado, fundamentalmente, na elaboração de documentos avulso, com base nas orientações da tutela.

Em matéria de controlo e regulação, destaca-se, ainda, a criação de uma entidade independente, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)⁵ a qual integra as competências⁶ dispersas pelas várias entidades reguladoras e fiscalizadoras.

⁵ A Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro cria a ERC e extingue a AACs.

⁶ Uma das suas competências consiste em 'promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão' (art.º 24.º, n.º 2, al. n).

A ausência de pareceres de entidades com responsabilidades para aferir do cumprimento efectivo das obrigações qualitativas de serviço público revela as lacunas ainda existentes quanto ao sistema de controlo do contrato de concessão de serviço público.

Quanto ao Modelo de financiamento

No actual modelo, a RTP é financiada pelas verbas resultantes de receitas comerciais de publicidade, contribuições para o audiovisual que não sejam utilizadas no Serviço Público de Radiodifusão, indemnizações compensatórias e dotações de capital.

Este modelo de financiamento foi desenhado tendo em vista alcançar os seguintes objectivos:

- ¶ Equilíbrio económico das empresas prestadoras do SP;
- ¶ O não crescimento do respectivo endividamento;
- ¶ A não vinculação das receitas de publicidade ao sucesso das audiências, (todas as receitas provenientes da publicidade passam a ser afectas ao serviço da dívida);
- ¶ Limitação dos investimentos correntes ao valor da depreciação incorporado nos custos do exercício.

O princípio fundamental que presidiu à concepção deste modelo assentou na determinação prévia do custo aceitável do serviço público, com base nos preços de mercado e nas orientações estratégicas e prioridades do Estado.

Assim, em lugar do Estado compensar a RTP com base nos custos incorridos ou nos défices de exploração, passa a compensá-la com base na perda de receita decorrente da prestação de serviço público (redução do tempo de publicidade e perda de audiência).

O actual modelo de financiamento destaca-se pela introdução de um conjunto de medidas que garantem maior eficiência e rigor no controlo dos custos de prestação do SP, para além de assegurarem uma maior transparência das regras



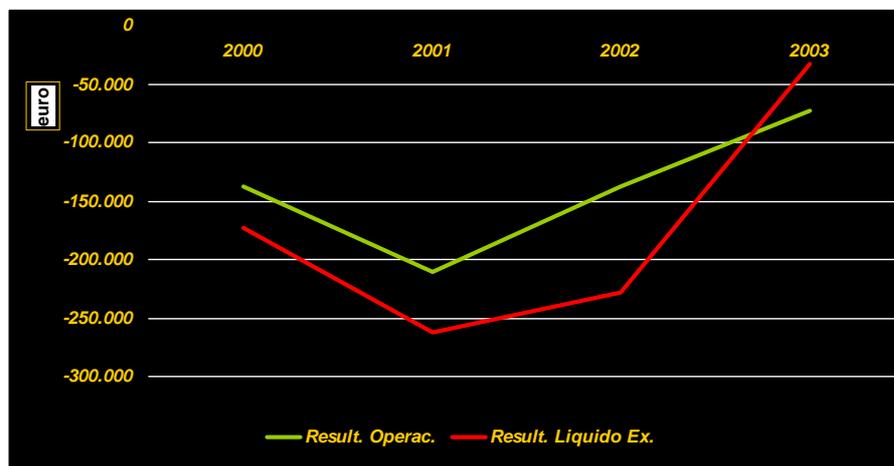
Tribunal de Contas

Carlo Mourão

de financiamento, nomeadamente quanto aos critérios de apuramento e fixação dos valores orçamentados.

Quanto ao processo de reestruturação financeira

Este processo, iniciado em 2003, foi precedido de um conjunto de medidas reestruturantes introduzidas pelo CA da RTP e pelo Estado que permitiram reduzir, entre 2000 e 2003, o prejuízo da empresa de 172,7 milhões de euros para 32, 8 milhões de euros e o défice de exploração de 137 milhões de euros para 73,5 milhões de euros.



O quadro seguinte realça a aplicação das medidas “3R e 1D” que já permitiram obter alguns ganhos:

MEDIDAS 3R e 1D	ENFOQUE	EFEITOS
Reorganizar	Estruturas e actividades	Já permitiram reduzir custos relevantes (Exemplos: liquidação da RTC e Viver Portugal e a criação dos Departamentos Comercial e de Multimédia).
Renegociar	Contratos, cachets e direitos de transmissão e adequar o preço dos serviços a parâmetros	(Exemplos: contrato com a PT, os direitos de transmissão dos eventos desportivos, os Cachets dos principais apresentadores, o contrato com a Cap Gemini).
Reestruturar	Redimensionar e focar estruturas, e desenvolver sinergias	(Exemplos: redução do quadro de pessoal de cerca de 2 400 pessoas para 1700 e a criação da RTP - Meios de Produção).
Desinvestir	Eliminar prejuízos e custos ocultos	(Exemplos: alienação de participadas (TV Guia, Sport TV) e de um conjunto de activos imobiliários (Edifícios da Av. 5 de Outubro, Lumiar, Av. Gago Coutinho e da Av. António Augusto de Aguiar).



Tribunal de Contas

Estas medidas, conjugadas com uma **política rigorosa** ao nível da **redução dos custos** deverão permitir **atingir e consolidar, a partir de 2005, o equilíbrio de exploração.**

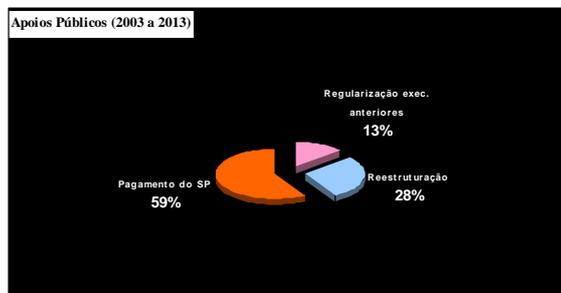
O **Acordo de Reestruturação Financeira** da empresa, **celebrado em 2003** entre o **Estado** e a **RTP, SGPS, SA**, veio fixar, para um **período de 16 anos**, os direitos e deveres recíprocos das partes no que respeita à **reestruturação financeira da empresa.**

Nos termos de tal acordo, o Estado deverá, mediante **atribuição de dotações de capital, compartilhar na recapitalização da empresa, compensá-la pelos custos financeiros adicionais** e dotá-la dos **meios financeiros necessários para fazer face às responsabilidades emergentes da dívida sénior.**

O **Estado assume** também, nos **termos deste acordo, todo o activo e passivo da empresa**, (incluindo os **encargos com as dívidas financeiras**) caso a mesma deixe, por qualquer razão, de ser concessionária ou se os seus **níveis de capitalização se vierem a revelar insuficientes.**

Este facto permite considerar **elevado o risco financeiro** assumido pelo **Estado** no âmbito deste acordo.

O **esforço financeiro do Estado, previsto neste acordo, ao longo de 10 anos, com o SPT, repartido entre IC e dotações de capital** (para apoio à reestruturação e para regularização de exercícios anteriores), **ascende a cerca de 2.371,9 Milhões de euros, dos quais 1.386,9 Milhões de euros, cerca de 58,5%, respeitam a Indemnizações compensatórias a pagar pelo Estado à empresa.**



Conclui-se, assim, que cerca de 50% de 2.371,9 milhões de euros (se se considerar a preços constantes) nada tem a ver com o pagamento da prestação de SP no período em causa, mas sim com a dívida financeira acumulada no decénio anterior.

Segundo o CA a prestação deste serviço no período considerado, representa cerca de metade do esforço exigido ao Estado (IC, injeções de capital e aumento de dívida financeira) em idêntico período imediatamente anterior. Contribuirá para este resultado, a gestão integrada dos serviços de Rádio e Televisão e a alocação à Televisão da contribuição audiovisual, não aplicada ao serviço de Rádio.



Quanto ao Balanço das Medidas Reestruturantes

A RTP foi alvo, desde 2002, de um conjunto de medidas reestruturantes introduzidas pelo Governo e CA⁷ da empresa, e que se apresentam, de forma resumida, no quadro que se segue:

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS MENOS POSITIVOS
Conjunto de iniciativas legislativas introduzidas pelo Estado.	Inexistência de clausulado típico de um contrato de concessão relativamente aos poderes do concedente.
Reorganização e reestruturação da empresa que permitiu gerar economias de custos e que contribuíram de uma forma relevante para melhoria dos resultados da empresa, entre 2000 e 2003.	Enunciação, ainda de forma algo genérica e subjectiva, das obrigações da concessionária, quer da concessão geral quer da especial, sem referências a percentagens ou tempos de programação a emitir.
As IC passam a ter um valor fixo e com base numa calendarização plurianual.	Concessão atípica em que o Estado representa, simultaneamente, os interesses da concessionária e do concedente.
A programação deixa de depender tanto das audiências, dada a canalização das receitas de publicidade para cobertura da dívida.	Sistema de Monitorização, Controlo e Fiscalização das obrigações qualitativas de serviço público.
O cálculo do montante de Indemnizações compensatórias deixou de estar dependente do défice de exploração do canal generalista.	
Proibição do endividamento adicional.	
A referência clara aos princípios da proporcionalidade e transparência dos fluxos financeiros associados, tendo, neste contexto, sido prevista a celebração de um protocolo com a IGF.	
A tomada de consciência da falta de uma fiscalização adequada, designadamente a necessidade de criação de uma entidade reguladora para a Comunicação Social, a ERC.	

Em suma, os principais problemas assentam na definição ainda só genérica das obrigações de serviço público e na insuficiência dos mecanismos de fiscalização e controlo dessas mesmas obrigações.

Se, por um lado, se verifica que o Estado e a empresa efectuaram um conjunto notável de diligências tendo em vista resolver os problemas

de fundo com que se deparava o Sector Audiovisual e, mais concretamente, a RTP, por outro lado, também se constata que os encargos estimados do Estado com o SPT, em IC e dotações de capital (para apoio à reestruturação e para regularização de exercícios anteriores), se revelam significativos ao ascenderem, ao longo de 11 anos, a cerca de 2.371,9 milhões de euros.

⁷ O actual CA iniciou o seu mandato em Julho de 2002.



Tribunal de Contas

Quanto aos resultados da análise do acolhimento das recomendações

Os resultados obtidos em sede de auditoria de seguimento demonstram que a **generalidade das anteriores recomendações** do TC foram tidas em conta, **quer pelo Governo**, enquanto concedente e accionista único da RTP, **quer pelo CA da empresa**. Todavia, constatam-se, ainda, **algumas falhas ao nível do controlo das obrigações de serviço público de natureza qualitativa**. Na sequência do contraditório, o CA informa que o sistema de controlo instalado ainda não se encontra em “*velocidade cruzado*”.

Os quadros seguintes sintetizam a análise e os resultados da auditoria de seguimento das **recomendações** contidas no **Relatório do Tribunal nº 08/02**, dirigidas ao CA da RTP e às suas tutelas financeira e técnica.

RECOMENDAÇÕES	GRAU DE ACOLHIMENTO	OBSERVAÇÕES
I – ENDEREÇADAS AO GOVERNO, ENQUANTO CONCEDENTE E ACCIONISTA ÚNICO DA RTP		
<p>☞ O Estado, enquanto accionista, deve definir e estabelecer as orientações estratégicas para o futuro da empresa, nomeadamente em termos de objectivos e de metas quantificadas, fazendo, também, a RTP cumprir o disposto no Dec.-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida</p>	<p>De toda a análise constante do presente trabalho, podemos considerar esta recomendação acatada, porquanto, o Estado demonstrou empenho e determinação na reestruturação da empresa emitindo documentos, como os citados, com orientações para a empresa, estabelecendo metas e objectivos, comprometendo-se, também, contratual e legalmente, na resolução da situação do sector e, em particular, da empresa.</p>
<p>☞ O accionista público único deve vincular, formalmente, a administração da empresa a um processo de reestruturação que conduza à viabilidade da exploração, e desencadear, também, em função disso, o saneamento financeiro da RTP, definindo claramente as responsabilidades de ambas as partes;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada</p>	<p>Em 2002 foi iniciado o processo de reestruturação da empresa ainda em curso e, em 22.09.03, foi celebrado entre o Estado e a RTP o Acordo de Reestruturação Financeira.</p>
<p>☞ O Estado concedente deve, por outro lado, proceder à revisão do contrato de concessão, no sentido de o clarificar e precisar com vista a definir os objectivos e os termos de referência da prestação de serviço público, assim possibilitando, também, a subsequente avaliação do seu cumprimento;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada Parcialmente</p>	<p>Foi celebrado um novo contrato de concessão em. 22/09/03. Este contrato poderá ainda ser objecto de revisão, de acordo com o disposto no Programa do XVII Governo Constitucional.</p>



Carlo Mourão

(cont.)

RECOMENDAÇÕES	GRAU DE ACOLHIMENTO	OBSERVAÇÕES
I – ENDEREÇADAS AO GOVERNO, ENQUANTO CONCEDENTE E ACCIONISTA ÚNICO DA RTP		
<p>☞ O Estado concedente deve instituir e fazer funcionar os adequados mecanismos de controlo quanto à prestação do serviço público de televisão, de modo a que a subsídio pública corresponda ao efectivo cumprimento das obrigações a que a concessionária se encontrar sujeita, concretizando, também, por seu lado, efectiva e tempestiva realização das suas obrigações de financiamento;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida Parcialmente</p>	<p>A fazer fé no clausulado do novo contrato de concessão, na criação da ERC (<u>Lei n.º 53/2005, 08.11.05</u>), no protocolo (previsto) com a IGF, e na actuação do Estado concedente em 2004, afigura-se estarem reunidas as condições para que se ultrapassem as anomalias que sempre persistiram nesta vertente, e que se mantiveram até 2003, tal como se encontra expresso no relatório da IGF “...Também não se verificou o pagamento atempado, estável e suficiente, das contrapartidas estatais. Para além das obrigações contratuais, verificam-se, por vezes, de maneira informal, solicitações de novas obrigações de SPT, sem se dotar a empresa dos meios financeiros indispensáveis”.</p>
<p>☞ O concedente, no âmbito, também, da revisão do contrato de concessão, deve promover iniciativas no sentido de auscultar o nível de satisfação dos telespectadores sobre a qualidade do serviço público prestado;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida</p>	<p>O clausulado contratual não faz qualquer referência a esta matéria. Contudo foram implementadas várias medidas nesta vertente, de que se destacam, o serviço integrado de apoio ao espectador, criado em finais de 2003 e a instituição dos Provedores do Telespectador e do Ouvinte do SP de Rádio e Televisão que se encontra em vias de aprovação, pela Assembleia da República. Esta medida visa dar cumprimento a um dos objectivos fixados no Programa do XVII Governo Constitucional e tem em vista não só a fixação de um mecanismo de controlo interno, como também de avaliação da satisfação dos telespectadores e ouvintes do SPRT, e deste modo, avaliar o cumprimento qualitativo do contrato de concessão.</p>
<p>☞ O accionista público deve, também, ponderar sobre a necessidade da manutenção da PORTUGAL GLOBAL;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada</p>	<p>A empresa foi extinta em Março de 2003 (<u>artº 12º da Lei 33/03, 22/8</u>), tal como previsto no Programa do Governo. Simultaneamente foi criada outra SGPS, a Rádio e Televisão de Portugal, S.A.</p>



RECOMENDAÇÕES	GRAU DE ACOLHIMENTO	OBSERVAÇÕES
II – DIRIGIDAS À RTP E AO SEU CA		
<p>☞ Que concentre e direcione a sua actividade para a efectiva reestruturação económica da empresa, visando reduzir e racionalizar a totalidade dos seus custos, essencialmente ao nível da aquisição de programas e da política de peçoal, de modo a adequá-los às receitas obtidas, seja qual for a sua natureza e origem;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada</p>	<p>O CA refere que implementou no imediato medidas ao nível dos custos e dos proveitos. Nos custos aplicou a regra dos 3R e 1D, e nos proveitos, tentou tornar “<i>mais eficiente a venda de publicidade e justificar perante o Estado o valor aceitável para o serviço prestado</i>”. A redução dos custos operacionais (-18%) e o aumento dos proveitos (+7%) demonstra claramente o efeito das medidas.</p>
<p>☞ Que incentive as medidas conducentes à racionalização da sua estrutura de recursos humanos, de modo a que a mesma seja compatível com o exercício da actividade em condições de eficiência e de produtividade, velando, nomeadamente, pelo controlo do absentismo e, à luz do plano de reestruturação económica da empresa, pela realização e suas condições de novas contratações;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada</p>	<p>Foram introduzidas quatro medidas:</p> <p>Redimensionar o quadro; b) Flexibilizar a regulamentação laboral; c) Reequalificar a generalidade de pessoal e d) Definir uma política salarial, incorporando uma remuneração variável associada ao cumprimento dos objectivos.</p> <p>Sobre esta matéria, atente-se ao conteúdo do relatório da IGF, reportado a 2003, no qual se refere que naquela data já estava em curso o processo de redução de efectivos, e de que para 2003 se previa uma diminuição de 300 trabalhadores, conjugada com a não renovação de contratos a prazo (cerca de 70), inserida numa política de reajustamento face às necessidades e às inovações tecnológicas. E ainda, que estavam a ser desenvolvidas acções de análise da generalidade dos actuais quadros, de modo a seleccionar os que deviam integrar o novo operador de serviço público. As medidas introduzidas nesta área são visíveis na evolução dos custos com o pessoal que registaram uma redução na ordem dos 15,7% e no quadro de pessoal uma diminuição de 190 unidades (de 1.777 empregados para 1.583).</p>
<p>☞ Que defina uma estratégia para a aquisição de programas, em especial no que ao 1º canal respeita, disciplinando e clarificando, também, as políticas seguidas aos níveis da selecção, negociação e contratação de produtoras externas e de conteúdos;</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Acolhida e Implementada</p>	<p>Ao nível da aquisição de programas e gestão da grelha, o CA estabeleceu as seguintes regras:</p> <p>a) Escoar o stock existente, optimizando a gestão dos direitos de exibição já negociados;</p> <p>b) Produzir internamente, sempre que o custo externo adicionado ao custo da capacidade instalada e não utilizada, fosse superior ao custo da produção interna.</p>



Carlo Mourão

(cont.)

RECOMENDAÇÕES	GRAU DE ACOLHIMENTO	OBSERVAÇÕES
II – DIRIGIDAS À RTP E AO SEU CA		
<p>☞ Ao nível da programação, que promova a identificação da relação custo-benefício obtida com os diversos programas emitidos, por forma a avaliar os resultados alcançados na prestação do serviço público de televisão e a suportar, também, as políticas prosseguidas em matéria de aquisição de conteúdos;</p>	<p>☑ Acolhida</p>	<p>Criação do Gabinete de Planeamento e Controlo de Antenas, para controlar os custos da grelha, e a aquisição do “software G – Media”, que segundo o CA permitiu reduzir cerca de 30 milhões de euros o stock de direitos, e reduzir “<i>de mais de 2 milhões a cerca de 60 mil euros a perda anual de direitos de exibição por não terem sido exibidos no período contratado</i>”; Criação de linhas de orientação sobre o custo admissível de cada programa; separação da função de gestão e seleção de conteúdos da de negociação e aquisição; Aplicação dos ratios custo/hora por ponto de audiência e taxas de repetição. Para além daquelas medidas, foram ainda enunciadas outras, através da RAR n.º 56/03⁸, recomenda ao Governo a criação de uma comissão classificadora de programas o que, até à data (Dezembro de 2005), não sucedeu.</p>
<p>☞ Que analise e pondere a viabilidade futura da actual política de transmissões desportivas, em especial no que à área do futebol respeita, atendendo aos elevados prejuízos que esta área tem acarretado para a empresa;</p>	<p>☑ Acolhida e Implementada</p>	<p>Nas transmissões adoptaram como regra os preços previamente fixados e que não podem ser excedidos, excepto se nenhum canal aberto adquirir os direitos de transmissão e o jogo em causa constar dos acontecimentos cuja transmissão é recomendada por razões de interesse público generalizado. Segundo o CA esta política já permitiu reduzir substancialmente os valores daquelas transmissões, tendência contrariada pelos operadores privados que hoje disputam o mercado com a RTP, e também, de que a redução destes custos consta no plano de médio e longo prazo, anexo ao Acordo de Reestruturação. Acresce ainda, que também foi alienada a participação da RTP na Sport TV.</p>
<p>☞ Que analise a viabilidade das suas empresas participadas, bem como a realização de novos projectos, preferencialmente segundo a perspectiva de concentração da actividade no seu core <i>business</i> e atendendo às restrições financeiras impostas pelo inevitável processo de reestruturação da empresa;</p>	<p>☑ Acolhida e Implementada</p>	<p>O CA refere que “<i>foi dado acolhimento total às recomendações do Tribunal de Contas no que concerne às empresas participadas</i>”. Assim, foram dissolvidas 4 (MMTC, EUROVIDEO, LPE e EDIPIMTV), liquidadas 5 (RTC, FOCO, EDIPIM, PTDP e EBS 2004), integradas 2 (VIVER PORTUGAL e PORTO TV) e alienadas 3 (TVC, TV GUIA e Sport TV). Simultaneamente, foi equacionada a criação de uma outra empresa com a designação de “Media Parque”, caso seja assegurada a sua viabilidade económica e financeira. O novo desenho organizacional do Grupo ilustra claramente as medidas tomadas nesta vertente.</p>

⁸ Publicada em Diário da República – I-A Série, de 11 de Julho de 2003.



(cont.)

RECOMENDAÇÕES	GRAU DE ACOLHIMENTO	OBSERVAÇÕES
II – DIRIGIDAS À RTP E AO SEU CA		
<p>☞ Que implemente um modelo de gestão e de controlo interno que conduza à responsabilização dos respectivos intervenientes no planeamento, na fixação de objectivos e no controlo orçamental, em obediência a princípios de racionalização de custos e, segundo critérios de produtividade e de value for money, ou seja, de economia, eficiência e eficácia;</p>	<p>☑ Acolhida</p>	<p>Numa fase preliminar, o CA implementou duas medidas: a) revogação das delegações de competências; e b) substituição de alguns gestores chave. Progressivamente, foram emanadas normas e procedimentos de controlo e também procederam à renegociação do contrato com a CAP Gemini, no valor de 7 milhões de euros, para instalação de um ERP/SCG.</p> <p>Segundo o CA, o novo modelo já permitiu uma poupança na ordem dos 100 M€ nos custos de funcionamento.</p>
<p>☞ Ao nível da contabilidade interna, que proceda à reformulação do seu sistema de informação, na linha dos primeiros passos dados em 2000 para disciplinar a sua utilização e torná-lo útil à gestão, essencialmente ao nível do custeio dos programas e tendo em vista a construção de indicadores que permitam avaliar a eficiência e produtividade da gestão, promovendo, também, a sua atempada actualização;</p>	<p>☑ Acolhida Parcialmente</p>	<p>Medidas em Curso.</p>
<p>☞ Em particular, no que ao controlo interno respeita, que promova a implementação de práticas para normalizar e disciplinar a fase que antecede a elaboração de propostas para a aquisição externa de programas, criando também as condições para a formação de um sistema de monitorização de preços dos conteúdos televisivos.</p>	<p>☑ Acolhida Parcialmente</p>	<p>Medidas em Curso.</p>

Em síntese: de entre **15 recomendações do Tribunal**, formuladas em 2002, constata-se em 2005, que **as recomendações foram globalmente acolhidas pelos destinatários**. Algumas das quais por via legislativa e contratual.

Esta constatação **satisfaz o Tribunal e prova a eficaz contribuição dos resultados do exercício da sua função de auditor público para a melhoria efectiva da gestão dos dinheiros públicos.**

Destinatários	N.º Recomendações	Grau de Acolhimento
Estado Accionista e Concedente	6	100%
CA da RTP	9	
Total	15	



Carlo Mourão

7 RECOMENDAÇÕES GERAIS

7.1 Recomendações

Tendo em consideração o conteúdo do relatório da presente auditoria e, em particular as suas conclusões, bem como as respostas produzidas no exercício do contraditório, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

- ☞ **Reafirma a recomendação constante do seu relatório de 2002**, ou seja, que Estado e o CA da RTP devem, em conjunto, promover os meios necessários à melhoria do sistema de monitorização e controlo das **obrigações qualitativas de serviço público**.
- ☞ O **Estado accionista e concedente** devem continuar a assegurar, de acordo com o contratualizado, em tempo oportuno e de modo transparente, os montantes necessários para o cumprimento do SPT e para a reestruturação e saneamento financeiro da empresa.
- ☞ Tendo em vista uma melhor definição do SPT, o Estado deve também estabelecer, contratualmente, um conjunto de metas e objectivos específicos quantificáveis, que lhe permitam, de uma forma eficaz, aferir do cumprimento efectivo pela concessionária das obrigações de SPT.
- ☞ O CA deve, igualmente, prosseguir com a implementação das medidas de racionalização ao nível dos custos e proveitos, de forma a cumprir o estabelecido no plano de reestruturação e, deste modo, atingir o equilíbrio de exploração, a partir de 2005.

- ☞ Em consonância com o referido na recomendação anterior, deve ser dada continuidade à política rigorosa na área dos recursos humanos, designadamente, ao nível do recrutamento e selecção, de forma a adequar as entradas de pessoal com as reais necessidades da empresa.

7.2 Seguimento de Recomendações

O Tribunal delibera, finalmente, instruir quer o Estado accionista e concedente, quer o Conselho de Administração da RTP, no sentido de lhe transmitirem, no prazo máximo de 6 meses, por escrito e, se possível, com a adequada calendarização, o elenco das medidas que se propõem adoptar para dar seguimento às recomendações constantes do ponto 7.1. deste relatório.



Tribunal de Contas

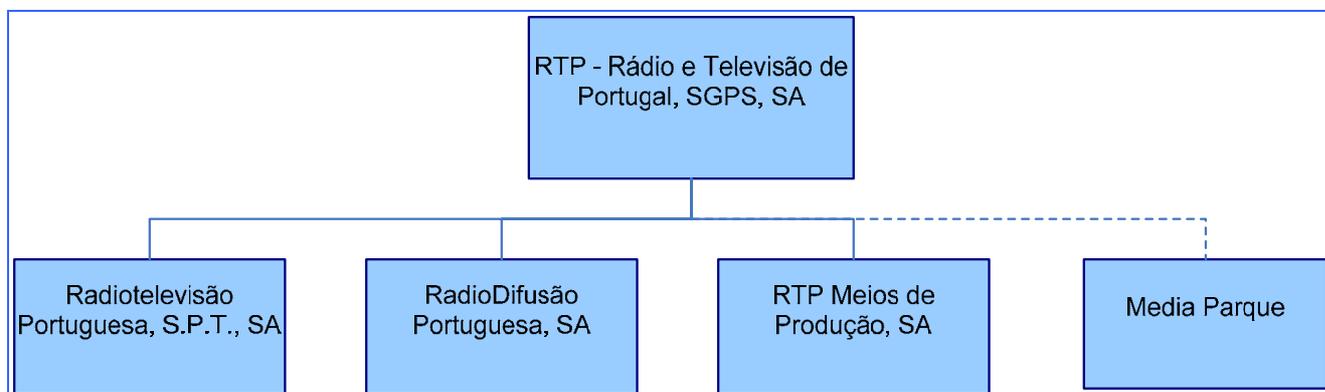


Carlo Mourão

II CORPO DO RELATÓRIO

8 REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL - GRUPO RTP

A actual configuração do grupo de empresas RTP resultou do processo de reestruturação iniciado no seguimento da publicação da Lei n.º 33/03, de 22 de Agosto que estabeleceu o quadro jurídico geral que enformou o modelo organizacional do audiovisual público. A configuração empresarial adoptada nesta reestruturação, e que se mantém à data actual (Novembro de 2005), é a seguinte:



Fonte: RTP

Esta **reestruturação do grupo** teve em vista os seguintes **objectivos**:

- ¶ **reestruturar** o Grupo de Audiovisual do Estado por forma a readequar a estrutura dos capitais próprios à dívida financeira constante dos respectivos balanços;
- ¶ **concentrar** num único órgão de gestão a direcção de todo o grupo, garantindo a obtenção de efectivas sinergias;
- ¶ **focar** o grupo no seu negócio central “*core business*”: a produção dos SPT e SPR;
- ¶ **eliminar** a complexidade jurídica e organizativa e os custos associados;
- ¶ **definir** um modelo racional e flexível de financiamento.



No âmbito daquele processo, importa elencar que:

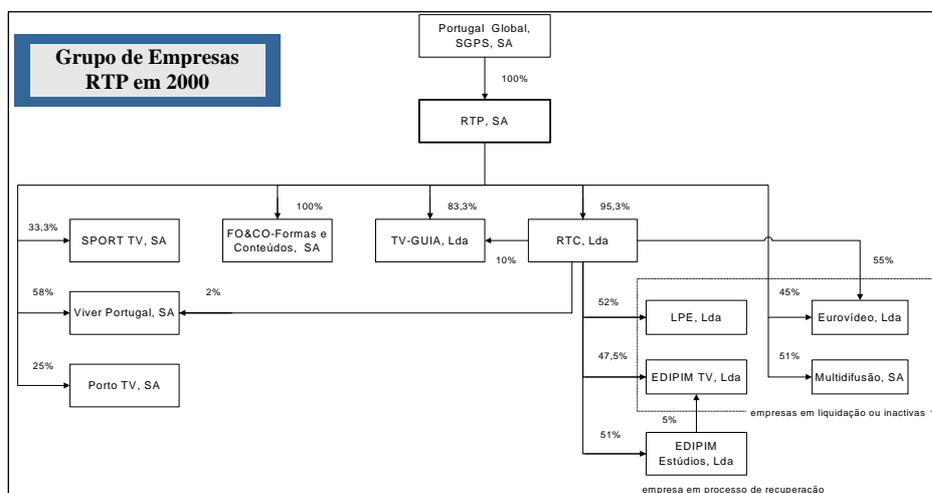
- ✓ Foi **extinta a Portugal Global, SGPS**, sociedade anónima de capitais públicos constituída por DL 82/2000, de 11 de Maio, e única detentora do capital RTP, tendo o seu património, activo e passivo, sido transferido⁹ para a nova sociedade de capitais públicos, a RTP, SGPS, SA, que passou a ser titular da concessão de serviço público de televisão e da concessão do serviço público de radiodifusão.
- ✓ Foi **criada a RTP – Meios de Produção, S.A.**, na sequência da extinção da FO&CO, tendo assumido a actividade desta última, bem como os respectivos meios humanos e técnicos.
- ✓ A **RTP, SA**, sociedade de capitais exclusivamente públicos foi, então, **transformada**, através da Lei n.º 33/2003, numa **SGPS**, com o objecto social de gestão de participações sociais noutras sociedades, quer fossem de capitais total ou parcialmente públicos, que desenvolvessem actividade nos domínios da comunicação social, da multimédia, da comunicação on-line e da produção de conteúdos;
- ✓ Na sequência deste processo, foi **constituída a Radiotelevisão Portuguesa – Serviço Público de Televisão SA**, de capitais exclusivamente públicos, por cisão legal e consequente destaque de parte do património da Rádio Televisão de Portugal, SGPS-SA, cujo objecto social é o exercício da actividade de televisão nos domínios da emissão de produção de programas, bem como a exploração do serviço público de televisão, nos termos da Lei da Televisão;
- ✓ No que respeita à **RDP, SA**, esta **mantém** a exploração do **serviço público de radiodifusão** de acordo com as orientações e a estratégia definida pelo novo operador de serviço público – a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA;
- ✓ A principal alteração de relevo, segundo a empresa, verificou-se no papel da *holding* do grupo. Note-se que a Portugal Global, embora detivesse a titularidade das participações financeiras, não podia assegurar, nomeadamente, a gestão estratégica, tendo em conta o modelo de nomeação dos órgãos de gestão da RTP e da RDP. Daí que as sinergias, as economias de escala, a gestão estratégica de recursos de forma integrada tivessem sido inexistentes.

⁹ Exceptuam-se desta transferência as participações sociais representativas do capital social da RTP, SGPS, SA e da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, SA cuja titularidade é transferida para o Estado, passando a ser detida pela DGT.



Carlo Mourão

Ao nível das demais empresas do grupo, a **RTC, S.A foi dissolvida e liquidada**, tendo sido criado um novo departamento comercial na RTP em sua substituição, mais reduzido e eficiente; a Viver Portugal foi integrada no departamento de Multimédia da RTP; a Porto TV (estrutura integrada no SPT) encarrega-se da produção do Canal dedicado às regiões (RTPN); a FOCO foi liquidada; a EDIPIM foi liquidada, com prévia integração da sua actividade na RTP – Meios de Produção; a TVC foi alienada à TV de Angola; a TV GUIA foi alienada ao grupo Cofina; a PTDP foi liquidada; a EBS, criada para servir de *host broadcaster* ao EURO 2004, foi liquidada; a MMTc, EUROVIDEO, LPE e EDIPIM TV, empresas já sem actividade, foram igualmente, liquidadas. **O quadro seguinte permite visualizar aquele complexo de empresas então existente e objecto de reestruturação:**



Fonte: Relatório do TC n.º 08/02 – 2ª secção

Por outro lado, as alterações introduzidas no Grupo, segundo a empresa, permitiram reduzir o desperdício de recursos e meios com participadas (só os órgãos de gestão eliminados, de acordo com a empresa, consumiam 2,5 milhões de Euros/ano) e criaram condições para a libertação de recursos subaproveitados e, sobretudo, para o aproveitamento de sinergias quer ao nível dos serviços de suporte (RH, Finanças, Jurídicos,

Relações Internacionais, Logística, Marketing e Multimédia, etc.) quer nos serviços periféricos (Delegações, Correspondentes) seja nas infra-estruturas física e tecnológicas (edifícios, redes, etc.).



9 REESTRUTURAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SPT E DO SPR

A situação actual da RTP é o reflexo de toda uma acção de reestruturação ocorrida no sector do audiovisual¹⁰, em que a empresa se insere. Esta acção consistiu num conjunto de medidas que o Estado Português tomou, ciente das dificuldades que aquele sector estava a atravessar, e que se apresentam de forma resumida no quadro seguinte:

Medidas Legislativas e Outras	
Junho de 2002	Constituição do grupo de trabalho ¹¹ com vista à definição do que é SPT
Setembro de 2002	Entrega do relatório do grupo de trabalho
Dezembro de 2002	Apresentação do relatório “ <i>Novas Opções para o Audiovisual</i> ” pela Presidência do Conselho de Ministros
Janeiro de 2003	Programa “FENIX” de Reestruturação da RTP
Agosto de 2003	Celebração do Protocolo com os operadores privados de televisão (SIC e TVI)
Agosto de 2003	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lei n.º 30/2003 (Modelo de Financiamento do SPT e SPR) ○ Lei n.º 32/2003 (Alteração à Lei da Televisão) – com objectivo de regular o acesso à actividade de televisão e o seu exercício em território nacional ○ Lei n.º 33/2003 (reestruturação do SEE para a área do audiovisual) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Transformação da antiga RTP, S.A em Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A; ✓ Constituição da Radiotelevisão Portuguesa SPT¹², S.A e definição dos seus estatutos; ✓ Extinção da PG, SGPS, S.A; ✓ Transferência para a SGPS da titularidade da concessão do serviço público de radiodifusão.
Setembro de 2003	Acordo de reestruturação financeira entre o Estado Português e RTP, SGPS, SA
Novembro de 2003	Celebração do Contrato de concessão especial de SPT entre o Estado Português e RTP, SGPS, SA
Março de 2004	Alteração da imagem da empresa conjugada com a mudança de instalações ¹³
Novembro de 2005	Constituição da ERC e Extinção da AACS (Lei n.º 53/2005, de 08.11.05)

¹⁰ No Programa do XV Governo Constitucional realçava-se a convicção de que era conferida importância extrema à matéria da comunicação social, efeito da consciencialização de que se vivia “...uma das mais graves crises do sector dos media ainda sob responsabilidade do Estado. Uma crise de identidade, de integridade, de estratégia e de organização, conjugada com uma gravíssima situação financeira...”, e considerava-se tarefa prioritária a de proceder “...à clarificação do quadro de actuação, da dimensão e perfil das empresas controladas pelo Estado e (contribuir), de forma positiva e eficaz, para a recuperação, reestruturação, credibilidade e estabilidade, quer do sector público, quer do sector privado”. Do Programa referia-se como prioritário “aperfeiçoar o enquadramento legal e de actuação dos diferentes agentes de comunicação...”, bem como, preconizava a alteração da responsabilidade reguladora “a definição do que é o serviço público de rádio e televisão, tanto na concepção, como na sua prática e respectivas consequências financeiras”.

¹¹ Mediante Despacho publicado no DR, IIª Série, n.º 144, de 25.06.2002. O grupo de trabalho integrava membros de diversas “origens e sensibilidades”.

¹² A empresa entrou em actividade em 1 de Janeiro de 2004.

¹³ Vide página 1 do Relatório e Contas de 2004 “...Concentrar num único local a globalidade das actividades da RTP e RDP que se exercem na área de Lisboa, potenciando assim as vantagens decorrentes da proximidade e da criação de unidades funcionais comuns...”.



Conforme se pode observar, a relação entre o Estado Português e a RTP foi substancialmente alterada no ano 2003. Esta alteração não ocorre por se considerar o regime jurídico em vigor até então – nomeadamente no que respeita à caracterização do SPR, SPT e IC – como incompatível com o direito comunitário. Antes porém, as novas leis e os acordos assinados entre o Estado Português e a RTP surgem como uma necessidade de melhor adequar o enquadramento existente às mais recentes interpretações da Comissão e, sobretudo, do Tribunal de Justiça, do regime jurídico comunitário dos auxílios de Estado.

Assim, de acordo com a empresa, a **adoção daquelas medidas** visou especificamente:

- **regular**, de modo mais preciso, a **prestação do serviço público da Rádio e da Televisão**;
- **regular o modelo de financiamento e de gestão do serviço público da Rádio e da Televisão**, por forma a garantir a sua exploração equilibrada;
- **criar condições para o saneamento financeiro da RTP, descapitalizada** por força de anos sucessivos de subfinanciamento.

Em termos práticos, foi criada a RTP, SGPS, SA, a quem foram cometidas, em termos de financiamento do SPR e SPT, as seguintes valências:

- todas as concessões do serviço público de rádio e de televisão;
- assegurar os interesses do Estado no sector audiovisual;
- efectuar a gestão da dívida financeira acumulada e do respectivo serviço da dívida;
- benefício das IC acordadas e da Contribuição para o Audiovisual (Taxa da Rádio).

A RTP, SGPS, SA deverá afectar as receitas supra mencionadas de acordo com o seguinte critério:

- **Contribuição para o Audiovisual** – serviço público de rádio: a parte não afecta a este serviço deverá financiar os custos do Canal 2 (Concessão especial de serviço público de televisão);
- **Indemnização Compensatória** – Serviço Público de Televisão: Concessão Geral.

Em síntese, a **estratégia adoptada** não só permitiu uma maior adequação das normas nacionais ao direito comunitário, como também veio **sanar a crise de identidade e definir as regras do financiamento do sector do audiovisual sob responsabilidade do Estado**.

10 SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

Por imperativo constitucional, «**O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e televisão**» (art. 38º n.º5 da CRP).

A Lei da Televisão (LT) menciona que o SPT será prestado em regime de concessão, mediante a celebração do contrato respectivo entre o Estado e a concessionária, que desde logo indica (art. 48º). Este contrato de concessão de SPT «(...) *estabelece os direitos e obrigações de cada uma das partes, tendo em conta os objectivos respeitantes aos serviços de programas (...)*» que a concessionária se encontra obrigada a disponibilizar.

Segundo a empresa, as principais alterações consistiram no **alargamento e âmbito do SPT aos canais temáticos, RTP e RTP Memória**, e na definição da concessão especial, e, também no cuidado posto na **organização do arquivo histórico, relações com o ICAM e cooperação e auto regulação com os operadores privados**.



10.1 Os Contratos de Concessão

No ano de 2003 foram celebrados entre o **Estado Português e a RTP, SGPS, dois contratos de concessão: um contrato de concessão geral (a 22 de Setembro) e um contrato de concessão especial de SPT (a 17 de Novembro)**, passando o Canal 2 a ser alvo do contrato de concessão especial e dotado de uma nova filosofia: embora integrando o SPT, a sua progressiva abertura à sociedade civil e a sua autonomia relativamente à concessão geral. Estes contratos vieram substituir o anterior, datado de 31 de Dezembro de 1996.

10.1.1 Objecto, âmbito e duração

O objecto dos contratos de concessão consiste em regular os direitos e obrigações das partes no âmbito da prestação do SPT.

A concessão geral de SPT, que se realiza por meio de serviços de programas¹⁴ de acesso não condicionado, inclui:

Âmbito da concessão geral de SPT

1. um serviço de programas generalista¹⁵ e distribuído em simultâneo para todo o território nacional, incluindo as regiões autónomas;
2. dois serviços de programas que transmitam temas com interesse para telespectadores de língua portuguesa residentes no estrangeiro e temas especialmente vocacionados para os países de língua portuguesa que promovam a afirmação, valorização e imagem de Portugal no mundo;
3. os serviços de programas que tenham por objecto a divulgação do acervo documental proveniente dos arquivos;
4. os que tenham por objecto a divulgação de temas com interesse para regiões e comunidades locais;
5. a obrigação de transmitir dois serviços de programas especialmente destinados, respectivamente, a cada uma das regiões autónomas.

O prazo desta concessão é de 16 anos contados a partir da data da entrada em vigor da actual LT.

A concessão especial (antigo canal 2) integra um serviço de programas, que deverá concretizar uma abertura à sociedade civil, de modo a associá-la à prossecução do serviço público de televisão, através da associação dos parceiros que, nas respectivas áreas de actuação, contribuam para uma programação especializada e de qualidade.

¹⁴ O art. 2º n.º 1 -c) da LT define serviços de programas televisivos como “O conjunto dos elementos da programação, sequencial e unitário, fornecido por operador de televisão”.

¹⁵ São generalistas os serviços de programas televisivos que apresentem uma programação diversificada e de conteúdo genérico (art. 9º n.º 2 da LT).



Carlo Mourão

Âmbito da concessão especial de SPT

A concessão especial de SPT integra um serviço de programas particularmente vocacionado para a cultura, a ciência, a investigação, a inovação, a acção social, o desporto amador as confissões religiosas, a produção independente, o cinema português, o ambiente, a defesa do consumidor e o experimentalismo audiovisual.

Esta realidade espelha a opção do Governo pela entrega do “segundo canal” à sociedade civil. Este, pese embora continue a integrar o SPT, pretende-se que seja alvo desta concessão autónoma, fora do âmbito do operador público de televisão, «uma via de comunicação e relacionamento directo entre esses diferentes parceiros e o público, sem intermediação do Estado», autonomia que será progressiva.

A concessão especial terá a duração de oito anos, findos os quais, o serviço de programas será concedido a uma entidade especialmente constituída para esse fim, cuja organização reflecta a diversidade da sociedade civil.

Por ora, a “abertura progressiva à sociedade civil”, consubstanciada na participação dos parceiros interessados, deverá, segundo o contrato, ser feita mediante a celebração de protocolos específicos, podendo a respectiva participação consistir em fornecimentos de programas, cedência de meios, apoio técnico ou científico, cedência de direitos ou patrocínios.

10.2 Caracterização do SPT

O SPT é regulado pela LT e por cada um dos contratos de concessão, resultando daqueles como concessionária a sociedade de capitais exclusivamente públicos a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA, empresa que surge em consequência da transformação da antiga RTP operada por via da reestruturação do sector empresarial do Estado na área do audiovisual, pela Lei n.º 33/2000 de 22 de Agosto, situação já referida anteriormente.

O contrato de concessão geral estabelece um vasto elenco de obrigações de SPT a prestar pela concessionária: obrigações gerais da concessão, aquilo a que corresponde a “missão”; obrigações de programação de SP (gerais e especiais) e obrigações específicas, cabendo àquela entidade o cumprimento das mesmas.

Atente-se que genericamente, poder-se-á definir, como missão da entidade ora em análise, a obrigação de emitir uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação cultural e cívica dos espectadores, promovendo o pluralismo político, religioso, social e cultural, e o acesso de todos à informação, cultura, educação entretenimento de qualidade.

As obrigações gerais de programação visam o cumprimento da referida missão de SPT, enquanto que as obrigações especiais de programas generalistas pretendem defender determinada percentagem de emissão de programas em língua portuguesa.

No que concerne à prestação de serviços específicos, o SPT é garantido através de diversas acções, como por exemplo:

- ☑ **Emitir as mensagens** solicitadas pelo Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, e Primeiro Ministro, garantir o exercício do direito de antena e resposta ou réplica políticas, etc.;
- ☑ **Ceder tempo de emissão** às confissões religiosas;
- ☑ **Ceder tempo de emissão** à Administração Pública;
- ☑ Apoiar e promover o cinema português e demais formas de expressão artística nacionais, susceptíveis de transmissão televisiva.

Por último, o contrato de concessão especial de SPT especifica o seguinte conjunto de obrigações:

- ¶ A complementaridade de uma programação face à do serviço de programas generalista com base num modelo centrado na divulgação do conhecimento, nas suas diversas vertentes;



Tribunal de Contas

- ¶ A abertura à sociedade civil, de modo a reforçar, pela diferença, os princípios da universalidade, da coesão e da proximidade do serviço público;
- ¶ Uma programação criativa e variada de divulgação do saber da informação, das artes e do espectáculo, que promova o desenvolvimento da compreensão da sociedade e das instituições e um melhor conhecimento das civilizações e da sua história, da defesa do ambiente e das minorias e da divulgação do papel das confissões religiosas na sociedade;
- ¶ Uma especial vocação de exibição da produção audiovisual de origem nacional, nomeadamente, a de natureza mais experimental;
- ¶ A promoção da produção de documentários que contribuam para a divulgação da história, língua, e cultura portuguesas;
- ¶ A colaboração com universidades, institutos politécnicos e outros estabelecimentos de ensino, de modo a garantir uma abertura permanente à ligação ao ensino nos seus diversos graus;
- ¶ Uma programação de qualidade direccionada para as múltiplas necessidades dos diversos públicos específicos e, em particular, para os mais jovens, minorias e cidadãos com dificuldades acrescidas de comunicação ou mobilidade.

Em síntese, o **Serviço Público de Televisão** no que respeita às respectivas **missão e obrigações de programação carece de aperfeiçoamento no domínio dos objectivos ou metas quantificáveis**, isto tanto ao nível da concessão geral como da especial. Segundo as tutelas, **é intenção do Governo, de acordo com o disposto no seu Programa**¹⁶ *‘rever o actual contrato de concessão do serviço público de televisão, impondo, nomeadamente, obrigações quantificadas de programação e estabelecendo critérios de avaliação de forma a fixar exigentes padrões de qualidade’*.

No entanto, **não se constatou qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir, ou percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação, por exemplo, que permita, de forma objectiva, aferir o seu cumprimento pela concessionária e a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT** pela mesma.

Na sequência do contraditório, o CA refere que embora compreenda a posição do TC esclarece que a referida omissão não foi resultante de qualquer esquecimento mas sim uma opção deliberada por se entender que a não fixação de quotas de programação é na perspectiva do CA a solução mais adequada.

Entre outros aspectos relevantes, refere ainda, que a missão do SP é o de constituir não apenas uma referência, mas *“sobretudo uma Alternativa na oferta televisiva”*, o que na perspectiva do CA deve exigir flexibilidade e capacidade de ajustamento da programação à própria oferta dos operadores privados. Informa ainda que *“16 anos é muito tempo para que quaisquer metas ou quotas definidas não fossem ultrapassadas pela evolução da sociedade, das preferências e hábitos dos espectadores, e sobretudo do próprio papel da Televisão na Sociedade da Informação”*.

O CA informa ainda que tem revelado preocupação de fazer incluir, no relatório anual de execução de SP *“informação estatística muito detalhada em relação às horas de emissão, tipologia de programação, custo de produção e de emissão”*.

¹⁶ Vide página 134 e segs do Programa do XVII Governo Constitucional.



Por último, o CA esclarece que à: “(...) *medida que a informação estatística necessária vem sendo recolhida e que se ganha sensibilidade sobre o objectivo de custo dos diversos tipos de programas, começa a tornar-se possível a criação de uma matriz de serviço público que, sem constituir um imperativo contratual, represente uma referência, um padrão de valorização do trabalho efectuado. Dado que o principal indicador de avaliação é o custo por ponto de audiência ponderada pela matriz de serviço público, parece salvaguardada, logo que seja possível concretizar a totalidade dos procedimentos instituídos para aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle das missões de serviço público, a procura simultânea de três objectivos: a eficiência na utilização dos recursos disponíveis, o reconhecimento do público espectador e o alinhamento com os padrões e objectivos de serviço público*”.

Segundo o CA a **matriz de SP** integrará um conjunto de ponderadores que se reflectirão de forma positiva ou negativa na audiência efectiva, será tido em conta, de entre **vários**, o respeito pela diversidade de programação e a tipologia da programação, influenciando dessa forma o cálculo do custo por ponto de audiência.

Esta **matriz constituirá um elemento de diálogo entre a Tutela Sectorial e a Administração da empresa**, criando **um factor de alinhamento entre as orientações de quem tem a legitimidade institucional para definir os objectivos do SP e quem tem a responsabilidade de o executar de acordo com as orientações recebidas**.

Assim, a evolução do indicador supracitado, e de outros, designadamente, a **taxa de reposição**, a **percentagem de programação no volume total de horas de emissão**, a **taxa de cobertura dos investimentos pelo valor das amortizações ou desinvestimentos**, o **desvio em relação ao objectivo de custo definido no Acordo de Reestruturação Financeira**, constituem elementos que asseguram uma efectiva **quantificação das metas do mandato quadrienal conferido ao CA**.

10.2.1 Controlo da Prestação de SPT

Refere a cláusula 22ª do Contrato de concessão geral que «A **fiscalização do cumprimento do presente contrato de concessão é da competência do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela área da comunicação social**».

No **plano financeiro**, essa **fiscalização será exercida pela IGF**. Novidade, constitui a previsão da **celebração de um protocolo entre a empresa e a IGF**, identificando as obrigações de informação e os procedimentos de recolha e elaboração que permitam à IGF um exercício eficaz das suas competências fiscalizadoras. Em Novembro de 2005, ainda não tinha sido outorgado o Protocolo¹⁷.

No entanto, tem-se apostado, de acordo com a empresa, na elaboração de documentos avulsos, tal como o Plano de Acção Imediato, de Junho de 2002, discutidos e aprovados pela tutela, e que asseguram o alinhamento entre a acção do CA e as orientações estratégicas emanadas da mesma.

Também se tem procedido à realização de reuniões e elaboração de relatórios de acompanhamento e monitorização da implementação das medidas acordadas.

Deverá, ainda, ser realizada uma **auditoria externa anual** realizada por empresa especializada **indicada pela AACCS**¹⁸, que terá por objecto a verificação do cumprimento da missão de serviço público e a transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros a ele associados.

¹⁷ A estrutura deste Protocolo consubstanciar-se-à em 3 artigos e anexos: o primeiro aprovará o modelo de relatório anual; o segundo aprovará as fórmulas e as instruções de preenchimento dos quadros que constituem o relatório e o terceiro aprovará as contas analíticas que suportam a produção da informação. Segundo o CA este relatório fornecerá bastante informação e indicadores de actividade que permitirão análises, não só quantitativas como qualitativas, aos órgãos a quem institucionalmente está confiada a missão de proceder à avaliação de serviço público.

¹⁸ Quanto à auditoria anual a realizar por empresa especializada a indicar pela AACCS refere-se num documento datado de 30.07.02 que “...*Quanto à matéria controversa, isto é, o apuramento final das Indemnizações Compensatórias (IC) foi feita uma auditoria pela BDO em relação a 1998 e estão em curso, as relativas a 1999 e 2000, que se presume venham a terminar em Agosto próximo.*”



Tribunal de Contas

A principal diferença a este nível trazida pelo novo regime foi a aportada pela Revisão Constitucional, operada pela **Lei Constitucional nº1/2004, de 24 de Julho**, mediante a qual foi **criada uma entidade independente para substituir a AACS** e cujo objectivo seria o de chamar e reunir em si as competências dispersas de várias entidades reguladoras e fiscalizadoras, mas que até agora não viu o seu estatuto definido por lei, como manda o preceito constitucional.

Por fim, e por forma a assegurar a execução dos deveres contratuais por parte da concessionária, tendo em vista acautelar a regularidade e continuidade na prestação do SPT, pode o Estado, em caso de incumprimento, aplicar multas, a graduar de acordo com a gravidade do incumprimento, cujo valor poderá ser definido entre sete mil e quinhentos euros e trezentos e setenta e cinco mil euros.

Porém, refira-se que o **contrato de concessão é omisso** relativamente aos demais poderes que cabem ao concedente num contrato de concessão, como sejam: **o poder de modificação unilateral do contrato, o sequestro, a rescisão e o resgate**, que se previam no anterior contrato, e que seria relevante para determinar as situações concretas a que se aplicariam.



Nos termos dos arts. 6º, da Lei 33/03, e 21º, dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA, prevê-se a existência do **Conselho de Opinião, órgão**, aliás, que já existia, com **poderes essencialmente para emitir parecer sobre os contratos de concessão, apreciar os planos de actividades e orçamento, bem como, o relatório e contas, entre outros**, que passa a ser apenas um para a Rádio e para a Televisão (anteriormente existiam um para cada).

Pareceres do CO no âmbito da Nova Legislação			
Designação	2003	2004	2005
Plano de Act. e Orç.		Plano de Act. e Orç. para o exercício de 2004 (19.07.04)	Plano de Act. e Orç. para o exercício de 2005 (11.02.05)
Relatório de Contas	Relatório de Contas da RTP, SGPS, SA e demais empresas do grupo	Relatório de Contas da RTP, SGPS, SA e demais empresas do grupo	

Fonte: Site da RTP

Outra novidade é a **constituição do Conselho de Acompanhamento**, a funcionar junto da Radiotelevisão Portuguesa – Serviço Público de Televisão, S.A., nos termos da cláusula 6ª do contrato de concessão especial de SPT, como **órgão de apoio e consulta do serviço de programas** objecto daquele contrato.

Trata-se, igualmente, de um órgão com competência para **emitir parecer sobre o plano de desenvolvimento do serviço de programas** em causa, sobre as bases gerais de programação do mesmo, sobre o plano de actividades e orçamento, emitir recomendações sobre os modelos e formas de relacionamento dos parceiros, o órgão sendo composto pelas entidades que contribuam para a programação do serviço de programas referido.



Atente-se que, segundo informação constante das conclusões do relatório da IGF n.º 968/2004, este órgão, em 14/07/03, absteve-se, por falta de condições, de emitir parecer sobre o relatório (respeitante ao exercício de 2002) do cumprimento das obrigações (qualitativas) de serviço público elaborado pela RTP.

A IGF vem, neste contexto, concluir que a existência de uma opinião negativa, ou a ausência de uma opinião competente e fundamentada sobre o grau de cumprimento das obrigações do SPT, é relevante do ponto de vista financeiro, uma vez que a IC atribuída à RTP constitui a contrapartida do efectivo cumprimento das referidas obrigações de SPT. Em sede de contraditório, o CA diz não concordar com esta posição, porquanto não se deve reduzir a metas quantitativas o grau de cumprimento de obrigações de SP; entende o mesmo como desejável a definição de objectivos qualitativos compatíveis com o EF autorizado. Defendem a ideia de avaliação qualitativa assente numa panóplia de indicadores quantificáveis e sobretudo a “responsabilização directa através de um contrato de mandato com a própria Administração em que alguns desses indicadores constituam objectivos concretos”.

10.3 Protocolos com Operadores Privados

O contrato de concessão geral, tal como também a LT, prevê que o canal generalista apenas deva emitir seis minutos de publicidade por hora de emissão, quando no contrato anterior tal limite era de sete minutos e meio.

No que respeita à concessão especial, mantém-se a limitação anteriormente existente relativa ao Canal 2, não sendo permitida publicidade comercial nesse serviço de programas, podendo, todavia, ser emitida publicidade institucional, bem como patrocínios.

Esta alteração aos limites horários de publicidade em emissões de televisão tem subjacente a filosofia de amenização e pacificação de relações com os operadores privados, desde sempre avessos à inserção de publicidade comercial no canal público.

Neste sentido, foi celebrado um **Protocolo entre a RTP, a SIC e a TVI, a 21 de Agosto de 2003**, para entrar em vigor a 1 de Setembro do mesmo ano, mediante o qual os operadores privados assumem várias obrigações, nomeadamente, no apoio e financiamento de produção independente, de contribuir com conteúdos para os canais internacionais e de emitir determinado tipo de programação (cultural) e apoiar os públicos com dificuldades auditivas, enquanto que o limite de tempo a dedicar à publicidade no canal generalista se reduz.

De notar que tal Protocolo tem em vista obter a **contribuição dos serviços de programas de operadores privados de televisão envolvidos no referido Protocolo** e, em especial, no que respeita à **programação internacional da RTP** e foi celebrado no pressuposto de **um volume de publicidade comercial na RTP, Canal 1, de um máximo de 6 minutos por hora de programação**. A tutela técnica já manifestou “publicamente e de forma clara que não tenciona reduzir o tempo de publicidade comercial na RTP1”.

Considerado instrumento de co-regulação, em consonância com a determinação de agregar e co-responsabilizar todos os operadores de televisão, públicos e privados, na prestação do SPT, foi celebrado no pressuposto de que o limite de publicidade no serviço de programas em que se consubstancia a concessão geral de SPT será reduzido a 4,5 minutos de publicidade comercial por hora de emissão.



Em contraditório, as tutelas, esclarecem que os 4,5 minutos por hora de emissão referenciado no anexo I do Protocolo representa “*um cenário meramente hipotético, de acordo com decisão exclusiva do Governo, não configurando por isso qualquer compromisso prospectivo de concretização*” e de que o título do anexo ao protocolo é esclarecedor ‘*Contrapartidas assumidas pelos operadores privados na hipótese de o Governo decidir que o volume máximo de publicidade na RTP, Canal 1, não ultrapasse um máximo de 4 minutos e trinta segundos por hora de programação*’.

11 MODELO DE FINANCIAMENTO

A LT e a Lei n.º 30/2003 de 22 de Agosto (que aprova o modelo de financiamento do SP de radiodifusão e televisão) referem que «O Estado assegura o financiamento do serviço público de televisão, nos termos estabelecidos na lei e nos contratos de concessão»¹⁹.

Dando cumprimento ao estipulado por lei, a RTP é financiada através de receitas comerciais, da contribuição para o audiovisual, da atribuição de IC e de dotações de capital, estas últimas através do Orçamento de Estado.

11.1 Objectivos do Modelo e Equilíbrio Económico

De acordo com a RTP, o novo modelo de financiamento do SP de radiodifusão e televisão foi elaborado para que fossem alcançados os seguintes objectivos:

- As empresas que prestam os serviços públicos de rádio e de televisão atingissem o **equilíbrio económico**, uma vez concluída a fase de reestruturação do sector;

- Não crescimento do endividamento, não sendo por isso permitida qualquer outorga de novos contratos de financiamento, salvo nas duas situações que se elencam:

- ✓ financiamento de tesouraria limitado a 25% da IC atribuída, e destinado a compensar os frequentes atrasos que ocorrem na execução do orçamento, no início do ano;
- ✓ financiamento do diferencial entre as receitas de publicidade estimadas e as obtidas num exercício, e cujo reembolso deverá ocorrer no prazo de um ano;

- O serviço público prestado pela RTP não pode estar vinculado ao sucesso das audiências, já que o crescimento das receitas publicitárias acima do estimado só pode ser afectado à redução da dívida e não à exploração corrente;

- Os investimentos correntes estão limitados ao valor da depreciação incorporado nos custos do exercício.

O **sucesso do modelo** está, por isso, sujeito ao **cumprimento das metas orçamentais que foram definidas para períodos plurianuais**, baseadas em pressupostos que atestam o correcto relacionamento entre o Estado e a RTP, SGPS.

Assim, o princípio de recuperação integral dos custos de serviço público, deduzidas as receitas de publicidade e outras associadas à prestação de serviços, encontra-se assegurado da seguinte forma:

- Fixação de uma comparticipação nos custos do canal generalista correspondente à perda de receitas que decorre das imposições resultantes do Contrato de Concessão respeitantes ao tempo de publicidade e da ética de antena e cumprimento das obrigações de serviço público;

¹⁹ Art. 52º da LT.



Carlo Mourão

- Atribuição de uma indemnização compensatória no montante correspondente aos custos marginais, e só estes, deduzidos das receitas que gerarem, de todos os demais serviços prestados: canais Regionais, Internacionais e Temáticos, recuperação e conservação do Arquivo Histórico, Apoio ao Cinema, Acções de Cooperação com operadores Públicos das ex-Colónias, etc;
- Atribuição de uma dotação de capital no montante da receita publicitária estimada que garanta o serviço da dívida;
- Cobertura dos custos do Canal 2, que não de receitas comerciais, com o valor da Contribuição para o Audiovisual não aplicado no financiamento do serviço público da Rádio;
- Estabelecimento do princípio da compensação, no exercício imediato, de qualquer desvio, para menos, das receitas publicitárias estimadas;
- Redução, em 20%, do tempo de publicidade por hora de emissão, garantindo assim uma menor aleatoriedade do valor estimado.

Finalmente, a coincidência entre a duração do mandato de cada Administração e o período de fixação das IC, permite a adequada responsabilização da Administração pelo não cumprimento das metas orçamentais.

11.2 Enquadramento Comunitário do Modelo (Acórdão Altmark Trans)

O Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, conhecido pela designação de *Altmark Trans* veio consagrar as condições de avaliação de certas situações como formas de compensação pela prestação de serviços públicos não passíveis de qualificação como auxílios do Estado e, como tal, não sujeitas a notificação prévia à Comissão.

Apesar de o modelo supra mencionado ter sido elaborado e aprovado na ordem jurídica Portuguesa antes da publicação do acórdão de *Altmark Trans*, o mesmo procurou desde logo reforçar as garantias de transparência, no sentido de impedir situações de sobrefinanciamento ou potencialmente geradoras de distorções de concorrência, de acordo com os conceitos inspiradores da evolução que ocorria na área em estudo e que culminou na jurisprudência fixada pelo referido Acórdão.

Para concretizar o desiderato anteriormente exposto, foi elaborado um documento que continha as directrizes de serviço público de televisão, e cujas recomendações passaram a estar enquadradas legalmente na nova Lei da Televisão, e, contratualmente, nos novos Contratos de Concessão.

Actualmente, as missões de ambos os Canais (1 e 2), e ainda dos Canais Temáticos, Regionais e Internacionais encontram uma definição mais precisa no Documento emitido por um Grupo de Peritos, que mereceu o Acordo do Ministério da Tutela da Comunicação Social.

Importa referir que estas medidas (legislativas e outras), vêm ao encontro dos critérios estabelecidos, pelo Tribunal de Justiça, no Acórdão de *Altmark Trans*, porquanto:

- **1.º critério** – Encontram-se atribuídas as missões da RTP, SGPS, a par do próprio serviço de Rádio, através da concessão e integração da subsidiária que o realiza;
- **2.º critério** – Foi estabelecida a definição precisa das regras de financiamento do SP. Neste novo modelo o contrato de Concessão Geral é passível de aditamentos, que não só fixam os valores orçamentados para cada mandato de quatro anos, como também os pressupostos que estiveram na origem dos valores fixados, e o princípio de que a sua correcção só pode fazer-se por acordo e em caso de divergência entre os pressupostos e a realidade, espelhando assim o seu grau de transparência;



Tribunal de Contas

- **3.º critério** – O montante do financiamento público tem em conta, integralmente, o valor das receitas produzidas. Realce-se que, mesmo no caso das receitas publicitárias ultrapassarem o valor estimado, esse diferencial só pode ser aplicado à redução do passivo financeiro, e não ao incremento dos custos de exploração, o que afasta, de forma definitiva, a possibilidade de sobrecompensação, não admitindo derrapagens na execução orçamental;
- **4.º critério** – É exigida a obtenção de padrões de eficiência em linha com o mercado.

Este objectivo é conseguido através da efectivação de medidas que limitem as práticas que possam constituir concorrência desleal no Canal 1, uma vez que é neste canal que é consumido 60% do orçamento total do serviço de televisão.

O modelo em apreço perspectiva assim limitar os gastos com o Canal generalista àquilo que um investidor normal estaria disponível a investir na programação, tendo em conta a perspectiva de receitas geradas pelo mercado publicitário.

Esta limitação decorre da forma como é fixada a indemnização compensatória, que incorpora apenas a perda das receitas decorrente da prestação do serviço público – redução do tempo de publicidade e perda de audiência decorrente da ética de antena e das obrigações de serviço público que lhe são impostas.

Isto significa que os encargos do Estado com as IC integram não só uma componente relativa à perda de publicidade inerente aos minutos de que a RTP não pode dispor, como também, uma componente resultante da perda de receitas indexada à audiência obtida do valor da publicidade vendida.

Poder-se-á dizer que a forma com é fixada a IC funciona contra a própria RTP, SGPS, já que os programas com grande receptividade como é o caso do futebol, que podem gerar receitas adicionais, se tornam hoje contraproducentes para a gestão orçamental, pois os custos aumentam e os proveitos adicionais em relação ao padrão estimado só podem ser aplicados ao serviço da dívida.

No entanto, embora esta circunstância resulte claramente em favor dos operadores privados, a motivação da sua implementação tem a ver com a necessidade da RTP de pautar na sua gestão por conteúdos considerados prioritários no modelo de serviço público.



Carlo Mourão

12 PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA

A 22 de Setembro de 2003, foi celebrado o **Acordo de Reestruturação Financeira da empresa entre o Estado e a RTP, SGPS, S.A.**, mediante o qual se fixam os direitos e deveres recíprocos das partes no que respeita à reestruturação financeira da empresa, o qual, vigorará pelo prazo de 16 anos e deverá ser sujeito a revisão passados 10 anos.²⁰

Aquele acordo surge no seguimento de medidas legislativas e outras (acções) levadas a cabo quer pelo Governo quer pelo CA da RTP, SGPS, que espelham a conjuntura em que o mesmo foi aprovado, e que pela sua importância se apresentam de forma sucinta no seguinte quadro:

MEDIDAS/ACÇÕES/SITUAÇÕES	
Lei 32/2003, 22/08	Novo Regime do Serviço Público de Televisão – definindo um diferente enquadramento da concessão de serviço público de Rádio e Televisão;
Lei 33/2003, 22/08	Reestruturação do Sector Audiovisual do Estado;
Lei 30/2003, 22/08	Novo Regime de Financiamento do Serviço Público de Rádio e Televisão – garantir uma exploração equilibrada das tarefas de SP e afectar as receitas comerciais ao serviço da dívida;
Contrato de Concessão Geral	Disciplina direitos e deveres no concerne à prestação do SPT
Grave Situação económico-financeira da empresa	Situação líquida na ordem dos 900 milhões de euros e um Passivo financeiro que ronda os mil milhões de euros;
Processo de reestruturação em curso	Redução dos custos do SPT com as obrigações constantes dos contratos de concessão geral e especial para cerca de 190 milhões de euros.

²⁰ Contudo, caso a execução orçamental, em dois anos consecutivos, divergir de forma significativa dos pressupostos com base nos quais foi elaborado o Plano de reestruturação Financeira, que figura em anexo ao acordo, as partes deverão proceder a uma revisão do mesmo por forma a adequá-lo ao Plano.



Tribunal de Contas

(cont.)

MEDIDAS/ACÇÕES/SITUAÇÕES	
Programa de investimentos e desinvestimentos apresentado pelo CA e a aplicação dos fundos líquidos gerados na resolução das responsabilidades constantes do Balanço e fora dele que oneram a Empresa.	
Programa de reestruturação da dívida, consubstanciado na negociação de um empréstimo com maturidade média de 8,5 anos, no montante de 800 milhões de Euros;	
N.º 3 do art.º 2 da Lei n.º 30/2003, de 22/08	Impede a Empresa Concessionária de contrair nova dívida sem autorização do accionista.

Fonte: Memorando RTP

Os deveres do Estado e da RTP, SGPS decorrentes do supra mencionado acordo, são os seguintes:

Estado	RTP, SGPS, S.A
1. Participar na recapitalização da empresa , mediante atribuição de dotações de capital da seguinte forma:	1. Atingir o equilíbrio de exploração, em 2005 , fixando em 240 milhões de euros o montante máximo do custo de prestação de serviço público de televisão (incluindo amortizações, mas excluindo custos de reestruturação).
<input checked="" type="checkbox"/> 261 Milhões de euros correspondentes ao saldo a favor da empresa apurados na execução dos contratos de concessão anteriores (116 milhões de euros mediante a conversão em capital do empréstimo do FRDP; 145 milhões de euros mediante aumentos de capital realizados por um período de dez anos, como se especifica no quadro "Esforço Financeiro do Estado");	
<input checked="" type="checkbox"/> 56 Milhões de euros para compensação do défice de exploração resultante da redução, por força da sujeição a IVA, do valor das IC fixadas nas respectivas RCM para os exercícios de 2001 a 2003;	2. Limitar o valor de novos investimentos ao valor das amortizações contabilizadas (deduzidas das rendas de contratos de locação financeira celebrados).
<input checked="" type="checkbox"/> um montante anual correspondente ao valor estimado, no Anexo 2 do Acordo, para as receitas comerciais, por forma a fazer reflectir na melhoria da situação líquida da empresa o cumprimento do preceito legal que determina a afectação anual ao serviço da dívida do valor integral das receitas comerciais ²¹	

²¹ Fixa o acordo que, caso o valor das receitas ultrapasse o montante estimado, a empresa obriga-se a aplicar o excedente na criação de um fundo destinado ao cumprimento do serviço da dívida. Caso o valor das receitas seja inferior ao valor estimado, a empresa fica autorizada a contrair novos financiamentos pelo prazo de um ano, com vista a assegurar o cumprimento do serviço da dívida, obrigando-se a reduzir os custos de exploração no exercício imediato, por forma a garantir o seu reembolso.



Carlo Mourão

Estado	RTP, SGPS, S.A
<p>1. Compensar a empresa dos custos financeiros adicionais, mediante atribuição de dotações de capital excepcionais, dos custos financeiros adicionais, caso a taxa de referência (Euribor) ultrapasse em mais de 100 b.p. o valor dessa taxa à data da assinatura do Acordo.</p>	<p>3. Transferir, para a entidade designada pelo Estado, a titularidade do seu arquivo histórico, mediante adequada compensação (não inferior a 110, nem superior a 150 milhões de euros).</p>
<p>2. Dotar a empresa dos meios financeiros necessários para satisfazer as responsabilidades decorridas da dívida financeira remanescente ou assumir o total do activo e do passivo da empresa, caso a mesma deixar de ser concessionária, por qualquer motivo, do SPT, ou se venha a verificar que os níveis de capitalização da empresa se mostram insuficientes para que esta possa cumprir as suas obrigações nos termos do Plano de Reestruturação Financeira.</p>	

O Acordo integra ainda 3 anexos, referentes aos compromissos assumidos, e que se apresentam:

	Descrição	Período	Valor
Anexo I	Dotações de capital (alínea a) do n.º 4 do Acordo)	2004 a 2013	145 M€
Anexo II	Dotações de capital (alínea c) do n.º 4 do Acordo)	2003 a 2013	558,2 M€
Anexo III	Calendarização dos Pagamentos à Empresa ²²	2003 a 2013	813,2 M€

Verifica-se, assim, que para **além das IC, das receitas comerciais** e da **taxa para o audiovisual**, o Estado despenderá verbas sob a forma de **dotações de capital**.

De realçar a **assunção, pelo Estado, de todo o activo, mas também do passivo total da empresa**, bem como dos **encargos com dívidas financeiras** caso a mesma deixe, por qualquer razão, de ser

concessionária, ou os seus níveis de capitalização se mostrem insuficientes.

A este propósito cita-se a posição do actual CA em sede de contraditório *“Poder-se-á, até, dizer, que se foi longe demais nesta responsabilização do Estado. No entanto, e para além, mais uma vez, da consideração relativa ao peso que a consistência dos instrumentos outorgados teve na obtenção de condições mais favoráveis de financiamento, foi relevada de forma decisiva a consciência de que, em caso algum, o Estado admitiria uma situação de incumprimento de uma Empresa financiada no mercado internacional e detida a 100% pelo Estado (...)”*.

12.1 Esforço Financeiro do Estado de 2003 a 2013

Segundo o Acordo de Reestruturação, o Estado despenderá na empresa até 2013 cerca de 2.372 milhões de euros²³, distribuídos de forma que se evidencia no quadro seguinte:

²² Fica em aberto a data de pagamento de 56 milhões de euros que se destinará à regularização integral das responsabilidades fiscais da empresa.

²³ De fora ficam as demais situações, inclusive os montantes anuais correspondentes ao valor estimado das receitas comerciais.



Tribunal de Contas

Unid: milhões euros

ESFORÇO FINANCEIRO												
Apoios Públicos		até 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total
Finalidade	Tipo											
1.Regularização exec. anteriores	Conv. Capital	115,8										115,8
	Regl Exerc anteriores	55,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	145,0
	Comp. IVA	56,0										56,0
2.Reestruturação	Dotações de capital	84,2	45,7	47,3	49,0	50,7	52,4	54,3	56,2	58,2	60,2	558,2
	Aquisição arquivo	0,0									110,0	110,0
3.Pagamento do SP	IC	219,1	122,2	124,0	125,8	127,7	129,7	131,6	133,6	135,6	137,6	1.386,9
-	total	530,1	177,9	181,3	184,8	188,4	192,1	195,9	199,8	203,8	317,8	2.371,9

Fonte: Acordo de Reest. Financeira



Atente-se ao seguinte quadro, no qual se apresentam as justificações sobre o montante global de 2.371,9 milhões de euros:

Apoios Públicos de 2003 até 2013		Total	OBSERVAÇÕES
Finalidade	Tipo		
1.Regularização exec. anteriores	Conv. Capital	115,8 M€	Representam a conversão em capital de um empréstimo do FRDP concedido à RTP em 1999 para cobertura do défice de exploração desse ano.
	Regl Exerc anteriores	145,0 M€	Trata-se do valor em dívida reconhecido como sub financiamento do SP decorrente do anterior contrato de concessão e respeita ao período anterior a 2003.
	Comp. IVA	56,0 M€	Representam a compensação atribuída pelo IVA referente às IC dos anos de 2000 a 2002.
2.Reestruturação	Dotações de capital	558,2 M€	Correspondem a assumpção pelo Estado do esforço referente ao serviço da dívida acumulada até início do período de 2003 a 2013.
	Aquisição arquivo	110,0 M€	Reportam-se à transferência em 2013 da Titularidade do Arquivo Histórico para o património do Estado.
3.Pagamento do SP	IC	1.386,9M€	Referem-se efectivamente ao total de IC atribuídas no período para cumprimento das obrigações de SP. Inclui o valor de 126 milhões de euros por ano a preços correntes e 111 milhões a preços de 2003.
-	tot	2.371,9M€	-

Fonte: RTP (Resposta ao Contraditório)

Segundo a empresa, não foram prestadas quaisquer garantias adicionais pelo Estado, mormente avales²⁴, sendo apenas oferecida uma carta de suporte ao Plano de Reestruturação por parte dos Ministros das tutelas, apenas a favor da instituição bancária *Crédit Suisse*, organizadora do empréstimo “euro green” de 160 milhões de euros²⁵.

Assinale-se, também, que o facto da DGT, na contratação do financiamento do *Depfa Bank*, mostrar disponibilidade para reter e entregar directamente àquela instituição o valor do serviço da dívida pago semestralmente em datas que coincidem com a data de realização das dotações de capital, e por conta destas, foi considerado

relevante para este processo de reestruturação financeira da empresa.

Com efeito, todo este processo de reestruturação financeira, iniciado em 2003, foi precedido de um conjunto significativo de medidas que visaram **garantir e consolidar, já a partir de 2005, o equilíbrio de exploração:**

- **Reorganizar estruturas e actividades** que permitiram reduzir custos relevantes - (Exemplos: liquidação da RTC e Viver Portugal e a criação dos Departamentos Comercial e de Multimédia)
- **Renegociar contratos, cachets e direitos de transmissão** - (Exemplos: contrato com a PT, os direitos de transmissão dos eventos desportivos, os Cachets dos principais apresentadores, o contrato com a Cap Gemini)

²⁴ Confirmado através dos mapas da DGT.

²⁵ Os auditores na certificação legal de contas datada de 22.06.2005, referem que “Não foi obtida resposta do Eurogreen Limited, referente ao pedido de confirmação de saldos e outras responsabilidades para com esta entidade financeira...” pelo que não se tornava “possível emitir opinião sobre o saldo com esta entidade, relevado em empréstimos bancários, no montante de 160 milhões de euro, nem avaliar da existência de outras responsabilidades eventualmente não registadas”.



Tribunal de Contas

- **Reestruturar** - (Exemplos: redução do quadro de pessoal de cerca de 2 400 pessoas para 1700 e a criação da RTP, meios de produção)
- **Desinvestir** - Alienação de participadas – (Exemplos: TV Guia, Sport TV e um conjunto de activos imobiliários)

Todas estas medidas foram ainda potenciadas pela adopção de uma **política rigorosa** ao nível de uma **redução substancial dos encargos da empresa** com despesas de representação (65,4%),

deslocações (56,3%), artigos para oferta (88%), rendas de veículos (78,3%), materiais de escritório e documentação (61,2%) e publicidade e propaganda (35,2%).

O **impacto financeiro destas medidas** poderá ser observado na evolução dos **resultados da RTP, SA no período de 2000 a 2003**. Quanto à RTP, SPT, SA trata-se do primeiro ano de actividade, pelo que não existem dados históricos que permitam comparar a evolução do desempenho da empresa.

RTP, SA					RTP, SPT, SA	
Resultados	2000	2001	2002	2003	Resultados	2004
Resultado Operacional	-137.062	-210.272	-137.905	-73.486	Resultado Operacional	-13.188
Resultado Financeiro	-39.026	-58.045	-83.117	-28.062	Resultado Financeiro	-172
Resultado Antes Impostos	-172.595	-262.263	-228.049	-32.671	Resultado Antes Impostos	-13.592
Resultado Líquido Exercício	-172.715	-262.504	-228.270	-32.838	Resultado Líquido Exercício	-13.645
Resultado Extraordinário	+3.493	+6.054	-7.027	+68.877	Resultado Extraordinário	-232

Unid.: euros

Fonte: RTP

De facto, é claramente visível o impacto das políticas e medidas introduzidas pelo CA da empresa ao nível da melhoria dos seus resultados.

Entre 2000 e 2003, **o prejuízo da empresa passou de 172,7 milhões de Euros para apenas 32,8 milhões de Euros**, o que significa uma redução notável, na ordem dos 140 milhões de Euros.

Os **resultados operacionais** da empresa, naquele período, aumentaram em cerca de 64 milhões de Euros, o que representa, também, uma relevante redução do défice de exploração da empresa.

Os **resultados extraordinários** da empresa ascenderam, em 2003, a quase 69 milhões de Euros, em resultado da política de alienações da empresa, contribuindo, deste modo, para a melhoria significativa dos resultados líquidos alcançados, em 2003, pela empresa.



Carlo Mourão

13 SÍNTESE DAS MEDIDAS REESTRUTURANTES

A RTP foi alvo, desde 2002, de um conjunto de medidas reestruturantes por parte do Governo e CA, as quais se explicitaram ao longo do presente relatório. Neste contexto, é oportuno fazer, de forma resumida, o balanço sobre as medidas implementadas com impacto no sector audiovisual.

Destacam-se como **positivos** os seguintes aspectos, a saber:

- O conjunto de **iniciativas legislativas introduzido pelo Estado** demonstra bem o seu maior comprometimento e empenhamento quanto ao sector do audiovisual público;
- A **reorganização e reestruturação da empresa** permitiram gerar substanciais **economias de custos** (alienação das participadas, redução do quadro de pessoal, renegociação de contratos, cachets e direitos de transmissão) **que contribuíram, de uma forma relevante, para a melhoria dos resultados da empresa, entre 2000 e 2003.**
- Ao **nível do modelo de financiamento** (adopção de um modelo mais transparente, eficiente e compatível com o actual enquadramento comunitário).
 - ✓ Foi criado um **quadro genérico mais claro**;
 - ✓ As **IC passam a ter um valor fixo e com base numa calendarização plurianual**, tornando assim mais claro o papel de cada interveniente e responsabilizando-o no cumprimento das suas obrigações;
 - ✓ A **programação deixa de depender tanto das audiências, dada a canalização das receitas de publicidade para a dívida**;

- ✓ O **cálculo do montante de Indemnizações compensatórias deixou de estar dependente do défice de exploração** do canal generalista e passou a ter em conta o que a concessionária **perde de receita de publicidade pela programação de SPT que emite e pelos minutos a menos em termos de publicidade comparativamente com os operadores privados**;
- ✓ **Proibição do endividamento adicional.**

- A **tomada de consciência da falta de uma fiscalização adequada**, com a criação de uma **entidade reguladora verdadeiramente independente** que deverá agregar as competências dispersas por vários órgãos.
- A referência clara aos **princípios da proporcionalidade e transparência** dos fluxos **financeiros associados**, a serem alvo de controlo e fiscalização pelas entidades competentes, tendo, neste contexto, **sido prevista a celebração de um protocolo com a IGF.**
- **Constituição da Entidade Reguladora para a Comunicação Social e extinção da AACCS.**

Todavia, existem ainda alguns aspectos **menos positivos**:

- **Inexistência de clausulado típico de um contrato de concessão** relativamente aos **poderes do concedente**, nomeadamente para impor sanções por incumprimento das obrigações por parte da concessionária, designadamente, acerca de eventual sequestro, resgate e rescisão, uma vez que o contrato apenas refere a aplicação de multas.

Em sede de contraditório, a concessionária alega que aquele tipo de cláusulas prejudicaria o Estado em matéria de encargos financeiros. Acresce ainda, que estas cláusulas perdem importância nesta concessão na qual os **interesses do Estado concedente são convergentes com os do Estado accionista.**



Aliás, a dualidade de papéis do Estado face à empresa (accionista e concedente) leva à perda de eficácia deste tipo de disposições contratuais, com a agravante, de o Estado poder a qualquer momento impor alterações unilaterais do contrato à concessionária, bastando para tal deliberar em Assembleia-Geral da RTP nesse sentido.

- **Enunciação, ainda que de forma algo genérica e subjectiva, das obrigações da concessionária**, quer da concessão geral quer da especial, sem referências a percentagens ou tempos de programação a emitir, o que torna difícil a sua fiscalização de forma clara e objectiva pelas entidades exteriores competentes e, até, o seu cumprimento por parte da concessionária.
- **Inexistência de um mecanismo contratual que consagre eventuais penalizações para o concedente por incumprimento da sua obrigação de entrega atempada ou pela entrega insuficiente da IC, ou outra.**

A concessionária alega que o facto do Estado ser simultaneamente *“titular da vantagem e sujeito ao respectivo custo”* leva a que esta disposição não se afigure relevante do ponto de vista contratual. Na verdade, esta concessão caracteriza-se por ser uma **concessão atípica** em que o Estado representa em **simultâneo os interesses do concedente e da concessionária**.

A este respeito as tutelas subscrevem que *“(...) deve ser tomado em consideração que a concessão do Serviço Público de Televisão possui duas características que a afastam dos casos típicos de concessões de infraestruturas ou serviços:*

- i) *A concessão é atribuída a uma empresa 100% pública;*
- ii) *A concessão foi atribuída por Lei da Assembleia da República”.*

14 APRECIÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO DO TC DE 2002

No que respeita ao acatamento das recomendações constantes do Relatório do Tribunal n.º 08/02, já citado, dirigidas ao CA da RTP e às suas tutelas financeira e técnica, cabe referir as seguintes observações com referência às recomendações colocadas em “caixa”:

☞ Que concentre e direcione a sua actividade para a efectiva reestruturação económica da empresa, visando reduzir e racionalizar a totalidade dos seus custos, essencialmente ao nível da aquisição de programas e da política de pessoal, de modo a adequá-los às receitas obtidas, seja qual for a sua natureza ou origem.

Refere-se na resposta apresentada pelo CA, empossado em Julho de 2002, que seria inútil proceder à reestruturação financeira da empresa sem previamente assegurar o equilíbrio de exploração. Assim, enquanto projectava e negociava a reestruturação da dívida e acordava com o Estado o novo modelo de financiamento, também, definiu as metas que suportariam o **equilíbrio de exploração**.

Tomando como ponto de partida o valor dos **custos operacionais de 2001**, que ultrapassavam os **342 milhões de euros**, e o dos **proveitos de 132 milhões**, havia que actuar quer na frente dos proveitos quer na dos custos. Nos proveitos, as duas acções resumiam-se a **tornar mais eficiente a venda de publicidade** e justificar perante o Estado o valor aceitável para o **serviço prestado**. Quanto aos custos, implementaram medidas em quatro quadrantes (3R1D).



Tribunal de Contas

Carlo Mourão

O quadro infra demonstra o efeito das medidas introduzidas:

								
RTP, SA							RTP, SPT, SA	
Proveitos operacionais	2001		2002		2003		2004	
	valor	%	valor	%	valor	%	valor	%
Vendas e Prest. Serv.	50.425	28,4%	48.772	32,1%	53.356	32,8%	61.308	33,2%
Var. produção	45.408	25,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Trab própria empresa	226	0,1%	988	0,7%	9	0,0%	0	0,0%
Prov. Suplementares	7.080	4,0%	8.666	5,7%	8.928	5,5%	1.100	0,6%
Subs. Exploração (IC)	72.228	40,7%	91.394	60,2%	98.703	60,7%	121.159	65,7%
Out proveit oper.	2.242	1,3%	1.959	1,3%	1.593	1,0%	959	0,5%
Total P. Operac.	177.609	100,0%	151.779	100,0%	162.589	100,0%	184.526	100,0%

Custos Operacionais								
CMVMC	818	0,2%	111.480	38,5%	98.734	41,8%	91.891	46,5%
FSE	246.285	63,5%	64.181	22,2%	50.610	21,4%	43.148	21,8%
C.Pessoal	115.007	29,7%	78.932	27,2%	66.509	28,2%	51.778	26,2%
Amort.	11.236	2,9%	13.371	4,6%	12.889	5,5%	8.647	4,4%
Provisões	11.193	2,9%	17.855	6,2%	1.757	0,7%	1.021	0,5%
Impostos	2.358	0,6%	2.974	1,0%	4.566	1,9%	179	0,1%
Out custos oper.	984	0,3%	891	0,3%	1.010	0,4%	1.050	0,5%
Total C. Operac.	387.881	100,0%	289.684	100,0%	236.075	100,0%	197.714	100,0%

Fonte: RTP

Os custos passaram de 289,7 milhões de euros para 236,1 milhão de euros e, os proveitos de 151,2 milhões de euros para 162,6 milhões de euros, pelo que esta recomendação teve total acolhimento.



Tribunal de Contas

☞ *Que incentive as medidas conducentes à racionalização da sua estrutura de recursos humanos, de modo a que a mesma seja compatível com o exercício da actividade em condições de eficiência e de produtividade, velando, nomeadamente, pelo controlo do absentismo e, à luz do plano de reestruturação económica da empresa, pela realização e suas condições, de novas contratações*

Segundo as respostas apresentadas, o **Plano elaborado**, nesta vertente, assentou em quatro grandes medidas:

- ¶ *1ª Redimensionamento do quadro*
- ¶ *2ª Requalificação do Pessoal*
- ¶ *3ª Flexibilização da regulamentação laboral*
- ¶ *4ª Definição de uma política salarial, incorporando uma remuneração variável associada ao cumprimento dos objectivos.*

A primeira, tratou-se de uma medida considerada prioritária e que obteve razoável sucesso. Aliás, o redimensionamento do quadro de pessoal é bem visível nos custos com o pessoal. A evolução desta rubrica, bem como das suas principais componentes, ilustra claramente o efeito das medidas implementadas nesta vertente:

EVOLUÇÃO DOS CUSTOS E DO QUADRO DE PESSOAL DA RTP, SA			
Custos com Pessoal	2001	2002	2003
Remunerações	62.365	51.657	44.808
Encargos sociais:	52.642	27.275	21.701
Pensões	17.394	5.560	6.213
Outros	35.248	21.715	15.488
TOTAL ('000€)	115.007	78.932	66.509
Empregados – início ano	1908	1877	1769
(-) rescisões	138	162	221
(-) reformas	6	2	29
(+) contratações	113	56	60
Empregados - final ano (31.12)	1877	1769	1579
Redução Líquida de Trabalhadores	31	108	190

Nota: Partiu-se do pressuposto de que os valores de 2001 estão correctos à excepção da Ex. inicial. Para 2002 e 2003 consideraram-se como correctos os valores das rescisões, reformas e contratações.

Fonte: RTP



Carlo Mourão

Entre 2002 e finais de 2003, o quadro de pessoal da RTP, SA registou uma redução de 190 unidades (de 1.769 empregados para 1579). A evolução dos efectivos desde 2001 encontra-se sintetizada no quadro N.º 11.

Actualmente em curso, encontra-se uma segunda fase, essencialmente direccionada a viabilizar a segunda medida “2ª *Requalificação do Pessoal*”, tendo já sido elaborado um plano de formação adequado. Visa-se, ainda, recrutar quadros com perfis e competências ajustadas.

Para a consecução deste desiderato “3ª *Flexibilização da regulamentação laboral*”, negocia-se, actualmente, o Acordo Colectivo de Trabalho (ACT), imbuído de valores bem diferentes da redução dos encargos com pessoal. Esta flexibilização revela-se essencial a ganhos de produtividade efectivos, com vista a tornar possível adoptar políticas salariais socialmente justas e assentes na equidade e justiça distributiva. Visa-se, igualmente, mais transparência e menos complexidade administrativa.

Quanto à “4ª *Definição de uma política salarial, incorporando uma remuneração variável associada ao cumprimento dos objectivos*”. Trata-se de uma medida que tem criadas as bases para a sua efectivação, não estando, portanto, concluída: a prévia avaliação das funções de todos os cargos de estrutura, a fim de viabilizar a política salarial equilibrada e competitiva em termos de mercado, a instituição de um sistema de controlo de gestão²⁶, com o qual se permitirá monitorar os objectivos de cada um. Visa-se a introdução de uma política de remuneração variável para os quadros da empresa (gestores e produtores, nomeadamente).

Face ao exposto verifica-se que a redução dos custos com pessoal, na ordem dos 15,7%, em 2003, demonstra claramente o efeito das medidas adoptadas, pelo que se conclui que a recomendação foi acolhida.

☞ *Que defina uma estratégia para a aquisição de programas, em especial no que ao 1º canal respeita, disciplinando e clarificando, também, as políticas seguidas aos níveis da selecção e contratação de produtoras externas e de conteúdos.*

As respostas mencionam que, nos dois primeiros anos de mandato, a aquisição de conteúdos e, sobretudo, de gestão da grelha, foram muito condicionadas por dois objectivos: escoar o *stock* existente e produzir internamente (sempre que o custo externo adicionado ao custo de capacidade instalada e não utilizada fosse superior ao custo da produção interna).

Esta recomendação teve, também, acolhimento.

☞ *Ao nível da programação, que promova a identificação da relação custo-benefício obtida com os diversos programas emitidos, por forma a avaliar os resultados alcançados na prestação do serviço público de televisão e a suportar, também, as políticas prosseguidas em matéria de aquisição de conteúdos*

Foram as seguintes as medidas adoptadas, neste âmbito:

- ☑ a criação de um Gabinete de Planeamento e Controlo de Antenas, com vista a controlar os custos da grelha;
- ☑ a aquisição do *software* “G-Media”, que permitiu reduzir cerca de 30 milhões de euros o *stock* de direitos e reduzir de mais de 2 milhões a cerca de 60 mil euros a perda anual de direitos de exibição por não terem sido exibidos no período contratado;
- ☑ a criação de linhas de orientação sobre o custo admissível de cada programa tendo em conta o horário e o *share* estimados;
- ☑ a função de gestão e selecção de conteúdos foi dissociada da de negociação e aquisição, estas atribuídas ao órgão referido, com competências ao nível da orçamentação, negociação e **fixação de benchmarks**;

²⁶ Este estará já em funcionamento na RTP, Meios de Produção, S.A. e será alargado à RTP e RDP no curso de 2005.



Tribunal de Contas

- ☑ promoveu-se uma **exploração cruzada dos programas** nas diversas antenas;
- ☑ procurou aferir-se da eficiência da função (aquisição/produção), em termos de produção mais barata, mas também de mais barata com qualidade, através dos **ratios custo/hora por ponto de audiência e taxas de repetição**.

Esta **recomendação teve acolhimento** através da implementação de várias medidas e, também, por via legislativa, houve, ainda, a intenção de criar uma Comissão Classificadora de Programas através da RAR n.º 56/03, “(...) com o objectivo de prover à classificação etária e qualitativa dos programas de televisão, junto do departamento governamental ao qual incumba a tutela sobre as questões do áudio-visual.”^o que, até Dezembro de 2005, não sucedeu.

☞ Que analise e pondere a viabilidade futura da actual política de transmissões desportivas, em especial no que à área do futebol respeita, atendendo aos elevados prejuízos que esta área tem acarretado para a empresa.

De acordo com o referido nas respostas, entendeu-se que o interesse público se encontra salvaguardado com a emissão em sinal aberto e não foi feito esforço para a aquisição da Superliga Nacional. Embora se trate de programas de grande audiência, a limitação da RTP a 6 minutos por hora de publicidade não lhe permite competir em igualdade com os privados.

A redução de custos com estes programas permitiu sustentar a redução de custos de grelha no plano a 10 anos.

Para tal, **adoptou-se uma política de transmissão com preços fixados previamente** e que **não podem ser ultrapassados**, salvo se nenhum canal aberto adquirir os direitos de transmissão e o jogo constar dos acontecimentos cuja transmissão seja recomendada por razões de interesse público generalizado.

A presente recomendação foi, assim, acolhida.

☞ Que analise a viabilidade das suas empresas participadas, bem como a realização de novos projectos, preferencialmente segundo a perspectiva de concentração da actividade no seu “core business” e atendendo às restrições financeiras impostas pelo inevitável processo de reestruturação da empresa.

No Plano de Acção imediato²⁷ foi **dado total acolhimento às Recomendações do TC, menciona a empresa**. Efectivamente, o grupo das participadas foi reduzido, conforme salientado no ponto respectivo, tendo sido alienadas, integradas ou extintas a generalidade das participadas detidas pela RTP, encontrando-se o **grupo bastante reduzido e focado** no seu **negócio central “core business”**, tal como se **ilustra no novo desenho organizacional** (vide ponto 1. Reestruturação Institucional – Grupo RTP).

Pode-se considerar, assim, que esta recomendação foi integralmente acatada pela empresa.

☞ Que implemente um modelo de gestão e de controlo interno que conduza à responsabilização dos respectivos intervenientes no planeamento, na fixação de objectivos e no controlo orçamental, em obediência a princípios de racionalização de custos e, segundo critérios de produtividade e de “Value for Money”, ou seja, de economia, eficiência e eficácia.

☞ Ao nível da contabilidade interna, que proceda à reformulação do seu sistema de informação, na linha dos primeiros passos dados em 2000 para disciplinar a sua utilização e torná-lo útil à gestão, essencialmente ao nível do custeio dos programas e tendo em vista a construção de indicadores que permitam avaliar a eficiência e a produtividade da gestão, promovendo, também, a sua atempada actualização.

²⁷ Elaborado pelo CA.



Carlo Mourão

Em particular, no que ao controlo interno respeita, que promova a implementação de práticas para normalizar e disciplinar a fase que antecede a elaboração de propostas para a aquisição externa de programas, criando também as condições para a formação de um sistema de monitorização de preços de conteúdos televisivos.

Segundo a empresa, pretendeu implementar-se um novo SCG, pelo que se começou pela emanação de novas normas contendo procedimentos de controlo e pelo estabelecimento de novas delegações de competências²⁸.

Foi empreendida a renegociação do contrato com a CAP-GEMINI, para instalação de um ERP/SCG. Como objectivos finais do novo SCG, foram definidos os seguintes:

- ↳ maximizar as receitas publicitárias potenciais face à audiência pré-definida;
- ↳ alcançar o nível de audiência pré-definido;
- ↳ potenciar a geração de receitas suplementares (explorando os activos existentes e incrementando a qualidade dos programas);
- ↳ gerir a grelha com base nas regras de SP pré-estabelecidas.

Optou-se por um SCG que permitisse gerar focos de tensão interna, pressão e responsabilização pelos actos de gestão mediante a utilização de preços de transferência e que fornecesse informação que induzisse a actos de gestão mais correctos, de acordo com os objectivos anteriormente definidos.

A intervenção da RTP é assegurada por três tipos de actividades: negócio, instrumentais e de suporte.

As necessidades de informação para suportar as decisões próprias de cada actividade são satisfeitas mediante a produção de diversos indicadores que permitem a **avaliação global do desempenho**. O indicador fundamental é, contudo, o custo/hora de programação por ponto de audiência ponderado pela matriz de SP, considerando-se fundamentais as análises relativas à eficiência produtiva e de utilização da capacidade instalada.

O novo SCG, para além da produção de informação, possui ferramentas de responsabilização, controlo e motivação, o que permite maior robustez e adesão do mesmo.

Pelo exposto, considera-se que esta recomendação teve acolhimento.

Quanto às duas últimas recomendações. Da análise constante do presente trabalho e da resposta do CA ao contraditório, no qual reafirma as medidas tomadas nesta vertente, algumas das quais ainda em curso, conclui-se que as duas recomendações também foram acolhidas.

As tutelas financeira e técnica na sua resposta, sublinham que as recomendações constantes do Relatório n.º 8/02 foram, globalmente, acatadas pelo actual CA da RTP, SGPS.

Mais especificamente, no que concerne:

O Estado, enquanto accionista, deve definir e estabelecer as orientações estratégicas para o futuro da empresa, nomeadamente em termos de objectivos e metas quantificadas.

O documento “*Novas Opções para o Audiovisual*”²⁹ constituiu a primeira orientação estratégica, com objectivos concretos, emanada do Estado accionista³⁰

²⁸ Como preliminar à implementação do SCG, foram revogadas as delegações de competência existentes e substituídos alguns gestores chave.

²⁹ Documento já citado supra.

³⁰ Através da tutela sectorial da RTP. Este documento apresentou um novo rumo para a empresa, quer através de um novo modelo empresarial, quer por reorientar as empresas do grupo para a sua actividade principal: o SPT.



De toda a análise constante do presente trabalho, podemos considerar esta recomendação acatada, porquanto o Estado demonstrou empenho e determinação na reestruturação da empresa emitindo documentos, como os citados, com orientações para a empresa, estabelecendo metas e objectivos, **comprometendo-se, também, contratual e legalmente, na resolução da situação do sector e, em particular, da empresa.**

O accionista único deve vincular, formalmente, a administração da empresa a um processo de reestruturação que conduza à viabilidade e ao saneamento financeiro da empresa.

Menciona-se nas respostas que o Plano de Reestruturação Financeira celebrado entre o Estado e a RTP, em Setembro de 2003, permitiu co-responsabilizar os respectivos outorgantes na consecução dos objectivos concretos, quais sejam:

- ☑ o integral saneamento financeiro da empresa a 16 anos (prazo de vigência do Contrato de Concessão);
- ☑ o plano detalhado a 10 anos, anexo ao contrato, com vista a uma monitorização eficaz da recuperação da RTP;
- ☑ a proibição legal de assunção de novos financiamentos,
- ☑ a afectação das receitas de publicidade comercial do Canal 1 ao serviço da dívida;
- ☑ a actuação ao nível dos custos e dos proveitos, visando o reequilíbrio de exploração;
- ☑ a instituição de um novo modelo de financiamento em que se substituiu o mecanismo anterior de recuperação dos custos suportados pela empresa pela perda de receitas impostas à empresa pelas condicionantes a que ela se encontra sujeita em virtude do serviço público de que está incumbida;
- ☑ ao nível do controlo, formatando as competências e poderes da administração por forma a garantir *a priori* a inexistência de desvios significativos do plano de saneamento financeiro.

Em face do mencionado, pode considerar-se esta recomendação como integralmente acatada.

O Estado concedente deve proceder à revisão do contrato de concessão no sentido de clarificar os objectivos e os termos de referência da prestação do serviço público.

Segundo as respostas, **o contrato de concessão foi revisto**, procurando identificar de forma mais precisa as metas e obrigações de SPT, mas também associar o seu cumprimento ao modelo de financiamento e gestão.

Assim, o mandato do CA passou para quatro anos, com estatuto de inamovível e, em Anexo ao contrato de concessão, fixam-se os pressupostos que subjazem à fixação da IC (num horizonte de quatro anos).

Conhecidos de forma clara os direitos e obrigações da empresa, a aceitação do mandato é feita com responsabilização por parte dos gestores nomeados da natureza imperativa do cumprimento de metas que lhes foram fixadas.

Foram **celebrados novos contratos de concessão**, o financiamento foi estabelecido de forma mais clara, com a determinação antecipada dos montantes que o Estado vai ter de despende, em termos de IC, num horizonte plurianual, esta (a IC) passa a servir para compensar a concessionária pela perda de receitas e não para cobrir os custos do SPT. No entanto, ao nível da determinação das obrigações e missão de SPT constantes dos contratos de concessão, poder-se-ia ter ido mais longe.

A presente recomendação pode considerar-se parcialmente acatada.

O Estado concedente deve instituir e fazer funcionar os adequados mecanismos de controlo quanto à prestação do serviço público de televisão, de modo a que a subsídio pública corresponda ao efectivo cumprimento das obrigações de serviço público.



Segundo a resposta, foi já aprovado um exigente sistema de controlo de gestão cujas bases gerais, serão fixadas por **Protocolo a celebrar entre a RTP e a IGF**, o qual garantirá às tutelas a informação necessária para promover, nos termos do contrato de concessão, a sua revisão, ajustando a sua execução às políticas e prioridades fixadas pelo Estado.

Se bem que estejam, por **via legal e contratual**, criadas as condições para pôr em funcionamento **um sistema de controlo diferente (criação da entidade reguladora “ERC” independente** que congrega as competências dispersas por vários órgãos, em substituição da AACs), e protocolo com a IGF esta vertente afigura-se ser a mais crítica de todo o processo de reestruturação empreendido, uma vez que nenhuma destas vertentes se encontra ainda a funcionar.

Pode considerar-se esta recomendação, por ora, acatada mas não implementada. De facto, **uma coisa é figurar, no plano do legislado, a concretização do sistema de controlo, outra, bastante diferente, é a sua implementação concreta.**

O concedente deve promover iniciativas no sentido de auscultar o nível de satisfação dos telespectadores sobre a qualidade do serviço público.

Esta preocupação foi uma das responsabilidades cometidas à empresa, segundo as respostas. Assim, têm sido **apresentadas à tutela, regularmente, as conclusões de vários estudos efectuados por empresas especializadas.** Alguns destes estudos foram apresentados nas respostas efectuadas ao questionário e também em sede de contraditório.

Do conjunto de medidas introduzidas pelo actual CA destaca-se o **serviço integrado de apoio ao espectador**, criado em finais de 2003, o qual garante que *“todos os contactos, sejam comentários, sugestões e reclamações, são devidamente recebidos e alvo de uma resposta e tratamento específico”*

Ambas as tutelas, informam, que se encontra em vias de **aprovação, pela Assembleia da República, a instituição dos Provedores do Telespectador e do Ouvinte do SP de Rádio e Televisão.** Esta medida visa dar **cumprimento** a um dos **objectivos fixados no Programa do XVII Governo Constitucional**³¹ e tem em vista não só a **fixação de um mecanismo de controlo interno**, como também de **avaliação da satisfação dos telespectadores e ouvintes do SPRT**, e deste modo, **avaliar o cumprimento qualitativo do contrato de concessão.**

Verifica-se que **foram tomadas várias medidas, nesta vertente, quer pelo CA, quer pelas tutelas. Realce para a última, que vai de encontro à recomendação formulada em 2002 “apurar o nível de satisfação do público pelo serviço prestado”**³², e que se aproxima das boas práticas efectuadas nesta vertente por outros operadores europeus prestadores de SPT.

Face ao que antecede, considera-se a recomendação acolhida.

O accionista único deve, também, ponderar sobre a necessidade de manutenção da PORTUGAL GLOBAL.

A **Portugal Global foi extinta** na sequência da publicação da **Lei n.º 33/03 de 22 de Agosto**³³. Em seu lugar, foi **criada** a nova **holding Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A.** bem como

³¹ Vide página 136 *‘Promover a criação de provedores dos espectadores e dos ouvintes, dotados de um estatuto de independência face à concessionária dos serviços públicos, a quem competiriam funções de avaliação da programação emitida, designadamente através da apreciação de queixas e sugestões dos espectadores e dos ouvintes’.*

³² Resultou da análise comparativa entre o contrato de concessão e o “Acordo” que regula a prestação de SPT no Reino Unido e cuja empresa prestadora é a BBC. Este Acordo foi celebrado em 25 de Janeiro de 1996 entre *Her Majesty’s Secretary of State for National Heritage e The British Broadcasting Corporation.* O Acordo encontra-se disponível no seguinte endereço: <http://WWW.bbc.co.uk/info/BBCcharter/agree>.

³³ Que procede à reestruturação do sector empresarial do Estado na área do audiovisual



reconfigurado o grupo empresarial, com vista à redução do desperdício de meios e recursos, à criação de condições para a libertação de recursos subaproveitados e, sobretudo, para o aproveitamento de sinergias (quer ao nível dos serviços de suporte, quer dos serviços periféricos).

Esta recomendação também teve acolhimento em sede legislativa.

Face ao exposto é possível concluir que, as **recomendações proferidas no anterior relatório foram globalmente tidas em consideração quer pelas respectivas tutelas quer pelo CA da empresa**, tal como se ilustra na seguinte tabela:

BALANÇO DAS RECOMENDAÇÕES					
FORMULADAS NO RELATÓRIO N.º 08/02 DO TC					
ACOLHIDAS					
DESTINATÁRIOS	ACOLHIDAS	ACOLHIDAS E IMPLEMENTADAS	ACOLHIDAS E IMPLEMENTADAS PARCIALMENTE	ACOLHIDAS PARCIALMENTE	TOTAL
Estado Accionista e Concedente	2	2	1	1	6
CA da RTP	2	5	0	2	9
total	4	7	1	3	15
%	33,33%	46,67%	6,67%	13,33%	100%



Carlo Mourão

III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

15 DESTINATÁRIOS

Do presente Relatório e do seu Anexo (contendo a resposta pelo Conselho de Administração da RTP, SA e pelos Gabinetes do Ministro dos Assuntos Parlamentares e Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em sede de contraditório) vão ser enviados exemplares às entidades que se seguem:

- À Assembleia da República, com a seguinte distribuição:
 - Presidente da AR;
 - Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças;
 - Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;
 - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- Ao Governo, com a distribuição que se segue:
 - Primeiro-Ministro;
 - Ministro de Estado e das Finanças;
 - Ministro dos Assuntos Parlamentares.
- Aos Presidentes dos Conselhos de Administração das sociedades:
 - RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA;
 - RTP – Serviço Público de Televisão, SA
- Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto n.º 4, do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

16 PUBLICIDADE

Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexos às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido na página da Internet do Tribunal de Contas.

17 EMOLUMENTOS

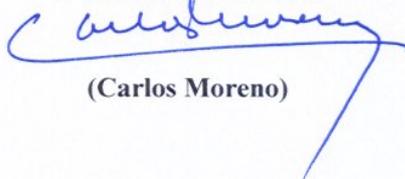
Nos termos do Dec. Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da RTP – Serviço Público, SA, no montante de € 1.585,8 (mil quinhentos e oitenta e seis euros).



Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 15 de Dezembro de 2005

O Conselheiro Relator



(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



(José de Castro de Mira Mendes)



Carlo Moura

IV ANEXOS

- 18 RESPOSTA REMETIDA, EM SEDE
DE CONTRADITÓRIO, PELO MINISTRO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

Of.º n.º 5229/MAP 30 Nov 05

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

*As DA IT, à
equipa de auditoria
para análise e
consideração da
presentes
respostas ao texto
em preparação
do futuro projecto
de relatório.
2.12.05
[Signature]*

S/referência
15116

S/comunicação de
23-11-2005

N/referência
Registo N.º 4348

Data
23-11-2005

Assunto: EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – AUDITORIA DE SEGUIMENTO À RTP

Senhor juiz - Gracioso:

Tendo em vista o exercício do contraditório sobre o Relato elaborado pelos Auditores desse Tribunal, a propósito das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em Relatório de 2002, documento ora intitulado “Auditoria de Seguimento à RTP” e identificado sob a referência Proc. Audit. N.º 1/05, remeto em anexo as observações produzidas pelo meu Gabinete e pelo Gabinete do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com os melhores cumprimentos, *pl/ocf*

O Ministro dos Assuntos Parlamentares

Augusto Santos Silva
Augusto Santos Silva



Tribunal de Contas



Auditoria de seguimento à RTP, do Tribunal de Contas: Proc. Audit n.º 1/05

Observações produzidas pelo Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares e pelo Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto

Em documento intitulado “Auditoria de seguimento à RTP”, identificado sob o n.º 1/05, o Tribunal de Contas procura aferir o grau de acolhimento, pelos seus destinatários, das recomendações efectuadas no seu Relatório n.º 8/02, aprovado em 6 de Junho de 2002, e analisar as medidas correctivas adoptadas a partir de então. Ainda que o teor do Relato seja globalmente positivo quanto à adopção, pelo Governo, daquelas recomendações, algumas das conclusões extraídas merecem contudo alguns comentários.

I - Assim, numa das conclusões relativas à “reestruturação e financiamento do SPT da RTP” (p. 9, 3.º par.), afirma-se que o “protocolo celebrado entre a RTP a SIC e a TVI, no qual os operadores privados assumem várias obrigações” constitui um instrumento de co-regulação, “em consonância com a determinação de agregar e co-responsabilizar todos os operadores de televisão, públicos e privados, na prestação do SPT, e foi celebrado no pressuposto de que o limite de publicidade no serviço de programas em que se consubstancia a concessão geral de SPT seria reduzido a 4,5 minutos de publicidade comercial por hora de emissão”. A afirmação carece, a dois níveis distintos, de alguma correcção:

1. O protocolo a que se alude não obedece genericamente a qualquer determinação de agregar e co-responsabilizar todos os operadores de televisão, públicos e privados, na prestação do Serviço Público de Televisão. A prestação de tal serviço



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

mantém-se exclusivamente afecta à respectiva concessionária, na circunstância a RTP, SGPS, SA, de acordo com o regime constitucional, legal e contratual aplicável. Certo é, no entanto, não ser despicienda a contribuição dos serviços de programas privados envolvidos no Protocolo no que em particular concerne à qualificação da programação internacional da RTP.

2. O referido protocolo não foi celebrado no pressuposto de que o limite de publicidade no serviço de programas em que se consubstancia a concessão geral seria reduzido a 4,5 minutos. Conforme se pode ler na sua cláusula I, n.º 1, “o presente protocolo é celebrado no pressuposto de um volume de publicidade comercial na RTP, Canal 1, de um máximo de seis minutos por hora de programação (...)”. A referência aos 4,5 minutos enquanto limite máximo de publicidade é matéria do Anexo I do protocolo, que dispõe sobre um cenário meramente hipotético, de acordo com decisão exclusiva do Governo, não configurando por isso qualquer compromisso prospectivo de concretização (conforme o título de tal anexo, “contrapartidas assumidas pelos operadores privados *na hipótese* de o Governo decidir que o volume máximo de publicidade na RTP, Canal 1, não ultrapasse um máximo de quatro minutos e trinta segundos por hora de programação).

II - No que respeita a uma das conclusões extraídas a propósito da definição do Serviço Público de Televisão (pág. 10, 4.º par.) – “o SPT continua consubstanciado numa missão e obrigações de programação sem fixação concreta de objectivos ou metas quantificáveis (...)” – deve referir-se que é intenção do Governo, de acordo com o disposto no seu Programa “rever o actual contrato de concessão do serviço público de televisão, impondo, nomeadamente, obrigações quantificadas de programação e estabelecendo critérios de avaliação de forma a fixar exigentes padrões de qualidade”: cf. pp. 134 e ss. do Programa do XVII Governo Constitucional).



Esclarecido este ponto, convém no entanto recordar que tal não pode significar o abandono da concepção unitária do serviço público de rádio e de televisão, que permite considerar a totalidade da programação emitida pelos respectivos operadores como integrante do âmbito da prestação do SPT, posição que se conforta no entendimento subscrito pela Comissão Europeia, na sua Comunicação de 2001, relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão, que estabelece os princípios por si seguidos na aplicação do Tratado CE ao financiamento estatal no sector. Será assim sob esta leitura que deverá considerar-se a afirmação, contida na parte final do 5.º par. da pág. 10 do Relato, de que “a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela empresa”.

III – Relativamente à primeira conclusão respeitante ao controlo do SPT (p. 10, 6.º par.), onde se afirma que “continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do SPT”, deve referir-se que uma das competências do conselho regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, se analisa precisamente em “promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão” (artigo 24.º, n.º 2, al. n)).

IV – No que respeita ao primeiro dos “aspectos menos positivos e/ou a melhorar” contido no quadro que reflecte o balanço das medidas reestruturantes da empresa (p. 15) – o da “inexistência de clausulado típico de um contrato de concessão relativamente aos poderes do concedente” -, consistindo os poderes referidos pelo Tribunal de Contas na modificação unilateral do contrato, sequestro, rescisão e resgate (p. 11, 1.º par.), deve ser tomado em consideração que a concessão do



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

Serviço Público de Televisão possui 2 características que a afastam dos casos típicos de concessões de infraestruturas ou serviços:

- i) A concessão é atribuída a uma empresa 100% pública;
- ii) A concessão foi atribuída por Lei da Assembleia da República.

Em consequência destas particularidades, não existe qualquer base legal para o Estado, através de um simples instrumento contratual, rescindir, resgatar ou sequestrar a concessão, já que essa medida de penalização para a empresa violaria uma Lei do Parlamento.

A dualidade de papéis do Estado face à empresa (accionista e concedente) influi igualmente na capacidade de influenciar a prestação do Serviço Público através de cláusulas sancionatórias, já que a eficácia destas cláusulas depende em grande medida do grau de penalização da remuneração do accionista que acarretam. No caso vertente, accionista e concedente convergem, pelo que este tipo de disposições contratuais perde importância. Além disso, o Estado pode a qualquer momento impor alterações unilaterais do contrato à concessionária, bastando para tal deliberar em Assembleia-Geral da RTP nesse sentido.

As mesmas considerações valem para o que no mesmo quadro (p. 15) e na mesma rubrica (“Aspectos menos positivos e/ou a melhorar”) se diz quanto à “inexistência de um mecanismo contratual que consagre eventuais penalizações para o Estado por incumprimento da sua obrigação de entrega atempada ou pela entrega insuficiente da IC, ou outra”).

V – Finalmente, quanto à 5.ª recomendação mencionada no quadro publicado na página 17 do documento em questão (“O concedente, no âmbito, também, da revisão do contrato de concessão, deve promover iniciativas no sentido de



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

auscultar o nível de satisfação dos telespectadores sobre a qualidade do serviço público prestado”), referenciada, à data, como não acolhida, deve ser salientado que se encontra em vias de aprovação, pela Assembleia da República, a instituição dos Provedores do Telespectador e do Ouvinte do serviço público de rádio e de televisão. A medida visa dar cumprimento ao que também já constituía um objectivo fixado no Programa do XVII Governo Constitucional (“Promover a criação de provedores dos espectadores e dos ouvintes, dotados de um estatuto de independência face à concessionária dos serviços públicos, a quem competiriam funções de avaliação da programação emitida, designadamente através da apreciação de queixas e sugestões dos espectadores e dos ouvintes”, p. 136), tendo em vista, precisamente, a fixação de um mecanismo de controlo interno que não só avalie a satisfação dos telespectadores e ouvintes do serviço público de rádio e de televisão como permita tirar as necessárias consequências do ponto de vista do cumprimento qualitativo do contrato de concessão.



Tribunal de Contas



Carlo Mourão

19 RESPOSTA REMETIDA, EM SEDE
DE CONTRADITÓRIO, PELO CONSELHO
DE ADMINISTRAÇÃO DA RÁDIO
E TELEVISÃO DE PORTUGAL, SGPS, SA

Separador Separador Separador Separador



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas



RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL SGPS SA

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

C.A. 0487 28-NOV-05

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro
Dr. Carlos Moreno
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Exercício do Contraditório

*Ao DA 12 para
análise da presente res-
posta e subsequentemente a
eventual proposta de supla-
ção a inserir no texto do
varejo de relatório. 29.11.05*

Tal como nos foi solicitado, juntamos disquete contendo as "observações" formuladas por esta empresa sobre o Relatório de Auditoria do Seguimento, recebido a 23 do corrente.

Igualmente enviamos para o endereço electrónico DAIX@tcontas.pt, tal como nos fora recomendado.

Apresentando os mui respeitosos cumprimentos e protestos de consideração pessoal, *festivar*

O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Capital Social € 297.500.805 - Mat. N.º 3767 CRC Lisboa - N.º 50072680

M00 794 / J - 04/03

www.rtp.pt

DGTC 30 11 05 23348

Av. Marechal Gomes da Costa, n.º 37
1849-030 Lisboa
Portugal

RTP RDP

Tel.: (+351) 217 947 000
Fax: (+351) 217 947 074



Tribunal de Contas



OBSERVAÇÕES AO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE SEGUIMENTO À RTP

Em termos gerais considera-se que o Relatório sob análise fez adequado tratamento de toda a informação fornecida em resposta às solicitações do Tribunal de Contas; no entanto, algumas observações ou comentários indicam que por ter sido dado maior enfoque ao processo de reestruturação económico-financeira e às acções que lhe estavam associadas não terá sido o Tribunal esclarecido com a informação necessária e suficiente para remover as referências a “aspectos menos positivos e/ou a melhorar”.

Permitimo-nos, assim, respigar do Corpo do Relatório ou do Sumário Executivo alguns temas, com referência concreta aos parágrafos respectivos, em relação aos quais julgamos pertinente produzir algumas observações.

Tema 1 – Redução a 4,5 minutos de publicidade comercial por hora de emissão

Pág. 9, § 3º:” foi celebrado no pressuposto de que o limite de publicidade no serviço de programas em que se consubstancia a concessão geral de SPT seria reduzido a 4,5 minutos de publicidade comercial por hora de emissão”;

Pág. 33, § 2º, in fine: “idem”.

A 21 de Agosto de 2003, a RTP, SIC e TVI comprometeram-se, sob o patrocínio do Sr. Ministro de Estado e da Presidência, a co-regularem algumas práticas tendentes à salvaguarda do interesse público e a uma equilibrada exploração das frequências de televisão em sinal aberto de que são concessionárias.

Os três operadores comprometeram-se a determinadas prestações, quantificáveis, em várias áreas, nomeadamente: investimento em programas de ficção nacional e produção independente; promoção em antena de obras financiadas pelo ICAM; emissão de conteúdos da SIC e TVI nos canais internacionais da RTP; emissão de programas culturais; emissão de ficção e documentários com legendagem por teletexto e de programas de informação, entretenimento e cultura incorporando linguagem gestual; emissão de programas para minorias étnicas, culturais e religiosas. Refira-se que, para cada item de obrigação acima referido, o compromisso da RTP é de realizar o dobro da prestação dos operadores privados.



A RTP, para além das obrigações acima descritas, aplicadas a todos os operadores, comprometeu-se ainda à redução do limite de publicidade comercial na RTP 1 de 7,5 minutos para 6 minutos por hora e a um máximo de 10 patrocínios por hora no canal "a 2".

O referido protocolo continha ainda um anexo, quantificando as obrigações dos operadores privados no caso de o limite de publicidade na RTP 1 ser reduzido adicionalmente, de 6 para 4,5 minutos por hora. **Refira-se que não existe nenhuma obrigação, nem sequer expectativa deste cenário vir a ser adoptado. Por outro lado, o protocolo não relacionava o cumprimento dos objectivos definidos em termos de conteúdos com a eventual redução adicional de publicidade. O referido anexo ao protocolo limitava-se a definir as contrapartidas aplicáveis aos operadores privados se o cenário de redução adicional de publicidade na RTP1 viesse a ser decidido, sem obrigar ou sequer prever que tal cenário acontecesse.**

Sobre esta matéria, refira-se ainda alguns pontos relevantes:

- No balanço público que os três operadores, RTP, SIC e TVI, fizeram da execução do protocolo, em Fevereiro de 2005, não há qualquer referência a uma eventual redução do tempo de publicidade na RTP1.
- Por outro lado, o Sr. Ministro dos Assuntos Parlamentares, que tutela a área da comunicação social, já referiu publicamente e de forma clara que não tenciona reduzir o tempo de publicidade comercial na RTP1.
- Por fim, o modelo de reestruturação financeira da RTP prevê expressamente a alocação da totalidade das receitas publicitárias ao pagamento da dívida, por um período de 16 anos, e a previsão de receitas publicitárias que lhe serve de suporte tem como base o limite de 6 minutos hora na RTP1.

Tema 2 – Inexistência de clausulado típico de um contrato de concessão

Pág. 46: "Inexistência de clausulado típico de um contrato de concessão relativamente aos poderes do concedente, nomeadamente para impor sanções por incumprimento das obrigações por parte da



concessionária, designadamente, acerca de eventual sequestro, resgate e rescisão, uma vez que o contrato apenas refere a aplicação de multas”

Pág. 31, § 4º: “Porém, refira-se que o contrato de concessão é omissivo relativamente aos demais poderes que cabem ao concedente num contrato de concessão, como sejam: o poder de modificação unilateral do contrato, o sequestro, a rescisão e o resgate, que se previam no anterior contrato, e que seria importante para determinar as situações concretas a que se aplicariam”.

As observações do Tribunal seriam seguramente pertinentes em circunstâncias normais de um contrato de concessão, em especial quando e se esta for atribuída a uma entidade com interesses distintos do Estado, e cujo poder institucional e de direcção caiba a entidades sobre as quais o Estado, através dos seus órgãos próprios, não possa exercer um controle directo.

Não é o caso da Rádio e Televisão de Portugal, entidade concessionária cuja titularidade do capital social pertence integralmente ao Estado, e cujo órgão de administração não pode deixar de respeitar as orientações em matéria de gestão emitidas pelas entidades tutelares (tutela sectorial e financeira).

De resto é ainda questionável se os mecanismos de protecção dos interesses do concedente não decorrem automaticamente da Lei, independentemente de previsão contratual. Foram, pois, considerações sobre a eventual desnecessidade deste tipo de cláusulas, associadas ao desconforto que, por outro lado, a sua existência, poderia provocar nos credores financeiros com quem se negociava, em paralelo, a reestruturação da dívida financeira acumulada, que conduziram à opção pela sua omissão. O *spread* particularmente favorável que foi possível obter e que conduziu a uma redução de cerca de 15 milhões de euros por ano em custos financeiros só foi possível pela criação de um cenário de consistência no processo de reestruturação que importava salvaguardar em todos os pormenores.

Tema 3 – Inexistência de penalizações para o incumprimento do Estado

Pág. 46: “Inexistência de um mecanismo contratual que consagre eventuais penalizações para o concedente por incumprimento da sua obrigação de entrega atempada ou pela entrega insuficiente da IC, ou outra.



É um facto de que ao contrário do que sucede, por exemplo, no contrato celebrado entre o Estado e a Lusa (onde existem accionistas privados), o atraso no pagamento da Indemnização Compensatória não é sancionado com o pagamento de juros de mora. Teve-se em conta que, aquilo que representa um proveito da Empresa concessionária, se traduz directamente numa vantagem para o seu accionista. Sendo o Estado, simultaneamente, titular da vantagem e sujeito ao respectivo custo, a neutralidade desta imposição tornava irrelevante este dispositivo contratual.

Já não é assim no que se refere ao cumprimento da essência do contrato de concessão e das dotações de capital previstas no Acordo de Reestruturação Financeira. O simples facto de poder constituir *default* no contrato de financiamento do Depfa Bank o não cumprimento por parte do Estado das obrigações assumidas naqueles instrumentos, exige uma adequada ponderação da opção pelo não cumprimento de aspectos fundamentais dos acordos em causa.

Acresce que, como garantia residual dos Credores Financeiros, o não cumprimento, pelo Estado, das obrigações assumidas tornam o Estado responsável solidário pelo Passivo da Empresa embora assumindo igualmente a titularidade directa do seu património. Poder-se-á até, dizer, que se foi longe de mais nesta responsabilização do Estado. No entanto, e para além, mais uma vez, da consideração relativa ao peso que a consistência dos instrumentos outorgados teve na obtenção de condições mais favoráveis de financiamento, foi relevada de forma decisiva a consciência de que, em caso algum, o Estado admitiria uma situação de incumprimento de uma Empresa financiada no mercado internacional e detida a 100% pelo Estado. As consequências de tal incumprimento no *rating* da República e o eventual encarecimento da dívida pública seriam seguramente mais gravosos do que a assumpção directa da dívida acumulada da RTP. Os mecanismos postos em execução, tornando desnecessária a prestação de garantias por parte do Estado e transferindo esta assumpção para um período de 16 anos, acabaram por parecer a solução mais adequada, quer para a Empresa, quer sobretudo para o próprio Estado no actual contexto de difícil gestão do défice orçamental e ultrapassagem dos limites fixados para o endividamento do Estado.

Tema 4 – Inexistência de quantificação das obrigações de serviço público



Pág. 29, último §: “Em síntese, o Serviço Público de Televisão continua consubstanciado numa missão e obrigações de programação sem fixação concreta de objectivos ou metas quantificáveis, isto tanto ao nível da concessão geral como da especial, como já antes acontecia com o contrato de concessão anterior. Aliás, não se constatou qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir, ou percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação, por exemplo, que permita, de forma objectiva, aferir o seu cumprimento pela concessionária e a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela mesma”;

Pág. 46: “Enunciação, ainda que de forma algo genérica e subjectiva, das obrigações da concessionária, quer da concessão geral quer da especial, sem referências a percentagens ou tempos de programação a emitir, o que torna difícil a sua fiscalização de forma clara e objectiva pelas entidades exteriores competentes e até, o seu cumprimento por parte da concessionária”;

Pág. 55, § 3º: “No entanto ao nível da determinação das obrigações e missão de SPT constantes dos contratos de concessão, poder-se-ia ter ido mais longe”;

E no sumário executivo:

Pág. 10, § 4º e 5º: “Contudo, o SPT continua consubstanciado numa missão e obrigações de programação sem fixação concreta de objectivos ou metas quantificáveis, isto ao nível da concessão geral e especial. Acresce, ainda, aliás que não se constata qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir, ou a percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação. Assim,

não é, por exemplo, possível aferir de forma objectiva, o seu cumprimento pela concessionária, nem a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela empresa”.

Respeitando-se embora a posição do Tribunal de Contas esclarece-se, desde já, que a omissão identificada não foi fruto de inconsideração ou esquecimento; representou uma opção deliberada por se entender que a não fixação de quotas de programação é a solução mais adequada.

São várias as razões que conduziram a esta opção:

Em primeiro lugar, o contrato de concessão geral foi outorgado por um período de 16 anos; sendo certo que em matéria financeira se admite a sua regulação por períodos de quatro anos, e até, em caso de alteração



substancial dos pressupostos em que assentou, de dois em dois, pretendia-se que este documento representasse algo de estável e permanente como instrumento de regulação das relações entre o Estado e a Empresa; ora, 16 anos é muito tempo para que quaisquer metas ou quotas definidas não fossem ultrapassadas pela evolução da sociedade, das preferências e hábitos dos espectadores, e sobretudo do próprio papel da Televisão na Sociedade da Informação.

Acresce que um dos aspectos mais relevantes da missão do serviço público é o de constituir não apenas uma Referência, mas sobretudo uma **Alternativa** na oferta televisiva o que exige flexibilidade e capacidade de ajustamento da programação à própria oferta dos operadores privados.

Mas também razões de outra ordem parecem desaconselhar essa fixação: desejavelmente a missão da concessionária é a de oferecer uma programação de qualidade num quadro de referência orçamental que não pode violar. Recorde-se a este propósito não só a proibição legal de endividamento adicional, como a verificação de *default* no contrato de financiamento com o Depfa Bank em caso de desvio negativo superior a 5 milhões de euros em relação aos objectivos estabelecidos no Plano Financeiro a dez anos. Dito de outra forma, a execução orçamental está sujeita à regra da tolerância zero. Assim, a fixação de quotas de programação conduziria inevitavelmente ou a um compromisso com a qualidade ou a um potencial agravamento de custos; como esta última alternativa está vedada por natureza, a rigidez nas opções de programação obrigaria ao aproveitamento de programas de qualidade duvidosa, só porque a escassez de oferta com a qualidade desejável de um determinado tipo de produto não podia ser suprida por programação de outra natureza.

Claro que estas considerações não significam que nada tenha sido feito neste âmbito; um grupo de peritos produziu um documento que constitui um conjunto de princípios orientadores que devem reflectir-se nas opções dos Directores de Informação e de Programas, que, como se sabe, gozam, em termos

legais, de total autonomia em relação à Administração da Empresa, no que respeita aos conteúdos das grelhas de emissão. Para além disso, houve a preocupação de fazer incluir, no relatório anual de execução do serviço público, informação estatística muito detalhada em relação às horas de emissão, tipologia de programação, custo de produção e de emissão, considerando os efeitos do intercâmbio entre canais e da própria reposição no mesmo canal em horários diferentes, a fim de habilitar um diálogo construtivo e fundamentado sobre as opções de grelha num quadro de viabilidade orçamental.



Finalmente refira-se uma última circunstância também particularmente relevante: no momento em que ocorreu o processo de revisão do contrato de concessão havia a consciência de que era possível reduzir de forma significativa os custos de programação; tal redução, porém, só por mero acaso se revelaria da mesma dimensão em todas as tipologias de programas, o que tornava impossível ao tempo a criação de um mix de programação compatível com as restrições orçamentais. À medida que a informação estatística necessária vem sendo recolhida e que se ganha sensibilidade sobre o objectivo de custo dos diversos tipos de programas, começa a tornar-se possível a criação de uma matriz de serviço público que, sem constituir um imperativo contratual, represente uma referência, um padrão de valorização do trabalho efectuado. Dado que o principal indicador de avaliação é **o custo por ponto de audiência ponderada pela matriz de serviço público**, parece salvaguardada, logo que seja possível concretizar a totalidade dos procedimentos instituídos para aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle das missões de serviço público, **a procura simultânea de três objectivos: a eficiência na utilização dos recursos disponíveis, o reconhecimento do público espectador, e o alinhamento com os padrões e objectivos do serviço público.**

A matriz de serviço público integrará um conjunto de ponderadores que se reflectirão de forma positiva ou negativa na audiência efectiva – será tido em conta, por exemplo, o respeito pela diversidade de programação, a acessibilidade de minorias com deficiências, a tipologia da programação, a contribuição para a redução das assimetrias regionais no acesso à cultura, ou para o reforço da coesão nacional, os ingredientes de formação em programação de entretenimento, etc., etc. – influenciando dessa forma a determinação do custo por ponto de audiência.

A definição desta matriz constituirá o último elemento para garantir um diálogo efectivo e responsável entre a Tutela Sectorial e a Administração da Empresa, criando, através da revisão sistemática dos ponderadores, um factor de alinhamento entre as orientações de quem tem a legitimidade institucional para definir os objectivos do serviço público e quem tem a responsabilidade de o executar de acordo com as orientações recebidas. A evolução no tempo do indicador referido, e ainda de outros, como a taxa de reposição, a percentagem de programação no volume total de horas de emissão, a taxa de cobertura dos investimentos pelo valor das amortizações ou desinvestimentos, o desvio em relação ao objectivo de



custo definido no Acordo de Reestruturação Financeira, constituem elementos que asseguram uma efectiva quantificação das metas do mandato quadrienal conferido à Administração da Empresa.

Relacionado com o tema da dificuldade de avaliação do cumprimento das obrigações de serviço público e na esteira de um comentário da Inspeção-Geral de Finanças transcrito na pág. 32 do Relatório sob análise – “A IGF vem, neste contexto, concluir que **a existência de uma opinião negativa, ou a ausência de uma opinião competente e fundamentada sobre o grau de cumprimento das obrigações de SPT, é relevante do ponto de vista financeiro, uma vez que a IC atribuída à RTP constitui a contrapartida do efectivo cumprimento das referidas obrigações de SPT**”- não pode deixar de se referir o desacordo fundamental em relação à ideia que parece subjacente a esta referência, assumida como preocupação pelo Tribunal de Contas. Na verdade, não se vê como parece possível a implementação de uma consequência desta natureza. Caso o grau de cumprimento das obrigações de serviço público não seja o desejável, qual é a consequência? Extingue-se o direito à IC por parte da Empresa?

Não se vê como sustentar esta tese. Salários e fornecimentos e serviços de terceiros ficam por pagar? Parece, no mínimo, não ser pragmática esta opção. Em primeiro lugar, porque se faz incidir sobre o universo da Empresa – trabalhadores, fornecedores e até espectadores – as consequências do incumprimento ou cumprimento defeituoso do mandato conferido aos seus gestores; em segundo lugar porque se não deve reduzir a metas quantitativas o grau de cumprimento das obrigações de serviço público; **pelo contrário entende-se como desejável a definição de objectivos qualitativos compatíveis com o esforço financeiro autorizado**. Isto não significa que se não defenda a avaliação qualitativa assente numa panóplia de indicadores quantificáveis – *mesmo que o seu valor em termos absolutos não seja susceptível de aferição, a sua evolução anual marcará sempre uma tendência positiva ou negativa* – e sobretudo a responsabilização directa através de um contrato de mandato com a própria Administração em que alguns desses indicadores constituam objectivos concretos.

Tema 5 – Falhas em matéria de fiscalização do SPT

Pág. 10, último §: “Ao nível do controlo do cumprimento do contrato de concessão, continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do SPT, não obstante, em termos formais, o novo contrato prever a celebração de um Protocolo entre a RTP e a IGF para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações de SP, bem como os fluxos financeiros associados”;



Pág. 11, § 5º: "A ausência de pareceres de entidades com responsabilidades para aferir do cumprimento efectivo das obrigações qualitativas de serviço público revela as lacunas ainda existentes quanto ao sistema de controlo do contrato de concessão de serviço público";

Pág. 15, § 2º: "Em suma, os principais problemas assentam na definição ainda só genérica das obrigações de serviço público e na insuficiência dos mecanismos de fiscalização e controlo dessas mesmas obrigações";

Pág. 16, §2º: "Todavia, constatam-se, ainda, algumas falhas ao nível de controlo das obrigações de serviço público de natureza qualitativa".

Compreende-se e aceita-se a preocupação do Tribunal de Contas até porque um dos objectivos fundamentais do processo de reestruturação foi o de desenhar um modelo de funcionamento que impedisse o retorno a situações que degenerassem no estado de coisas que justificou o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas de que este Relatório faz o seguimento. Julga-se porém que não estão a ser devidamente valorizadas as contribuições do Conselho de Opinião, da Comissão de Acompanhamento, da Auditoria realizada por entidade independente seleccionada pelo Regulador e as próprias competências deste, e finalmente da importância que o Protocolo a outorgar entre a RTP e IGF, uma vez aprovados os seus termos pelas Tutelas Sectorial e Financeira, vai desempenhar no que concerne ao modelo de fiscalização do cumprimento das obrigações de Serviço Público de Televisão.

Este Protocolo consubstanciar-se-á em três artigos e outros tantos anexos:

- o primeiro aprovará o modelo de relatório anual que se compõe do preenchimento de um conjunto de quadros que contêm toda a informação relevante, e aos quais naturalmente a Empresa juntará as observações ou comentários pertinentes;
- o segundo aprovará as fórmulas e as instruções de preenchimento dos quadros que constituem o relatório;
- finalmente, o terceiro, aprovará as contas analíticas ou outras fontes que fornecerão os dados que permitirão o preenchimento dos quadros do Relatório de Cumprimento de Mandato.

O exercício de 2004 foi já avaliado nos termos referidos estando em curso a certificação exaustiva pela IGF quer das fórmulas e *inputs*, quer das contas analíticas que suportam a produção da informação.



Tendo em conta que este Relatório, tal como está construído, irá fornecer abundante informação, e indicadores de actividade que permitirão análises, não só quantitativas como qualitativas, aos órgãos a quem institucionalmente está confiada a missão de proceder à avaliação do serviço público, **julga-se ao injustificado o reparo de que a revisão do quadro legal e institucional não terá criado os instrumentos necessários e suficientes para garantir uma actividade de fiscalização adequada.**

Aceita-se, naturalmente, a observação de que o sistema de controlo instalado não se encontra ainda em velocidade de cruzeiro; tal, porém, não impede que se reconheça a sua existência e, porque não, a sua eventual eficácia.

Não sendo possível evitar a acusação de se ser juiz em causa própria, são desde já palpáveis os progressos verificados, quer em termos de custo, quer de audiência, em especial porque associados a um *sentimento generalizado de reconciliação dos espectadores e contribuintes portugueses com a Televisão Pública.*

Tema 6 – Avaliação do nível de satisfação do público

Pág. 56, § 4º: “.., não se afigura que tenha sido efectuado um estudo tendente a apurar o nível de satisfação do público pelo serviço prestado, como era intenção da recomendação”.

Com excepção dos Canais Internacionais e Regionais, o conhecimento diário do *share* e da audiência média, bem como do *reach* (número de espectadores que contactam com o canal ainda que por breves momentos), permite uma aferição sistemática cuja validade é inquestionável sobre o nível de satisfação do público; não deixam também de ser relevantes outros processos de avaliação conduzidos por entidades idóneas e que fornecem indicações preciosas – v.g., inquéritos à população portuguesa sobre as marcas de confiança nos diversos sectores de actividade, e que elegeram a RTP nos últimos dois anos como a marca de confiança dos espectadores portugueses.

Apesar disso, nos últimos anos, a Rádio e Televisão de Portugal tem vindo a realizar, de forma estruturada e sistemática, vários estudos de mercado e de opinião relativamente a temas como a prestação do serviço público, canais e produtos, percepção e preferências dos consumidores, etc., com vista a recolher “feedback” dos públicos alvo e avaliar a posição relativa da RTP e seus serviços no mercado, recolhendo daí informação



relevante para a definição de políticas e tomada de decisão. No Anexo a este documento apresenta-se uma síntese dos estudos efectuados ou em curso.

Finalmente, e ainda com o mesmo objectivo, a RTP lançou a Linha de Apoio RTP em finais de 2003 criando uma estrutura profissional de apoio ao espectador, com elevada capacidade de resposta e recorrendo à mais recente tecnologia existente no mercado. Este serviço funciona todos os dias do ano, das 09h00 às 24h00, garantindo o atendimento telefónico através de um número único criado para o efeito.

A linha de Apoio ao Espectador é ainda complementada pela gestão dos e-mails recebidos, gerados através de contactos e solicitações recolhidos no site da Rádio e Televisão de Portugal.

Em resumo, este serviço integrado de apoio ao espectador garante que todos os contactos, sejam comentários, sugestões e reclamações, são devidamente recebidos e alvo de uma resposta e tratamento específico.

Dito isto, o que se pretende enfatizar não é a discordância em relação à Recomendação do Tribunal de Contas já que se tem por essencial à concretização do serviço público, mas tão só em relação à afirmação de que não estaria a ser **integralmente acolhida**.

Tema 7 – Avaliação do esforço financeiro do Estado

Pág.16, §1º: "... por outro lado, também se constata que os encargos estimados do Estado com o SPT, em IC e dotações de capital (para apoio à reestruturação e para regularização de exercícios anteriores), se revelam significativos ao ascenderem, ao longo de 10 anos, a cerca de 2371,9 milhões de euros".

A razão porque se entende necessário comentar a presente afirmação tem a ver com o rigor que se julga dever exigir em afirmações desta natureza para que dela não se extraiam conclusões erróneas ou pelo menos imperfeitas ou até equívocas.

Em primeiro lugar, a agregação de diversos números sem ter em conta a sua génese e destino implicam naturalmente juízos de valor pouco precisos; por outro lado a referência de um valor global referente a um período dilatado de tempo sem ter em conta a depreciação da moeda igualmente induz uma análise distorcida. Por fim, o próprio período a que se reporta parte dos valores em causa é de onze anos e não de dez como se refere.



Parece assim útil recordar que do valor total reportado:

- 115,8 Milhões de Euros representaram apenas a conversão em capital de um empréstimo do Fundo de Regularização da Dívida Pública concedido em 1999 à RTP para cobertura do défice de exploração desse ano; **não tem qualquer relação com o período em análise;**

- 56 Milhões de Euros constituem uma compensação atribuída pelo IVA referente às ICs dos anos de 2000 a 2002; valor superior a este montante, (que ainda não foi sequer entregue à empresa, embora esteja previsto o seu pagamento em 2006), foi liquidado pela RTP ao Estado em 2003 e 2004 para regularização integral de todos os impostos em dívida, pelo que, de igual modo, **não só não significou esforço de tesouraria adicional do Estado, como parece incorrecto associar-se este valor aos onze exercícios sob análise;**

- 110 Milhões de Euros reportam-se à **transferência em 2013 da titularidade do Arquivo Histórico para o património do Estado;** obviamente, este movimento tem mais a ver com a implementação da política definida para a conservação do património audiovisual português, do que com a prestação do serviço público de televisão no período considerado;

- 145 Milhões de Euros são o **valor em dívida reconhecido como subfinanciamento do serviço público decorrente do anterior contrato de concessão e referente ao período anterior a 2003;**

- 558,2 Milhões de Euros correspondem à **assumpção pelo Estado do esforço referente ao serviço da dívida acumulada até ao início do período 2003/2013;** embora represente uma contribuição do Estado no período para o SPT não parece correcto associá-lo à prestação de serviço público de Televisão no período a que se reporta;

-finalmente, 1386,9 milhões de Euros, referem-se efectivamente ao total de Indemnizações Compensatórias atribuídas no período para cumprimento das obrigações de serviço público neste período de onze anos, **o que corresponde a cerca de 126 milhões de Euros por ano a preços correntes e 111 milhões a preços de 2003.**

Conclui-se, assim, que cerca de 50% do valor total referido (a preços constantes) nada tem a ver com a prestação de serviço público no período em causa, mas sim com a gestão da dívida financeira acumulada no decénio anterior; este esclarecimento parece fundamental num quadro de avaliação global do esforço financeiro do Estado, já que permite concluir, de forma inequívoca, que a prestação deste serviço no período considerado, representa cerca de metade do esforço exigido ao Estado (Indemnizações compensatórias, injeções de capital e aumento de dívida financeira) em idêntico período imediatamente anterior.



Contribui para este resultado, naturalmente a gestão integrada dos serviços de Rádio e Televisão e a alocação da contribuição audiovisual não aplicada ao serviço de Rádio à Televisão.

Tema 8 – Inexistência de informação sobre as Recomendações relativas ao Sistema de Informação e Controle Interno

Pág.19: "Contudo, quanto às recomendações nº14 e nº15, desconhece-se em que medida foram, ou não acolhidas, posto que não se dispõe de informação nesse sentido por parte do CA da empresa".

Na resposta ao Tribunal de Contas agruparam-se sob o capítulo VI, referente a Recomendações relativas à gestão corrente – Controle de Gestão, as informações que ao tempo se afiguraram como suficientes para enquadrar o que havia sido feito e estava a ser feito para dar resposta às preocupações implícitas nas recomendações formuladas; admite-se, sem dificuldade, que a forma sintética como foram prestados os esclarecimentos não permitisse ao Tribunal de Contas avaliar de forma adequada as medidas tomadas. Julgava-se, então, que as respostas ao Questionário seriam apenas uma fase preparatória de uma eventual visita de Técnicos do Tribunal de Contas durante a qual pudessem observar *in loco* o modo de funcionamento dos instrumentos criados e em fase de implementação progressiva. Se se tem consciência de que também nesta matéria o projecto não está concluído não pode deixar de se rejeitar a conclusão de que a insuficiência de informação possa ser identificada com a ausência de medidas concretas de implementação das recomendações emitidas.

ANEXO

ESTUDOS DE MERCADO

(Realizados entre 2003 e 2005)

- Análise do posicionamento e percepção junto do público da marca RTP, e das suas sub-marcas RTP1 e " a 2".
 - Objectivos do estudo:
 - Traçar um diagnóstico aprofundado do mercado televisivo português.



Tribunal de Contas

- Analisar o posicionamento das diferentes estações.
 - Conhecer o agrado/desagrado do público face às estações e aos seus conteúdos.
 - Identificar os factores relevantes e valorizados numa estação.
 - Avaliar as expectativas dos portugueses face às mudanças a decorrer na RTP.
 - Identificar as expectativas para um serviço público de televisão.
 - Estudo realizado pela Millward Brown, empresa especializada, contendo uma fase qualitativa (8 focus groups) e uma fase quantitativa (1.000 entrevistas).
- Estudo sobre público infantil e juvenil, hábitos de consumo de televisão e preferências.
- Objectivos do estudo:
 - Recolher informação de modo a desenvolver uma política para captar público infantil e juvenil.
 - Estudo realizado pela Ipsos, empresa especializada, contendo uma fase qualitativa (focus groups e observação de crianças e respectivos hábitos de consumo de televisão) e uma fase quantitativa (700 entrevistas a pais e crianças).
- Análise do posicionamento e nível de satisfação dos canais, programas e apresentadores da RTP e RDP nos Açores e na Madeira.
- Registe-se que nas Regiões Autónomas não existe recolha sistemática de audiências, sendo o recurso às empresas de Estudos de Mercado a única forma de obter informação. Refira-se também que não se realizava nenhum estudo sobre as Regiões Autónomas desde 1999.
 - Objectivos do estudo:
 - Caracterizar os mercados de Televisão e Rádio, os Hábitos de Consumo (mercado e canais) por segmentos socio-demográficos (sexos, idades, classes). E fazer um levantamento dos resultados das várias estações RTP e RDP e seus principais concorrentes pelos diferentes segmentos socio-demográficos.
 - Na área dos conteúdos, pretendia-se avaliar o conhecimento e valorização da oferta. Bem como, a notoriedade dos programas (informação, programas), e dos apresentadores.
 - Estudo realizado pela Novadir, empresa especializada, através de questionários realizados a 1.200 indivíduos.
- Estudo sobre canais internacionais da RTP e RDP
- Estudo de mercado aprofundado junto dos públicos dos canais internacionais, de modo a obter uma avaliação da oferta actual e sugestões de melhorias, possibilitando definir um posicionamento e programação adequados e de acordo com as expectativas dos públicos-alvo.
 - Refira-se que não se obtém sistematicamente informação sobre audiências e preferências dos públicos espectadores dos canais internacionais.
-
- Canais estudados no âmbito deste estudo:
 - RTP Internacional; RTP África; RDP Internacional; RDP África
 - Informação recolhida relativamente a questões chave para canais internacionais:
 - Avaliação da Marca RTP e RDP por Países/Comunidades.



Tribunal de Contas

- Tipificação dos potenciais consumidores
- Tipificação dos actuais consumidores das várias antenas
- Análise de hábitos de consumo de rádio e de televisão
- Análise de programação nas suas diferentes vertentes: adequação das grelhas de programas aos consumos; adequação dos programas às necessidades e expectativas; avaliação de outras necessidades de programas e/ou de recolocação de programas em grelha.
- Avaliação do potencial comercial das Antenas Internacionais de Televisão.
- Estudo envolveu cerca de 4.400 entrevistas:
 - Populações dos PALOPs (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe)
 - Comunidades emigrantes portuguesas na Europa (Luxemburgo, Suíça, Alemanha, França), no continente americano (Brasil, Canadá, EUA, Venezuela) e na Ásia (Austrália).
 - Comunidades africanas e brasileiras residentes em Portugal
- Estudo realizado pela multinacional especializada, GFK.

###