

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



**Deliberação
127/2014 (Parecer)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Parecer relativo ao anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social e ao anteprojeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas

Lisboa
1 de outubro de 2014

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 127/2014 (Parecer)

Assunto: Parecer relativo ao anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social e ao anteprojeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas

I. Introdução

1. Por ofício com a referência 46/2014, remetido pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, e rececionado na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em 11 de setembro de 2014, foi solicitado a esta entidade pronunciamento relativo ao assunto identificado em epígrafe, ao abrigo do disposto no artigo 25.º dos Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro.

2. Os incentivos do Estado à comunicação social têm o seu reconhecimento formal no n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Imprensa e no artigo 13.º da Lei da Rádio. Dispõem essas normas que o sistema de incentivos visa assegurar a liberdade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. O presente parecer foi produzido – e deverá ser lido e interpretado – à luz de tais objetivos, na medida em que estes se confundem com as próprias atribuições da ERC.

3. Compete ao Governo, com toda a legitimidade democrática, adotar as soluções legislativas que consubstanciem os objetivos genéricos assumidos nos compromissos políticos a que se vinculou, nos limites do quadro constitucional vigente, o que não impede o regulador de avaliar criticamente as medidas ora propugnadas, no estrito limite dos valores e princípios cuja defesa lhe compete. Complementarmente, este parecer não deixará de registar dúvidas ou reparos a aspetos mais práticos que decorram da própria execução das políticas projetadas.

4. A primeira nota reporta-se aos próprios objetivos do regime de incentivos, o qual, como acima referido, deve visar assegurar a liberdade de expressão e o confronto das diversas correntes de opinião. Todavia, em termos gerais, o regime de incentivos ora proposto assume a ambição de viabilizar o desenvolvimento das próprias empresas, colocando o enfoque na sua modernização. Pode admitir-se que, indiretamente, esta estratégia contribuirá para o alcançar dos objetivos que a lei consagra. Porém, nas notas justificativas dos anteprojetos não se vislumbra a preocupação de associar aqueles objetivos legais ao modelo em discussão, carecendo de fundamentação que sustente a sua eficácia para atingir tal desiderato. Trata-se de um «pecado» que não é «original», porquanto, no ainda vigente Decreto-Lei n.º 7/2005, embora não se ignorando as fontes legais e os valores que justificam a criação de um regime de incentivos do Estado à comunicação social, o seu desenvolvimento normativo afigura-se genericamente dissociado desse quadro de orientação.

5. Esta ausência de referências retira ao regime de incentivos estatais à comunicação social aquilo que constitui a sua especificidade relativamente aos apoios criados para as demais empresas de outros sectores, sem representar algo mais do que um contributo para o apetrechamento humano e tecnológico de um determinado número de empresas e para a promoção e venda de um produto.

6. Ainda relativamente às finalidades do regime de incentivos, uma nota quanto à omissão de apoios aos órgãos de comunicação social de âmbito nacional, estabelecendo-se uma compartimentação geográfica que faz cada vez menos sentido, sobretudo num contexto económico extremamente desfavorável também para as empresas titulares desses órgãos de comunicação social de âmbito nacional.

7. Para a formação de uma mais firme opinião sobre os anteprojetos em apreço faltam elementos fundamentais que não constam das notas justificativas. Faltam, por exemplo, projeções que permitam concluir sobre os fluxos financeiros que irão alimentar os mercados beneficiados pelos incentivos. É certo que os anteprojetos remetem para momento posterior grande parte dos aspetos críticos das decisões, designadamente os valores dos financiamentos envolvidos e os critérios de seleção e graduação de candidaturas. Mais adiante se cuidará desse aspeto. No entanto, da nota justificativa do anteprojeto relativo aos incentivos diretos infere-se a ideia de que os seus autores possuem informação de algum modo qualificada quanto aos custos envolvidos, ao garantirem que, no caso do incentivo ao emprego e à formação profissional, o Estado não duplicará o esforço do

respetivo financiamento, sendo que não é disponibilizado qualquer dado que permita uma ponderação, ainda que aproximada, dos montantes dos apoios a conceder.

7. Esta questão é de extrema relevância. Como se apontava num conjunto de estudos publicados em volume sob o título «A Imprensa Local e Regional em Portugal», realizados sob a égide da ERC, «[a] preservação da independência dos órgãos de comunicação perante o poder económico e político, constituindo um princípio basilar do nosso sistema democrático, influencia decisivamente o debate em torno da questão dos subsídios do Estado à imprensa. (...) [O]s perigos de uma imprensa regional subsidiada pelo Estado encontram-se bem identificados: dependência e distorção das regras do mercado onde se insere a imprensa regional»¹².

8. Por outro lado, não sendo facultada informação quanto aos montantes que serão injetados nos mercados em questão, também subsistem muitas dúvidas quanto ao próprio modelo de financiamento a adotar. Se, no atual sistema, o financiamento é garantido pela inscrição anual de verbas do Orçamento de Estado no orçamento do GMCS, doravante preconiza-se a institucionalização de um sistema em que o montante a atribuir a cada um dos incentivos será fixado anualmente pelo presidente de cada uma das CCDR existentes, mediante despacho posteriormente homologado pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da comunicação social e do desenvolvimento regional, sendo os projetos elegíveis financiados pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (Agência, IP) e pelas próprias CCDR. Como é sabido, esta Agência assegura a coordenação geral dos fundos europeus estruturais e de investimento. Todavia, fica por saber em que modalidade de fundos europeus serão inscritos tais incentivos, o que constitui igualmente informação relevante para se conhecer, do ponto de vista estratégico, a visão do Governo sobre a natureza dos apoios. Fica, sim, a certeza de que se assiste a uma clara deslocação dos interesses da comunicação social regional, neste caso particular dos incentivos, para a área governamental do desenvolvimento regional, diluindo-se nela uma tutela de maior especificidade e sensibilidade para a problemática da comunicação social.

9. Outro aspeto crucial suscitado pela questão do financiamento é o que se prende com a responsabilidade pela gestão do sistema de incentivos, compreendendo-se aqui, em sentido amplo, a definição de critérios e fixação de parcelas a financiar, a instrução dos processos de candidatura, a

¹ A Imprensa Local e Regional em Portugal, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2010, p. 121.

² Vd. JÓNATAS MACHADO, Liberdade de Expressão, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, p. 672: «Como quer que seja, são significativos os perigos que envolvem o financiamento estadual da imprensa e da radiodifusão. Em causa está o risco de o Estado conferir uma vantagem competitiva significativa àqueles que optam por utilizar estes meios de comunicação».

atribuição do financiamento e a fiscalização da execução dos projetos. Em todos estes anos de vigência do regime de incentivos do Estado à comunicação social essa responsabilidade tem sido centralizada num organismo público de âmbito nacional – presentemente, o GMCS. Seja porque o Governo já tinha antecipado a extinção deste departamento especializado, seja porque esta é consequência de uma opção clara em atribuir-se a responsabilidade dos incentivos às CCDR, assiste-se agora a uma mudança de paradigma. Justifica o Governo essa mudança com a circunstância de as CCDR se encontrarem mais próximas das comunidades regionais e locais, ficando por isso mesmo sujeitas a um maior escrutínio, publicidade e responsabilização por parte das suas populações e agentes. Nem uma palavra, contudo, sobre a eventual ineficiência derivada da circunstância de as competências nesta matéria deixarem de ser reunidas num único organismo de âmbito nacional.

10. A mudança proposta não pode deixar de suscitar as maiores reservas a esta Entidade Reguladora. Na verdade, os mesmos argumentos quanto à proximidade dos serviços poderão ser esgrimidos em sentido contrário, isto é, defendendo a opção por um organismo central de âmbito nacional, que beneficie justamente do seu distanciamento para decidir com maior isenção. Por outro lado, esta alteração representa a perda de todo um histórico, experiência e um vasto conjunto de saberes acumulados sobre esta área tão específica quanto delicada. Com todo o respeito pela missão e pelo trabalho desenvolvido pelas CCDR, não são conhecidas estruturas técnicas que habilitem estas entidades a substituírem com vantagem o trabalho que neste particular contexto vem sendo feito pela administração central na área da comunicação social.

11. Esta transferência de competências preocupa também na medida em que propiciará situações de desigualdade de tratamento entre as diversas candidaturas aos incentivos e nas exigências quanto à sua execução. Tal é suscetível de ocorrer na medida em que a cada Região poderá corresponder uma visão diferente das suas competências e até das suas prioridades. A título de exemplo aponta-se a importante função de fiscalização, dado que a redação do artigo 33.º do anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social, deixa ao critério discricionário das CCDR a promoção das competentes ações de fiscalização³. Neste contexto, resulta ameaçado o princípio consagrado no n.º 4 do artigo 38.º da Constituição, por sua vez refletido no n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Imprensa e no artigo 13.º da Lei da Rádio, que visa garantir o apoio não discriminatório do Estado aos órgãos de comunicação social. Acresce que, em

³ «[...] [A]s CCDR poderão, sempre que o entendam, promover ações de fiscalização junto das entidades beneficiárias dos apoios [...]».

face da inexistência de CCDR nas Regiões Autónomas, o anteprojeto trata de forma vaga e ambígua o exercício dessas competências nessas unidades territoriais⁴.

12. Outra dificuldade encontrada no âmbito da emissão deste parecer prende-se com a circunstância de parte substancial das regras quanto à instrução dos procedimentos e à definição de critérios de aceitação e de graduação não integrarem os anteprojetos em avaliação, prevendo-se antes que venham a constar de regulamento próprio a aprovar por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas da comunicação social e do desenvolvimento regional. Esta opção de algum modo impede um juízo sobre a adequação do sistema aos comandos de ordem legal que impõem a objetividade dos critérios, bem como o respeito pelos princípios da não discriminação e da proporcionalidade. E suscita ainda outras dúvidas quanto à própria legalidade das normas que remetem o seu desenvolvimento para portaria, atendendo a que o n.º 1 do artigo 4.º da Lei de Imprensa e o artigo 13.º da Lei da Rádio preveem que a organização do sistema seja determinada **em lei própria**, e não em regulamento. Aliás, esta circunstância não pode deixar de invocar a problemática da constitucionalidade dos anteprojetos, considerando que esta intervenção legislativa, na medida em que se repercute na atividade dos órgãos de comunicação social – quer naqueles que não beneficiados, quer, indiretamente, naqueles que são afastados dos benefícios – incide sobre matéria de direitos, liberdades e garantias. Logo, questiona-se se esta matéria específica de incentivos não se enquadrará na alínea b) do artigo 165.º da Constituição, que determina a competência relativa da Assembleia da República relativamente à mesma.

13. Quanto aos apoios consagrados para os projetos *on line* e para o desenvolvimento digital, é de mencionar que com alguma dificuldade se distinguem nos anteprojetos medidas suscetíveis de enquadramento na invocada Agenda Digital Europeia, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro. Não só esta aproximação que se pretende entre a Agenda Digital Europeia e as medidas previstas no sistema de incentivos exigirá melhor fundamentação (as finalidades naquela traçadas não traduzem uma relação direta e muito menos necessária com a instituição de um regime de incentivos à comunicação social), como parece algo perigoso que o Estado, no que respeita à comunicação social, procure, de forma tão marcada, discriminar pela positiva os meios digitais em prejuízo dos meios mais tradicionais, porventura em violação do princípio da proporcionalidade. Entende a ERC que, nesta matéria, sem prejuízo da necessária atenção que o Estado deve dar à emergência dos novos *media* e do desenvolvimento

⁴ «As competências de instrução e decisão dos incentivos previstos no presente diploma são exercidos nas regiões Autónomas pelos organismos regionalmente competentes» [n.º 1 do artigo 44.º do anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social].

das plataformas digitais, deve, ao mesmo tempo, manter a adequada neutralidade de modo a não prejudicar os órgãos de comunicação social que, por opção própria ou por força das circunstâncias, mantêm o seu modelo tradicional de atividade.

14. Entre as alterações ora propostas regista-se a ausência do incentivo à edição de obras de comunicação social. Admite-se, contudo, que a mesma não significa a extinção desse incentivo, por não ser de afastar a hipótese da sua consagração futura em diploma autónomo.

15. No que concerne ao incentivo à leitura de publicações periódicas, e sem se questionar a bondade dos motivos subjacentes às propostas de alteração ao regime, certo é que, ao menos em parte, elas acabam por traduzir o prolongamento de um estado de coisas cuja eliminação, ou alteração noutra sentido, seria porventura de ponderar. De facto, se medidas como a redução das exigências relativas à tiragem média mínima por edição ou, em certos casos, o incremento consentido ao espaço ocupado por conteúdos publicitários [alínea e] do n.º 1 do artigo 4.º], tornarão decerto mais apelativa a candidatura a incentivos à leitura, verdade é também que tais medidas continuam a corresponder a outros tantos critérios de atribuição de incentivos que, no fundo, são gizados em função das características de uma dada publicação periódica, e não dos seus verdadeiros beneficiários – os leitores –, com todas as consequências que tal acarreta⁵.

II. Anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social

16. Aduzem-se de seguida, mais na especialidade, alguns comentários relativos ao anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social:

Conceitos

Artigo 3.º

A distinção que se faz entre órgãos de comunicação de âmbito regional e de âmbito local, no caso das publicações periódicas, não acompanha a tipologia prevista na Lei de Imprensa e, para efeitos do regime de incentivos do Estado, não decorre qualquer vantagem da sua utilização.

⁵ Cf. a propósito A Imprensa Local e Regional em Portugal, cit., pp. 132-133.

De igual modo, a tipificação de «órgãos de comunicação social digital», não tem cabimento na Lei de Imprensa, o que, como tal e com essa especificidade, inviabilizaria a sua classificação pela ERC se o futuro regulamento dos incentivos, porventura, fizesse essa exigência.

Condições gerais de elegibilidade

Artigo 6.º, n.º 1, alínea c)

A referência aos operadores de televisão licenciados para uma área de cobertura local, que não existem no atual panorama da comunicação social em Portugal, aparece perfeitamente deslocada e isolada, aparentando não se relacionar com qual outra norma do regime. Inclusive, não foram definidas condições específicas para estes operadores.

Condições específicas de elegibilidade para publicações periódicas e órgãos digitais

Artigo 7.º

A referência em epígrafe a «órgãos digitais» carece de maior rigor terminológico.

Artigo 7.º, n.º 1, alínea b)

Para além do requisito «constituir um meio de valorização da língua portuguesa e da cooperação entre países lusófonos» ser demasiado vago e impreciso, suscetível de causar divergências aquando da aferição da sua verificação, não nos parece que esse requisito possa ser considerado em alternativa ao requisito «âmbito regional ou local».

Condições específicas de elegibilidade para operadores de rádio

Artigo 8.º, n.º 2

A elegibilidade dos operadores de radiodifusão que difundam serviços de programas de âmbito local exclusivamente através da internet, como aqui previsto, contradiz as condições gerais de elegibilidade elencadas no artigo 6.º, cuja alínea b) do n.º 1 contempla apenas os operadores de radiodifusão sonora **licenciados**. Acresce a dificuldade ou impossibilidade de classificação dos serviços de programas difundidos através da internet em termos da sua área de cobertura, dada a evidente desadequação do artigo 7.º da Lei da Rádio a serviços dessa natureza.

Procedimento e Decisão

Artigos 10.º e 11.º

Sem prejuízo do que já no capítulo introdutório se afirmou de forma geral quanto à transferência de competências para as CCDR e quanto à regulamentação do Decreto-Lei através de portaria a aprovar posteriormente, há a acrescentar, de forma sumária, que, caso se persista na adoção de portaria, seria de toda a conveniência que se estabelecesse data limite para a sua publicação, criando condições para o planeamento das candidaturas e transmitindo alguma segurança jurídica aos interessados.

Por outro lado, na senda do que se expressou em 4 *supra*, chama-se a atenção de que os objetivos que devem formatar os critérios gerais a elaborar para efeitos de seleção e graduação das candidaturas aos incentivos, não podem perder de vista, **em primeiro lugar**, os objetivos que a Lei de Imprensa e a Lei da Rádio estipulam, como sejam a possibilidade de expressão e de confronto das diversas correntes de opinião, obedecendo aos princípios de publicidade, da objetividade, da não discriminação e da proporcionalidade.

Comissão de Acompanhamento

Artigo 13.º

Prevê o anteprojeto a criação de comissões de acompanhamento do regime de incentivos do Estado à comunicação social. Trata-se de uma ideia certamente retomada do Decreto-Lei n.º 7/2005 ainda em vigor, mas para que se prevê agora uma intervenção e uma composição significativamente alargadas. Questiona-se pois, e desde logo, a proporção da medida, tendo em conta que a intervenção destas comissões poderá perturbar a instrução dos processos de atribuição dos incentivos. Note-se, dando o exemplo da ERC, que esta entidade se veria na contingência de desdobrar a sua participação por cinco comissões⁶, tantas quantas as CCDR existentes, mais as duas previstas para as Regiões Autónomas. Tal situação representa para a ERC, e eventualmente para outras entidades, uma afetação de recursos impossível de ser satisfeita. Além do mais, e sobretudo, é no mínimo questionável que os desempenhos aqui previstos de algum modo se coadunem com a esfera de atribuições e competências próprias desta entidade reguladora ou de qualquer outra entidade independente.

⁶ Ao contrário do que sugere uma primeira leitura da redação do n.º 1 do artigo 13.º da proposta.

Chama-se a atenção para a referência errónea que é feita na alínea d) do n.º 3 deste artigo. Certamente a referência será ao n.º 1 do artigo 29.º do anteprojeto.

Incentivo ao emprego e à formação profissional

Artigos 15.º e 16.º

Aparentemente o incentivo ao emprego e à formação profissional, traduz-se, na prática, ao recurso a medidas já disponibilizadas no âmbito da atividade do IEFP, ou de outras a criar, mas não asseguradas, no âmbito da gestão dos programas operacionais regionais, da responsabilidade das CCRD.

Assim sendo, não se compreende a introdução deste incentivo, uma vez que não se trata verdadeiramente de uma medida a criar, nem se prever tão pouco qualquer medida de financiamento específica, como resulta do disposto no n.º 2 do artigo 29.º do anteprojeto.

Incentivo à modernização tecnológica

Artigos 17.º e 18.º

Nesta modalidade, o anteprojeto contempla apenas apoios aos meios de radiodifusão de âmbito local. Não se descortina se a limitação desse apoio às rádios locais corresponde efetivamente a uma opção legislativa, neste caso ficando por explicar a razão dessa opção (a qual discrimina a imprensa regional), ou se se tratará de mero lapso de redação.

Incentivo ao desenvolvimento digital

Artigo 20.º, n.º 1

Aparentemente, o incentivo previsto na 1.ª parte do n.º 1 deste artigo corresponde à majoração que se pretende aprovar no artigo 4.º-A do anteprojeto de regime de incentivo à leitura, aumentando-se a percentagem de comparticipação dos custos de expedição para 60%. Se assim for, o que não é claro, não se afigura curial que a mesma medida seja aprovada por duas vezes em diplomas diferentes.

Artigo 20.º, n.º 2, alínea b)

Contemplando-se aqui a redução em 50% do valor de assinaturas e venda de conteúdos digitais, entende-se que, para se apurar o valor dessa redução, deve ser previsto um valor de referência em relação ao qual se aplicará a redução, até porque estará em causa, eventualmente, a criação de novos produtos, dos quais não existirá histórico de preços.

Artigo 20.º, n.º 3

Carecerá de melhor explicitação a prevista «conversão total de conteúdos para o meio digital». Corresponderá ela, por exemplo, ao abandono da edição em papel e à passagem exclusiva à edição digital?

Artigo 20.º, n.º 5

Não é claro o alcance desta norma, aparentemente dotada de carácter meramente programático. O escopo do anteprojeto será o de dar execução a normas que determinam a criação de um regime de incentivos do Estado, não propriamente o de criar novas normas programáticas, para mais sem qualquer carácter vinculativo para o Estado.

Incentivo ao jornalismo de investigação

Artigos 21.º a 23.º

O anteprojeto introduz uma modalidade de incentivo com carácter inovador no historial do regime de incentivos do Estado à comunicação social. Sem dúvida que o conceito de jornalismo de investigação não é estranho ao dia a dia das redações, nem às universidades onde se ensina jornalismo. No entanto, no plano jurídico e para as finalidades do diploma, cremos que deveria merecer uma melhor densificação.

Sendo inovador, entende a ERC que a introdução deste incentivo mereceria também fundamentação, a qual é inexistente no preâmbulo do diploma. Isto porque a circunstância de o próprio Estado apoiar determinados trabalhos jornalísticos em concreto, e não apenas as empresas ou os órgãos de comunicação em abstrato, não será certamente um tema pacífico. No mínimo, justificará aprofundada reflexão. Se a houve, o anteprojeto não dá conta da mesma.

Não será este parecer a sede ideal para esse exercício de reflexão. Fica nota da surpresa do Conselho Regulador perante o incentivo que se pretende criar e bastas reservas à sua conceção, tendo em conta a obrigação de preservar a independência da comunicação social perante o poder político, a qual se firma como valor absoluto do nosso sistema democrático.

Por outro lado, numa conjuntura em que ainda recentemente se abordou a extinção de várias fundações ou entidades públicas, afigura-se temerário que o Governo se proponha criar uma

fundação ou cooperativa, através de dinheiros públicos, com a finalidade, parece que exclusiva, de atribuir este incentivo. Uma entidade que se propugna também de independente, sem contudo se garantir ou transmitir qualquer ideia quanto à forma como será garantida essa independência.

Do mesmo modo, e à semelhança da linha adotada ao longo de todo o anteprojeto, não há qualquer indicação quanto às verbas a despender com este incentivo.

Incentivo ao desenvolvimento de parcerias

Artigo 24.º

A possibilidade de órgãos de comunicação social sedeados no estrangeiro poderem beneficiar deste tipo de incentivo, através da sua participação em parcerias, não se compagina com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º do anteprojeto, já que apenas os proprietários ou editores de publicações periódicas classificadas como portuguesas reúnem os requisitos adequados. Remete-se para o disposto no artigo 12.º da Lei de Imprensa e para o papel do local da sede na classificação das publicações estrangeiras.

Artigo 25.º

O n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 7/2005, referente às parcerias estratégicas, prevê que estas possam assumir as formas de consórcio e de associação em participação. Trata-se de uma disposição importante, até para se determinar para quem o Estado faz a transferência do apoio e quem por ele se responsabiliza. Tal não acontece no regime em apreciação, o que se afigura como uma lacuna.

Incentivo à promoção da literacia para os media

Artigo 26.º

«Literacia mediática é a capacidade de aceder aos media, de compreender e avaliar de modo crítico os diferentes aspetos dos media e dos seus conteúdos e de criar comunicações em diversos contextos" (considerando 11 da Recomendação da Comissão Europeia de 20 de agosto de 2009).

Na verdade, as modalidades de apoio previstas neste incentivo não parecem caber, em rigor, no conceito de literacia para os media. A natureza dos apoios previstos não se afasta daqueles que se

encontram consignados no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 7/2005, e que foram agrupados sob a designação de «difusão do produto jornalístico»

Artigo 27.º

A propósito da majoração prevista no n.º 2, retomam-se as observações já expressas no comentário ao Incentivo ao emprego e à formação profissional, artigos 15.º e 16.º do anteprojeto, porquanto nos parece que as circunstâncias são semelhantes.

Já quanto ao n.º 3 deste artigo, a sua redação suscita algumas dúvidas, mormente na indefinição sobre as «demais situações» a que se refere, e também na fixação de um montante de 90% de comparticipação, que, constituindo já um limite máximo, no entanto logo parece ser ignorado, ao remeter-se essa fixação para futuro regulamento.

Disposições comuns

Financiamento

Artigo 29.º, n.º 5

Considera a ERC que, por princípio, o recurso a iniciativas de *crowdfunding* não deve ter lugar num sistema de incentivos estatais. Tão pouco se aceita que as características desse modo de financiamento se harmonizem com a forma de financiamento que é própria do Estado.

Fiscalização

Artigo 33.º

A fiscalização dos beneficiários dos apoios estatais é decisiva para manter a credibilidade do sistema, não devendo por essa razão deixar-se a sua efetivação à mercê da mera vontade discricionária da entidade a que é atribuída tal competência. Nestes termos, a competência de fiscalização deve ser perspectivada como uma obrigação e encargo e não como uma faculdade à disposição da entidade fiscalizadora.

Relatório final de execução

Artigo 34.º, n.º 4

Os termos em que se encontra prevista a responsabilidade do beneficiário em caso de inexecução do projeto pode conduzir, em algumas situações, à penalização do Estado, nomeadamente em situações em que o beneficiário se refugie no incumprimento da parte dos fornecedores de bens ou serviços.

Regiões Autónomas

Artigo 44.º

Sobre a indefinição dos organismos das Regiões Autónomas competentes para o tratamento da matéria relativa aos incentivos já se deixou nota em 11 *supra*, pelo que, no âmbito deste artigo resta alertar para a necessidade de, no seu n.º 2, corrigir-se a referência ao artigo 11.º, já que se terá pretendido indicar antes o artigo 13.º

III. Anteprojeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas

No domínio do incentivo à leitura há a registar ainda as seguintes observações:

Condições específicas de acesso para as publicações de informação especializada

Artigo 5.º n.º 6

Já a propósito dos incentivos diretos se tomou posição crítica quanto à transferência de competências para as CCDR. Na situação prevista nesta norma, estando também em causa o enquadramento de **publicações de âmbito nacional**, mais se acentua essa desadequação. Acresce, relativamente ao regime ainda vigente, a intervenção da comissão de acompanhamento no enquadramento deste tipo de publicações através da emissão de um parecer prévio, tornando o procedimento mais moroso e pesado, para além de não se vislumbrar o contributo que essa comissão possa acrescentar ao parecer dos serviços ou organismos da Administração Pública que se ocupem das áreas temáticas.

Esta norma exclui ainda do processo de enquadramento as publicações previstas no nos n.ºs 4 e 5. A menos que se trate de um lapso de redação, importará determinar qual a entidade então competente para o efeito apontado.

Artigo 5.º n.º 8

A redação ora proposta para o n.º 8 é idêntica ao do preceito correspondente em vigor.

Artigo 5.º n.º 9

Importaria determinar se é deliberada a exclusão do campo de aplicação do n.º 9 das publicações que tenham por objeto principal a promoção de igualdade de género, ou se tal exclusão assenta num lapso.

Instrução e decisão

Artigo 9.º

Neste domínio, sem tornar a replicar as várias objeções já colocadas sobre o papel das CCDR, reforça-se no entanto a dúvida expendida sobre a vantagem e a capacidade daqueles organismos regionais decidirem sobre o incentivo destinado a publicações de âmbito nacional. Tanto mais que, na lógica de se tratar de um incentivo aos leitores e não às empresas, e encontrando-se aqueles dispersos pelo país e estrangeiro, nula é a justificação de natureza geográfica que se encontre para defender um vínculo a determinada CCDR.

Constata-se igualmente que o anteprojeto é omissivo quanto às entidades competentes nas Regiões Autónomas.

Competência em matéria de contraordenações

Artigo 17.º

Sugere-se que se complete de forma mais explícita qual a CCDR competente, por exemplo, a CCDR para emitir o título de acesso.

Cobertura de encargos

Artigo 20.º

O artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, que cria a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP, bem como define a sua missão e atribuições, estabelece que «os pagamentos efetuados pela Agência, IP, relativos aos fundos nacionais ou europeus são, quando devidos, integralmente liquidados aos respetivos beneficiários ou aos seus representantes [...]». Ora, são os leitores os beneficiários deste incentivo e não as empresas, ao que acresce a circunstância de os pagamentos não serem feitos diretamente aos beneficiários mas sim aos CTT. Questiona-se pois como enquadrar esta situação com o disposto no artigo 22.º do citado Decreto-Lei n.º 140/2013, que impõe que os pagamentos sejam liquidados diretamente aos beneficiários ou aos seus representantes.

Independentemente do esclarecimento a prestar a esta interrogação, a redação do n.º 1 deste artigo é totalmente equívoca, uma vez que o pagamento nunca é feito aos beneficiários, como se pode aí ler, mas sim aos operadores postais, em regime de avença.

Questiona-se igualmente a que tipo de «certificação», e sua finalidade, se refere este artigo.

Majorações

Artigos 4.º-A, 4.º-B e 4.º-C

A alusão expressa a «beneficiário» na redação dos artigos 4.º-A e 4.º-B, e que manifestamente é dirigida às empresas e não aos assinantes, bem como a construção deste regime de majorações, em ligação estreita e dependente da atribuição de incentivos diretos, inquina a lógica inspiradora do sistema e consubstancia uma patente violação das regras *de minimis* do direito da União Europeia.

IV. Deliberação

Nestes termos, em face do exposto, o Conselho Regulador da ERC, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 25.º dos seus Estatutos, delibera aprovar o parecer que antecede, no que respeita ao anteprojeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime de incentivos do estado à comunicação social e ao anteprojeto de Decreto-Lei que procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, que aprova o regime do incentivo à leitura de publicações periódicas.

Lisboa, 1 de outubro de 2014

O Conselho Regulador,
Alberto Arons de Carvalho
Raquel Alexandra Castro
Rui Gomes