



Proposta de Regime Temporário de apoio à distribuição de imprensa escrita em territórios de baixa densidade

I. Introdução

Desde há vários anos que, nos territórios de baixa densidade, têm coincidido duas tendências de quebra sustentada: por um lado, do consumo de imprensa escrita, e por outro, da população residente nessas regiões. Essa conjugação resulta numa redução de vendas e num aumento do custo relativo (isto é, por unidade consumida), com a consequente diminuição da rentabilidade das atividades de distribuição e de venda de jornais em papel naqueles territórios.

Esta evolução tem motivado alegações, por parte do atual distribuidor monopolista de jornais, de que enfrenta dificuldades financeiras nas rotas de distribuição em territórios de baixa densidade, e de que se verificam alguns encerramentos de pontos de venda.

Por sua vez, empresas de comunicação social e operadores de pontos de venda têm manifestado preocupação com uma alegada pressão comercial do distribuidor monopolista no sentido de elevar os preços cobrados pelo serviço de distribuição, sem que seja possível aos primeiros aumentar, em igual medida, os “preços de capa” dos jornais vendidos “em banca”.

Essa pressão tem incluídos pré-anúncios do distribuidor de que se prepararia para encerrar seletivamente rotas de distribuição, com menor rentabilidade, em territórios de baixa densidade. Os autarcas, e vários atores nacionais e locais têm manifestado preocupação com esta possibilidade.

Embora tais tendências de quebra de população e consumo de jornais em papel se venham a sentir há muitos anos, só os XXIV e XXV Governos Constitucionais assumiram o propósito firme de encontrar uma solução que assegure a chegada atempada de jornais em papel aos territórios de baixa densidade.

O Governo, através do Plano de Ação para a Comunicação Social, aprovado em novembro de 2024 e em execução, assumiu que o combate aos “desertos noticiosos” - aqui na dimensão do consumo de imprensa nacional em territórios de baixa densidade - e a defesa dos valores da coesão territorial e intergeracional no acesso à imprensa livre, profissional e de qualidade justificam alguma intervenção pública, pelo menos de forma transitória.

O Governo entende que o consumo por meio digital de imprensa é uma tendência crescente, mas não pode, pelo menos nesta fase, ser a resposta única para os residentes naqueles territórios de baixa densidade, em especial para os idosos e outros grupos mais vulneráveis, com dificuldades no acesso e consumo por meios digitais.

Qualquer intervenção pública nestes mercados da distribuição e venda de jornais em papel deve ter em conta: (i) a natureza de monopólio natural ou *de facto* da atividade de



distribuição de jornais em Portugal continental; (ii) o facto de o monopolista operar simultaneamente rotas pouco (ou nada) rentáveis nos territórios de baixa densidade, e rotas mais rentáveis nas áreas metropolitanas e mesmo em outras zonas do litoral, cujos resultados operacionais poderão ou tenderão a compensar; (iii) a assimetria e limitação de informação sobre os custos, proveitos e resultados operacionais da atividade de distribuição, gerando elevada dependência informativa face ao monopolista, cujo interesse natural é maximizar os seus proveitos; e (iv) as oportunidades e necessidade de criação de incentivos à melhoria da eficiência das operações de distribuição física e venda de jornais em papel.

As informações entretanto partilhadas, voluntariamente, pela atual distribuidora, com o Governo, suscitam fundadas dúvidas quanto ao montante, ou sequer a existência, de prejuízo operacional no conjunto das rotas de distribuição no momento presente, mesmo após a imputação de custos indiretos.

Esta incerteza sobre o montante, ou a própria existência de um resultado operacional negativo na atividade de distribuição, recomendam maior prudência no desenho de instrumentos públicos e no dimensionamento de um eventual apoio com recursos públicos, assegurando que qualquer intervenção é proporcionada e beneficia de informação cada vez mais transparente, completa e fiável.

Por outro lado, qualquer solução de apoio público deve ter como contrapartida a assunção de obrigações de distribuição regular e atempada em todo o território nacional e não-discriminação entre órgãos de comunicação social.

Qualquer apoio a uma atividade que tende a ser exercida em monopólio deve garantir livre concorrência à entrada, através de concurso público, desejavelmente dividido em mais de um lote.

Acresce que, a erosão de rentabilidade não se circunscreve à atividade da distribuição em sentido estrito: atinge também os pontos de venda, onde os desafios de sustentabilidade tenderão a agravar-se.

Todo este quadro aconselha uma intervenção pública com marcada natureza transitória, de eventual remediação preventiva, e que sinalize a importância de se preservar a continuidade do serviço, em especial nos territórios mais expostos a falhas de mercado.

Perante as dúvidas sobre a existência ou valor do prejuízo operacional no setor da distribuição de jornais em papel no território continental, o modelo de intervenção agora proposto visa:

- (i) Assegurar a continuidade da atividade, transmitindo previsibilidade e tranquilidade a todos os intervenientes, enquanto sinal de coesão territorial e intergeracional;
- (ii) Garantir que os apoios públicos se possam repercutir ao longo da cadeia de produção, poupando consumidores, pontos de venda e órgãos de comunicação social a agravamentos nos preços cobrados pelas distribuidoras, podendo



mesmo fomentar a sua redução. Importa assinalar que o problema e solução aqui abordados se circunscrevem à distribuição de jornais em papel, de âmbito nacional, no território de Portugal Continental.

Com efeito, a distribuição de jornais para as Regiões Autónomas já é apoiada por um outro regime, previsto no Decreto-Lei n.º 43/2006, de 24 de fevereiro, na sua redação atual. Nos termos desse regime, são aproximados os preços de venda ao público de publicações entre o continente e as Regiões Autónomas, através do suporte, pelo Estado, dos encargos totais correspondentes à expedição, por via aérea e marítima, de livros, revistas e jornais de natureza pedagógica, técnica, científica, literária, recreativa e informativa, de e para as Regiões Autónomas.

Por outro lado, a distribuição, por correio, de imprensa regional e local, é apoiada através do mecanismo do porte pago, que os XXIV e XXV Governo duplicaram, de 40% para 80% do custo suportado pelos órgãos de comunicação social.

O presente documento apresenta sinteticamente o modelo de apoio público à distribuição e pontos de venda, com vista à pronúncia das principais entidades até 23 de março, com o objetivo de o concurso público do Pilar I e o acordo-quadro do Pilar II poderem ser lançados e assinados, respetivamente, no mês de abril.

Na preparação desta proposta, foi conduzido um processo de auscultação alargado, com mais de quarenta reuniões envolvendo a distribuidora monopolista, grupos de comunicação social, autarquias, diretores de informação, representantes de jornalistas, diferentes tipos de distribuidores a operar no território nacional e ibérico e a Autoridade da Concorrência. Foram analisados múltiplos cenários alternativos, calibrando estimativas de custos, viabilidade logística e impacto territorial. Mantendo-se o espírito e ambição global previstos na medida 20 do Plano de Ação para a Comunicação Social, introduziram-se ajustes nas especificações, alocação e sistema de incentivos tendo em conta a informação recolhida no processo de consultas, em estrita defesa do interesse público e dos contribuintes.

II. Modelo Proposto

O modelo proposto assenta em dois pilares complementares: (I) o apoio à atividade de distribuição em todo o território e (II) o apoio aos pontos de venda em territórios de baixa densidade.

Considerando a escassez e assimetria de informação disponível, optou-se por uma solução temporária, com futura reavaliação, bem como alguma partilha de responsabilidades, com as empresas cujos jornais são distribuídos no caso do primeiro pilar, e com os municípios, no caso do apoio aos pontos de venda, de modo a assegurar o alinhamento de interesses entre as partes.

A dotação orçamental disponível para os 3 anos deste programa é de cerca de 1,15 milhões de euros anuais, repartidos em cerca de 2/3 do montante para o Pilar I, e 1/3 para o Pilar II. Tal



como previsto no PACS, este modelo agora proposto representa um esforço global financeiro do Estado de cerca de 3,5 milhões de euros no conjunto do triénio.

A. Pilar I - Apoio à Distribuição

Dado que a atividade de distribuição é atualmente exercida em monopólio por um único operador, a defesa do interesse público e da integridade do mercado implica um modelo concorrencial, aberto e transparente de atribuição do apoio à distribuição, através de concurso público internacional, com divisão em lotes, promoção da diversidade de operadores, obrigações de reporte informativo, de não-discriminação entre órgãos de comunicação social e incentivo à repercussão do apoio público na formação dos preços cobrados pelo distribuidor.

O concurso público com publicidade internacional para este apoio à distribuição diária de publicações periódicas para venda em banca no território de Portugal continental será dividido em dois lotes, com a seguinte abrangência territorial:

- i. Lote 1: NUTS II – Norte (PT11), Centro (PT19)
- ii. Lote 2: NUTS II – Oeste e Vale do Tejo (PT1D). Grande Lisboa (PT1A); Península de Setúbal (PT1B); Alentejo (PT1C); Algarve (PT15).

Para fomentar a concorrência, e em linha com o Código de Contratos Públicos e boas práticas, privilegia-se a adjudicação de cada lote a diferentes concorrentes, salvo se tal implicar que a entidade adjudicante tenha de pagar um preço superior em mais de 10% face ao preço proposto pelo concorrente que já tenha obtido um lote.

Ficarão asseguradas as seguintes condições-chave:

- **Preço-base:**

O preço base expectável para o Concurso público (do Pilar I) é de cerca de 2,8 milhões de euros ao longo dos 36 meses de contrato, ou seja, um valor médio anual de cerca de 900 mil euros por ano. Estes montantes são repartidos entre os Lote 1 e 2, considerando a distribuição relativa do número de municípios e, por isso, de rotas de distribuição e respetivos custos, no território de cada um - superior no Lote 1 face ao Lote 2.

Reconhece-se que a atividade de distribuição nos concelhos de baixa densidade tende a gerar uma rentabilidade inferior, uma vez que os custos por unidade vendida serem relativamente mais elevados. Tem-se em conta que uma posição monopolista tentará repercutir esses custos superiores nos produtores e/ou consumidores de jornais, ou mesmo reduzir as rotas de distribuição não rentáveis *per si*.



A subvenção pública proposta visa contribuir para compensar o sobrecusto unitário da distribuição nas rotas de baixa densidade, sabendo que a maior rentabilidade nos territórios de alta densidade populacional compensará grande parte dos sobrecustos.

Assim, os dois Lotes foram desenhados para incluírem, em ambos, territórios de diferente densidade populacional, com regiões do litoral e suas áreas metropolitanas. Assim, combina-se compensação interterritorial, com a subvenção do Estado para compensar parte dos sobrecustos associados à distribuição em territórios de baixa densidade.

Com base na informação disponível à data, que é reconhecidamente incompleta, foi calculada uma estimativa de acréscimo de custo para cada um dos 105 concelhos reconhecidos como de baixa densidade para efeitos de distribuição de imprensa escrita, dos quais 62 estão no Lote 1 e 43 no Lote 2. Esta estimativa assumiu o pressuposto, que é também obrigação contratual, de a distribuição chegar a todos e cada um desses concelhos de baixa densidade.

É deixada a liberdade à distribuidora adjudicatária para definir as rotas e os pontos de venda concretos, preservando incentivos à eficiência e transparência, protegendo consumidores e agentes económicos em relação comercial com o distribuidor monopolista e assegurando a continuidade do serviço de distribuição em todo o país.

Combinando um incentivo à eficiência na distribuição com a partilha de responsabilidades com as empresas de imprensa escrita, o preço anual tem uma evolução decrescente ao longo dos 3 anos, prevendo-se a possibilidade de dispensar parte da redução do apoio público caso o distribuidor demonstre ter repercutido montante equivalente numa redução dos preços cobrados aos órgãos de comunicação social (OCS).

Exemplo:

Se o preço da adjudicação num dado lote for:

No 1.º ano: 500.000€;

No 2.º ano, $500.000€ - 12,5\% = 437.500€$. Mas, se o distribuidor diminuir os preços aos OCS em metade da redução do apoio público ($-12,5\%/2 = -6,25\%$), então o distribuidor seria compensado por esse desconto, recebendo nesse 2.º ano um apoio de $500.000€ - 12,5\% = 468.750€$;

No 3.º ano, o apoio seria entre 375.000 € ($500.000 € - 25,0\%$) e 437.500€ ($= 500.000€ - 12,5\%$), caso o distribuidor repercutisse nos OCS metade da redução (62.500€, equivalentes aos 12,5%, que seriam metade dos 25%).



Para reforço de transparência e correção da assimetria de informação, o distribuidor fica contratualmente obrigado a informar o adjudicante da evolução dos preços fixados ou acordados com os OCS e pontos de venda ao longo da vida do contrato.

Este contrato e os mecanismos acima descritos não prejudicam os poderes e as eventuais determinações da Autoridade da Concorrência relativamente à relação comercial entre o distribuidor e os OCS e pontos de venda, incluindo em matérias de formação e evolução dos preços.

- **Critério de Adjudicação:**

A adjudicação será efetuada de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, na modalidade multifator.

Serão considerados os seguintes fatores de avaliação:

Preço;

Número total de postos de venda ao público no país, incluindo especificamente nos territórios de baixa densidade populacional.

- **Prazo contratual:**

36 meses.

- **Frota afeta à execução do contrato:**

Exigir-se-á ao concorrente que assegure afetação de uma frota adequada ao cumprimento do contrato, sem prejuízo do recurso a meios de outras entidades, desde que tal disponibilidade esteja efetivamente garantida, nomeadamente através de declaração pela qual estas se comprometam, incondicionalmente, a realizar determinadas prestações objeto do contrato a celebrar.

- **Adesão mínima de OCS:** O concorrente deve apresentar manifestações formais de interesse de OCS que representem, no mínimo, 1/3 da circulação nacional de imprensa escrita em papel.

- **Cobertura territorial mínima garantida**

O adjudicatário deverá assegurar a distribuição em, pelo menos, um posto de venda de publicações periódicas em cada um dos concelhos do território continental, e garantir a distribuição em todos os pontos de venda apoiados no âmbito do Pilar II.

- **Níveis de serviço**

O adjudicatário deve garantir que as publicações periódicas se encontram disponíveis para venda ao público, nos vários pontos do país, até às 10h do próprio dia de publicação.



- **Requisitos de transparência e reporte regular**
O adjudicatário deve enviar mensalmente ao contraente público informação completa e detalhada sobre vendas, devoluções, sobras e pontos de venda, evolução das principais rubricas de custo, bem como disponibilizar todos os elementos necessários à fiscalização técnica e financeira do cumprimento do contrato.
- **Obrigação de transportar e disponibilizar publicações periódicas em condições não discriminatórias** (“*Obligation to carry*”)
O adjudicatário fica vinculado a um dever de distribuição não discriminatória, garantindo que transporta e disponibiliza nos pontos de venda todas as publicações periódicas elegíveis – independentemente da sua linha editorial, tiragem, periodicidade ou volume de vendas esperado.

Com este modelo, assegura-se que todos os intervenientes têm incentivos alinhados, promovendo responsabilidade partilhada e evitando a criação de dependências estruturais ou permanentes do Estado no financiamento da distribuição de publicações periódicas.

B. Pilar II - Apoio aos pontos de venda

Paralelamente, importa considerar a segunda vertente essencial desta estratégia: o reforço da sustentabilidade dos próprios pontos de venda localizados em territórios de baixa densidade. Estes estabelecimentos são peças indispensáveis para garantir que o esforço de distribuição se traduz, efetivamente, no acesso da população à imprensa em papel. É neste contexto que se enquadra o Pilar II, orientado a apoiar diretamente estes pontos de venda e fortalecer a sua capacidade de continuar a servir as comunidades locais.

Propõe-se a celebração, entre a PTMediaLab e cada município de baixa densidade populacional – entendido como tendo população inferior a 10 mil habitantes – de um acordo para apoio ao funcionamento de pontos de venda de jornais nos respetivos territórios.

Os termos do Acordo serão previamente discutidos com a ANMP, e assegura-se igualdade de tratamento entre os municípios de baixa densidade abrangidos, com a diferenciação em dois grupos de municípios que, considerando o respetivo número de habitantes, beneficiarão de apoios de valor distinto em atenção às diferentes pressões sobre sustentabilidade da atividade de venda de jornais:

- a) Nos municípios com menos de 5.000 habitantes, o apoio do Estado seria de €3.000/ano por município (equivalentes a €250 por mês), valor este que cada município poderá complementar até mais 30% de apoio.



- b) Nos municípios com entre 10.000 e 5.000 habitantes, o apoio do Estado seria de até €2.500 anuais por município, podendo este valor ser complementado pelo município em até mais 30%.

Os acordos entre Estado e Municípios terão duração de 3 anos, devendo o mesmo horizonte ser adotado nos acordos entre municípios e pontos de venda.

Considerando o número de municípios em cada um dos grupos, estima-se uma despesa anual do Estado de 215 mil euros com o apoio a pontos de venda, o que totaliza um gasto estatal global de cerca de 650 mil no triénio.

Caberá à Câmara Municipal do município aderente ao Acordo:

- a) Optar entre concentrar o apoio concedido ao abrigo da parceria em um ponto de venda, ou dividi-lo por mais do que um;
- b) Determinar se suplementa o apoio do Estado com um apoio municipal, dentro das margens acima indicadas;
- c) Decidir a localização e contratualizar com o(s) operador(es) de ponto(s) de venda apoiado(s), respeitando critérios e procedimentos objetivos, transparentes e de interesse público. O município deve, designadamente, fundamentar publicamente a escolha e, no processo de decisão, ter em conta a distância ao ponto de venda mais próximo, o volume de vendas de publicações periódicas nos últimos três anos, a colaboração no reporte de dados de vendas e as condições de funcionamento como horário e exposição adequada das publicações periódicas.
- d) Fica obrigada a um reporte anual à PT Medialab sobre os pontos de venda apoiados, bem como os montantes de apoio atribuídos.