

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

OS INCENTIVOS À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL E
PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O *INCENTIVO*
FISCAL À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E O *INCENTIVO À*
PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL ATRAVÉS DO
FUNDO DE APOIO AO TURISMO E AO CINEMA

LUÍS CARLOS FREITAS DE OLIVEIRA

OUTUBRO DE 2019

MESTRADO EM
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

OS INCENTIVOS À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL E
PORTUGAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O *INCENTIVO*
FISCAL À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E O *INCENTIVO À*
PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL ATRAVÉS DO
FUNDO DE APOIO AO TURISMO E AO CINEMA

LUÍS CARLOS FREITAS DE OLIVEIRA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR RAFAEL MARQUES

OUTUBRO DE 2019

Resumo: O presente trabalho consiste numa análise comparativa entre as duas políticas públicas de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual em Portugal, o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, que vigorou durante 2017, e o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, que vigora desde 2018. Num primeiro momento, compara-se a estrutura regulatória de ambos os incentivos para determinar se o mais recente mecanismo de incentivo é mais competitivo que o anterior mecanismo de incentivo fiscal. Na sequência desta análise qualitativa, a segunda parte da nossa análise comparativa servirá para verificar a hipótese que o estabelecimento de um mecanismo teoricamente mais competitivo teria como consequência de facto um impacto fiscal e económico mais positivo.

Palavras-chave: incentivo; incentivo fiscal; reembolso de despesas; cinema; audiovisual;

Abstract: The present work consists of a comparative analysis between the two incentive public policies for cinematographic and audiovisual production in Portugal, the Tax Incentive for Film Production, active during 2017, and the Cinematographic and Audiovisual Production Incentive through the Tourism and Cinema Support Fund., into force since 2018. At first, the regulatory structure of both incentives is compared to determine whether the latest incentive mechanism is more competitive than the previous mechanism. Following this qualitative analysis, the second part of our comparative analysis will serve to verify the hypothesis that the establishment of a theoretically more competitive mechanism would consequently have a more positive fiscal and economic impact.

Keywords: incentive; tax incentive; cash rebate; cinema; audiovisual;

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS	iii
ÍNDICE DE TABELAS	iv
1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DE LITERATURA	3
2.1 Características económicas da indústria cinematográfica e audiovisual	3
2.2 O apoio público ao cinema e ao audiovisual: distinguindo os sistemas clássicos de apoio dos sistemas de incentivo	6
2.3 O enquadramento do apoio público ao cinema e ao audiovisual na União Europeia	7
2.4 Os sistemas de apoio de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual	11
3. METODOLOGIA, DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS	14
3.1 Metodologia da análise e estabelecimento das hipóteses de investigação	14
3.2 Análise Comparativa dos Incentivos em Portugal	16
3.2.1 O Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica	16
3.2.2 O Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema	18
3.3 Impacto Fiscal e Impacto Económico	25
3.3.1 Impacto Direto	25
4 - CONCLUSÃO E CONTRIBUTOS PARA A INVESTIGAÇÃO FUTURA	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31
ANEXOS	34

LISTA DE ABREVIATURAS

- EEA – Espaço Económico Europeu
- EUA – Estados Unidos da América
- FATC – Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema
- ICA – Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P.
- IED – Impacto Económico Direto
- INE – Instituto Nacional de Estatística, I.P.
- IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- TUE – Tratado da União Europeia
- UE – União Europeia
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- VOD – *Video on Demand*

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Obras Cinematográficas de Longa-Metragem de Ficção produzidas por produtoras nacionais entre 2013 e 2017	31
Tabela 2 - Empresas em Atividade - CAE 59110 - Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão.....	31
Tabela 3 – Esquematização das principais características do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema.....	32
Tabela 4 – Comparação do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, no que respeita ao nº de projetos, Nº de projetos com efeito de incentivo, total de despesa em Portugal, IED, montante de incentivo atribuído e IED em relação ao incentivo atribuído.....	33
Tabela 5 – Impacto Fiscal direto do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo através do FATC.....	33

1. INTRODUÇÃO

O setor da produção cinematográfica e audiovisual na Europa é caracterizado por um conjunto de falhas estruturais de mercado que, conjugadas com o valor cultural e artístico das obras cinematográficas e das obras audiovisuais de qualidade, têm fundamentado políticas públicas de apoio ao setor. Especialmente a partir do pós-guerra, generalizaram-se na Europa políticas públicas de apoio que enfatizaram os aspetos culturais e nacionais das obras. No entanto, desde o início do presente século, e em regra de forma paralela com programas de subvenção baseados em critérios predominantemente artístico-culturais, têm-se generalizado políticas públicas de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual que enfatizam as virtudes económicas desta atividade.

Em Portugal, a primeira política de incentivo deste género, o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, entrou em vigor em 2017, tendo como objetivo geral «(...) reforçar sustentadamente e numa perspetiva de longo prazo a competitividade de Portugal enquanto local de produção cinematográfica». (Decreto-Lei n.º 22/2017, de 22 de fevereiro) No entanto, em junho de 2018, com o «(...) objetivo de substituir este regime de incentivo fiscal por um mecanismo mais favorável.» (Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro), entrou em vigor um segundo modelo de incentivo, o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, com o objetivo de afirmar-se como um modelo mais competitivo.

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise comparativa entre estes dois mecanismos de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual, o que será realizado em dois diferentes aspetos. Em primeiro lugar, na secção 3.2 e segundo uma metodologia qualitativa, analisaremos os regulamentos de cada incentivo tendo como referência a sua competitividade do ponto de vista dos produtores estrangeiros e o seu acesso do ponto de vista

dos produtores nacionais, com vista à verificação da hipótese deste segundo incentivo ser mais competitivo que aquele que substituiu. Em segundo lugar, na secção 3.3, segundo uma metodologia quantitativa e realizando uma análise que interessa principalmente do ponto de vista do Estado que implementa a política pública, procuraremos estimar o impacto económico e fiscal direto de ambos os mecanismos de incentivo. Aqui, procura-se verificar a hipótese se o estabelecimento de um mecanismo teoricamente mais competitivo teria como consequência de facto um impacto fiscal e económico direto mais positivo. Esta análise é antecedida, na secção 2, por uma revisão de literatura relativamente extensa pelo facto de o setor cinematográfico e audiovisual ser um setor económico com alguma especificidade, por haver em Português uma bibliografia muito limitada relativa ao tema das políticas públicas económicas e/ou culturais dirigidas ao setor, e por a relativa novidade destas políticas públicas de incentivo implicar alguma clarificação conceptual prévia. Quanto à análise do impacto económico e fiscal dos incentivos, tomamos especialmente em consideração o estudo de Olsberg & Barnes (2014) que consiste num estudo comparativo dos mecanismos de incentivo na Europa encomendado pelo Observatório Europeu do Audiovisual, e que, no que respeita aos impactos económico e fiscal dos incentivos, realiza uma meta-análise de vários estudos nacionais. Este método confirmou algumas dificuldades em comparar estes impactos a partir de estimativas realizadas nos diferentes estudos com diferentes metodologias, mas permitiu-nos daí retirar uma metodologia aplicável aos dois incentivos portugueses e estabelecer uma comparação. A base desta metodologia é uma amostra de 20 projetos que beneficiaram das duas políticas de incentivo, em 2017 e 2018. Esta amostra é exaustiva e foi disponibilizada para o presente trabalho pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P., o organismo competente para assegurar os procedimentos relativos à instrução dos processos dos dois mecanismos de incentivo em análise.

Um constrangimento genérico do presente trabalho é analisar duas políticas públicas num período em que não foi possível a sua estabilização. O Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica teve em pleno vigor apenas de 22 de fevereiro até ao final de 2017, quando o Orçamento do Estado de 2018 incluiu uma autorização legislativa para revogar este incentivo e substituí-lo por um outro no âmbito do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema. Esta substituição efetivou-se com a publicação do Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho, que se encontra atualmente em vigor. Ou seja, quer a amostra relativa a 2017 do Incentivo Fiscal (3 projetos) quer a amostra relativa a 2018 do Incentivo através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (17 projetos) refere-se a políticas públicas ainda não plenamente estabilizadas. No entanto, como precedeu a ambas as políticas uma auscultação ao setor, é possível presumir que os agentes estiveram desde o início conscientes da sua existência e das suas principais características. Já a análise dos resultados permite concluir que há evidência que sustenta a hipótese do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema ser mais vantajoso que o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, quer do ponto de vista da sua competitividade para os produtores como do ponto de vista do seu impacto fiscal e económico para o Estado, pelo que a sua substituição terá sido uma decisão acertada de política pública.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Características económicas da indústria cinematográfica e audiovisual

Provavelmente a característica económica mais saliente da indústria cinematográfica e audiovisual à escala global é a sua enorme tendência para a concentração. Este facto pode ser explicado pelo facto de o cinema exhibir rendimentos crescentes à escala, elevados custos fixos e custos irrecuperáveis, e economias de gama significativas. (Murschetz, Teichmann, & Karmasin, 2018) (Vogel, 2014)

Ou seja, este fenómeno de concentração explica-se, segundo a teoria económica, pelo facto dos custos da produção se reduzirem significativamente com o aumento de volume de produção, com a integração da produção de vários filmes e dos vários estádios de produção na mesma empresa, e com o estabelecimento de redes de interligação como os conglomerados económicos. Tal significa economias de escala, economias de gama e economias de interligação que distorcem a competição e implicam perdas de bem-estar para o público, o que consubstancia uma falha de mercado. (Chisholm, Fernández-Blanco, Ravid, & Walls, 2015) (Murschetz, Teichmann, & Karmasin, 2018) (McKenzie, 2010) Adicionalmente, contribui para esta concentração o facto dos produtos finais desta indústria, nomeadamente os filmes e as séries audiovisuais de alta qualidade, possuírem uma natureza intrinsecamente prototípica, o que implica um elevado grau de risco na sua produção (De Vany, 2004) (Vogel, 2014), e o facto do gosto do consumidor nas indústrias criativas ser de difícil previsibilidade (Hesmondhalgh & Pratt, 2005). Este fenómeno de concentração é paradigmático na produção do chamado *studio system* proveniente dos Estados Unidos da América. E se já há algumas décadas os grandes Estúdios possuíam grandes economias de escala, com uma produção muito frequente, e de gama, com a integração de várias fases de produção e ainda do marketing e da distribuição, nos últimos anos tem-se observado a integração destes estúdios em gigantescos conglomerados económicos de *media* que faturam dezenas de milhares de milhões de dólares por ano, numa tendência também observável noutros países com mercados internos consideráveis. (Lee & Jin, 2017)

Embora estas características sejam comuns a toda indústria, existem diferenças económicas fundamentais entre a produção típica do *studio system* norte americano e a produção independente tipicamente europeia. De tal forma que Bloore (2009) defende a tese que não é possível reduzir a cadeia de valor da indústria cinematográfica e audiovisual dos Estúdios e a cadeia de valor de produção independente a um único modelo, pois a produção

independente envolve uma estrutura complexa de fornecedores, intermediários ou trabalhadores independentes que adicionam valor económico e artístico nas diferentes fases de produção. Assim, é possível propor uma definição de *produção independente* como a produção cinematográfica e audiovisual que não beneficia de economias de escala, de gama, ou de integração significativas. Note-se que o conceito de produção independente é um conceito fundamental no contexto do apoio público ao cinema e ao audiovisual na Europa e a sua definição legal é diferente daquela proposta acima, embora não contraditória. Por exemplo, na legislação portuguesa, a Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, define produção independente como a produção cuja titularidade dos direitos da obra produzida pertence a um produtor que é independente dos operadores de televisão, e cuja obra é produzida com autonomia criativa e liberdade na forma de desenvolvimento, nomeadamente no que respeita à escolha dos estúdios, atores, meios e distribuição. (artigo 2.º, alínea i)

Ora, se a indústria cinematográfica e audiovisual possui esta tendência para a concentração, como podemos explicar o facto de haver uma produção independente significativa, particularmente na Europa, onde o Observatório Europeu do Audiovisual estima que sejam produzidas anualmente cerca de 960 obras de ficção para TV e 1800 filmes? (Blázquez, Cappello, Fontaine, Talavera Mila, & Valais, 2019) Em boa medida, tal acontece pelo facto das obras cinematográficas e audiovisuais poderem ser consideradas *bens de mérito* no sentido que a sua provisão e uso beneficiam a sociedade, causando externalidades positivas. (Musgrave, 2008) Notoriamente, a *Convenção sobre a proteção e a promoção da diversidade e das expressões culturais* da UNESCO, de 2005, consagra a diversidade cultural e linguística como o que pode ser considerado uma externalidade positiva que justifica o estatuto de bens de mérito às obras de produção independente, estabelecendo o direito dos estados soberanamente «adoptar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais no respectivo território» tais como, entre outras, «medidas destinadas a fornecer às indústrias

culturais nacionais independentes e às actividades do sector informal um acesso efectivo aos meios de produção, divulgação e distribuição de actividades, bens e serviços culturais». (artigo 6.º, n.º 2, alínea c) Assim, a produção cinematográfica e audiovisual europeia distingue-se de uma produção industrial por estas duas características que se reforçam uma à outra: primeiro, a diversidade cultural e linguística da Europa e, segundo, o sistema de apoio público ao cinema e ao audiovisual europeu, que funciona predominantemente a nível nacional, e que tem como fundamento a preservação da diversidade cultural e linguística na Europa.

2.2 O apoio público ao cinema e ao audiovisual: distinguindo os sistemas clássicos de apoio dos sistemas de incentivo

Se procurarmos uma primeira distinção de modo a conceptualizar as políticas públicas com o fim de promover e desenvolver a produção cinematográfica e audiovisual num determinado território, poderemos encontrá-la na distinção entre os sistemas *clássicos* ou *tradicionais* de apoio e os sistemas de *incentivo*. (Talavera Mila, Fontaine, & Kanzler, 2016)

Por sistemas clássicos, entende-se os modelos de apoio que começaram por surgir na Alemanha, Itália, Espanha e França nos anos 30 e 40 do século passado e que posteriormente se alargaram a toda a Europa, incluindo, de uma forma organizada, a Portugal em 1971 com a criação do Instituto Português de Cinema. Estes sistemas clássicos de apoio, tipicamente de âmbito nacional, têm o objetivo fundamental de promover e desenvolver a produção cinematográfica e/ou audiovisual *local*, assumindo uma motivação predominantemente *cultural* na medida que o cinema é aqui visto como um meio fundamental de preservar de criação e preservação de uma identidade cultural e linguística nacional. (Talavera Mila, Fontaine, & Kanzler, 2016) Assim, as condições normais para aceder ao apoio público clássico no cinema baseiam-se na nacionalidade dos autores (normalmente o realizador, o argumentista, o compositor da banda sonora e o diretor de fotografia), dos produtores, dos atores ou de outras posições-chave na produção, na língua da obra, ou em outros aspetos que podem colocar a obra

em relação com o património cultural da nação cujo Estado suporta a produção. Este tipo de política pública pode ser considerada bem-sucedida se as produções que sustenta atingem bons resultados de bilheteira ou se têm sucesso no circuito internacional de festivais e junto da crítica especializada. (Castendyk, 2018)

Já os sistemas de *incentivo* têm como fim essencial garantir que a produção cinematográfica e audiovisual ocorre no país que financia o apoio. Aplica-se tanto a produtores estrangeiros, que são atraídos a produzir ou a pós-produzir num determinado território, como aos produtores nacionais que, por sua vez, são desincentivados a procurar outros territórios para as suas produções. Têm assim objetivos predominantemente *económicos*. No entanto, o seu objetivo não será tanto desenvolver uma indústria cinematográfica e audiovisual nacional, como assegurar que a produção cinematográfica e audiovisual industrial e transnacional produz conteúdos no seu território, desenvolvendo deste modo a infraestrutura de produção nacional, as suas equipas, e promovendo o seu território do ponto de vista turístico. Os Incentivos são assim sistemas de apoio que fogem à lógica da afirmação da identidade cultural e linguística, baseando-se antes na territorialização das despesas e do impacto económico das produções. (Castendyk, 2018) É sobre este último tipo de políticas públicas de apoio à produção cinematográfica e audiovisual que incidirá este trabalho, nomeadamente na análise comparativa dos dois instrumentos legislativos e financeiros criados em Portugal neste âmbito: o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, criado em março de 2017, e o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, que veio revogar o anterior sistema e que vigora desde junho de 2018.

2.3 O enquadramento do apoio público ao cinema e ao audiovisual na União Europeia

Na medida que as políticas públicas de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual se baseiam na territorialização do impacto económico da produção, no caso europeu

estas políticas encontram-se, à partida, em contradição com o conceito de *Mercado Único* enquanto competência exclusiva da União Europeia. Daí que seja fundamental perceber as condições legais do apoio público ao cinema e ao audiovisual na União.

Os apoios públicos ao cinema e ao audiovisual são muito comuns na União Europeia, de tal modo que o Observatório Europeu do Audiovisual estima que entre 2010 e 2014 o volume total destes apoios ascendeu, em média, a 2.12 mil milhões de euros, dos quais 42,6 % dedicados à produção cinematográfica e 19,8 % à produção audiovisual. (Talavera Mila, Fontaine, & Kanzler, 2016) Perante a proibição geral de apoios públicos na União Europeia prevista no Artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, este volume de apoio público para a produção cinematográfica e audiovisual é justificada no âmbito das exceções à regra previstas no n.º 2 e no n.º 3 do mesmo artigo pois é reconhecida nesta área a existência de uma falha de mercado relacionada com a fragmentação linguística e cultural da Europa, fragmentação esta que decorre de uma diversidade cultural e linguística que é protegida pelos Tratados Europeus e, tal como já vimos, pela Convenção de 2005 da UNESCO. O sistema estabelecido para avaliar se os programas de apoio público ao cinema e ao audiovisual estabelecidos pelos Estados Membros respeitam as regras da União Europeia no que respeita a ajudas de Estado funciona como um sistema de supervisão *ex ante*, baseado na obrigação da notificação da Comissão Europeia pelos Estados Membros dos seus programas de apoio. (Ferri, 2018)

Num esforço de clarificação, as regras para as ajudas de Estado no setor audiovisual foram coligidas pela Comissão Europeia, juntamente com a sua interpretação das mesmas, na *Comunicação da Comissão relativa aos auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais*, de 15 de novembro de 2013. É útil para o nosso propósito analisar este documento. A *Comunicação da Comissão* começa por elaborar um quadro conceptual e empírico de modo a dar sentido às políticas públicas de apoio ao cinema e ao audiovisual na União. Desta elaboração, destacamos os seguintes pontos:

- As obras audiovisuais são simultaneamente bens económicos, que oferecem possibilidades importantes em termos de criação de riqueza e de emprego, e bens culturais, que refletem e moldam as nossas sociedades;
- O mercado audiovisual europeu é fragmentado em mercados nacionais ou regionais, o que é patente no facto das licenças de difusão televisiva ou dos mercados de distribuição cinematográfica serem organizados a nível nacional. A diversidade linguística e cultural da Europa é normalmente tida como a base desta fragmentação;
- Existe uma falha de mercado na medida que a fragmentação do mercado impede o estabelecimento de uma indústria cinematográfica e audiovisual europeia com rentabilidade capaz de acomodar o elevado risco associado à produção de obras deste tipo.

É assim justificada a inserção do setor cinematográfico e audiovisual no âmbito da *exceção cultural* à proibição dos auxílios estatais que falseiem a concorrência dentro do mercado único europeu, prevista artigo 107.º, n.º1, do TFUE. A exceção está consagrada no artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE, e desta, em articulação com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE, resulta que a definição do estatuto cultural das atividades económicas é, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros. Assim, os Estados-Membros deverão dispor de mecanismos de verificação pertinente e eficaz em vigor, o que pode ser conseguido através da existência de um processo de seleção cultural, para determinar quais as obras audiovisuais que devem beneficiar de auxílios, ou através da aplicação de um *teste cultural* a respeitar por todas as obras audiovisuais como condição para beneficiarem do auxílio. O processo de seleção é o mecanismo de verificação característico dos auxílios concedidos sob a forma de subvenções diretas, os sistemas clássicos de apoio, e o perfil cultural é o mecanismo de verificação característico dos auxílios concedidos em proporção das

despesas de produção realizadas num determinado território, ou seja, os incentivos. (Comissão Europeia, 2013) (Ferri, 2018)

A Comissão (2013) reconhece que os auxílios concedidos com base na territorialização do impacto económico, os incentivos, têm sido utilizados pelos Estados-Membros com o principal objetivo de atrair para os seus territórios produções de grande visibilidade, em concorrência global com outros locais e infraestruturas nos Estados Unidos, no Canadá, na Nova Zelândia ou na Austrália. De acordo com esta *Comunicação* os participantes nas consultas públicas que a precederam reconheceram que estas produções de grande visibilidade são necessárias para manter um elevado nível de qualidade das infraestruturas audiovisuais, para contribuir para a utilização de instalações, equipamento e pessoal dos estúdios cinematográficos de alto nível, e para promover a transferência de tecnologias, de saber-fazer e de competências especializadas. A utilização parcial de instalações por produções estrangeiras contribuiria igualmente para dispor de capacidades para realizar produções europeias de elevada qualidade e grande visibilidade. No que se refere aos eventuais efeitos sobre o setor audiovisual europeu ao nível nacional, entende a Comissão (2013) que as produções estrangeiras podem ter um impacto duradouro, na medida em que, regra geral, utilizam amplamente as infraestruturas, atores e técnicos locais. Globalmente, esta situação poderá ter, assim, um efeito positivo sobre o setor cinematográfico e audiovisual. A Comissão (2013) observa igualmente que muitos dos filmes que são considerados grandes projetos de países terceiros são de facto coproduções que envolvem também produtores europeus. Por conseguinte, estas subvenções podem igualmente contribuir para a promoção das obras audiovisuais europeias e para apoiar instalações destinadas às produções nacionais.

Em suma, a Comissão (2013) conclui que os auxílios com base na territorialização do impacto económico podem, em princípio, ser compatíveis com o artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE enquanto auxílios à promoção da cultura nas mesmas condições que os auxílios à

produção europeia que se baseiam na preservação da diversidade cultural e linguística. Não obstante, tendo em conta que os auxílios às grandes produções internacionais podem ser muito elevados, a Comissão (2013) compromete-se neste documento a acompanhar a evolução deste tipo de auxílios, por forma a garantir que a concorrência ocorre, essencialmente, com base na qualidade e no preço dos serviços prestados em cada país, e não com base no auxílio estatal.

2.4 Os sistemas de apoio de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual

2.4.1 O conceito de Incentivo

No âmbito da produção cinematográfica e audiovisual, entende-se por *Incentivo* o mecanismo de financiamento de tipo automático que tem como base de cálculo o montante de despesas de produção elegíveis efetuadas num determinado território. Tal significa que o conceito de Incentivo no contexto da produção cinematográfica e audiovisual é diferente do conceito de incentivo fiscal em sentido lato. Ou seja, o financiamento a que corresponde o Incentivo à produção pode estar estruturado como um incentivo fiscal, pagável de alguma forma em sede da liquidação de algum imposto, mas também pode ser pagável através de um Fundo estabelecido para o efeito completamente paralelo à estrutura fiscal da jurisdição do território em questão.

Dois conceitos fundamentais para navegar neste tipo de apoios à produção cinematográfica e audiovisual são os conceitos de *limite de incentivo (cap, em inglês)*, e de *elegibilidade*. O limite de incentivo refere-se ao limite de incentivo que um determinado sistema se propõe atribuir anualmente. O termo também é utilizado para referir o montante máximo de incentivo por projeto. A função deste limite poderá ser a de restringir o Incentivo de acordo com a disponibilidade orçamental do Estado ou de acordo com a capacidade instalada de produção num determinado território. (Olsberg & Barnes, 2014) Já o termo elegibilidade pode aplicar-se ao tipo de despesas de produção que são consideradas elegíveis por oposição ao tipo de despesas de produção que não são consideradas elegíveis, permitindo ao promotor do

Incentivo encorajar os gastos em determinadas tipologias de despesa. Pode, por exemplo, determinar como elegíveis as despesas com *remunerações da equipa técnica e artística*, em detrimento de despesas com, por exemplo, *passagens aéreas*. Com maiores consequências, o termo elegibilidade aplica-se também ao tipo de obra que pode recorrer a este género de apoio. Quanto à sua primeira janela de distribuição, por exemplo, podem ser elegíveis as obras cinematográficas, destinadas à estreia comercial em sala, por oposição às obras audiovisuais, destinadas à difusão em televisão. Quanto ao seu conteúdo, podem ser elegíveis obras de ficção por oposição a programas de entretenimento.

2.4.2 A importância crescente dos Incentivos no contexto da produção cinematográfica e audiovisual na Europa

Os Incentivos têm assumido uma crescente importância na produção cinematográfica e audiovisual europeia. Surgiram na década de 1970 nos estados regionais alemães de Berlim e da Baviera, apenas com vista às produções nacionais, e começaram a ser dirigidos para a atração de produções internacionais a partir dos anos 1990 no caso da Irlanda, do Canadá, do Reino Unido e da Austrália. Em 1998 dois grupos de pressão norte americanos estimavam que 4 mil milhões de dólares de produção dos EUA havia sido desviada para os países enunciados acima, o que levou a que a generalidade dos estados norte americanos instaurasse sistemas de Incentivo nos anos 2000. (Castendyk, 2018)

Também na Europa, o fenómeno de atração de produção fez com que em 2014 já 16 países tivessem um sistema deste tipo em funcionamento, contra os 4 que o possuíam em 2004 (Irlanda, Reino Unido, Luxemburgo e Hungria). Entre 2014 e 2019 o número de países membros da União Europeia com Incentivos deste tipo disponíveis cresceu de 16 para 23 países, sendo que alguns países como o Reino Unido e a França possuem vários Incentivos à produção ativos em paralelo. Os 23 países da União Europeia com Incentivos disponíveis são a Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Croácia, Espanha, Estónia, Eslovénia, Finlândia, França,

Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, República Checa, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido e Roménia. (Entertainment Partners, 2019) Outros países europeus com Incentivos Fiscais disponíveis são a Geórgia, Islândia, Macedónia, Noruega, Sérvia e a Ucrânia. (Entertainment Partners, 2019)

2.4.3 Os diferentes tipos de sistema de Incentivo

Segundo Olsberg & Barnes (2014), existem três diferentes tipos de sistema de Incentivo. Refere-se normalmente estes três tipos de mecanismos pelo seu termo em inglês:

- ***Tax Shelter***

Estes sistemas são concebidos para atrair o investimento em produção por grandes contribuintes, sendo que uma parte deste investimento é depois dedutível sobre o imposto devido por quem o realiza. Normalmente este sistema admite a possibilidade deste investimento na produção poder vir a gerar lucros para o investidor aquando a exploração comercial da obra.

- ***Tax Credit***

O crédito fiscal centra-se sobre o conceito de despesa e não sobre o conceito de investimento, correspondendo à dedução, sobre o montante apurado de imposto devido pela empresa produtora, de uma parte das despesas elegíveis de produção efetuadas pela mesma. Quando o montante apurado de imposto é menor que o crédito fiscal decorrente das despesas de produção elegíveis, alguns países preveem a possibilidade de reembolso do remanescente pela autoridade fiscal.

- ***Rebate***

Trata-se de um sistema de reembolso sobre uma parte do montante apurado de despesas elegíveis de produção. A principal diferença em relação ao sistema de crédito fiscal é que o reembolso normalmente presume a existência de um Fundo com disponibilidade financeira para

pagar o Incentivo ao produtor logo que a despesa elegível se encontre auditada, não sendo necessário esperar pelo momento de liquidação do imposto.

Centrando-nos nos países da União Europeia, e tomando em consideração, em cada país, o tipo de Incentivo Fiscal de âmbito nacional que está disponível ou, no caso de um país possuir vários tipos de Incentivo, aquele que possui um limite de despesas superior, chegamos à conclusão de que o tipo de Incentivo Fiscal mais usado na União Europeia é o reembolso de despesas (*Rebate*). O *Rebate* é a principal oferta de Incentivo Fiscal em 16 dos 23 países em apreço, sendo que o *Tax Credit* é-o em 4 países (Chipre, Itália, Irlanda e Reino Unido), e o *Tax Shelter* em 3 (Bélgica, Hungria e Lituânia). (Entertainment Partners, 2019)

A atual preferência pelo *Rebate* e pelo *Tax Credit* pode ser relacionada com a maior simplicidade, transparência e previsibilidade deste tipo de mecanismos, na medida que, ao contrário do *Tax Shelter*, não exigem a criação de veículos financeiros ou a necessidade de intermediários ou consultores fiscais e financeiros especializados, e permitem aos Estados controlarem a elegibilidade das despesas de produção. Já a preferência pelo *Rebate* em relação ao *Tax Credit* poderá estar relacionada com a maior competitividade do *Rebate* em termos de tesouraria do projeto. Adicionalmente, a estabilidade orçamental do Fundo que financia o *Rebate* pode também constituir-se como um fator de atração de produções estrangeiras. (Olsberg & Barnes, 2014)

3. METODOLOGIA, DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS

3.1 Metodologia da análise e estabelecimento das hipóteses de investigação

Em junho de 2018, com o objetivo de substituir o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica por um mecanismo mais competitivo, entrou em vigor um segundo modelo de incentivo, o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema.

Em primeiro lugar, na parte 3.2 deste trabalho, o objetivo é realizar uma análise qualitativa entre as características do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, de modo a verificar a hipótese colocada pelo legislador como a fundamentação para a revogação e substituição do Incentivo Fiscal pelo Incentivo através do FATC, ou seja, que *o Incentivo através do FATC é mais competitivo que o mecanismo anterior de Incentivo Fiscal*. Para tal analisaremos os dois diplomas que regulamentam ambos os mecanismos de incentivo, comparando as suas características mais determinantes. Estas características são aquelas que comumente são destacadas nos estudos comparativos entre mecanismos de incentivo internacionais tal como o estudo de Olsberg & Barnes (2014).

Na sequência desta análise qualitativa, a segunda parte da nossa análise comparativa, a parte 3.3 do presente trabalho, servirá para verificar a hipótese que presumivelmente terá motivado o legislador a revogar e substituir o Incentivo Fiscal pelo Incentivo através do FATC, ou seja, *que o estabelecimento de um mecanismo teoricamente mais competitivo teria como consequência de facto um impacto fiscal e económico mais positivo*.

Esta segunda parte da análise será uma análise de tipo quantitativo, em que utilizaremos uma base de dados exaustiva, disponibilizada pelo ICA, que contempla a totalidade dos projetos que requereram a admissão ao benefício de ambos os sistemas de incentivo em 2017 e 2018. Neste ponto, será primeiro determinada a adicionalidade de cada projeto, ou seja, estabeleceremos um juízo sobre se cada projeto foi atraído para Portugal ou se a sua produção ocorreria neste território independentemente do sistema de incentivo. A partir do estabelecimento deste juízo, projeto a projeto, será possível determinar o impacto económico direto de cada mecanismo de incentivo. De seguida, analisando os orçamentos previsionais de cada projeto, e segundo o impacto fiscal esperado de cada rubrica orçamental, estimaremos o impacto fiscal direto do incentivo.

3.2 Análise Comparativa dos Incentivos em Portugal

3.2.1 O Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica

O Decreto-Lei n.º 22/2017, de 22 de fevereiro, criou a primeira política pública em Portugal de Incentivo Fiscal à produção cinematográfica, através de um aditamento ao Estatuto dos Benefícios Fiscais que criou um incentivo na forma de crédito fiscal.

De acordo com o preâmbulo da Portaria que regulamentou este Incentivo (Portaria n.º 89-A/2017, de 19 de abril), a finalidade deste crédito fiscal estava bem assente na dupla natureza cultural e económica da produção cinematográfica. A finalidade era promover a criação e a produção cinematográfica como atividade cultural, e reforçar numa perspetiva de longo prazo a competitividade de Portugal enquanto local de produção cinematográfica, o que se refletia nos seguintes objetivos:

- O impacto económico local;
- A valorização do território e da cultura nacionais, em termos de turismo e de imagem do país;
- A oferta de mais oportunidades de viabilização de projetos à criação cinematográfica nacional e de mais oportunidades de trabalho e de colaboração internacional às empresas produtoras e às empresas que prestam serviços de produção e pós-produção cinematográfica. (Portaria n.º 89-A/2017, de 19 de abril)

No que respeita aos requisitos aplicáveis às empresas beneficiárias, este Incentivo exibiu um requisito que restringia bastante o seu acesso: a alínea e) do artigo 3.º do Regulamento previa que apenas as empresas que tivessem produzido ou coproduzido uma longa-metragem de ficção com estreia comercial em sala nos 48 meses anteriores poderiam requerer o Incentivo. Ora, trata-se de um requisito que, de acordo com os dados apresentado na Tabela 1 poderia ser cumprido por um conjunto de entidades nacionais na ordem das dezenas, quando, por outro

lado, a Tabela 2 mostra que, em 2017, existiam 1848 empresas na área da produção cinematográfica e audiovisual.

Quanto aos requisitos aplicáveis aos projetos, destaca-se o facto de apenas serem elegíveis as obras destinadas à exploração em salas de cinema, excluindo assim as obras audiovisuais destinadas à difusão televisiva ou através de plataformas eletrónicas de *VOD*.

Por outro lado, este Incentivo exigia um limiar mínimo de despesas elegíveis de 1.000.000,00 € por obra cinematográfica. Adicionalmente, a despesa elegível em Portugal deveria corresponder a uma percentagem mínima do custo de produção da obra, sendo que esta percentagem mínima poderia ser, por exemplo, de 50% para as produções nacionais ou de 10% para obras de iniciativa estrangeira com custo de produção superior a 20.000.000,00 €.

Para assegurar que o Incentivo apenas seria atribuído a projetos já avançados no processo de estruturação financeira, era requisito também a confirmação que, à data do requerimento, o projeto garantia, pelo menos, 70% do financiamento confirmado.

Já para garantir que o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica cumpria o princípio de efeito de incentivo previsto no artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão, o diploma que regulamentava esta política pública exigia que a rodagem ou animação principal apenas poderia ter lugar após o início da instrução do pedido de apoio.

No que respeita ao conteúdo cultural dos projetos, o artigo 5.º do Regulamento Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica definia como critério mínimo de elegibilidade dos projetos a obtenção de 14 pontos nas secções A1, B e C do teste cultural (Anexo II da Portaria n.º 89-A, de 19 de abril), num total de 35 pontos. A taxa geral de incentivo neste apoio era de 20%, sendo majorada para 24% no caso de produções nacionais e coproduções e para 25% quando a língua da obra é o Português ou língua crioula de base portuguesa. A majoração com base nos pontos atribuídos no teste cultural correspondia a um ponto percentual por cada 2 pontos que o projeto obtivesse neste teste além do limiar mínimo de 14 pontos, até o limite de 25%. Numa perspetiva

de alinhamento com o Plano Nacional de Coesão Nacional e as Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência, a taxa majorada de 25% era sempre aplicável às despesas elegíveis feitas em territórios de baixa densidade ou com a prestação de trabalho por pessoas com deficiência.

Decorrente da legislação europeia aplicável, o artigo 8º do Regulamento do Incentivo estabelecia que o montante máximo de despesa elegível considerado para efeitos do cálculo do montante de incentivo era o correspondente a 80% do custo de produção da obra, o que significava um limite ao incentivo à territorialização de despesas em Portugal de 80% do custo de produção da obra. Igualmente em linha com os regulamentos ao nível da UE, o limite de apoio público era estabelecido em 50% do custo global da obra, ou 80% no caso de *obra difícil ou de baixo orçamento*.

No que respeita ao pagamento, o Incentivo Fiscal consistia na dedução à coleta do IRC de uma percentagem, correspondente à taxa de incentivo, das despesas com a produção de obras cinematográficas de longa-metragem. Assim, a particularidade do regime residia na natureza reembolsável do crédito de imposto, na parte que excedia a coleta apurada pelo sujeito passivo, o que significava que este incentivo poderia beneficiar todas as empresas cinematográficas, independentemente de apurarem ou não coleta no ano em que realizavam as despesas. O reconhecimento do direito ao incentivo competia ao ICA, que, previamente à realização das despesas elegíveis por parte dos sujeitos passivos, emitia uma decisão de reconhecimento provisório da elegibilidade, passível de revisão ao longo do processo, a qual permitia estimar o montante de crédito a apurar, uma vez concluído o projeto nas condições previstas.

3.2.2 O Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema

Em junho de 2018, 16 meses após a entrada em vigor do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, o Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho, veio revogar aquele sistema de

incentivo e substituí-lo pelo Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, um sistema de reembolso de despesas de produção (*cash rebate*). Este sistema assenta no Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, representado pelo Turismo de Portugal, I.P., com capital de 30 milhões de euros, dividido em três linhas de apoio, uma das quais o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual, e que pode ser reforçado até aos 50 milhões de euros. (Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho)

O preâmbulo da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro, que regulamenta este novo sistema de incentivo, refere que o objetivo da alteração de modelo de apoio foi instituir um mecanismo de atração mais favorável, ou seja, mais competitivo, de produções internacionais para Portugal.

Analisemos então como este Incentivo se compara com o Incentivo Fiscal entretanto revogado em termos da sua competitividade do ponto de vista do produtor.

3.2.2.1 As entidades beneficiárias

No que respeita ao acesso ao Incentivo, este novo modelo de tipo *cash rebate* não tem qualquer requisito baseado no *curriculum* da entidade requerente, resumindo-se a exigir desta que tenha por objeto social a atividade de produção de filmes ou a atividade de serviços técnicos de pós-produção.

Assim, no que respeita a esta característica, pode considerar-se que o novo Incentivo é mais atrativo do ponto de vista de um produtor estrangeiro, na medida que a oferta de entidades que podem executar o serviço de produção da obra em Portugal é muito maior. Tal como referido no ponto 3.2.1 *supra*, esta alteração significa que o universo de entidades nacionais que podem prestar o serviço de produção executiva para o produtor estrangeiro, e constituir-se como requerentes ao benefício do incentivo, passa da ordem das dezenas para 2163 em 2018, conforme a Tabela 2.

De facto, esta alteração teve grandes consequências na medida que a análise sobre as obras produzidas em 2018 pelas produtoras requerentes deste Incentivo no portal “ICATECA”¹, permite concluir que dos 17 projetos que beneficiaram de incentivo em 2018, 10 projetos foram promovidos por produtoras com *curriculum* nos termos do modelo anterior de incentivo fiscal, e 7 projetos foram promovidos por entidades sem este *curriculum*. No entanto, estes 7 projetos representaram uma despesa estimada em Portugal no montante de 17.521.775,24 €, o que compara como a despesa de 9.135.876,43 € realizada pelos restantes 10 projetos.

3.2.2.2 Tipo de obra

Quanto ao tipo de obra, a mais recente forma de incentivo não restringe o seu âmbito às longas-metragens destinadas a estreia comercial em sala de cinema, mas o artigo 6.º do seu Regulamento abrange adicionalmente, quanto ao formato, a série, e quanto às janelas de distribuição, a edição em DVD/BluRay, a difusão em serviços de televisão e a exploração através de plataformas de VOD.

A ficção, o documentário e a animação mantêm-se, por relação ao Incentivo Fiscal, os grandes grupos temáticos a que as obras devem pertencer.

Os 17 projetos que beneficiaram de Incentivo em 2018 dividem-se em 14 longas metragens de ficção admissíveis antes desta alteração, uma longa metragem de documentário igualmente admissível e duas séries audiovisuais de ficção que não seriam admissíveis com as regras do anterior incentivo fiscal. Estes dois projetos não admissíveis representaram uma despesa estimada em Portugal no montante de 2.307.142,86 €.

3.2.2.3 Mínimo de despesa elegível

O mínimo de despesa elegível efetuada em Portugal necessária para o benefício do Incentivo é uma das mudanças mais salientes entre as duas formas de Incentivo analisadas. No que respeita às obras cinematográficas de ficção e animação, o mínimo de despesa em Portugal

¹ Acessível através do endereço <http://icateca.ica-ip.pt/>;

passou de 1.000.000,00 € para 500.000,00 €. Já para as obras cinematográficas de documentário, o mínimo de despesa foi alterado para um quarto, de 1.000.000,00 € para 250.000,00 €. As obras audiovisuais, agora admissíveis ao benefício do Incentivo, têm os mesmos limiares mínimos de despesa elegível das obras cinematográficas, conforme sejam obras de ficção, animação ou documentário. As obras em que a atividade em Portugal se restringe a serviços de pós-produção, ou seja, obras em que as atividades de produção em Portugal não incluem filmagens dependem da realização de 250.000,00 € de despesa elegível. (Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho)

Realizando mais uma vez o exercício hipotético de determinar quantas das obras que beneficiaram de incentivo em 2018, beneficiariam igualmente caso as regras do apoio anterior estivessem em vigor, verificamos que 10 projetos apresentaram um orçamento previsto de despesas elegíveis de montante superior a 1.000.000,00 €, o que significa que os restantes 7 projetos não seriam admissíveis ao benefício do incentivo se vigorassem as regras anteriores, representando estes 7 uma despesa em Portugal prevista de 4.340.736,43 € num total de 26.657.651,67 €.

3.2.2.4 Teste Cultural e os critérios de admissão

Outros aspetos em que o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema revela alterações significativas em relação ao Incentivo Fiscal são o teste cultural e os critérios de admissão ao benefício do incentivo. De facto, o teste cultural do mais recente incentivo (anexo II da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro), mantém a estrutura do teste cultural do Incentivo Fiscal, dividindo-se em três secções, A, B e C, que ponderam, respetivamente, o conteúdo e promoção cultural dos projetos, a cooperação criativa e a promoção dos recursos locais.

Na secção A, que se subdivide em “A1 – Conteúdo e natureza cultural” e “A2 – Promoção cultural e do património, excelência artística e diversidade”, notamos que, embora a

secção A1 do Incentivo através do FATC tenha mantido a generalidade dos critérios de avaliação do Incentivo Fiscal, o total de pontos atribuíveis nesta subsecção cresce de 10 para 12. Uma tendência que é particularmente saliente na subsecção A2, na medida que o aditamento no teste cultural do Incentivo através do FATC de um critério promocional relativo aos mercados de distribuição da obra, valorizado até 8 pontos, significa que o total de pontos que podem ser aqui contabilizados é 18, o que compara com o máximo de 10 pontos atribuíveis no teste cultural do Incentivo Fiscal. Em suma, a secção A do Teste Cultural do Incentivo através do FATC valoriza os projetos até 30 pontos, contra 20 pontos da mesma secção no caso do Incentivo Fiscal.

Na secção B é possível observar a mesma tendência. A secção B1, para as mesmas posições no âmbito duma produção cinematográfica e audiovisual (realizador, produtor, chefes de departamento e atores), atribui até 15 pontos, no caso destas posições serem ocupadas por nacionais ou residentes da UE/EEA, quando a secção B do Incentivo Fiscal atribuía até 10 pontos. A secção B2 mantém-se inalterada entre as duas grelhas de avaliação, contabiliza até 5 pontos, o que também se verifica para as subsecções C1 e C2, relativa à promoção dos recursos locais, e que são valorizadas em ambos os testes com 5 pontos cada.

Em suma, verificamos que o teste cultural do Incentivo através do FATC valoriza os projetos numa escala de 0 a 60 pontos, enquanto o teste do anterior Incentivo Fiscal valorizava os projetos numa escala de 0 a 45 pontos. Ora, como referido no ponto 2.1 *supra*, o artigo 5.º do Regulamento do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica definia como critério mínimo de elegibilidade dos projetos a obtenção de 14 pontos nas secções A1, B e C do teste cultural, num total de 35 pontos. Já o artigo 7.º do Regulamento do Incentivo através do FATC define como critério mínimo de elegibilidade a obtenção de 15 pontos para projetos em que o requerente tem o estatuto de produtor ou coprodutor do projeto, 10 pontos quando o requerente

tem o estatuto de produtor executivo, e 8 pontos quando presta apenas serviços que não incluem filmagens em Portugal.

Ou seja, também no que respeita ao Teste Cultural e aos critérios de admissão ao benefício do Incentivo, o Incentivo através do FATC representa um sistema bastante mais competitivo no sentido de aumentar a procura internacional de serviços de produção em Portugal. Para o exemplo de uma longa metragem de ficção de produção estrangeira, o critério de admissibilidade ao Incentivo passou, *grosso modo*, de 14 pontos em 35 para 10 pontos em 60.

3.2.2.5 Mínimo de Distribuição

O Incentivo através do FATC possui um requisito que não estava previsto no Regulamento do Incentivo Fiscal e que se prende com um mínimo de territórios de distribuição que a obra deve respeitar. Ou seja, uma obra para ser admitida ao benefício do Incentivo através do FATC deve ser distribuída em pelo menos três territórios (ou pelo menos um, no caso deste possuir uma população superior a 45 milhões de habitantes), desde que em pelo menos um destes territórios o português não seja a língua oficial ou nacional.

Trata-se de um requisito que afeta as produções nacionais, as produções provenientes de outros países de língua portuguesa e as produções provenientes de países com uma população inferior a 45 milhões de habitantes, pelo que não afeta a atratividade do Incentivo no que respeita à produção proveniente dos maiores centros mundiais de produção cinematográfica e audiovisual, excepto o Brasil.

3.2.2.6 Pagamento

Para além das diferenças analisadas anteriormente, que têm efeitos principalmente no que toca aos critérios de admissibilidade ao benefício do Incentivo, o outro aspeto em que os dois Incentivos diferem substancialmente é forma de pagamento. Esta diferença é o que define uma forma de incentivo como um Incentivo Fiscal - neste caso o pagamento é efetuado com

base na dedução à coleta do IRC da percentagem correspondente à taxa de incentivo das despesas com a produção - e a outra como um sistema de reembolso de uma percentagem do montante apurado de despesas elegíveis de produção. No entanto, como as empresas dedicadas à produção cinematográfica e audiovisual em Portugal não apuram matéria coletável suficiente para deduzir o montante de incentivo, e a Autoridade Tributária reembolsava o crédito de imposto na parte que excedia a coleta apurada pelo sujeito passivo, o sistema de Incentivo Fiscal funcionava, na prática, como um sistema de reembolso de despesas.

Assim, a grande diferença prende-se com o período temporal em que é realizado este pagamento. No caso do Incentivo Fiscal, o produtor requerente tinha de esperar pelo ano $n+1$, em que o ano n é o ano em que fechou as contas do projeto, para, no âmbito da declaração de IRC referente ao ano n , solicitar o reembolso do crédito de imposto na parte que excedia a coleta apurada. (artigo 19.º da Portaria n.º 89-A/2017)

Já no caso do Incentivo através do FATC, está previsto o adiantamento de até 85% do montante previsto de Incentivo durante o período de produção da obra, sendo que um mínimo de 15% é pagável com a conclusão do projeto. (artigo 17.º da Portaria n.º 490/2018) Naturalmente, o facto que permite este adiantamento é a existência de um Fundo que, à partida, tem capacidade financeira para realizar os pagamentos.

Esta diferença pode ser crucial para a atratividade do Incentivo para as produções internacionais. Dos casos observados, referentes a 2017 e 2018, todas as produções estrangeiras que requereram o Incentivo fizeram-no com recurso a um produtor executivo nacional, e não através do estabelecimento de uma sucursal ou de uma sociedade de propósito único. No entanto, mesmo neste caso, os custos de financiamento do montante de Incentivo no que respeita à gestão de tesouraria vai caber ao produtor estrangeiro, que tem de adiantar ao produtor executivo nacional o montante necessário à execução do projeto. Ora, no caso do Incentivo Fiscal, o produtor estrangeiro tem de adiantar o montante total de Incentivo e esperar pelo ano

seguinte ao da produção para o produtor executivo devolver o reembolso da Autoridade Tributária. Já no caso do Incentivo através do FATC, o Fundo adianta antes do início da produção 20% do montante previsto do incentivo ao produtor executivo local, e durante a fase de produção até 65% do montante. Assim, mesmo que o produtor estrangeiro assuma a disponibilidade destes 65% no início da produção, poderá esperar a sua devolução num prazo médio de 2 a 3 meses, com custos de financiamento naturalmente inferiores ao caso em que esperaria pelo ano civil seguinte. Ou seja, no Incentivo através do FATC apenas 15% do montante de Incentivo é reembolsado ao produtor estrangeiro em condições comparáveis às do reembolso do Incentivo Fiscal.

3.3 Impacto Fiscal e Impacto Económico

3.3.1 Impacto Direto

Adicionalmente e complementarmente ao impacto comparado das duas formas de incentivo na competitividade de Portugal enquanto local de produção cinematográfica e audiovisual, interessa determinar o impacto fiscal e económico de ambos os sistemas de incentivo.

Segundo o estudo de Olsberg & Barnes (2014), que se centrou na análise dos vários relatórios de avaliação publicados na Europa por entidades gestoras deste tipo de incentivos, uma forma comummente utilizada para calcular o Impacto Económico Direto dos incentivos é determinar a despesa atraída pelo incentivo para o correspondente território. Já o impacto fiscal corresponderá à aplicação de uma taxa média fiscal ao valor calculado do IED do incentivo. Trata-se de uma perspetiva conservadora para calcular o impacto fiscal, na medida que apenas tem em linha de conta o impacto direto e não estima o possível efeito dos impactos indiretos e induzidos.

Assim, a partir da análise dos projetos que beneficiaram dos incentivos em 2017 e 2018, iremos determinar o seu IED somando, em primeiro lugar, o montante de despesa prevista ou

efetuada no território nacional dos projetos em que se verificou o *efeito de incentivo*. Os projetos em que se verificou o efeito de incentivo correspondem aos projetos que, de outra forma, não se teriam realizado em Portugal, e a sua análise permite-nos avaliar a *adicionalidade* destas políticas públicas. Para o efeito, consideramos que as obras que, de qualquer forma, se teriam realizado em Portugal são as que foi atribuída uma subvenção através dos programas clássicos de apoio à produção do ICA em momento anterior ao incentivo, desde que essa subvenção não ultrapasse o montante do incentivo. Serve este critério para reconhecer o efeito de incentivo na atração de projetos provenientes de países que têm um programa bilateral de apoio à coprodução com Portugal, nomeadamente a França e o Brasil, e que, adicionalmente ao incentivo, procurarão o benefício deste programa cujos montantes de apoio são significativamente menores. No caso dos projetos que não se verificou o efeito de incentivo, o IED do incentivo corresponde exatamente ao montante de incentivo atribuído, dado que corresponde a um aumento de despesa que a este deve ser imputado. Assumimos, neste caso, uma *adicionalidade parcial*.

É então possível determinar que o IED do Incentivo Fiscal, referente ao ano de 2017, em que este vigorou, foi de 1.612.216,12 €, o que, considerando o montante total de Incentivo Fiscal atribuído (824.471,52 €) equivale a dizer que por cada euro de incentivo, o Incentivo Fiscal gerou 1,96 € de IED.

Já no que respeita ao Incentivo através do FATC, e restringindo-nos ao ano de 2018, verificamos que o seu IED foi de 19.356.933,72 € para um montante de incentivo atribuído de 7.332.689,29 €. Assim, o IED do Incentivo através do FATC foi em 2018 de 2,64 €, o que corresponde a um aumento de 36% em relação ao Incentivo Fiscal.

Estes dados estão esquematizados na Tabela 4.

Então, de modo a calcular o impacto fiscal direto de ambos os Incentivos, resta-nos estimar uma taxa fiscal aplicável à especificidade deste tipo de atividade económica. Para esta

estimativa é muito importante ter em consideração o facto que a generalidade dos bens ou serviços adquiridos, importados ou utilizados para a produção cinematográfica e audiovisual corresponderem a operações que conferem direito à dedução do IVA, e eventual reembolso, por aplicação do Artigo 20.º do Código do IVA.

Assim, na medida que não poderemos considerar o IVA na maioria das operações para estimar uma taxa fiscal genérica aplicável a este setor de atividade, consideraremos para o efeito as seguintes taxas de imposto ou de contribuições sociais e operações:

- Taxa de imposto média de 23% sobre as operações excluídas do direito à dedução segundo o artigo 21.º do Código do IVA. Considera-se que a rubrica do orçamento modelo do ICA “VIAGENS, ESTADIAS E TRANSPORTES” corresponde a estas operações excluídas;
- Taxa de 29,6%, que corresponde às contribuições para a Segurança Social dos trabalhadores independentes, sobre as despesas nas rubricas do Orçamento modelo do ICA “EQUIPA TÉCNICA”, “EQUIPA ARTÍSTICA”, “DIREITOS DE AUTOR”, “HONORÁRIOS DO PRODUTOR”, “HONORÁRIOS DO REALIZADOR” e “ATORES PRINCIPAIS”.

Tendo como base a adaptação, efetuada pelos serviços do ICA para o seu modelo de orçamento, dos orçamentos de despesa elegível dos 20 projetos que beneficiaram do Incentivo em 2017 e 2018, aplicando as taxas às respetivas operações acima descritas, estimamos uma taxa fiscal genérica aplicável a este setor de atividade de 16,6%. Se excluirmos da estimativa as contribuições para a Segurança Social, esta taxa é de 4,4%. Seria interessante verificar a variação desta taxa conforme a estrutura de produção (Produção Nacional, Coprodução ou Produção Executiva), mas a nossa amostra não é suficiente para tirar conclusões neste aspeto. A nossa amostra de 20 projetos é constituída por apenas 5 projetos de produção nacional, 10 de coprodução e 5 de produção executiva.

Em conclusão, podemos finalmente calcular o impacto fiscal direto das duas formas de Incentivo aplicando a nossa estimativa de taxa fiscal genérica ao valor anteriormente calculado para o IED. Assim, para o Incentivo Fiscal, calculamos um impacto fiscal direto de 0,31 € por cada euro de incentivo e para o Incentivo através do FATC um impacto de 0,42 € por cada euro de incentivo, conforme a Tabela 5.

Assim, as estimativas apresentadas na secção 3.2 do presente trabalho sustentam a hipótese de investigação colocada, segundo a qual o Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema seria mais vantajoso do ponto de vista do Estado que o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, quer em termos do impacto fiscal como do impacto económico direto, notando-se que nenhuma destas políticas públicas se encontra estabilizada nos seus efeitos e que não foram estimados no contexto do presente trabalho os impactos indiretos e induzidos.

4 - CONCLUSÃO E CONTRIBUTOS PARA A INVESTIGAÇÃO FUTURA

Da análise apresentada na secção 3 do presente trabalho resulta, em primeiro lugar, que do ponto de vista do acesso ao benefício do incentivo, o Incentivo através do FATC é bastante mais aberto que o anterior Incentivo Fiscal. Tal conclusão seria expectável perante o aumento no n.º de projetos que beneficiaram de incentivo de 2017 para 2018, que correspondeu a um aumento de 3 para 17 projetos. No entanto, esta conclusão é reforçada se realizarmos o exercício hipotético de determinar quantas das obras que beneficiaram de incentivo em 2018, beneficiariam igualmente caso as regras do incentivo fiscal no que toca ao *curriculum* das entidades, ao tipo de obra ou ao mínimo de despesa elegível estivessem em vigor.

De facto, se estas regras estivessem em vigor, apenas 4 dos 17 projetos teriam beneficiado do incentivo, o que é congruente com o total de 3 obras apoiadas pelo mecanismo em vigor em 2017. Do total de 26.657.651,67 € de despesa realizada em Portugal pelos 17 projetos em 2018, estes 4 projetos representariam uma despesa total de 4.795.140,00 €, e apenas

1.293.612,12 € de incentivo total atribuído. Como qualquer um destes 4 projetos realizar-se-ia de qualquer forma em Portugal segundo o critério enunciado na secção 3.2.1, a adicionalidade que consideramos para efeito da estimativa do efeito fiscal e económico do incentivo seria, para estes casos, apenas parcial. Assim, neste cenário hipotético, o efeito fiscal e económico do incentivo em 2018 seria substancialmente menor que o estimado de facto.

Em segundo lugar, é possível concluir que a alteração regulamentar efetuada do Incentivo Fiscal para o Incentivo através do FATC no que respeita ao teste cultural, ao mínimo de distribuição, taxa de incentivo e à forma de pagamento representa um aumento da competitividade de Portugal a partir de 2018. Para esta conclusão, basta-nos a análise qualitativa efetuada na secção 3.1 na medida que: 1) o teste cultural objetivamente facilita os requisitos de admissão ao benefício e a atribuição de uma taxa majorada; 2) a taxa de incentivo de 25% ou 30% do Incentivo através do FATC é objetivamente mais competitiva que a taxa de 20% a 25% do Incentivo Fiscal; 3) a forma de pagamento do Incentivo através do FATC, em que até 85% do incentivo é pago através de adiantamentos, facilita a tesouraria e os custos de financiamento da produção, por comparação à forma de pagamento do Incentivo Fiscal que ocorria no ano seguinte ao ano da conclusão da obra.

Posto isto, julgamos que o facto do Incentivo através do FATC prever um requisito baseado num mínimo de territórios de distribuição não tem um impacto negativo considerável na atratividade de Portugal como destino de filmagens internacionais, pois o mínimo de distribuição é facilmente respeitado por qualquer produção proveniente de um sistema industrial.

Finalmente, a análise efetuada no ponto 3.2 sugere que o Incentivo através do FATC tem um impacto fiscal e económico mais positivo que o Incentivo Fiscal. No entanto, estimando-se apenas os impactos diretos, não se estimando assim os eventuais impactos

indiretos e induzidos ao nível fiscal, não é possível concluir se este impacto fiscal compensa o investimento realizado na atribuição de incentivos.

Adicionalmente, não estão incluídos nesta estimativa os possíveis efeitos positivos em termos da qualificação dos profissionais do setor, das oportunidades de negócio das pequenas e médias empresas, do turismo e do desenvolvimento regional e local. Julgamos que estes possíveis efeitos positivos necessitam que a política de incentivo à produção estabilize para poderem ser devidamente estudados.

Naturalmente, não estão também incluídos na nossa estimativa os possíveis efeitos positivos ao nível cultural. Também neste aspeto será necessário esperar pela estabilização da política para ser possível inferir alguma relação de causalidade.

O que é possível concluir da presente análise é que existe evidência que sustenta a hipótese do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema ser mais vantajoso que o Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica, quer do ponto de vista dos produtores como do Estado, pelo que a sua substituição terá sido uma decisão acertada de política pública.

No que respeita a contributos para investigação futura, julgamos que é necessário voltar a estimar o impacto fiscal e económico do Incentivo através do FATC quando a política pública estabilizar nos seus efeitos. Neste sentido, secundamos a norma prevista no artigo 6.º da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro, que determina uma avaliação do funcionamento e do impacto do Incentivo até 31 de dezembro de 2022, na perspetiva da renovação do mesmo. Em relação a uma eventual avaliação dos impactos indiretos e induzidos da presente política pública, julgamos que esta análise tiraria um benefício considerável se pudesse utilizar um multiplicador de impacto económico específico do setor da produção cinematográfica e audiovisual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco, V. F., & Baños Pino, J. F. (1997). Cinema Demand in Spain: A Cointegration Analysis. *Journal of Cultural Economics*, 57-55.
- Blázquez, F. J., Cappello, M., Fontaine, G., Talavera Mila, J., & Valais, S. (2019). *The promotion of independent audiovisual production in Europe*. Estrasburgo: Observatório Europeu do Audiovisual. Obtido de <https://rm.coe.int/iris-plus-2019-the-promotion-of-independent-audiovisual-production-in-/1680947bc8>
- Bloore, P. (2009). *Re-defining the Independent Film Value Chain*. Obtido de British Film Institute: <https://www.bfi.org.uk/sites/bfi.org.uk/files/downloads/redefining-the-independent-film-value-chain.pdf>
- Cameron, S. (1990). The Demand for Cinema in the United Kingdom. *Journal of Cultural Economics*, 35-47.
- Castendyk, O. (2018). Tax Incentives Schemes for Film Production: A Pivotal Tool of Film Policy? Em P. C. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin, *Handbook of State Aid for Film* (pp. 597-614). Cham: Springer.
- Chen, D. (2015). *The Framework for Assessing Tax Incentives: A Cost-Benefit Analysis Approach*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Chisholm, C. D., Fernández-Blanco, V., Ravid, S. A., & Walls, W. D. (2015). Economics of motion pictures: the state of the art. *Journal of Cultural Economics*, 39(1), 1-13.
- Comissão Europeia. (15 de novembro de 2013). Comunicação da Comissão relativa aos auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais. Comissão Europeia.
- Crisholm, D. C., Fernández-Blanco, V., Abraham Ravid, S., & David Walls, D. (2015). Economics of motion pictures: the state of the art. *Journal of Cultural Economics*, 1-13.
- De Vany, A. (2004). *Hollywood economics: How extreme uncertainty shapes the film industry*. Londres: Routledge.
- Decreto-Lei n.º 22/2017, de 22 de fevereiro. (s.d.).
- Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho. (s.d.).
- Dewenter, R., & Westermann, M. (2005). Cinema Demand in Germany. *Journal of Cultural Economics*, 213-231.

- Entertainment Partners. (7 de Setembro de 2019). Obtido de productionincentives.com:
<https://www.productionincentives.com/>
- Ferri, D. (2018). Film Funding Law in the European Union: Discussing the Rationale and Reviewing the Practice. Em P. C. Murschertz, R. Teichmann, & M. Karmasin, *Handbook of State Aid for Film* (pp. 211-226). Cham: Springer.
- Hesmondhalgh, D., & Pratt, C. A. (2005). Cultural industries and cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(11), 1-13. Obtido de
http://eprints.lse.ac.uk/15478/1/Cultural_industries_and_cultural_policy_%28LSERO%29.pdf
- ICA, I.P. (18 de dezembro de 2013). *Plano Eestratégico para o Cinema e a Produção Audiovisual Independente 2014 - 2018*. Obtido de www.ica-ip.pt: http://ica-ip.pt/fotos/downloads/pl_estrategico_2014_2018_4438256255935b05a7b027.pdf
- Lee, M., & Jin, D. (2017). *Understanding the business of global media in digital age*. Londres: Routledge.
- McKenzie, J. (2010). The economics of movies: a literature survey. *Journal of Economic Surveys*, 26(1), 42-70.
- Moon, S., Bayus, B. L., Yi, Y., & Kim, J. (2015). Local consumers reception of imported and domestic movies in the Korean movie market. *Journal of Cultural Economics*, 39-99.
- Murschertz, P. C., Teichmann, R., & Karmasin, M. (2018). Why Study State Aid for Film? A Necessary Clarification. Em P. C. Murschertz, R. Teichmann, & M. Karmasin, *Handbook os State Aid fo Film* (pp. 1-22). Cham: Springer.
- Musgrave, R. (2008). Public finance. (S. N. Durlauf, & L. E. Blume, Edits.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, pp. 5243-5251.
- Olsberg, J., & Barnes, A. (2014). *Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes Supporting Film and Audiovisual*. Estrasburgo: Observatório Europeu do Audiovisual.
- Olsberg.SPI. (2015). *Feasibility Study into a FIsical Oncentive for Portugal*. Londres: Olsberg-SPI.
- Optima / Cambridge Econometrics. (2005). *Economic Impact of the UK Screen Industries*. Cambridge: Cambridge Econometrics. Obtido a 07/09/2019 de
<https://www.bfi.org.uk/sites/bfi.org.uk/files/downloads/economic-impact-of-the-uk-screen-industries-2005-05-13.pdf>
- Park, S. (2004). China’s Consumption of Korean Television Dramas: An Empirical Test of the “Cultural Discount” Concept. *Korea Journal*, 265-290.

- Park, S. (2015). Changing patterns of foreign movie imports, tastes, and consumption in Australia. *Journal of Cultural Economics*, 85-98.
- Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro. (s.d.).
- Portaria n.º 89-A/2017, de 19 de abril. (s.d.).
- Racius. (7 de setembro de 2019). *Observatório Racius - Estatísticas sobre Mundo Empresarial em Portugal*.
Obtido de <https://www.racius.com/observatorio/filtrar/>
- Talavera Mila, J., Fontaine, G., & Kanzler, M. (2016). *Public financing for film and television content - The state of soft money in Europe*. Estrasburgo: Observatório Europeu do Audiovisual.
- Turismo de Portugal, I. (19 de setembro de 2019). *Subvenções Públicas do Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema*. Obtido de [turismo de portugal.pt](http://www.turismodeportugal.pt):
<http://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/gestao/Subvencoes/2018-fundo-apoio-turismo-e-cinema-subvencoes-publicas.pdf>
- Vogel, H. L. (2014). *Entertainment industry economics* (9ª ed.). Nova Iorque: Cambridge University Press.

ANEXOS

Tabela 1 – Obras Cinematográficas de Longa-Metragem de Ficção produzidas por produtoras nacionais entre 2013 e 2017. Elaborado a partir dos dados apresentados na ICATECA, acessido a 08/09/2019 em: <https://www.ica-ip.pt/pt/filmes/icateca/>

Ano	Obras Nacionais Produzidas Cinema Longa-Metragem de Ficção
2013	8
2014	6
2015	17
2016	18
2017	20

Tabela 2 - Empresas em Atividade - CAE 59110 - Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão. Fonte: Observatório Raciús, acessido a 07/09/2019, em: <https://www.racius.com/observatorio/filtrar/>

Ano	Nº de empresas em atividade
2009	992
2010	1091
2011	1251
2012	1357
2013	1477
2014	1582
2015	1700
2016	1846
2017	1948
2018	2163
2019	2294 (a 07/09/2019)

Esquematização das principais características do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema

	Requisitos relativos às entidades beneficiárias	Requisitos Relativos aos Projetos						Mínimo de Distribuição	Taxa de Incentivo	Máximo de Incentivo	Alinhamento com o Plano Nacional de Coesão Nacional e as Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência	Máximo de Incentivo à Territorialização de Despesas	Acumulação e Limites de Apoio Público	Pagamento
	<i>curriculum</i>	Tipo de Obra	Mínimo de Despesa Elegível	Estrutura de Produção	Financiamento Garantido	Teste Cultural – Critério de Elegibilidade	Teste Cultural – Majoração da Taxa de Incentivo							
Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica (Artigo 59.º-F do Estatuto dos Benefícios Fiscais)	Necessidade de ter produzido uma obra semelhante nos 48 meses anteriores	Obras cinematográficas de longa-metragem, de ficção (imagem real), animação ou documentário, destinadas a exploração em salas de cinema	1.000.000 €	Produção Nacional, Coprodução ou Produção Executiva	70%	14 pontos num total de 35	1% por cada 2 pontos adicionais	NA	20% a 25%	4.000.000 €	Taxa máxima de reembolso (25%) para as despesas feitas em territórios de baixa densidade ou com a prestação de trabalho por pessoas com deficiência.	80% do custo global do projeto	50%, ou 80% no caso de obras difíceis ou de baixo orçamento	Dedução à coleta do IRC do montante de incentivo e reembolso do excedente à matéria coletável no ano posterior ao do fim da produção em Portugal
Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho)	NA	Obras audiovisuais, de ficção, animação ou documentário, destinadas à exploração em salas de cinema, à edição de DVD/Blu-ray, à difusão em televisão ou à exploração em plataformas de VOD.	500.000 €, ou 250.000 € no caso de documentários ou quando as atividades de produção em Portugal não incluam filmagens	Produção Nacional, Coprodução ou Produção Executiva	80%	Quando o requerente é: <u>produtor ou coprodutor</u> , 15 pontos num total de 60; <u>produtor executivo</u> , 10 pontos em 60; <u>prestador de serviços de pós-produção</u> , 8 pontos em 60	Além da pontuação necessária à elegibilidade: <u>produtor ou coprodutor</u> , 20 pontos; <u>produtor executivo</u> , 12 pontos; <u>prestador de serviços de pós-produção</u> , 10 pontos	3 territórios de distribuição, incluindo pelo menos um território em que o português não seja a língua oficial ou nacional	25% ou 30%	4.000.000	Taxa máxima de reembolso (30%) para as despesas feitas em territórios de baixa densidade ou com a prestação de trabalho por pessoas com deficiência.	80% do custo global do projeto. Possibilidade de incentivar despesas relativas a atividades de produção em Portugal, mas contratadas com prestadores de serviços estabelecido noutros países da UE ou EEA, nos restantes 20%	50%, ou 80% no caso de obras difíceis ou de baixo orçamento	Adiantamento de até 85% do montante de incentivo durante a produção em Portugal. Pagamento de pelo menos 15% com a conclusão da obra.

Tabela 4 – Comparação do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema, no que respeita ao nº de projetos, Nº de projetos com efeito de incentivo, total de despesa em Portugal, IED, montante de incentivo atribuído e IED em relação ao incentivo atribuído.

	Incentivo Fiscal - 2017	Incentivo através do FATC - 2018
Nº de projetos (total)	3	17
Nº de projetos com efeito de incentivo	1	8
Total de despesa em Portugal (média)	1.247.443,43 €	1.568.097,15 €
Impacto económico direto (média)	537.405,37 €	1.138.643,16 €
Montante de incentivo atribuído (média)	274.823,84 €	431.334,25 €
Impacto económico direto por <u>u.m.</u>	1,96 €	2,64 €

Tabela 5 – Impacto Fiscal direto do Incentivo Fiscal à Produção Cinematográfica e do Incentivo através do FATC

Impacto Fiscal Direto	Incentivo Fiscal - 2017	Incentivo através do FATC - 2018
Taxa fiscal genérica aplicável a este setor de atividade	16,1%	
Impacto Fiscal (média)	86.395,37	183.052,69
Impacto Fiscal por unidade monetária de incentivo	0,31	0,42