



**APRITEL**

LEI DO CINEMA E  
AUDIOVISUAL

CONSULTA PÚBLICA

Resposta da Associação dos Operadores de  
Telecomunicações à proposta de alteração da lei do cinema e  
do audiovisual

30 de abril de 2012

## I. COMENTÁRIOS INTRODUTÓRIOS

Na sequência da consulta pública colocada em discussão pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual, no passado dia 01.02.2012, referente à Proposta de Lei sobre o Cinema e o Audiovisual (doravante designada “Proposta de Lei”), vem a APRITEL apresentar os seus comentários.

Antes de mais, a APRITEL congratula-se com a decisão do XIX Governo Constitucional de dar oportunidade a todos de, através do lançamento da presente consulta pública, participar na definição da política de promoção e de incentivo do setor cinematográfico e audiovisual que pretende implementar.

A APRITEL é sensível à necessidade de promover as indústrias criativas do cinema e do audiovisual em Portugal, e lembra que os seus associados já desempenham um papel muito relevante no financiamento destas indústrias, enquanto entidades que disponibilizam diversos meios de distribuição dos conteúdos audiovisuais, proporcionando o surgimento de novos canais de distribuição e de serviços inovadores, ao nível da televisão, e contribuindo para a criação de novos hábitos no consumo do cinema e do audiovisual.

Adicionalmente, os associados da APRITEL suportam também i) elevadas taxas e encargos liquidados junto dos reguladores setoriais (ICP-ANACOM e ERC), ii) custos substanciais com a aquisição e/ou distribuição de conteúdos de cinema e audiovisual, e iii) elevadas remunerações pagas junto das sociedades de gestão colectivas de direitos de autor e direitos conexos, entre outros.

Neste contexto, a APRITEL não pode deixar de manifestar as suas reservas em relação à Proposta de Lei em análise, na medida em que a mesma prevê a imposição aos operadores de comunicações eletrónicas e de distribuição de serviços de televisão (“operadores”) de encargos adicionais e desproporcionados, designadamente sob a forma de taxas que a APRITEL considera ilegais e inconstitucionais, e que violam o Direito da União Europeia. Além disso, a dita Proposta institui um regime discriminatório, claramente mais favorável para outros setores, sendo que o mecanismo consagrado na Proposta de Lei afigura-se de difícil aplicação prática.

A Proposta de Lei suscita, igualmente, dúvidas sobre a sua oportunidade e necessidade. Na verdade, vigora atualmente um modelo de apoio à atividade cinematográfica e audiovisual decorrente da Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto (doravante “Lei do Cinema”) e do Decreto-Lei n.º 277/2006, de 15 de Novembro, cuja implementação se encontra dependente de ação por parte do Estado, e com quem foram assinados acordos de investimento plurianual que se encontram em vigor. Acresce que os projetos de apoio financeiro aprovados ao abrigo da atual legislação não esgotaram sequer os recursos de financiamento disponíveis no fundo criado para o cinema e audiovisual português.

Por outro lado, a referida criação de encargos adicionais irá agravar as condições económicas de exercício da atividade por parte das entidades sujeitas ao pagamento de contribuições, com eventuais reflexos nos preços cobrados aos consumidores, o que se



30 de abril de 2012

afigura de todo indesejável e injustificado no atual contexto de enormes constrangimentos e dificuldades que os diversos setores da atividade económica, e o país em geral, atravessam.

Num contexto em que o Estado Português se comprometeu a tornar mais competitivas as empresas portuguesas e, em particular, a reforçar a concorrência no setor das comunicações eletrónicas, eliminando barreiras à entrada, dificilmente se compreende a proposta do Governo de impor uma carga tributária desta ordem aos operadores, para financiar um setor para o qual já contribuem através do pagamento de elevadas remunerações e da criação de condições de distribuição e divulgação dos respetivos produtos. Esta carga tributária cedo se revelará como uma verdadeira barreira à entrada no setor das comunicações eletrónicas e um fator de desequilíbrio económico para as empresas existentes.

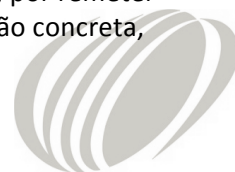
Finalmente, a Proposta de Lei, não obstante ter objeto estabelecer os princípios de ação do Estado para o apoio e desenvolvimento do cinema e do audiovisual, nada inclui quanto à contribuição financeira do Estado para a dita 'política pública', nem vem acompanhada de qualquer fundamentação ou informação quanto à necessidade concreta da sua aprovação (não obstante ser imperioso que as necessidades de financiamento sejam concretamente justificadas), ou quanto aos valores e incidência das contribuições estabelecidas, pondo em causa o princípio da confiança dos contribuintes. Com efeito, e sem prejuízo da manifesta discordância da APRITEL em relação ao modelo de financiamento que se propõe, é fundamental conhecer os pressupostos financeiros e os termos exatos em que tal modelo será concretizado, não podendo, pois, ficar sujeito a regulamentação em diploma próprio aspectos tão relevantes como a liquidação, a cobrança e a fiscalização (art. 12.º, n.º 1 da Proposta).

Apenas se constata uma referência explícita no Comunicado da Secretaria de Estado da Cultura em cuja parte final se diz que "a nova Lei do Cinema é uma resposta à quebra acentuada das receitas da taxa de exibição, única fonte de receitas do ICA", pretendendo justificar esta iniciativa com o facto de ser necessário repor as receitas do ICA em decréscimo desde 2006.

Todavia, nada se evidencia quanto à eficácia do funcionamento do ICA, e nada se demonstra quanto ao controlo e escrutínio rigoroso do destino das contribuições em curso. A APRITEL considera que qualquer iniciativa que vise reformular o modelo de financiamento de um setor, nomeadamente o audiovisual e cinematográfico, não pode cingir-se a uma intenção cega de alargar o elenco de fontes de receitas e deve, antes de mais, privilegiar mecanismos eficientes de controlo e de gestão dos montantes já disponibilizados ao abrigo da legislação vigente. Mais uma vez, a Proposta é omissa quanto aos termos exatos de gestão e controlo das receitas em causa.

O modelo agora proposto redundará em encargos para as entidades contribuintes totalmente desnecessários e excessivos face à capacidade de produção e desenvolvimento da atividade cinematográfica e audiovisuais nacionais, inadmissível no atual e previsível contexto económico que o país em geral atravessa.

Como nota final, é importante reiterar que a Proposta de Lei peca, igualmente, por remeter para legislação a aprovar aspectos particularmente importantes da sua aplicação concreta,



30 de abril de 2012

cujo conhecimento é essencial para os operadores de comunicações eletrónicas, e contém uma série de conceitos que necessitam de maior harmonização e clarificação.

## II. AS TAXAS PREVISTAS NA PROPOSTA DE LEI

### INTRODUÇÃO

O modelo de financiamento proposto, que passa, por um lado, pela imposição de taxas e, por outro lado, pela exigência de investimentos direto em produções, contará com seis canais distintos de financiamento.

Entre eles, prevê-se que “os operadores de serviços de televisão por subscrição passarão a contribuir com uma taxa anual correspondente a cinco euros por cada subscritor dos seus serviços, estimando-se que daí resulte um adicional de 15 milhões de euros anuais para apoios ao setor.”

“A isto soma-se uma taxa de 1€ (um Euro) paga pelos operadores de serviços audiovisuais a pedido por cada subscrição individual dos seus serviços no ano anterior. Esta taxa, que passará a constituir um encargo do operador, deverá representar 2,5 milhões de euros em apoios...”. (Comunicado de imprensa).

Estas taxas, que onerarão o setor das comunicações eletrónicas, estão previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º da Proposta de Lei e são, desde logo, ilegais e inconstitucionais.

Sob a aparência de taxas para financiar as indústrias do cinema e do audiovisual cria-se um novo imposto que tem um setor, em particular, como seu destinatário, quando a proteção dos valores em causa deveria incumbir a todos. Mas mesmo que se concordasse com a existência do imposto em causa, o que não é obviamente o caso, sempre se criticaria tal tributo na medida em que o mesmo recai sobre as receitas brutas dos operadores, ignorando os respectivos resultados líquidos e, conseqüentemente, a capacidade contributiva dos seus destinatários, em violação do princípio constitucional da justiça tributária e da tributação do rendimento real.

Além disso, as ditas taxas violam o Direito da União Europeia, na medida em que se traduzem em encargos de tal forma desproporcionados que criam verdadeiros obstáculos à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços no Mercado Interno, e contrariam o artigo 12.º da Diretiva 2002/20/CE, de 7 de Março de 2002, por corresponderem, na prática, a impostos que recaem sobre a faturação bruta dos operadores com a prestação de serviços de comunicações eletrónicas – sendo que o legislador Português tem considerado os serviços de televisão por subscrição como se tratando de serviços de comunicações eletrónicas, sujeitando-os, como tal, à taxa correspondente a pagar ao regulador.

As taxas em causa representam, ainda, um encargo desmesurado e demasiado exigente sobre o setor, já de si onerado com o pagamento de inúmeras taxas e contribuições que contribuem, de certa forma, para o fomento da indústria do cinema e do audiovisual, e encoraja, ainda, a diferenciação entre estes e outros *players* da cadeia de valor da distribuição de conteúdos cinematográficos e audiovisuais, deixando de fora alguns agentes económicos.



30 de abril de 2012

## As taxas são ilegais e inconstitucionais

Em primeiro lugar, as taxas previstas na presente Proposta consubstanciam a criação de verdadeiros impostos ilegais.

Desde logo porque as taxas em causa não constituem contrapartida de quaisquer prestações do Estado ou de outras entidades de que tais operadores beneficiem, assumindo a natureza de verdadeiros impostos. Com efeito, a divisão dicotómica que se verifica no domínio tributário tende a distinguir entre impostos ou tributos unilaterais e taxas ou tributos bilaterais, podendo existir ainda uma terceira espécie relativa a contribuições ou tributos especiais. Tal qualificação resulta não só da Constituição da República Portuguesa (CRP, artigos 102.º e 103.º), mas também da Lei Geral Tributária (LGT) e tem igualmente norteado a jurisprudência do Tribunal Constitucional, bem como a tradição da doutrina fiscal. Na verdade, dispõe o artigo 4.º da LGT que “os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património” (n.º 1) e que “as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares” (n.º 2). Neste contexto, é entendimento da APRITEL que a bilateralidade que caracteriza a taxa não está presente na obrigação pecuniária que a Proposta de Lei pretende instituir, visto que os pressupostos definidos na LGT que subjazem à criação de uma taxa não estão verificados. Nesta proposta de lei não está em causa nem a prestação de um serviço público, nem a utilização de um bem do domínio público ou remoção de eventual obstáculo jurídico.

Ora, tratando-se de um imposto e não de uma taxa, a respectiva criação obedece a princípios constitucionais e requisitos legais que não se verificam, designadamente o exigente princípio da legalidade fiscal e em particular os termos concretos de liquidação e cobrança, os quais são remetidos para diploma próprio posterior, quiçá, preterindo a reserva legislativa da Assembleia da República em matéria de impostos e sistema fiscal (art. 165.º, n.º 1 i) CRP).

Em segundo lugar, tendo em conta que o interesse público em causa é geral e nacional e não apenas dos operadores nas áreas de atividade às quais se pretende impor o pagamento de taxas, não pode caber apenas a certos setores da sociedade - determinados arbitrariamente -, o suporte financeiro e económico da política pública em causa, antes devendo as contribuições e o financiamento revestir natureza geral e universal, em conformidade, aliás, com o princípio geral e universal do sistema tributário.

Acresce que não é possível identificar-se nestes operadores, em particular, uma especial manifestação de capacidade contributiva que justifique uma tributação acrescida face a todos os outros operadores económicos do país, em geral.

Por tudo o exposto, e também na medida em que recaem sobre a receita bruta dos operadores, ignorando a capacidade contributiva dos mesmos, a APRITEL entende que os tributos previstos são de constitucionalidade extremamente duvidosa.

Quando se tributa a receita bruta não se tem em consideração a capacidade contributiva do contribuinte. Este critério de tributação é absolutamente alheio à capacidade efetiva das empresas gerarem ou não lucro com a sua atividade, fazendo-as pagar imposto



30 de abril de 2012

independentemente dessa mesma capacidade, revelando, por isso, uma profunda injustiça fiscal e social.

Por outro lado, a introdução de um imposto sobre a faturação suscita fundadas dúvidas atendendo à existência do IVA e à proibição da introdução de um imposto com características análogas, constante do artigo 33.º da Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977.

## As taxas violam o Direito da União Europeia

Neste capítulo, as taxas em causa constituem verdadeiros obstáculos à liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços no Mercado Interno, em violação dos artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”).

Com efeito, tendo em conta a desproporcionalidade dos encargos que impõem ao setor, implicando um aumento significativo nos respectivos custos operacionais, e os montantes desmesurados em que se traduzem em face dos resultados operacionais de cada operador, as taxas em causa desencorajam que empresas sediadas noutros Estados Membros prestem serviços em Portugal e colocam mesmo em causa a viabilidade de algumas das operações já estabelecidas em Portugal.

Além de prejudicar seriamente a prestação de serviços em Portugal, as ditas taxas contribuirão, pois, para a colocação de entraves acrescidos à concorrência no setor em Portugal, decorrente de uma redução significativa da capacidade de investimento dos operadores de comunicações eletrónicas.

Não se pode pois, por isso, pretender justificar o pesadíssimo ónus que é imposto ao setor, com o objectivo da promoção do cinema e do audiovisual Europeu, desde logo porque o objetivo desta Proposta de Lei será o fomento das atividades cinematográficas e audiovisuais nacionais, e porquanto o mesmo excede, em larga medida, o que poderia ser, em teoria, exigível para atingir esse fim (que não está, de resto, concretizado ou evidenciado).

Em segundo lugar, as taxas em causa violam frontalmente o artigo 12.º da Diretiva Autorização, que apenas permite aos Estados Membros impor aos operadores de comunicações eletrónicas encargos que se destinem a remunerar os custos administrativos decorrentes da gestão e operação do regime de autorização geral (custos de regulação).

A Comissão Europeia considerou incompatíveis com aquela disposição normativa todas as contribuições especiais e impostos que recaíssem sobre a faturação dos operadores de comunicações eletrónicas, na medida em que não estivessem ligados aos custos de regulação, tendo suscitado a questão junto dos governos francês, espanhol e húngaro.

Com efeito, tendo em conta o propósito do artigo 12.º da Diretiva Autorização, que é o de harmonizar os regimes de taxas aplicáveis às comunicações eletrónicas eliminando eventuais obstáculos à livre prestação de serviços, sempre que um Estado Membro procura impor uma taxa calculada com base em proveitos que não tenha por objectivo cobrir custos administrativos ou garantir a utilização ótima de recursos, está, na verdade, a criar um



30 de abril de 2012

obstáculo à livre prestação de serviços de comunicações eletrônicas, o que não é admissível face às regras do Mercado Interno.

No caso português as taxas em causa não só não se destinam, manifestamente, a cobrir apenas esses encargos, como os ultrapassam largamente – veja-se, quanto a isto, os montantes anualmente pagos por cada operador ao ICP-ANACOM, a título da taxa anual devida pelo exercício da atividade de fornecedor de redes e serviços de comunicações eletrônicas, ou a taxa paga anualmente pelos operadores à ERC a título de taxa de regulação e supervisão por parte de operadores cujos serviços de comunicações eletrônicas incluam a distribuição de serviços de programas (art. 5.º, n.º 1 d) do Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de Março) ou comunicações móveis (art. 5.º, n.º 1 e) do Decreto-Lei n.º 103/2006, de 7 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 70/2009, de 31 de Março).

Mais, as taxas previstas, na medida em que se traduzem num valor absoluto de 5€ e 1€ por cada subscrição de televisão ou de serviços de *Video on Demand*, respetivamente, recaem sobre a faturação bruta dos operadores aos subscritores, e recaem sobre serviços que têm sido recorrentemente considerados pelo legislador em Portugal – não os distinguindo dos serviços de comunicações eletrônicas – para efeitos do cômputo da taxa devida pelo exercício da atividade de fornecedor de serviços de comunicações eletrônicas ao ICP-ANACOM.

### As taxas são desproporcionais e discriminatórias

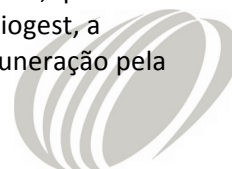
As taxas em causa representam, ainda, um encargo desproporcional e demasiado exigente sobre o setor, já de si onerado com o pagamento de inúmeras taxas e contribuições para o fomento da indústria do cinema e do audiovisual.

O modelo de contribuições previsto na Proposta de Lei vai agravar substancialmente a já muito pesada carga tributária que, para além dos impostos sobre o rendimento, das contribuições para a Segurança Social e das taxas municipais, os operadores já suportam a título de taxas e contribuições similares, bem como outros encargos relativos às obras cinematográficas e audiovisuais.

Com efeito, os operadores já pagam ao ICP-ANACOM uma taxa de regulação cujo valor resulta da aplicação de um percentual sobre as suas receitas, e onde se incluem, como já foi referido, todas as receitas da sua atividade. Ao mesmo regulador pagam também pesadas taxas pela utilização de espectro e de recursos de numeração. Além disso, pagam uma taxa de regulação e supervisão à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), de valor fixo não indexado a percentagem sobre receitas, mas dependente do âmbito geográfico de atuação.

Além deste tipo de taxas, os operadores pagam, ainda, montantes elevados aos operadores de televisão, pela distribuição dos serviços de programas televisivos ('canais') através das suas redes, os quais contêm obras cinematográficas e audiovisuais.

Pagam, igualmente, elevadas quantias aos titulares de direitos de autor e conexos, quer através de diferentes entidades de gestão coletiva – como a SPA, a GDA, a Audiogest, a GEDIPE – quer diretamente aos detentores do direito de autor, a título de remuneração pela



30 de abril de 2012

utilização dos serviços de programas televisivos, das obras incluídas na sua programação, nomeadamente obras cinematográficas e audiovisuais em geral, e da colocação à disposição do público, através de serviços *on demand*, de conteúdos cinematográficos e audiovisuais.

Tendo em conta o exposto, o agravamento da carga tributária que agora se pretende impor aos operadores é particularmente grave para os seus destinatários e é, por isso, totalmente desfasado da realidade económica que o país atravessa, pois não tem em mínima conta a circunstância de estes operadores já contribuírem para o financiamento e remuneração da economia do cinema.

Mais, o regime de taxas que se pretende impor é discriminatório: se a perspetiva da Proposta de Lei é a de tributar áreas de atividade que beneficiam reflexamente do desenvolvimento da atividade cinematográfica e audiovisual, não se compreende por que razão não contempla determinadas áreas de atividade, tais como a edição de videogramas, ou a distribuição a retalho de DVDs e produtos similares (nomeadamente as grandes superfícies e cadeias comerciais), ou ainda as empresas que distribuem conteúdos “OTT” (*Over The Top*), a partir do território não nacional.

E, como se tal não fosse suficiente, a proposta institui, ainda, um regime claramente mais favorável para os operadores de televisão, na medida em que apenas lhes impõe obrigações de investimento correspondentes a uma percentagem de 1,25% das suas receitas anuais de publicidade – e portanto, recaindo apenas sobre parte das suas receitas, ignorando as receitas que auferem, a título de remuneração, pela concessão de autorizações aos operadores de comunicações eletrónicas para estes procederem à respetiva distribuição dos seus serviços de programas.

Aliás, a Proposta de Lei impõe que as ditas obrigações de investimento são concretizadas, em dois terços, em financiamentos diretos em produções ou co-produções, ou na aquisição de direitos de difusão de obras criativas nacionais, o que significa que, na prática, se tratam de meros reinvestimentos das receitas de publicidade em obras que são depois difundidas através desses mesmos serviços de programas, gerando receitas.

O equilíbrio de contribuições por parte de toda a sociedade deve ser um objetivo a alcançar. A APRITEL entende que tal poderia ser conseguido, nomeadamente, através da revisão da taxa sobre a publicidade, a qual, ao recair sobre todos os anunciantes, diluiria ela própria a contribuição por todo o tecido económico.

### **As taxas levantam dúvidas de aplicação prática**

A Proposta estabelece uma taxa anual de cinco euros devida pelos operadores de serviços de televisão por subscrição por cada subscrição dos seus serviços, que constitui encargo dos operadores (n.º 2 do Artigo 11.º).

Como acima referido, além de não se compreender o racional que subjaz ao valor estabelecido, tão pouco se compreende como se processaria a aplicação prática desta norma.

Por um lado, dado que a taxa é anual e se reporta a cada subscrição de serviços de um operador, surgem dificuldades de contabilização. Existindo uma relevante taxa de *churn* no





**30 de abril de 2012**

setor, ou seja, de entradas e saídas de subscritores de cada operador de distribuição durante cada ano, não faria qualquer sentido que qualquer taxa anual fosse aplicável em função de todas as subscrições desse operador, independentemente de terem, ou não, perdurado um ano, sem considerar, pro rata o tempo da duração da subscrição, no operador em causa.

Mais, sempre se poderia questionar se o objectivo era o de contabilizar a média anual de subscrições entre o início e o fim de cada ano.

Além disso, a Proposta não só não explica os termos em que o número de subscritores deve ser calculado, como também não define o momento em que se deve aferir o referido número de subscritores.

Por outro lado, dada a definição que consta da Proposta de Lei, de “operador de serviços de televisão por subscrição”, nomeadamente a sua parte final, as taxas irão recair sobre serviços que só marginalmente têm que ver com a televisão por subscrição, tais como a disponibilização dos 4 canais de televisão generalistas nacionais (a par dos 2 canais regionais disponíveis nas Regiões Autónomas) no âmbito de pacotes de serviços de comunicações eletrónicas, como telefone ou internet. Ora, os referidos canais constituem-se como “canais gratuitos”, os quais devem poder ser visionados por todos os Portugueses, sem qualquer custo, e não existe qualquer razão para que sobre tais subscrições de serviços de comunicações eletrónicas recaia a taxa prevista no n.º.2 do artigo 11.º.

No que diz respeito ao n.º. 3 do Artigo 11.º, este estabelece uma taxa anual de um euro devida pelos operadores de serviços audiovisuais a pedido por cada subscrição individual dos seus serviços, que constitui encargo dos operadores.

Tal como acima referido, não se compreende o racional que subjaz ao critério de tributação, nem como é que o legislador pretende contabilizar o “subscritor de VoD”, dado que este tipo de serviços, sendo por natureza “a pedido” não implica o pagamento de qualquer subscrição autónoma sobre a qual possa recair uma qualquer taxa.

Acresce, ainda, que num setor que se caracteriza pela competitividade e inovação, é frequente existirem promoções, campanhas e até a subscrição gratuita de alguns conteúdos, não fazendo sentido prever qualquer pagamento.

### **III. A NORMA REVOGATÓRIA**

O artigo 26.º da Proposta de Lei procede à revogação expressa da Lei do Cinema em vigor, excepcionando, no entanto, os artigos 23.º a 25.º, bem como os artigos 63.º a 82.º do diploma que regulamenta e cria o Fundo de Investimento no Cinema e Audiovisual (“FICA”).

Na prática, a par de introduzir novas taxas – que, como se viu, são ilegais e inconstitucionais – a Proposta de Lei pretende manter em vigor a atual obrigação de contribuição ou, em alternativa, a obrigação de investimento que recai sobre os operadores de comunicações eletrónicas. E isto até à data da integral liquidação do FICA (a qual não se conhece).



30 de abril de 2012

Assim sendo, resulta da Proposta de Lei não uma substituição do atual modelo de financiamento, mas sim um agravamento das respetivas obrigações pecuniárias, as quais passarão a incluir:

- a) o pagamento de uma taxa anual por parte dos operadores de televisão por subscrição “correspondente a cinco euros por cada subscrição dos seus serviços” - (art. 11.º, n.º 3 da Proposta de Lei);
- b) o pagamento de uma taxa anual por parte dos operadores de serviços audiovisuais a pedido “correspondente a um euro por cada subscrição individual dos seus serviços, independentemente do número de utilizações efetivas por cada utilizador” - (art. 11.º, n.º 4 da Proposta de Lei);
- c) “uma contribuição equivalente a 5% das receitas relativas à prestação de serviços dos operadores e distribuidores de televisão com serviços de acesso condicionado” (art. 23.º, n.º 2 da Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto);
- d) uma obrigação de investimento por via de “... contratos de investimento plurianuais celebrados entre o Ministério da Cultura e os operadores e distribuidores de televisão...” (art. 23.º, n.º 3 da Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto).

Consagra-se, pois, uma múltipla tributação absolutamente inoportável.

Sem prejuízo das óbvias ilegalidades que essa múltipla tributação levanta, a APRITEL entende que a razão que presidiu à necessidade de prever esta norma revogatória é, por si só, suficiente para justificar a desnecessidade da adopção de um modelo de financiamento inteiramente novo.

É que o modelo atualmente em vigor não foi, ainda, devidamente implementado pelo Estado, por manifesta ineficiência e falta de ação sua, não obstante vários operadores já terem assumido o compromisso de contribuir (e terem contribuído de facto), através da realização de elevados investimentos e outros tantos terem procurado concluir negociações com os sucessivos pelouros governamentais para a cultura, embora sem sucesso.

Mas mais grave que isso é o facto de os projetos apresentados a apoio financeiro, e que mereceram aprovação ao abrigo do regime de apoio decorrente da atual Lei do Cinema, não terem esgotado, sequer, os fundos disponíveis. Na verdade, tendo em conta a capacidade produtiva nacional que tem sido demonstrada e o histórico, nomeadamente a experiência ao abrigo da atual Lei do Cinema e do FICA, não subsiste qualquer razão para que seja, efetivamente, necessário um tal acréscimo de volume de contribuições. Qualquer adequação do regime existente não pode, nem deve, ser feita de forma disruptiva, antes deve ter em conta os constrangimentos e condicionalismos associados a uma alteração do regime de apoio.

Neste enquadramento, não se aceita a imposição de um modelo que agrave seriamente a carga tributária sobre as entidades envolvidas, face ao modelo hoje vigente e que se prevê que venha a gerar um elevadíssimo montante de contribuições, a crer pelas notícias trazidas a público, superior a 50 milhões de euros por ano.



**30 de abril de 2012**

Acresce que, mais uma vez, nada se explica quanto aos fins concretos para os quais tais contribuições serão empregues, nem o controlo que será exercido sobre a respetiva atribuição e posterior execução dos projetos subsidiados.

Tudo indica que o modelo proposto redundará em encargos para as entidades contribuintes, totalmente desnecessários e excessivos face à capacidade de produção e desenvolvimento da atividade cinematográfica e audiovisuais nacionais, que não é compreensível no atual contexto económico nacional.

Tal como acima já indicado, a presença de representantes dos contribuidores, no processo de gestão a atribuição de apoios, deve ficar assegurada.

## **IV. NORMA TRANSITÓRIA**

Em face do disposto no artigo 27.º da Proposta de Lei e perante o restante articulado, é legítimo concluir que muitos dos atuais conceitos existentes no Decreto-lei n.º 227/2006, de 15 de Novembro são revogados tacitamente pela Proposta de Lei.

Na verdade, existem novas definições que são incompatíveis com conceitos que já existem no Decreto-lei n.º 227/2006, de 15 de Novembro (e.g. distribuidor de televisão com serviços de acesso condicionado vs operador de distribuição; operador de televisão com serviços de acesso condicionado vs operador de televisão por subscrição) ou com outros que não sendo abordados expressamente pela Proposta de Lei não é claro que sejam subsumidos ou alterados pelas definições agora introduzidas (e.g. curta-metragem; obra de produção independente; obra multiplataforma; promoção; série de televisão; telefilme).

Assim, é essencial eliminar esta profusão de definições e conceitos, especificando aqueles que permanecem (ou não) em vigor, assegurando que os conceitos do Decreto-Lei que subsistem são devidamente harmonizados com aqueles que a Proposta de Lei pretende introduzir.

## **V. NOTAS FINAIS**

Deve ainda referir-se que a Proposta de Lei peca, igualmente, por remeter para legislação a aprovar, aspetos particularmente importantes como seja a liquidação das contribuições previstas no artigo 11º, a revisão da percentagem de investimento anual de receitas provenientes da atividade de distribuição de obras cinematográficas pelos distribuidores prevista no artigo 16º e o fundo de investimento previsto no artigo 15º, entre outros.

Além disso, do artigo 2.º constam diversas definições que necessitam de clarificação, harmonização ou mesmo eliminação:

- a) A Proposta de Lei em discussão inclui diversos conceitos excessivamente rígidos que não estão ajustados a um ambiente tecnológico de grande e rápida mutação;
- b) Alguns dos conceitos são definidos de forma tão ampla que acabam por colocar em causa a segurança jurídica;



30 de abril de 2012

- c) Os conceitos já objeto de definição, como é o caso dos constantes da Lei da Televisão, não devem sofrer qualquer alteração, sob pena de não haver qualquer harmonização ou, mesmo, compatibilidade entre as diversas figuras da ordem jurídica.

Exemplo do exposto é o conceito de “distribuidor” previsto na Proposta: para além de ser mais amplo do que o atualmente presente na lei, vê eliminada a referência a atividade principal, o que apenas contribui para que a esta definição seja menos clara, levando a que a delimitação do conceito de “distribuidor” relativamente a outras figuras, como a de “operador de serviços audiovisuais a pedido”, não seja isenta de dúvidas.

Pese embora este conceito e o regime previsto na Proposta de Lei estarem desenhados, exclusivamente, para os distribuidores de obras cinematográficas para exibição em salas de cinema e para teledifusão, encarando-se o “distribuidor” como agente intermédio da cadeia de distribuição de obras cinematográficas e audiovisuais (que prestam serviços de distribuição a utilizadores não finais), é fundamental afastar qualquer dúvida de preenchimento deste conceito e obstar, em absoluto, a que no mesmo possam caber os operadores de serviços de televisão por subscrição e de serviços audiovisuais a pedido.

Por outro lado, o conceito de “operador de distribuição” deve ser eliminado ou compatibilizado com a definição de operador de distribuição constante da Lei da Televisão.

Ainda a este propósito, refira-se que a Proposta de Lei estabelece, igualmente de forma desadequada, a definição de “Operador de Serviços de Televisão de Subscrição”, a qual não deveria constar da mesma, pois os serviços de televisão por subscrição encontram-se englobados na noção Operador de Distribuição.

Por último, refira-se que o nº 2 do artigo 1.º da Lei de Arte Cinematográfica e Audiovisual, em vigor, consagra os princípios da liberdade de expressão, da liberdade de criação e do respeito do direito do espectador à escolha das obras cinematográficas e audiovisuais, cuja referência é eliminada pelo artigo 1.º da Proposta de Lei, sem que se compreenda a razão de ser da mesma.

## VI. CONCLUSÃO

Por tudo o exposto, os associados da APRITEL não concordam com a adoção da Proposta de Lei em consulta pública.

Entendem os mesmos que a dita Proposta enferma de diversos vícios – como seja a ilegalidade e inconstitucionalidade das taxas previstas no artigo 11.º, bem como a violação do Direito da União Europeia em mais do que uma frente – e institui um modelo de financiamento discriminatório e claramente desproporcional para o setor das comunicações eletrónicas, que teria efeitos nefastos para os operadores que atuam em Portugal e para os seus utilizadores. Para além do grave impacto que a presente Proposta terá sobre os operadores de comunicações eletrónicas e o setor em que se movem, prejudicando o bom funcionamento do mercado, também os utilizadores finais serão afetados, em particular os clientes dos serviços de televisão por subscrição e de serviços audiovisuais a pedido.



**30 de abril de 2012**

O ónus da preservação e da promoção das indústrias cinematográficas e do audiovisual não deve caber ao setor das comunicações eletrónicas, devendo ser sustentado por políticas públicas, ou pela própria indústria, não existindo qualquer justificação para fazer recair tal ónus sobre um setor privado da economia, nem para encorajar a discriminação entre alguns agentes económicos.

A APRITEL exorta o Governo a reconsiderar a Proposta de Lei em causa, ponderando pela operacionalização do regime de financiamento em vigor, porventura mobilizando a sua efetiva implementação, garantindo a obtenção de verbas em valor adequado, viabilizadas por todos os setores da economia e atribuídas ao cinema e audiovisual com base num modelo de mérito e de valor acrescentado para toda a sociedade.

Não se admite que no cenário macroeconómico que se vive, num contexto em que os operadores já desempenham um papel relevante e muito significativo na promoção do setor do cinema e do audiovisual, o Governo pretenda criar um regime de financiamento que prevê um aumento exponencial da carga tributária que recairá sobre esses agentes, sem que antes avalie cabalmente a aplicação dos fundos atribuídos ao ICA e ao FICA, e justifique concretamente a necessidade da atribuição de apoios complementares, face às necessidades do setor que se quer financiar.

Lisboa, 30 de abril de 2012

