

Regulamentação da Lei n.º 55/2012

(DL 25/2018, de 24 de abril)

Propostas de alteração

A. Considerações iniciais.

1. A atual disciplina jurídica da política pública para o setor do cinema e do audiovisual assenta em dois diplomas legais essenciais, a saber, a Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro (doravante, a «Lei do Cinema») e a sua regulamentação. Esta regulamentação foi alterada, por intermédio do Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de abril (doravante, o «DL 25»), o qual revogou a anterior regulamentação, constante do Decreto-Lei n.º 124/2013, de 30 de agosto (doravante, o «DL 124»).
2. A TVI não se revê em grande parte das opções estratégicas veiculadas em tais diplomas legais, por entenderem que as mesmas não facilitam nem promovem a emergência de um setor cinematográfico e audiovisual com autonomia e sustentabilidade financeiras, que contribua de modo relevante para o desenvolvimento económico e cultural de Portugal e que assegure a emergência de um setor audiovisual com produções em português pujante.
3. Tendo sido solicitada a posição da TVI acerca das apreciações parlamentares ns. 62, 63, 65 e 66/XII, incidindo sobre o Decreto-Lei n.º 25/2018, a TVI gostaria de formular um conjunto de sugestões de alteração da redação de tal diploma legal.

B. Propostas de alteração do DL 25: a criação de medidas de incentivo ao investimento.

4. Nos termos do disposto nos arts. 44.º a 46.º da Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (doravante, a «Lei da Televisão»), os operadores de televisão submetidos à jurisdição do Estado Português encontram-se obrigados a respeitar um conjunto de quotas e subquotas, a saber:
 - a) Quota de programação originariamente produzida em língua portuguesa¹, incluindo uma subquota de programação de obras *criativas* originariamente produzidas em língua portuguesa²;
 - b) Quota de programação de produção europeia³;
 - c) Quota de programação de obras de produção independente recente⁴, com uma subquota de obras *criativas* de produção independente recente⁵.

¹ Cf. art.º 44.º, n.º 2, da Lei da Televisão.

² Cf. art.º 44.º, n.º 3, da Lei da Televisão.

³ Cf. art.º 45.º, n.º 1, da Lei da Televisão.

⁴ Cf. art.º 46.º, n.º 1, da Lei da Televisão.

⁵ Cf. art.º 46.º, n.º 2, da Lei da Televisão.

5. O cumprimento de tais quotas serve no essencial o interesse público, tendo como objetivo, por um lado, a defesa e promoção da cultura e língua portuguesas e, por outro lado, a defesa e promoção da indústria europeia de produção audiovisual, independente e não independente (cuja proteção se prende com objetivos de defesa cultural e de competitividade económica neste setor de atividade).
6. O cumprimento destas obrigações implica custos acrescidos e investimentos por parte dos operadores de televisão. Por esse motivo, a Lei da Televisão consagra, no seu artigo 48.º, a obrigação de o Estado criar medidas de incentivo que permitam o cumprimento das quotas acima referidas, *"através da adoção dos mecanismos jurídicos, financeiros, fiscais ou de crédito apropriados"*.
7. Contudo:
 - a) Os mecanismos de apoio que existem (mormente, os apoios financeiros atribuídos pelo ICA) não são focados para o audiovisual, dirigindo-se exclusivamente (até ao ano de 2012) e principalmente (a partir do ano de 2012) ao setor cinematográfico;
 - b) Mesmo olhando para o setor cinematográfico, os critérios de atribuição dos apoios financeiros do ICA não privilegiam o financiamento de projetos que as televisões possam emitir ou que se encaixem nas respetivas estratégias de programação;
 - c) Por outro lado, mesmo na parte em que se aplicam ao audiovisual, os mecanismos existentes são excessivamente restritivos, pois só apoiam alguns tipos de ficção (filmes e séries curtas) e só curam do cumprimento da quota de produção independente (esquecendo completamente a quota de produção original em língua portuguesa, seja ela de produção independente ou não);
 - d) Ademais, tais mecanismos de apoio existentes são financiados precisamente pelos operadores que necessitariam da ajuda do Estado para cumprir as referidas quotas, sendo por isso os mesmos duplamente responsabilizados com a prossecução do interesse público: têm a obrigação de emitir programação em nome do interesse público; têm concomitantemente a obrigação de financiar o sistema de apoios públicos ao setor do cinema e do audiovisual, igualmente em nome do interesse público;
 - e) Finalmente, o Estado não esgotou o arsenal de medidas a que se refere o art.º 48.º da Lei da Televisão, não sendo conhecido qualquer mecanismo de crédito ou de cariz fiscal apropriado que vise facilitar a produção de ficção nacional não independente⁶ nem a promoção da sua internacionalização.

⁶ O mecanismo criado pelo Decreto-Lei n.º 45/2018, de 19 de junho e regulamentado pela Portaria n.º 490/2018 (publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 188, de 28 de setembro de 2018, pp. 26482 a 26490) visa *"privilegiar captação de filmagens internacionais para Portugal"*, mediante a criação de um Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema cujos objetivos principais são *"ações, iniciativas e projetos que contribuam para o reforço do posicionamento do país enquanto destino turístico, para a coesão do território, para a redução da sazonalidade e para a sustentabilidade no turismo"*. As medidas de incentivo aplicam-se *unicamente* a projetos *"que tenham distribuição internacional, nomeadamente [...] difusão em serviços de televisão e/ou comercialização noutros serviços de comunicação social audiovisual [...] num dos seguintes casos: a) pelo menos três territórios de distribuição, incluindo pelo menos um território em que o português não seja a língua oficial ou nacional; b) Um ou mais territórios de distribuição, totalizando uma população igual ou superior a 45 milhões de habitantes, incluindo pelo menos um território em que o português não seja língua oficial ou nacional"*. Esse mecanismo não se destina assim a facilitar o cumprimento as quotas de produção nacional, de obras europeia, de obras produção independente e de obras criativas legalmente previstas e aplicáveis aos serviços de programas televisivos sob jurisdição nacional.

8. A nossa sugestão é que seja aproveitada a revisão do DL 25 para criar um conjunto de medidas de incentivo ao investimento em produção audiovisual nacional, como sejam:

- a) Majorações fiscais do investimento feito em obras de produção de ficção nacional originariamente produzidas em língua portuguesa e de obras criativas originariamente produzidas em língua portuguesa;
- b) A flexibilização da obrigação de investimento dos operadores de televisão, dos distribuidores de cinema e de videogramas e dos operadores de serviços audiovisuais a pedido, viabilizando o investimento em produção nacional, seja independente ou não independente;
- c) Conversão no todo ou em parte da taxa imposta aos operadores de distribuição de televisão pelo art.º 10.º, n.º 2 e ss. da Lei do Cinema numa obrigação de investimento direto em produção nacional;
- d) Aumento do limite máximo do apoio público para projetos audiovisuais, de 50% para 60% do seu orçamento⁷.

C. Propostas de alteração do DL 25: as obras elegíveis para apoio financeiro por parte do ICA e o apoio à exportação de novelas.

9. O financiamento público (embora crescentemente com base em receitas de operadores privados) do setor cinematográfico em Portugal data pelo menos de 1973. Desde então, a condução da política pública para o setor tem-se movido por dois objetivos primordiais, um de cariz cultural e outro de cariz empresarial/industrial.

10. Do ponto de vista cultural, visou-se assegurar que a produção cinematográfica nacional constituísse uma forma legítima de expressão da singularidade da cultura e da língua portuguesas, documentando os valores e sensibilidades da sociedade portuguesa e permitindo o seu registo e afirmação em Portugal e no mundo.

11. Do ponto de vista empresarial, procurou-se promover a emergência de um setor com vários fornecedores de serviços com solidez e sustentabilidade empresarial, que permitisse a valorização das competências humanas e a capacitação empresarial deste setor de atividade e, mais recentemente, a internacionalização do mesmo.

12. Contudo, nem sempre estes dois objetivos de política pública parece terem sido prosseguidos de forma coordenada e mutuamente compatível entre si, existindo opções de cariz cultural que obstaculizam o pleno desenvolvimento dos objetivos de cariz empresarial — referimo-nos, por exemplo, à exclusão das novelas e da grande ficção pelas opções de política pública⁸.

13. Ora, essa falta de consideração é imerecida, porquanto:

⁷ Cf. art.º 7.º, n.º 5, do DL 25.

⁸ Sendo que, por outro lado, a opção empresarial pela promoção do setor da produção independente impede a plena realização dos objetivos de política cultural, como seja a plena afirmação do potencial de produção original em língua portuguesa de obras que representem a especificidade da nossa cultura e língua — quando não sejam produzidas por produtoras independentes.

- a) As novelas são dos poucos produtos audiovisuais que são vistos em simultâneo por milhões de portugueses, oferecendo — num mundo cada vez mais customizado às necessidades individuais de cada um, com o que isso tem de bom e também de negativo — uma oportunidade de partilha simultânea de referências culturais e de valores por largas franjas da população portuguesa. As novelas cumprem um importante mas desvalorizado papel agregador da sociedade portuguesa, permitindo também a introdução e apresentação de relevantes temas sociais (como o racismo ou a discriminação da comunidade cigana, ou a violência doméstica, para citar exemplos recentes de temas sociais relevantes tratados em novelas emitidas pela TVI);
- b) As novelas nacionais são produtos culturais por excelência, sendo retratos fieis de momentos da realidade social portuguesa. Permitem, quando exportadas para o estrangeiro — e como nenhum outro produto audiovisual nacional — a abertura de uma janela para a singularidade da sociedade portuguesa, facilitando a divulgação e afirmação internacional da nossa cultura e língua;
- c) As novelas são os produtos audiovisuais de produção nacional que maior potencial de exportação apresentam, sendo a experiência da TVI a esse respeito bastante esclarecedora⁹.
14. Sugerimos por isso que as novelas e a grande ficção passem a fazer parte das orientações de política pública para o setor audiovisual nacional, com particular atenção à vertente da sua exportação. Assim, dados os investimentos necessários para preparar uma novela para exportação e o risco associado com esta atividade (referimo-nos, por exemplo, à tradução das legendas, à criação de pistas de som internacionais e ao licenciamento de direitos sobre a música usada para a sonorizar), dever-se-iam criar mecanismos de incentivo à distribuição internacional de tais obras, como por exemplo:
- a) Majorações fiscais deste tipo de despesas;
- b) Criação de subsídios específicos a estas atividades relativos a produções futuras ou já concluídas preteritamente, para valorização de catálogos existentes;
- c) Criação de subsídios à presença e promoção destes produtos em mercados e certames internacionais (cujos custos de entrada limitam muitas vezes a possibilidade da presença dos operadores e produtores portugueses)¹⁰;
- d) Adiantamentos dos montantes necessários para a realização de tais despesas, reembolsáveis com receitas futuras eventualmente obtidas com vendas internacionais deste tipo de produtos.
- D. Propostas de alteração do DL 25: a avaliação regular e a definição de Planos Estratégicos plurianuais para o setor.**
15. A existência de Planos Estratégicos, que identifiquem com transparência e rigor a situação do setor da produção cinematográfica e audiovisual portuguesa e que definam objetivos mensuráveis, suscetíveis de viabilizar a avaliação do caminho percorrido na respetiva prossecução, parece-nos muito meritória.

⁹ Por exemplo a novela “Única Mulher” foi vendida pela TVI para mais de 70 países, incluindo Angola, Moçambique, Chile, Cabo Verde, Uruguai, El Salvador, Paraguai, França, Bolívia e Equador.

¹⁰ O ICA-IP tem já apoiado, através do financiamento *ad hoc* de um expositor num certame internacional, este tipo de atividade com resultados muito promissores até à data.

16. A primeira consagração deste tipo de documento encontra-se no DL 124, cujo artigo 4.º previa a existência destes planos. Contudo, a experiência existente a este respeito é algo insatisfatória. O Plano Estratégico divulgado e apreciado em finais de 2013¹¹ previa um mecanismo de avaliação intercalar da sua execução até ao fim do terceiro ano da sua vigência, ou seja, até 31 de dezembro de 2016. Contudo, essa avaliação nunca foi promovida e concomitantemente nunca teve lugar.
17. A TVI sugere por isso que seja reforçada a obrigatoriedade legal de promoção da avaliação intercalar destes Planos.
18. Muito embora algumas das medidas de apoio ao cinema e ao audiovisual não produzam efeitos de um ano para o outro — dada em particular a dilação temporal entre a decisão de atribuição do apoio e a estreia dos projetos financiados em cinema ou televisão —, seria recomendável que se fizesse uma avaliação anual e transparente — à semelhança de outros exemplos europeus — sobre a forma como está a evoluir a prossecução dos objetivos definidos nesse plano, que tomasse em consideração o lastro decisório dos últimos três anos, e que permitisse ajustar e equilibrar a prossecução da política pública para o setor.
19. A TVI sugere portanto que o ICA-IP seja encarregue de elaborar, anualmente, e submeter à apreciação e discussão pela SECA, um relatório anual de execução do Plano Estratégico em vigor, o qual deve ter como finalidades:
- a) Avaliar a execução dos programas de apoio financeiro dos três últimos anos;
 - b) Discriminar qualitativa e quantitativamente a forma como cada projeto apoiado e cada concurso efetuado nesse período de tempo tenha contribuído para a prossecução dos objetivos de política pública elencados no Plano Estratégico em vigor;
 - c) Reportar, em formato editável, métricas objetivas sobre a atividade do ICA-IP, discriminando:
 - i. Os projetos apoiados por concurso, por ano de calendário, discriminando nome do projeto, produtor, realizador, concurso a que concorreu, ano do concurso, género de obra, montante do apoio atribuído, classificação completa atribuída pelo júri do concurso do ICA e sua discriminação, prémios recebidos, espetadores em cinema e/ou audiências de televisão obtidas e respetivo distribuidor/televisão;
 - ii. Resultados de bilheteira e de televisão de todos os projetos apoiados pelo ICA nos últimos três anos, incluindo a seguinte informação: nome do projeto, produtor, realizador, montante atribuído pelo ICA-IP, classificação completa atribuída pelo júri do concurso do ICA e sua discriminação, prémios recebidos e número de espetadores no caso de projetos cinematográficos e audiência com a estreia em televisão em Portugal no caso de projetos audiovisuais;
 - iii. Resultados de bilheteira de todas as produções cinematográficas de origem nacional estreadas em Portugal sem apoio do ICA-IP e com esse apoio, incluindo a seguinte informação: nome do projeto, produtor, realizador e número de espetadores e valor do eventual apoio concedido;

¹¹ Acessível em http://ica-ip.pt/fotos/downloads/pl_estrategico_2014_2018_4438256255935b05a7b027.pdf.

- iv. Quota de mercado do cinema português e quota de mercado do cinema português que contou com apoio à produção do ICA-IP;
- v. Lista de produtores, organizada por total do apoio financeiro recebido por ano;
- vi. Lista de realizadores, organizada por total do financiamento recebido por ano.

E. Propostas de alteração do DL 25: a valorização da promoção em televisão do cinema e do audiovisual nacional.

20. A TVI entende que um dos eixos fundamentais para incrementar a quota de mercado do cinema português é a sua promoção em televisão. As obras cinematográficas e audiovisuais são produtos culturais, que simultaneamente refletem e condicionam mundividências. Contudo, para que cumpram o seu papel, têm de ser vistas pelo público. Não interessa apenas produzir, se não houver espetadores para o que se produz. A promoção é a ponte que une públicos às obras audiovisuais e cinematográficas.
21. Os dados empíricos existentes comprovam a importância decisiva da promoção televisiva no sucesso dos projetos cinematográficos nacionais. Com efeito, os estudos existentes sustentam que a promoção em televisão é o mais eficaz meio de *marketing* da produção cinematográfica, havendo certos estudos que salientam que 30% das pessoas escolhem os filmes que vão ver ao cinema predominantemente pela sua promoção em televisão¹². No passado, todos os filmes portugueses que tiveram sucesso significativo de bilheteira foram — com honrosas exceções — massivamente promovidos por uma estação de televisão. Analisando a lista dos 10 filmes nacionais mais vistos de 2004 a 2012, verifica-se que 8 foram apoiados por um canal de televisão. Estendendo a análise para os 40 filmes mais vistos no mesmo período, é ainda mais notória a importância do apoio por parte de um canal de televisão: apenas 3 dos 40 filmes mais vistos não tiveram apoio promocional de uma televisão. Estes dados apontam no sentido da necessidade de valorização do papel das televisões na promoção, nas suas antenas, da produção cinematográfica portuguesa.
22. Infelizmente, na nossa opinião, o DL 25 não valoriza de forma suficiente essa dimensão. O compromisso de promoção do cinema português assentou até ao DL 25 no Protocolo de Serviço Público¹³ de 2003, onde se previa que era obrigação de SIC e TVI promoverem as obras cinematográficas financiadas pelo ICA nas suas antenas, promoção essa cuja valorização monetária deveria corresponder a 0,5% das suas receitas líquidas de publicidade por ano¹⁴.
23. Após a revogação unilateral de tal protocolo pela RTP em 2013¹⁵, SIC e TVI deixaram de ter qualquer vínculo que as obrigasse a manter o seu esforço de promoção. Pese embora a incerteza relativa quanto

¹² Cf. Obercom — *A Sociedade em Rede — Portugal 2010, Cinema nos Múltiplos Ecrãs*. Janeiro de 2011, p. 17, acessível em <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2016/06/A-Sociedade-em-Rede-Portugal-2010-Cinema-nos-M%C3%BAltiplos-Ecr%C3%A3s-Jan2011.pdf>.

¹³ O chamado “Protocolo de Serviço Público foi um acordo celebrado em 21 de agosto de 2003 entre a RTP, a SIC e a TVI e homologado pelo membro do Governo que à altura tinha a tutela do setor da comunicação social, alterado em 15 de fevereiro de 2005, por força do qual os operadores privados SIC e TVI assumiam algumas obrigações de serviço público, mediante a limitação da duração da publicidade televisiva emitida por hora nos serviços de programas televisivos RTP 1 e RTP2. A versão consolidada entra-se acessível em <http://www.gmcs.pt/pt/protocolo-assinado-entre-os-3-operadores-de-televisao-rtp-sic-e-tvi-21-08-2003>.

¹⁴ Cf. Parte A, n.º 3.1, do Protocolo de Serviço Público.

¹⁵ Causa licitude a TVI contesta.

à validade, à data, do Protocolo de Serviço Público após a sua revogação unilateral pela RTP, a TVI continuou a assegurar a promoção gratuita do cinema português financiado pelo ICA-IP nas suas antenas, até que essa situação fosse revista.

24. O DL 25 veio alterar o enquadramento de tal promoção. Por um lado, este diploma deu maior flexibilidade aos operadores de televisão, permitindo que sejam estes (e não o ICA-IP) a escolher os projetos cinematográficos e audiovisuais a promover gratuitamente nas suas antenas, assumindo a promoção gratuita de tais obras nesses termos uma das modalidades da respetiva obrigação de investimento¹⁶.
25. Contudo, o DL 25 estabeleceu que essa promoção não pode ultrapassar 1/4 do total anual da obrigação de investimento dos operadores privados de televisão¹⁷. Dado que a obrigação de investimento dos operadores privados corresponde a 0,75% das suas receitas de publicidade anuais, isso significa que, no máximo, a promoção gratuita ao cinema e audiovisual nacional corresponderá a 0,1875% das receitas de publicidade anuais de cada operador — quando, ao abrigo do Protocolo de serviço público, era de 0,5%, ou seja, uma redução de mais de 60% do valor anteriormente previsto.
26. Sugerimos, por isso, que a percentagem da obrigação de investimento que pode assumir a forma de promoção gratuita do cinema e audiovisual nacional seja revista e aumentada para, no mínimo, 50% do valor anual da obrigação de investimento dos operadores de televisão privados.

F. Propostas de alteração do DL 25: os critérios de pontuação e seleção das obras a apoiar pelo ICA.

27. Os critérios principais que presidiam à seleção das obras a concurso encontravam-se previstos de forma genérica no DL 124, elencados por concurso ou programa de apoio¹⁸.
28. O DL 25 no essencial atribui ao ICA-IP a responsabilidade pela definição desses critérios, sem a condicionar de forma alguma¹⁹.
29. Muito embora esta flexibilidade possa ser desejável, permitindo ao ICA-IP ajustar os critérios de forma a salvaguardar a prossecução dos objetivos definidos nos Planos Estratégicos, julgamos que ainda assim devem ser dadas algumas indicações normativas sobre os critérios a considerar. Por exemplo, nos concursos de apoio à produção audiovisual devem ser contemplados critérios como:
 - a) A existência ou não no projeto a concurso de valências para públicos com necessidades especiais, como sejam a legendagem para públicos com necessidades auditivas ou a áudiodescrição; atualmente, estas valências servem apenas para permitir a majoração da intensidade do apoio público²⁰, mas não para permitir aos projetos com essas valências serem pontuados com classificações mais elevadas;
 - b) A natureza e tipo de emissão em televisão assegurada para projetos audiovisuais: não deve ser irrelevante se o serviço de programas televisivo associado ao projeto tem ou não obrigações de

¹⁶ Cf. art.º 44.º, n.º 1, al. c), do DL 25.

¹⁷ Cf. art.º 44.º, n.º 3, do DL 25.

¹⁸ Cf. arts. 23.º, n.º 3, 24.º, n.º 3, 25.º, n.º 3, 26.º, n.º 4, 29.º, n.º 2, 30.º, n.º 2, 31.º, ns. 2 e 4, 32.º, n.º 3, 35.º, n.º 3, 36.º, n.º 6, 37.º, n.º 2, 39.º, n.º 3, 41.º, n.º 3 e 42.º, n.º 3, do DL 124.

¹⁹ Cf. art.º 5.º, n.º 5, do DL 25.

²⁰ Cf. art.º 7.º, n.º 5, al. b), do DL 25.

cobertura universal das suas emissões. Um projeto associado a serviços de programa com garantias de cobertura universal deve ser mais bem pontuado do que um projeto sem essas características;

- c) O desempenho pretérito do realizador e produtor, em projetos anteriores de produção nacional independente ou não independente, em termos de audiência (*share* e *rating*) e de reconhecimento da crítica especializada;

30. Em relação aos concursos de apoios ao cinema, pelo menos um dos concursos existentes de apoio à produção de longas-metragens deve privilegiar obras cinematográficas com potencial de aumentarem de modo sensível a quota de mercado do cinema português, pelo que nesse concurso devem ser ponderados como critérios:

- a) A existência e características do plano de promoção e *marketing* dessa obra;
- b) O desempenho pretérito do realizador e produtor, em projetos anteriores de produção nacional independente ou não independente, em termos de resultados de bilheteira.

G. Propostas de alteração do DL 25: o reforço de competências da SECA.

31. A Secção Especializada do Cinema e do Audiovisual do Conselho Nacional de Cultural deve ser o *forum* privilegiado de discussão e avaliação regular dos Planos Estratégicos e da condução da política pública para o setor.

32. Devem por isso ser criadas regras que o permitam e viabilizem, nomeadamente através:

- a) Do reforço das regras associadas à apreciação dos Planos Estratégicos por parte da SECA, impondo por exemplo uma antecedência de 30 dias na apresentação de tal Plano face à data de reunião da SECA em que o mesmo seja apreciado;
- b) Da criação da obrigação de o ICA-IP ser consultado pela SECA acerca da avaliação da execução dos Planos Estratégicos pretéritos, antes de serem desenhados os novos planos;
- c) Da criação da obrigação de as avaliações anuais dos Planos Estratégicos a que fizemos referência no ponto 20 acima serem apreciadas anualmente pela SECA;
- d) Da criação da possibilidade de um conjunto de membros da SECA (por exemplo, cinco) poderem solicitar ao presidente da SECA a convocação deste órgão e, bem assim, a possibilidade de os membros deste órgão poderem solicitar informações ao ICA-IP.

33. As competências da SECA devem igualmente ser reforçadas em matéria de seleção dos membros dos júris dos concursos do ICA-IP, conforme ponto I abaixo.

H. Propostas de alteração do DL 25: a paridade entre os setores do cinema e do audiovisual.

34. A política pública para o setor dedica pouca atenção e investimento ao setor audiovisual, quando comparada com a consideração votada ao setor cinematográfico.

35. Essa falta de paridade resulta, por exemplo:

- a) Do facto de ser o setor do audiovisual a financiar a parte mais significativa do sistema de apoios públicos aos setores do cinema e do audiovisual;
 - b) Do facto de os apoios público a conceder pelo ICA-IP serem afetos em entre 70% a 80% do total a projetos de cinema, ficando o audiovisual apenas com a parte restante²¹;
 - c) Do facto de não existir um programa de apoio à internacionalização focado no setor audiovisual ou na produção nacional não independente, mas apenas um programa genérico que assenta em critérios e premissas mais próprios da distribuição de cinema de produção independente²².
 - d) Do facto de a composição da SECA ter muito mais membros associados ao setor do cinema do que ao setor audiovisual²³.
36. Julgamos que o esforço público deve ser repartido de modo mais equitativo entre os dois setores, mediante o reforço da parte dos apoios do ICA que reverte para programas de apoio ao audiovisual, nomeadamente mediante a criação de mecanismos de incentivo à internacionalização do património audiovisual nacional, e mediante o reequilíbrio da composição da SECA.
37. Consideramos igualmente ser de toda a conveniência dotar o ICA-IP de uma direção ou departamento que acompanhe especificamente o setor audiovisual, que nomeadamente facilite o estabelecimento de coproduções com produtoras internacionais de escala significativa, de forma a assegurar produções audiovisuais com a qualidade exigida pelos mercados internacionais.

I. Propostas de alteração do DL 25: o processo de escolha dos membros dos júris do ICA.

38. A definição do processo de seleção dos membros dos júris do ICA reveste-se de grande importância simbólica e prática.
39. Tendo em conta a forma como é financiado o sistema de apoios financeiros públicos para o setor do cinema e audiovisual — sistema assente quase exclusivamente em tributos consignados, formalmente tratados como “taxas” mas que na substância não o são, suportados praticamente *in totum* do ponto de vista económico pelo setor da televisão e pelo setor da distribuição de televisão²⁴ — vigora de há muitos anos a esta parte um princípio da participação dos principais financiadores desse sistema no processo de seleção das obras a apoiar.

I.1. Antecedentes: o chamado Protocolo de Serviço Público de 2003.

40. O Protocolo de Serviço Público consagrava expressamente tal princípio, na medida em que *obrigava* os operadores privados SIC e TVI a participar no processo de seleção das obras a apoiar financeiramente pelo ICA-IP. À data, o ICA-IP apenas atribuía apoios financeiros a obras cinematográficas.

²¹ Cf. art.º 13.º, n.º 3 e 4, da Lei do Cinema.

²² Cf. art.º 36.º e 37.º do DL 25.

²³ Por exemplo, o cinema tem direito a 3 representantes dos realizadores e a 3 representantes dos produtores; o audiovisual tem apenas um representante dos produtores e nenhum representante dos realizadores.

²⁴ No orçamento do ICA-IP para 2019 encontram-se inscritas receitas de € 16.250.704, das quais €9.000.000 correspondem à “taxa” paga por operadores de televisão e € 6.450.000 à “taxa” paga por operadores de distribuição de televisão. No conjunto, estes dois setores de atividade suportarão previsivelmente mais 95% das receitas deste instituto.

41. Assim dispunha expressamente tal documento — no contexto da assunção, pelos operadores SIC e TVI, da obrigação de investirem em produção independente 0,5% das suas receitas líquidas de publicidade televisiva por ano²⁵ e de promoverem as obras cinematográficas financiadas pelo ICA nas suas antenas, promoção essa cuja valorização monetária deveria corresponder a 0,5% das suas receitas líquidas de publicidade por ano²⁶ — que era obrigação de SIC e TVI “*participar na seleção das obras a financiar pelo ICAM, em condições a acordar no âmbito da reestruturação deste organismo*”²⁷.
42. Infelizmente, só por uma vez o ICA-IP convidou a TVI a integrar júris dos concursos de apoio à produção cinematográfica, inviabilizando assim que a TVI pudesse cumprir tal obrigação. Em todo o caso, o princípio acima referido foi expressamente consagrado num documento homologado pelo membro do Governo responsável pelo setor.

I.2. Antecedentes: o Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual.

43. Em 2004, a Lei n.º 42/2004, de 18 de agosto, previa no seu artigo 26.º a criação de um fundo de investimento, financiado por certas contribuições do setor da distribuição de televisão²⁸ e por contratos de investimento celebrados com operadores de televisão²⁹
44. Este fundo foi depois criado por intermédio do Decreto-Lei n.º 227/2006, de 15 de novembro³⁰, encontrando-se o seu funcionamento regulamentado por intermédio da Portaria n.º 277/2007, de 14 de março. Esse fundo, o “*Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual*”³¹ ou «FICA», tinha como participantes os seus financiadores, os quais integravam a Assembleia de Participantes desse Fundo³². Era este o órgão competente para aprovar os projetos de investimento³³ desse Fundo, no qual se votava em função dos montantes investidos no fundo³⁴, tendo o participante Estado um voto qualificado³⁵.
45. Mais uma vez, a ordem jurídica assimilou a necessidade, conveniência e justiça de os principais financiadores do sistema de apoios financeiros de cariz público participarem de algum modo na seleção dos projetos audiovisuais e cinematográficos que contavam precisamente com tal apoio.

I.3. Antecedentes: o DL 124.

46. Também o DL 124 refletiu esse princípio, embora com uma configuração algo diferente. O DL 124 previa, no seu artigo 14.º, n.º 1, que seria competência da SECA aprovar os júris de cada concurso do ICA.
47. Ora, em consonância com esta solução, a composição da SECA foi alterada por intermédio do Decreto-Lei n.º 132/2013, de 13 de setembro, passando a mesma a integrar entre os seus membros (i) um representante da concessionária de serviço público de televisão, (ii) um representante de cada um dos

²⁵ Cf. Parte A, n.º 2.1, do Protocolo de Serviço Público.

²⁶ Cf. nota 14 *supra*.

²⁷ Cf. Parte A, n.º 1, do Protocolo de Serviço Público.

²⁸ Cf. art.º 23.º, n.º 1, da Lei n.º 42/2004.

²⁹ Cf. art.º 25.º da Lei n.º 42/2004.

³⁰ Cf. arts. 63.º e ss. desse diploma.

³¹ O primeiro mecanismo público de apoio ao setor audiovisual, pois até então só o setor cinematográfico era abrangido pela política pública.

³² Cf. art.º 64.º, ns. 1 e 2, do DL n.º 227/2006.

³³ Cf. art.º 14.º, al. h), da Portaria n.º 277/2007.

³⁴ Cf. art.º 13.º, ns. 1 e 2, da Portaria n.º 277/2007.

³⁵ Cf. art.º 64.º, n.º 2, do DL n.º 227/2006.

operadores de televisão que disponibilizam serviços de programas televisivos de acesso não condicionado livre, (iii) um representante dos operadores de televisão que disponibilizam serviços de programas televisivos de acesso não condicionado com assinatura e de serviços de programas televisivos de acesso condicionado e (iv) um representante dos operadores de distribuição de televisão.

48. O objetivo de permitir, embora de forma indireta, aos principais financiadores da política pública para o setor ter alguma intervenção da seleção dos júris dos concursos do ICA-IP era claro, tendo sido a prossecução desse desiderato a justificar a alteração da composição da SECA então promovida.

1.4. A especificidade do financiamento da política pública para o setor do cinema e do audiovisual.

49. A razão de ser para o princípio atrás recortado encontra-se na especificidade do modelo de financiamento da política pública para o setor do cinema e do audiovisual. Com efeito, a esmagadora maioria das receitas do ICA-IP e da Cinemateca são, de há vários anos a esta parte, asseguradas pelo setor privado, por intermédio de tributos específicos.
50. Até 2012, quando entrou em vigor a atual Lei do Cinema, foi o setor da televisão a suportar praticamente sozinho, e de forma crescente, o esforço financeiro associado com o financiamento da política pública de subsidiação do setor do cinema. A partir de 2012, o setor da distribuição de televisão passou a suportar uma parte significativa do esforço de financiamento de tal política pública, a qual passou a abranger igualmente a subsidiação de alguma produção audiovisual.
51. No caso do setor da televisão, esse tributo tem a designação de “*taxa de exibição*” e incide sobre a comunicação comercial audiovisual (publicidade *latu sensu*) emitida em serviços de programas televisivos. Essa taxa correspondia a 2% das receitas de publicidade desde 1973³⁶ e passou a ser de 4% dessas receitas desde a entrada em vigor da Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto.
52. Em 2017, segundo a demonstração de resultados desse exercício, as *taxas* cobradas pelo ICA-IP aos operadores de televisão e distribuidores de televisão representaram cerca de 99% dos proveitos totais do ICA-IP³⁷. Em 2016, representaram quase 95% da totalidade dos proveitos do ICA-IP³⁸.
53. Acresce que, na substância, a configuração do pagamento da chamada “*taxa de exibição*” como uma taxa não parece ser a mais correta, porquanto:
- a) Uma *taxa*, enquanto tipo de tributo, é a “*contrapartida de uma prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo*”³⁹. No caso da taxa de exibição, os seus sujeitos passivos são juridicamente os anunciantes de publicidade em televisão⁴⁰. Ora, esses anunciantes nem provocam, nem beneficiam direta ou indiretamente de qualquer prestação

³⁶ Cf. art. 59.º do Decreto-Lei n.º 184/73, de 25 de Abril.

³⁷ Cf. Demonstração de resultados do ICA-IP do exercício de 2017, disponível em http://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/demonstracao_de_resultados_2017_226575af305a29e019.pdf. No dia 20 de fevereiro não se encontrava disponível no site do ICA a Demonstração de resultados referente ao exercício de 2018.

³⁸ Cf. Demonstração de resultados do ICA-IP do exercício de 2017.

³⁹ Cf. VASQUES, Sérgio — *O princípio da equivalência como critério de igualdade tributária*. Coimbra, Edições Almedina, 2008, p. 130.

⁴⁰ Os operadores de televisão, juridicamente, são apenas substitutos tributários, cobrando aos anunciantes essa quantia em substituição da Administração Fiscal. Em termos económicos, contudo, é o setor da televisão que suporta a taxa, uma vez que o setor da televisão absorveria mediante aumento de preço o montante que atualmente é entregue ao ICA-IP a título da cobrança da chamada “*taxa de exibição*”.

administrativa por parte do ICA-IP que justifique o pagamento de tal taxa. Mesmo que consideremos os operadores de televisão como os sujeitos passivos da mesma⁴¹, ainda assim estes não provocam qualquer prestação administrativa, nem obtêm direta e individualmente qualquer contrapartida que corresponda minimamente aos montantes que entregam ao ICA-IP. Por exemplo, a TVI entrega por ano cerca de € 4.000.000 de euros ao ICA-IP, não obtendo deste instituto qualquer prestação administrativa — e muito menos uma cujo valor se aproxime sequer remotamente de tal montante;

- b) As *contribuições*, enquanto tipo de tributo, por seu turno, devem ser definida como as “*prestações pecuniárias e coativas exigidas por uma entidade pública em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo*”⁴². Ora, e mais uma vez, a classe dos anunciantes em televisão não provoca, nem beneficia, presuntivamente — enquanto grupo globalmente considerado — de qualquer prestação administrativa por parte do ICA-IP. Eles pretendem apenas que existam audiências de televisão, sendo-lhes indiferente, para o seu ponto de vista, que essas audiências estejam a ver futebol, uma novela ou um serviço noticioso. Mesmo se considerarmos que os sujeitos passivos de tal tributo são os operadores de televisão, ainda assim nem os mesmos provocam em conjunto qualquer atividade por parte do ICA-IP, como não obtêm deste instituto qualquer prestação administrativa à qual consigam reconhecer globalmente o mesmo valor da “*taxa de exibição*” suportada pelo setor. Os operadores de televisão entregam, por ano, aproximadamente € 9.000.000 por ano ao ICA-IP, sendo que:
- i. Desde logo, 1/5 dos montantes anuais cobrados a título da chamada “*taxa de exibição*” constituem receita da Cinemateca Portuguesa, IP., a qual não presta nem direta, nem indiretamente, qualquer prestação administrativa nem aos anunciantes de televisão globalmente considerados, nem aos operadores de televisão globalmente considerados⁴³;
 - ii. Os 4/5 restantes servem para financiar o ICA-IP, incluindo os seus custos de funcionamento (funcionários, instalações, aquisições de bens e serviços, etc...). Olhando para os orçamentos dos exercícios de 2018⁴⁴ e 2019⁴⁵, é possível verificar que nesses exercícios os valores imputados a subsídios correspondem a, no máximo, 2/3 dos proveitos totais do ICA-IP, ou seja, os custos de funcionamento do ICA-IP absorvem no mínimo 1/3 das receitas orçamentadas. Segundo a prática pretérita, a afetação de pelo menos 1/3 dos proveitos totais do ICA-IP à cobertura dos seus custos de funcionamento interno será a regra, num ano de atividade normal do ICA-IP;
 - iii. Depois de deduzidos os custos de funcionamento do ICA-IP, a parte restante entregue ao ICA-IP a título de “*taxa de exibição*” é então encaminhada para o apoio financeiro aos setores do cinema e do audiovisual, sendo afetados entre 70% a 80% desse montante ao

⁴¹ Porque é o setor que suporta em termos económicos o pagamento da taxa.

⁴² Cf. VASQUES, Sérgio — *O princípio...*, op. cit., p. 172.

⁴³ Cf. art.º 13.º, n.º 1, da Lei do Cinema.

⁴⁴ Acessível em http://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/orcamento2018_51045ac358a57a45c.pdf.

⁴⁵ Acessível em http://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/orcamento2019_158095c6585fd5f9c6.pdf.

apoio de projetos de cinema e apenas entre 20% a 30% desse montante são canalizados para projetos de produção audiovisual⁴⁶.

Contas feitas, dos montantes entregue à administração pública a título de taxa de exibição por um determinado operador de televisão, só entre 10% e 16% revertem para os concursos de apoio à atividade de produção audiovisual propriamente dita. Logo, mesmo que se entendesse que a taxa de exibição constituiria uma *contribuição* paga pelo setor da televisão, ainda assim esta não respeitaria o princípio da equivalência, uma vez que as vantagens que o setor da televisão poderia obter globalmente considerado são manifestamente inferiores ao montante da sua contribuição — aliás, a desconsideração do audiovisual compreende-se particularmente mal tendo em conta as tendências da evolução dos padrões de consumo na sociedade atual.

- c) Acresce que os objetivos da política pública para o setor do cinema e do audiovisual desenhados na Lei do Cinema visam no essencial a promoção do bem público da generalidade da sociedade portuguesa — como sejam a promoção da língua e da cultura portuguesas, a promoção dos novos talentos no domínio da arte cinematográfica, o aprofundamento da cooperação com países de língua oficial portuguesa ou a conservação do património cinematográfico — e não de um setor de atividade em particular e muito menos do setor que financia tal política pública. Por todas estas razões, a “*taxa de exibição*” parece constituir substancialmente um *imposto* consignado (aliás, fora das condições em que a consagração de tais receitas é permitida pela Lei de Enquadramento Orçamental⁴⁷), introduzindo o seu tratamento contabilístico como uma *taxa* uma distorção nas contas públicas.

54. Em todo o caso, olhando para a forma como a política pública para o setor é financiada e considerando a cadeia de valor do mercado audiovisual, parece-nos da mais elementar justiça e utilidade que os potenciais clientes do que se produz possam ter alguma capacidade de intervir no processo de seleção dos membros dos júris dos concursos de produção audiovisual do ICA, evitando a seleção e produção de projetos que não têm potencial para ser emitidos em televisão ou nas novas plataformas de distribuição audiovisual.

J. Propostas de alteração do DL 25: outras propostas.

55. Para além das considerações precedentes, existem outras que merecem ponderação, a saber:
- a) A criação de mecanismos que garantam que também os serviços de programas que emitem especificamente para Portugal (em função da legendagem da programação disponibilizada e do teor da sua publicidade) mas que não se encontrem submetidos à jurisdição do Estado português contribuam para o financiamento da política pública para o setor, em condições análogas às aplicáveis aos serviços de programas televisivos submetidos à jurisdição do Estado português, evitando assimetrias que distorcem a concorrência. A Diretiva 2010/13/EU, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Diretiva (UE) 2018/1808, aponta claramente neste sentido⁴⁸;

⁴⁶ Cf. art.º 13.º, ns. 3 e 4, da Lei do Cinema.

⁴⁷ Cf. art.º 16.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁴⁸ Cf. art.º 13.º deste diploma, na sua atual redação.

- b) Melhoramento da forma de reconhecimento das condições de aumento do limite superior do apoio público: o reconhecimento a final⁴⁹ parece-nos contraproducente e incorreto. Se o financiamento em causa não foi suficiente para assegurar a montagem financeira do projeto, a sua atribuição a final não cumprirá qualquer desiderato de política pública. De outro modo, esta majoração do auxílio público faz sentido sim se permitir financiar os custos inerentes à implementação das condições associadas à atribuição desta majoração.

Queluz de Baixo, 26 de fevereiro de 2019.

⁴⁹ Cf. art. 7.º, n.º 7, do DL 25.