RESUMO ALARGADO

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.