

PLANO ESTRATÉGICO 2024-2028

PARA O ICA, I.P. E A SUA AÇÃO NO SETOR DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL

Elaborado, nos termos do artigo 3º do Decreto-lei nº 25/2018, de 24 de abril, e aprovado pelo ICA, I.P., ouvida a Seção Especializada de Cinema e Audiovisual do Conselho Nacional de Cultura (SECA) em reunião extraordinária a 29 de fevereiro de 2024

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	4
NATUREZA, ÂMBITO E LIMITES DO PLANO	4
METODOLOGIA E ESTRUTURA	7
PLANO ESTRATÉGICO 2024-2028.....	9
VISÃO	10
COMPONENTES E IMPLEMENTAÇÃO.....	13
ORIENTAÇÕES E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.....	19
ORIENTAÇÕES.....	19
Orientação para os Públicos (OR1).....	19
Orientação para a Criatividade, a Diversidade e a Renovação (OR 2)	25
Orientação para a Internacionalização (OR 3).....	28
Orientação para a Sustentabilidade do setor (OR4).....	33
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	35
Objetivo Estratégico I – Coesão do setor e valorização da política audiovisual (OE1).....	35
Objetivo Estratégico II – Financiamento: previsibilidade, crescimento e diversificação (OE2).....	42
Objetivo Estratégico III – Eficácia dos programas de apoio (OE3)	46
Objetivo Estratégico IV – Capacitação e competitividade (OE4)	51
Objetivo Estratégico V – Administração eficiente	55
ORIENTAÇÕES DE ENQUADRAMENTO SOBRE AS OPÇÕES ANUAIS	59
ANEXO I.....	60
ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO FINANCIAMENTO	61
RECURSOS FINANCEIROS 2024-2028.....	64

A. Recursos financeiros alocados aos programas de apoio do ICA e ao seu funcionamento	64
B. Outros apoios financeiros	69
C. Apoios totais e estimativa de apoios ao desenvolvimento e à produção de obras independentes	71
D. Obrigações de investimento	72
E. Fluxos financeiros totais para desenvolvimento e produção garantidos por medidas de política pública em 2023	75
F. Riscos e fatores de indeterminação. Perspetivas 2024-2028	78
ANEXO II.....	84
DIAGNÓSTICO, AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DINAMIA'CET.....	85
DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS OLSBERG SPI	89
APRECIÇÃO PELO ICA.....	91
CONCLUSÕES.....	99

INTRODUÇÃO

NATUREZA, ÂMBITO E LIMITES DO PLANO

O Plano Estratégico, nos termos da norma legal que o estabelece¹, é um documento da competência do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA, I.P.), que o aprova, ouvida a Seção Especializada de Cinema e Audiovisual (SECA) do Centro Nacional de Cultura, e o submete ao membro do governo responsável pela Cultura para homologação.

Assim, o Plano não é um plano estratégico nacional para todo o setor cinematográfico e audiovisual, pelo que não inclui objetivos relativos, por exemplo, ao património cinematográfico e audiovisual ou a outros domínios que não se insiram nas suas atribuições e competências, como é o caso do serviço público de televisão.

O acima exposto não invalida que, em diversos pontos, os objetivos definidos no Plano para matérias correspondentes a atribuições do ICA confinem necessariamente com áreas de atuação e níveis de decisão que ultrapassam a esfera de atribuições e competências do ICA. Neste sentido,

¹ Decreto-lei nº 25/2018, na sua redação atual, artigo 3º:

“1 — A execução dos programas e medidas de apoio constantes do presente Decreto-lei, bem como de outras ações do ICA, I. P., no âmbito das suas atribuições e com vista à realização dos princípios e objetivos definidos na Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, na sua redação atual, orienta -se, a longo prazo, por um plano estratégico plurianual para os setores cinematográfico e audiovisual e, no que respeita às opções anuais, por declarações anuais de prioridades nos termos do artigo seguinte.

2 — O plano estratégico plurianual é aprovado pelo ICA, I. P., ouvida a Secção Especializada do Cinema e do Audiovisual do Conselho Nacional de Cultura, e é homologado pelo membro do Governo responsável pela área da cultura.

3 — O plano estratégico plurianual baseia -se numa análise da situação e perspetivas do setor e em avaliações do funcionamento e impacto dos programas de apoio e medidas existentes, e visa estabelecer objetivos para um horizonte de cinco anos, bem como orientações para a respetiva realização.

4 — O plano estratégico fornece orientações que enquadram as opções anuais e proporciona, sem prejuízo das decisões de gestão que se imponham, clareza e previsibilidade quanto à afetação de recursos por áreas de atividade, tipos de projetos e equilíbrios a assegurar, tendo também em atenção as especificidades de determinadas atividades ou subsetores.

5 — Antes da aprovação de cada novo plano, o ICA, I. P., promove a avaliação da execução do plano estratégico em vigor e do funcionamento e impacto dos programas e medidas executados e dos procedimentos adotados.”

de resto, apontam os estudos preparatórios do presente Plano, que preconizam uma abordagem holística do desenvolvimento do setor e identificam questões e áreas de melhoria prioritária que envolvem outros recursos, instituições e áreas da governação, de que são exemplo a formação dos profissionais do cinema e do audiovisual, a formação de públicos, as dinâmicas regionais ou a captação de produções estrangeiras.

Nesta medida, o Plano inclui objetivos cuja prossecução implica comunicação, articulação e convergência com outras entidades, privadas ou públicas, incluindo instituições sob diferente tutela governamental. Em certos casos, a boa execução do presente Plano poderá recomendar ou carecer de processos de revisão legislativa ou de produção de nova legislação.

Consequentemente, as ações propostas no presente Plano são de dois tipos principais: por um lado, ações e medidas inseridas na esfera de competência do ICA, que este está em condições de assegurar; por outro lado, ações que se materializam em recomendações, diligências e propostas, bem como na disponibilização do *know-how* do ICA, quer mediante solicitação da tutela, quer, sempre que apropriado, a título das suas atribuições de participação ativa no apoio à definição da política pública para o setor, previstas na sua Lei Orgânica.

Sem prejuízo do parágrafo anterior, todos os pressupostos do presente Plano assentam na perspectiva de estabilidade do enquadramento jurídico da política de apoio ao cinema e audiovisual em vigor à data da aprovação do presente Plano, sem prejuízo de um horizonte de evolução positiva dos financiamentos, quer os decorrentes deste enquadramento, quer outros, incluindo um crescimento do investimento privado.

O enquadramento acima referido é o da Lei do Cinema em vigor (Lei nº 55/2012, na sua redação atual). Assim, o presente Plano não inclui objetivos específicos nem ações que não sejam compatíveis com o articulado desta Lei, que, de resto, será objeto de avaliações em sede e momento próprios, nos termos da lei nacional e da Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018 (Diretiva SCSA)², e que, à luz dos dados e da experiência que já pôde recolher desde o início da aplicação do Decreto-lei nº 74/2021, de 25 de agosto, o ICA considera que continua a ser, em todas as suas disposições essenciais, um diploma adequado e suficiente para a realização dos objetivos do presente Plano.

² Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), para a adaptar à evolução das realidades do mercado.

O Plano não inclui orientações nem objetivos relativos à atividade da Portugal Film Commission (PFC), na medida em que este órgão, não obstante a sua integração na orgânica do ICA por força do Decreto-lei nº 13/2023, de 24 de fevereiro, adota os seus próprios planos estratégicos trienais, sujeitos a parecer do Conselho Consultivo da PFC e ao abrigo da superintendência e tutela conjunta das áreas da Cultura e do Turismo aplicável à atividade da PFC. Nesse âmbito próprio, o ICA assegurará a sintonia da atividade da PFC com o presente Plano, nomeadamente com os objetivos de reforço da competitividade do setor e do território (Objetivo Estratégico IV do presente Plano), de sinergia entre políticas públicas (Objetivo Estratégico I) e com a Orientação Geral para a Sustentabilidade Económica do Setor.

METODOLOGIA E ESTRUTURA

O presente Plano foi elaborado com base:

- Nas bases analíticas, de diagnóstico e de reflexão estratégica proporcionadas pelos estudos preparatórios (Dinamia’CET e Olsberg SPI)³ e na apreciação, por parte do ICA, das conclusões e recomendações destes estudos, à luz da sua própria análise e do conhecimento do setor que resulta da sua interação constante com este (cf. Anexo II).
- Na consideração de factos concomitantes ou supervenientes à conclusão dos estudos, em especial no que se refere à implementação da revisão da Lei n.º 55/2012, à prorrogação do Incentivo *cash rebate* no âmbito do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (FATC) e à criação, a partir de 2024, de um novo Incentivo *cash rebate* à produção, no âmbito do ICA, nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema, introduzido pela Lei do Orçamento do Estado para 2024 (Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro).
- Na consideração do enquadramento jurídico e perspetivas financeiras descritos no Anexo I.
- Em orientações e recomendações de organizações internacionais, em especial europeias⁴.
- Na consideração da missão e atribuições do ICA, nos termos da sua Lei Orgânica (artigo 3º do Decreto-lei n.º 79/2012, de 27 de março), bem das atribuições e competências resultantes da Lei n.º 55/2012, incluindo as competências de administração fiscal no que

³ *Diagnóstico do setor do cinema e audiovisual em Portugal e avaliação do Plano Estratégico 2014-18*, elaborado pelo Dinamia’CET/ISCTE (novembro 2021) e *Development of a Multi-Annual Strategic Plan for Portugal’s Cinema and Audiovisual Industry*, elaborado pela consultora especializada Olsberg SPI (Londres, janeiro 2022).

⁴ Com destaque para, entre outras:

- Conclusões e Recomendações da UE, nomeadamente as recentes Conclusões do Conselho sobre "Os meios de comunicação social da Europa na Década Digital: plano de ação para apoiar a recuperação e a transformação", aprovadas pelo Conselho (Educação, Juventude, Cultura e Desporto) na sua reunião de 17-18 de maio de 2021.
- Relatórios dos Grupos de Peritos OMC da União Europeia sobre Circulação de obras cinematográficas (*European Movies on the Move. Ten Actions for Better Circulation Across Europe*, Report of Member State’s Experts on Improving Circulation of European Films, 2019) e sobre Coprodução (*Co-productions that shine - Open Method of Coordination (OMC) group of Member States’ experts on co-productions*, 2021).
- Recommendation CM/Rec(2017)9 of the Committee of Ministers to member States on gender equality in the audiovisual sector, adotada pelo Conselho de Ministros em 27 de setembro de 2017 (Conselho da Europa).
- *Creating a Strong, Sustainable and Dynamic European Film Industry and Culture in 2030* - EFADs Vision Paper - fevereiro de 2019.

respeita às taxas que lhe são consignadas por Lei, e dos Decretos-lei nºs 25/2018 e 74/2021.

- Em reflexão interna, incluindo a recolha e tratamento de contributos dos trabalhadores do ICA.

Sobre estas bases, desenvolveu-se a estrutura do Plano, centrada, por um lado, em grandes Orientações, genéricas e transversais, a ter em conta, de diferentes modos, na implementação da totalidade do Plano, e, por outro lado, num conjunto de grandes Objetivos Estratégicos.

O Plano inclui ainda, nos termos do nº 4 do artigo 3º do Decreto-lei 25/2018, orientações orçamentais e para as opções anuais.

O Plano foi elaborado a partir da disponibilização do segundo estudo preparatório, em 2022, e ficou concluído, no essencial, no terceiro trimestre de 2023. A iminência, já conhecida a essa data, de desenvolvimentos cruciais ligados à prorrogação do Incentivo FATC e à criação de um novo instrumento automático de tipo *cash rebate* em sede de Lei do Orçamento do Estado para 2024 justificou a previsão de alguns ajustes e a ultimação do presente Plano já no início de 2024.

Em janeiro de 2024, o ICA convidou todas as entidades representadas na SECA, e outras entidades interessadas do setor, para apresentação das grandes linhas, orientações e objetivos do Plano, tendo sido facultado a essas entidades um sumário executivo do mesmo.

PLANO ESTRATÉGICO 2024-2028

VISÃO

O período de vigência do Plano anterior (2014-2018) correspondeu em grande medida a uma fase de recuperação do setor, após uma crise severa de receitas do ICA que se iniciara na viragem para a década de 2010. A estabilização e o reforço financeiros resultantes da alteração de 2014 à Lei nº 55/2012, permitiram retomar progressivamente níveis consistentes de produção.

No referido período foram também implementadas novas formas de apoio previstas no Decreto-lei nº 124/2013, de 30 de agosto, tais como o apoio ao desenvolvimento de conjuntos de projetos, o reforço do apoio a primeiras obras e novos talentos, o apoio à finalização de obras e o programa de apoio ao audiovisual. Foram ainda postas em prática orientações do Plano 2014-2018, designadamente o reforço significativo do apoio ao desenvolvimento e à coprodução internacional.

Os estudos preparatórios do presente plano reconhecem progressos nas áreas avaliadas. Esses progressos, relacionados sobretudo com a coprodução, a consagração artística internacional e a emergência de novos talentos (alguns deles muito jovens), demonstram a capacidade de adaptação e renovação artística do setor.

Já em 2018, o setor conheceu uma transformação desde há muito desejada, com a introdução de um mecanismo de apoio de tipo *cash rebate*, aberto a produções nacionais e internacionais. O incentivo à produção cinematográfica e audiovisual no âmbito do FATC permitiu a captação de produções internacionais para o território português, com reflexos muito positivos em termos de diversidade, bem como de emprego e negócio no setor.

Mais recentemente, registam-se desenvolvimentos significativos na produção audiovisual (séries), incluindo coprodução e vendas internacionais destas obras, bem como o reforço da participação e sucesso artístico da produção e coprodução portuguesa nos festivais de cinema mais prestigiados do mundo.

Em Portugal, tal como na generalidade dos países, a crise resultante da pandemia de Covid-19 atingiu severamente o cinema e o audiovisual. O ICA adotou medidas extraordinárias para mitigar as suas consequências e o setor demonstrou resiliência e capacidade de adaptação.

Por outro lado, na sequência da revisão da Lei do Cinema em 2020-21, o setor beneficia agora de um enquadramento mais consistente, o ICA dispõe de mais recursos e a produção conta com um volume significativo de investimento garantido. É um contexto positivo para enfrentar desafios de

vária ordem no plano nacional e internacional, num setor que continua a sofrer mutações e cujas perspetivas económicas gerais, apresentando embora horizontes de crescimento, padecem da incerteza geral causada pela situação geopolítica.

Em dezembro de 2023, foi aprovada, pelo Decreto-lei n.º 139/2023, de 29 de dezembro, a prorrogação até, pelo menos, 2026, do Incentivo *cash rebate* no âmbito do FATC, com uma dotação anual de até 14 M€. Também em dezembro de 2023, em sede de Lei do Orçamento do Estado para 2024, foi aprovado o aditamento à Lei nº 55/2012 de um novo artigo 17.º-A que prevê o estabelecimento de um novo Incentivo de tipo *cash rebate*, com uma dotação anual de até 20 M€, destinado a produções nacionais e estrangeiras com despesa de produção em Portugal superior a 2,5 M€.

Este aumento significativo de recursos oferece, eventualmente pela primeira vez desde a criação de uma política e regime de apoio financeiro público em Portugal, uma sustentação adequada para uma política cinematográfica e audiovisual consistente, e coloca Portugal num nível competitivo internacional que há muito os seus criadores, as suas empresas e os seus profissionais reclamavam.

Este aumento representa, ao mesmo tempo, uma responsabilidade acrescida para o ICA, bem como para as demais instituições envolvidas, impondo uma gestão e fiscalização de qualidade irrepreensível e a manutenção de níveis máximos de cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor.

As questões da coerência da política setorial, da sinergia entre recursos e da avaliação e valorização dos resultados assumem também especial importância no presente Plano, consubstanciando-se no Objetivo Estratégico I.

Por todas estas razões, e tendo especialmente presente a capacidade demonstrada pelo setor, o ICA entende que o período de vigência do presente Plano corresponde a uma etapa particularmente importante de consolidação, crescimento e desenvolvimento do setor e do ICA e um desafio ímpar para todos.

A ambição do Plano traduz-se na inclusão de objetivos estratégicos e ações que, em alguns casos, só produzirão efeitos a médio ou longo prazo. Esses objetivos e ações correspondem em grande medida às áreas prioritárias identificadas nos estudos preparatórios, nomeadamente: o melhoramento do regime de apoios do ICA e dos processos seletivos; o melhoramento do acesso do público a obras de produção portuguesa e a captação de novos públicos; a capacitação dos profissionais do setor.

Para tratar estes temas, que em alguns casos implicam processos de revisão legislativa e planos de ação complexos, é necessária uma abordagem por etapas. No caso da revisão do regime de apoios e do melhoramento dos processos seletivos, o ICA propõe que, ao longo do ano de 2024, se desenvolvam propostas com base, sempre que possível, numa metodologia de participação *ab initio* de peritos das várias áreas interessadas.

Um aspeto destacado num dos estudos preparatórios do presente Plano, e a que o ICA atribui grande peso, é o da especialização e qualificação do ICA e dos seus recursos humanos. O setor deseja um ICA mais eficiente, capaz de um diálogo mais técnico, partilhando objetivos com os profissionais e as empresas e entidades do setor (“falar a mesma linguagem”). O ICA deve ser capaz de oferecer novos serviços e de se afirmar como um polo de informação na sua área, e também reunir condições para fazer uma gestão financeira e operacional mais próxima dos ritmos do setor e das suas empresas.

A eficiência da administração constitui por isso um dos cinco objetivos estratégicos do Plano 2024-2028. Para responder a este desafio – que envolve variáveis jurídicas e políticas que ultrapassam o ICA – o Plano prevê que o ICA apresente e defenda propostas perante entidades externas, mas que, ao mesmo tempo, acautele ações internas que permitam realizar, pelo menos em parte e a prazo, o essencial desse objetivo estratégico.

Em última análise, as prioridades e os objetivos do Plano, bem como as ações que permitem atingi-los, devem convergir para o objetivo último de reforçar o impacto público da ação do ICA e, conseqüentemente, da ação do Estado no domínio do cinema e do audiovisual, isto é, além do impacto no tecido criativo, empresarial e profissional do setor; o impacto nos cidadãos e na sociedade. Até 2028, o Plano deverá ter contribuído para uma maior proximidade entre o cinema e o audiovisual português e os cidadãos, corrigindo assimetrias regionais no acesso às obras, para a renovação de talentos e de abordagens criativas, bem como para uma maior notoriedade, nacional e internacional, dos criadores, das obras e das empresas do setor.

COMPONENTES E IMPLEMENTAÇÃO

Orientações e objetivos estratégicos

Da visão do ICA para os desafios do período 2024-2028, atrás expressa, resulta a estruturação do Plano em torno de quatro orientações:

- a. Orientação para os Públicos;
- b. Orientação para a Criatividade, a Diversidade e a Renovação;
- c. Orientação para a Internacionalização;
- d. Orientação para a Sustentabilidade do setor.

e cinco Objetivos Estratégicos:

- I. Valorização da política audiovisual e coesão do setor;
- II. Financiamento: previsibilidade, crescimento e diversificação;
- III. Eficácia dos programas de apoio;
- IV. Capacitação e competitividade;
- V. Administração eficiente.

As quatro orientações e os objetivos estratégicos II, III, IV e V, bem como os objetivos específicos e operacionais em que estes se desagregam, correspondem a áreas de melhoria prioritária identificadas nos estudos do Dinamia'CET e da Olsberg|SPI.

O Objetivo Estratégico I, ligado à afirmação da política cinematográfica e audiovisual no espaço público e perante as demais políticas públicas, resulta da convicção do ICA de que tais passos institucionais e políticos, incluindo a procura de convergência e o aprofundamento do diálogo entre entidades do setor, são indispensáveis à plena realização do Plano, que visa contribuir ativa e concretamente para o reforço da competitividade, sustentabilidade e progresso do setor em todas as suas diversas vertentes.

Não há precedências nem prioridades entre Orientações, nem entre Objetivos Estratégicos: todas as orientações devem ser seguidas, de forma adequada a cada caso, na execução do Plano em geral e, em especial, a nível da revisão do regime de programas de apoio, bem como na articulação com outros apoios financeiros existentes e com os investimentos do mercado.

Há, isso sim, interações e transversalidade e, por isso, necessidade de coerência e convergência. O Plano inclui numerosas interligações entre objetivos e ações, sendo que, em muitos casos, a determinado objetivo é associada determinada ação, mas outra ou outras ações concorrem subsidiariamente para um mesmo objetivo. O grau de sucesso na realização de certos objetivos tem profundas implicações na realização de outros objetivos.

Objetivos específicos e operacionais

Os Objetivos Estratégicos desagregam-se em objetivos específicos e operacionais, para cuja consecução se propõem ações de diferentes tipos.

Algumas Orientações também incluem objetivos específicos e operacionais e respetivas ações.

Ações

As ações propostas no Plano são de diferentes tipos, no que diz respeito à natureza da atuação do ICA: por um lado, ações compatíveis com a esfera de atribuições e autonomia do ICA e com os recursos de que este dispõe e cujo lançamento e implementação pode assumir integralmente; por outro lado, ações relacionadas com objetivos cuja concretização envolve ou depende, parcial ou inteiramente de terceiros, nomeadamente a tutela, o legislador ou outras entidades.

Neste último tipo de casos, a atuação do ICA materializa-se no seu empenho e mobilização dos seus melhores esforços e recursos, no âmbito das suas atribuições e capacidade de influência, junto das instâncias competentes. Nos casos em que seja possível, o ICA procurará vias alternativas, na ausência ou pendência de processos legislativos necessários, para atingir, ainda que em menor grau, os objetivos do presente Plano.

Por outro lado, os diferentes objetivos implicam quer ações relativas à dimensão externa, isto é, ao impacto da ação e dos apoios do ICA, quer ações internas, relacionadas com a atuação e o funcionamento do Instituto, sendo que estas devem sempre subordinar-se ao imperativo de contribuir para a realização dos objetivos da primeira.

As ações propostas distinguem-se também quanto à sua complexidade e à dificuldade da sua implementação, incluindo medidas de médio e longo prazo, sendo que, em alguns casos, uma

“ação” é uma sequência complexa de medidas que envolve diversas componentes e/ou etapas de realização.

Para alguns dos objetivos mais desafiantes e complexos do Plano, a ação principal proposta consiste na constituição de um grupo de trabalho temático que, até ao final de 2024, elaborará estudos e propostas, que o ICA promoverá junto da tutela ministerial (no caso de propostas legislativas) ou porá em prática.

Tendo presente o Objetivo Estratégico I do presente Plano, propõe-se que esses grupos, sem prejuízo de incluírem membros do ICA e, sendo caso disso, outros especialistas ou entidades, sejam constituídos na esfera da SECA e reportem as suas conclusões a esta e ao ICA.

No entender do ICA, tal abordagem, assente na participação *ab initio*, na mobilização de conhecimento e experiência e na procura de soluções estrategicamente adequadas, tecnicamente sólidas e de interesse comum, é a opção certa e necessária para responder a esses desafios do Plano. Assim, o Plano propõe a metodologia de grupos de trabalho para as seguintes ações:

- Elaboração de uma proposta de revisão geral do regime de programas de apoio.
- No âmbito da revisão acima referida, elaboração de propostas específicas relativas ao melhoramento do funcionamento dos processos de apoio seletivo.
- Em ligação com a dita revisão, elaboração de um plano “Melhor Acesso, Mais Públicos”.
- Elaboração de um plano de capacitação para os profissionais do setor.

Ainda no âmbito da revisão geral do regime de programas de apoio, poderá haver lugar ao desenvolvimento de contributos por parte de equipas ou subgrupos específicos, em relação, nomeadamente, com temas como: o apoio a novos talentos e primeiras obras e, em geral, o acesso ao mercado dos jovens criadores e outros profissionais; a animação; a cooperação com os países de língua portuguesa e as dimensões da cooperação para o desenvolvimento e do impacto local, no caso dos PLP menos desenvolvidos.

Implementação, indicadores e monitorização

Na descrição das ações destinadas a atingir os objetivos do Plano, (p. 19 ss.), inclui-se o cronograma indicativo das datas de início da implementação das ações.

Várias ações, de entre as mais significativas do presente Plano, concretizam-se, em primeiro lugar, na elaboração de propostas ou planos de ação, mobilizando contributos do setor e, sempre que possível, um trabalho participado, a nível da SECA ou, de outra forma, envolvendo ativamente as entidades do setor e o *know how* desses parceiros. Este trabalho deverá estar concluído, pelo menos na sua maior parte, no final de 2024.

No entanto, algumas das propostas ou planos de ação acima referidos poderão implicar processos legislativos (sendo disso exemplos a revisão do regime de apoios, implicando revisão do Decreto-lei nº 25/2018, uma reforma da orgânica do ICA ou disposições sobre mecenato ou outros incentivos), pelo que a implementação das referidas propostas poderá sofrer de alguma demora, e ter de ser remetida para o terceiro ano de vigência do Plano e/ou ser feita de forma faseada.

Os objetivos do Plano que mais desafios colocam são os ligados ao bom funcionamento dos programas de apoio (em especial, por exemplo, no que se refere à calendarização e à celeridade dos processos seletivos) e do ICA (por exemplo, oferta de novos serviços, especialização para melhor apoio a candidatos e outros interessados, capacidade de transformação interna e de formação acelerada).

Com efeito, nestes domínios cruzam-se variáveis numerosas e complexas, sobre as quais o ICA, com o seu estatuto orgânico atual, tem escasso ou nenhum poder: direito administrativo e outro direito público, incluindo as regras de execução do orçamento do Estado, condicionalismos da administração pública em termos de recrutamento, etc.

Os limitados recursos humanos do ICA estão sob forte pressão, em consequência da assunção pelo Instituto de novas tarefas, crescentes e de maior complexidade, em especial desde 2022, com a implementação da revisão da Lei do Cinema, e, a partir de 2024, com a gestão do Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema.

Assim, os resultados, desejados pelo ICA e pelo setor, no que se refere à celeridade e qualidade do funcionamento dos programas de apoio e do ICA, terão de ser alcançados progressivamente, numa perspetiva de médio e longo prazo, e dependerão de um conjunto complexo de fatores: um desenho inteligente do regime de apoios a rever; a sua melhor conjugação possível com imperativos da Lei do Cinema e do direito administrativo, procurando as melhores soluções para a aplicação deste; a simplificação e automatização de processos com recurso a tecnologias mais avançadas. As tabelas de objetivos operacionais e ações relativas a cada Orientação e Objetivo Estratégico, apresentadas nas páginas seguintes, incluem as datas indicativas do início ou do termo de cada ação, ou as indicações “N/A - não aplicável” (em especial no caso de ações que dependem de fatores e

calendários externos e/ou de avaliação de oportunidades e que, por isso, não têm datas exatas previstas) ou “permanentes/contínuo”.

Em alguns casos, na descrição de cada Orientação e Objetivo Estratégico e respetivos objetivos específicos e operacionais e ações, são referidos indicadores mais precisos, para além do cronograma de execução.

Noutros casos, não se considera adequado fixar indicadores quantitativos precisos, dada a natureza das medidas. A título de exemplo, no caso das ações relativas aos objetivos específicos no âmbito da Orientação para a Internacionalização, seria despropositado determinar metas quantitativas, tais como “celebrar *n* novos acordos de coprodução”.

Em outros casos, fixar *a priori* metas quantitativas (por exemplo, no caso do Objetivo Estratégico “Eficácia dos programas de apoio”, pré-determinar um grau específico de crescimento para o número de obras apoiadas ou produzidas, ou de géneros de obras em particular) significaria, na prática, antecipar indevidamente o trabalho de estudo e elaboração de propostas que o Plano preconiza que seja efetuado ao longo de 2024, em colaboração estreita com o setor e especialistas, reunidos em grupo de trabalho (cf. página anterior).

Cabe ainda referir que, em muitos casos, em especial no que se refere aos objetivos mais desafiantes e às ações mais complexas do presente Plano, o propósito é o de realizar melhoramentos ou incrementos mensuráveis ao longo do período abrangido pelo Plano, mas não é razoável fixar valores concretos, na medida em que, como acima se disse, esses objetivos e ações envolvem fatores e variáveis que o ICA não pode controlar.

Por outro lado, verificam-se insuficiências ou ausência de dados e indicadores de diferentes tipos (nomeadamente, sobre emprego, volumes de negócios de subsectores da produção, exportações de direitos e de serviços, impacto fiscal da atividade do setor e dos apoios e incentivos, etc.). Acrescem assimetrias de informação conhecidas, aliás, sentidas também em muitos outros países, nomeadamente entre dados relativos ao setor cinematográfico e dados relativos ao setor da produção audiovisual independente e à atividade dos serviços audiovisuais e pedido.

Vários objetivos e ações do Plano estão relacionados com o melhoramento da cultura de monitorização e avaliação dos instrumentos da política de apoio e com um aumento muito significativo da recolha e tratamento de dados pelo ICA e do contributo deste para a produção de informação e conhecimento sobre o setor e a política cinematográfica e audiovisual. Nesse sentido, o Plano inclui ações relativas à identificação de indicadores e à obtenção e tratamento de informação por parte do ICA.

Os incentivos *cash rebate* (FATC e artigo 17.º-A da Lei do Cinema) serão objeto de avaliação própria, cujos indicadores estão em elaboração à data da aprovação da aprovação do presente Plano.

Nestas circunstâncias, e prevendo-se que, até ao final de 2024, o ICA defina determinados indicadores críticos e intensifique a sua capacitação nesta matéria, poderão vir a ser associados alguns indicadores a determinados objetivos e ações do Plano, em função do que vierem a ser os estudos e propostas dos grupos de trabalho implicados.

Relativamente ao sucesso da execução de várias ações previstas no Plano, a avaliação através de inquéritos (às empresas, aos profissionais, ao público, inquéritos de satisfação dos utilizadores dos serviços do ICA, ou outros) desempenhará um papel importante.

Em qualquer caso, o ICA propõe instituir a prática regular (pelo menos anual) de partilha com a SECA do estado e evolução da implementação do Plano.

A nível interno, no ICA, para fins de operacionalização, o Plano inclui uma desagregação mais fina de algumas ações e respetivo cronograma.

ORIENTAÇÕES E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

ORIENTAÇÕES

Orientação para os Públicos (OR1)

Na realização dos objetivos do Plano, em especial os do âmbito da revisão do regime de programas de apoio, deve ser tida em conta esta Orientação, no sentido de melhorar significativamente o acesso do público às obras, atenuar assimetrias regionais e incentivar a diversidade, a descoberta e a cultura e literacia cinematográficas, com vista a alargar e fidelizar públicos e audiências para as obras nacionais e outras menos difundidas e melhorar progressiva e tendencialmente os resultados das obras nacionais nas salas.

O alargamento e desenvolvimento de públicos é um desafio complexo e de longo prazo. Assim, propõe-se desde logo a elaboração de um plano de ação setorial para o melhoramento da exibição, difusão e circulação das obras. Esse plano, designado por Plano “Melhor Acesso, Mais Públicos” (MAMP), deve ser elaborado até final de 2024, sendo recomendável a adoção da metodologia de participação reforçada preconizada no âmbito do Objetivo Estratégico I.

O plano MAMP articula-se com a revisão do regime de programas de apoio (Objetivo Estratégico III - Eficácia dos programas de apoio), podendo ter implicações a nível dos apoios à produção, à distribuição, à exibição comercial e alternativa, a iniciativas de formação e sensibilização de crianças e jovens, à promoção, a festivais e a associações do setor.

O plano poderá ainda incluir medidas de outro âmbito, nomeadamente a exploração de oportunidades no âmbito da Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses (RTCP) e do Plano Nacional de Cinema (PNC), bem como a criação de projetos-piloto ou outras iniciativas adequadas.

Na análise da questão do alargamento dos públicos de obras cinematográficas, deverão ser tidos em conta diversos aspetos que refletem a complexidade da questão do alargamento de públicos e audiências, nomeadamente:

- As características do mercado de exibição cinematográfica em Portugal, cujas insuficiências compreendem diversas dimensões (cf. Anexo II, p. 85-98).
- Pelo contrário, fenómenos como a boa “rentabilidade” de algumas obras nacionais, tendo em conta o número de recintos e de sessões em que são exibidas.

- O facto de que um propósito de aumento dos públicos para obras nacionais tem de ser encarado, no momento presente, à luz de novas realidades, num contexto de acrescida concorrência às salas e aos serviços “tradicionais” de televisão por parte das novas formas de acesso a obras cinematográficas e audiovisuais.
- A conquista de públicos mais alargados tem uma vertente nacional, mas também, em sintonia com outra das grandes Orientações do Plano estratégico, uma vertente internacional. Ou seja, está em causa quer a conquista de mais público habitual para as obras nacionais em geral e o papel de obras destinadas a audiências mais abrangentes, quer o desenvolvimento, multiplicação e alargamento de outros públicos, a nível nacional e internacional, em sintonia com a diversidade desejável da produção nacional.

No que diz respeito a eventuais implicações do plano MAMP na revisão do regime de programas de apoio:

- No que respeita à produção, com carácter mais regular, de obras suscetíveis de contribuir para um aumento sustentado da quota de mercado do cinema nacional, o plano deverá ponderar qual deve ser o contributo dos apoios do ICA neste domínio e as modalidades que os mesmos devem assumir, podendo implicar novos tipos de apoio automático, eventualmente, de tipo *match funding*. Deverá ainda ter em conta os demais apoios públicos existentes (Incentivos *cash rebate*) e os fluxos financeiros privados garantidos por força das obrigações de investimento dos distribuidores e dos operadores de televisão e de serviços audiovisuais a pedido.
- No que respeita à distribuição e à exibição, o plano deverá incluir uma proposta de revisão e incremento dos apoios à distribuição e à exibição, para que estes setores contribuam mais efetivamente para o aumento da quota de mercado do cinema nacional e para o acesso do público a uma oferta cinematográfica diversificada.

O plano MAMP deverá ainda analisar a questão das medidas destinadas a formar e desenvolver públicos e a assegurar públicos futuros, isto é, medidas que visem familiarizar crianças e jovens com a experiência cinematográfica e, em especial, com a cinematografia portuguesa.

O ICA contribuirá com uma avaliação intercalar da implementação do regime de obrigações de investimento dos operadores de televisão e serviços audiovisuais a pedido, e, se tal se mostrar necessário, propor medidas que promovam um melhor aproveitamento do estímulo, previsto nesse regime, ao apoio dos operadores a “projetos beneficiários de apoio público, promovidos por

entidades sem fins lucrativos do setor cinematográfico e audiovisual, no domínio da cultura cinematográfica, do fomento de novos públicos, da iniciação de crianças e jovens ao cinema e de educação para os media audiovisuais”⁵.

A Orientação para os Públicos inclui o **objetivo específico de fomentar, em geral, a diversidade da oferta cinematográficas e as oportunidades de fruição da mesma em todo o território (OP2)** (salas, cineclubes, festivais).

Este objetivo específico tem um foco concreto no aumento, em todo o território, incluindo centros urbanos já com elevado número de recintos, do número de ecrãs com programação regular e em percentagem significativa de obras nacionais, europeias e outras menos presentes no mercado, isto é, ecrãs potencialmente elegíveis para os apoios do ICA à exibição e/ou para os apoios (cumuláveis) da Rede Europa Cinemas.

Este tipo de ecrãs tende a contribuir significativamente para os resultados das obras nacionais e europeias e para o desenvolvimento de públicos, e haverá que avaliar a que ponto os apoios do ICA, nos limites da sua disponibilidade financeira, poderão incentivar o aparecimento de novos recintos ou ecrãs, ou a conversão de ecrãs, com esse perfil de programação diversificada e com um papel importante na promoção da cultura e da fruição cinematográfica.

O apoio a festivais e à atividade dos cineclubes deve ser mantido e, em função de avaliações que possam ser feitas, revisto para que esses eventos possam contribuir melhor para este objetivo.

A **correção ou redução de assimetrias regionais (OP3)** no acesso ao cinema e a uma oferta diversificada é um objetivo específico particularmente importante no âmbito da Orientação para os Públicos. O plano MAMP deverá propor medidas com vista a melhorar a cobertura territorial da exibição cinematográfica, desde logo no âmbito do incentivo à abertura ou à conversão de ecrãs ou recintos, acima referido.

Este objetivo deve ainda ser prosseguido através da melhor exploração possível de sinergias com iniciativas locais e com outras entidades e programas, como a RTCP.

Em sede e momento oportunos, o ICA estará disponível para apresentar à tutela ou legislador uma proposta relativa ao aproveitamento do regime do mecenato cultural ou outros benefícios fiscais que estimulem a abertura ou conversão de recintos ou ecrãs, em especial nas zonas do país mais carentes de uma oferta cinematográfica regular e diversificada, com forte presença de obras nacionais.

⁵ Alínea d) do nº 11 do artigo 24º da Lei nº 55/2012, na sua redação atual.

Finalmente, a Orientação para os Públicos inclui o objetivo específico de **desenvolver audiências para as obras audiovisuais (séries) (OP4)** em língua portuguesa.

Este objetivo realiza-se sobretudo através da revisão do Programa de Apoio à Produção Audiovisual, em articulação com a revisão geral do regime de apoios. No estudo e preparação de propostas para esta revisão, o grupo de trabalho dedicado a esta tarefa deve ter em conta, entre outros, os seguintes aspetos:

- A natureza específica dos mercados de televisão e de serviços audiovisuais a pedido, e respetivas mutações em curso.
- A necessidade de consolidar e incrementar, com solidez, o percurso de afirmação, nacional e internacional, das séries de ficção e outras obras criativas audiovisuais nacionais.
- A natureza diferenciadora da produção apoiada e o princípio de que o apoio público é legítimo na medida em que contribui para a diversidade, suprimindo lacunas de mercado, ou seja, na medida em que o cofinanciamento viabiliza obras que o mercado por si só não viabilizaria (p. ex., em termos de custo horário, riscos de audiência ou outros fatores).
- A incorporação adequada das quatro Orientações gerais do presente Plano Estratégico.
- A eventual necessidade de medidas específicas no âmbito da criação e desenvolvimento de obras audiovisuais, por exemplo, no que respeita ao desenvolvimento da escrita de argumentos. (cf. OE4.OP2.A2) e à intensificação, ao melhor ritmo possível, da internacionalização deste tipo de produção;
- A articulação com outros apoios públicos (Incentivos *cash rebate* no âmbito do FATC e do artigo 17.º-A da Lei do Cinema) e os fluxos financeiros totais previstos (i.e., incluindo investimentos obrigatórios dos operadores) para as obras audiovisuais em língua portuguesa, em especial para as de produção independente, bem como as questões de coprodução e *match funding*.
- O papel dos apoios públicos, em especial os do ICA no âmbito do Programa de Apoio à Produção Audiovisual, na sustentação da participação dos produtores independentes (cf. objetivo relativo ao desenvolvimento dos ativos de propriedade intelectual das empresas produtoras, no âmbito da Orientação para a Sustentabilidade do setor, *infra*).

A questão do acesso das pessoas portadoras de deficiência às obras cinematográficas e audiovisuais é considerada no âmbito quer do Objetivo Estratégico I, quer do Objetivo Estratégico III, *infra*.

Orientação para a Criatividade, a Diversidade e a Renovação (OR 2)

A elevada presença e grande diversidade de obras de produção e coprodução portuguesa nos festivais de cinema mais reputados a nível mundial, com significativo sucesso nestes, evidenciam a vitalidade do setor e indicam que o regime de apoios do ICA tem sido capaz de viabilizar uma produção particularmente criativa e com uma forte marca de liberdade e singularidade artística⁶.

Esta consagração, e a reputação internacional que dela decorre, é um capital de grande valor que importa explorar e desenvolver.

Desenvolvimentos recentes e muito promissores a nível da produção audiovisual são também bons indicadores nesta matéria.

A renovação de talentos de que o setor tem dado provas, nomeadamente com a emergência e consagração de jovens realizadores, é outro aspeto crítico a consolidar e desenvolver.

A criatividade e diversidade e a capacidade de renovação de talentos são, por isso, dimensões cruciais para o setor que devem orientar toda a implementação do Plano Estratégico 2024-2028, com reflexo, desde logo, no regime de apoios e na sua revisão, no sentido de, entre os pressupostos desta, se incluir a garantia de viabilização nas condições mais adequadas de projetos criativos de forte ambição e liberdade artísticas, competitivos nacional e internacionalmente, bem como do apoio à emergência e desenvolvimento de novos autores e outros novos talentos e de novas abordagens.

Por outro lado, nas ações apropriadas, deverá haver um reforço consistente da preocupação com a abrangência do setor da atividade do ICA, em favor da diversidade da origem étnica, identidade de género, orientação sexual, religião, idade e deficiência ou incapacidade. Estas questões são objeto de ações no âmbito quer do Objetivo Estratégico I, quer do Objetivo Estratégico III, *infra*

⁶ Cf. relatório Dinâmia'CET, p. 125-131, e Anexo II, p. 88.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OR2. OP1</p> <p>Estimular e apoiar a emergência de novos talentos e a viabilização de primeiras obras</p>	<p>OR2. OP1-2. A1</p> <p>Nas opções orçamentais anuais de alocação das verbas dos programas de apoio, manter uma dotação orçamental elevada para o Programa de apoio aos novos talentos e às primeiras obras (PNT), sempre que necessário e adequado, acima do limiar previsto na Lei.</p>	<p>Permanente.</p>
<p>OR2. OP2</p> <p>Estimular e apoiar a viabilização de projetos diversos, com forte ambição e liberdade artísticas e potencial de circulação internacional</p>	<p>OR2. OP1-2. A2</p> <p>Na revisão do regime de apoios, em cenário de revisão do DL nº 25/2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tratar o tema da estruturação e funcionamento do PNT separadamente, se bem que articulada com a revisão geral. Se adequado, propor constituição de grupo de trabalho SECA também para este tema. • Incluir, além do PNT, outras linhas de apoio cujos critérios possibilitem o acesso ao mercado a jovens autores e produtores e fomentem a diversidade (como, por exemplo, o atual Apoio à Finalização). • Assegurar diversidade nas linhas de apoio à produção, incluindo apoios de tipo seletivo destinados a viabilizar projetos com forte e sustentada ambição artística e potencial de circulação internacional, além de nacional. <p>OR2. OP1-2. A3</p> <p>Sem prejuízo das especificidades inerentes aos Incentivos <i>cash rebate</i>, fomentar a valorização também nestes instrumentos, direta ou indiretamente, da dimensão criativa e da excelência artística.</p>	<p>Cf. Revisão do regime de programas de apoio.</p> <p>N/A</p> <p>Diligências do ICA neste sentido em sede própria.</p>

OR2. OP3

OR2. OP3. A1

Contribuir para o desenvolvimento de talentos antes da sua entrada no mercado

Avaliar os atuais apoios do ICA a trabalhos dos alunos das escolas de cinema e audiovisual e, se necessário, elaborar propostas de melhoramento desses apoios ou de introdução de novas formas de apoio à produção e à visibilidade de obras de escola.

Constituir equipa ICA ou grupo com participantes externos até maio de 2024.
Concluir estudo e propostas até final de 2024.

OR1. OP3

OR1. OP3. A1

Reforçar consistentemente a diversidade no setor e na atividade do ICA

No âmbito da revisão do regime de apoios e do sistema de jurados (Objetivo Estratégico III) e em outros contextos apropriados, prever medidas eficazes em favor da abrangência de género, de origem, étnica, social e da diversidade em geral.

Na execução das ações em causa.

Para este objetivo concorrem igualmente ações no âmbito do Objetivo Estratégico I (OP1.OE3.A1 4 OE1.OP3.A4, com reflexos na ação relativa à revisão do regime de programas de apoio (Objetivo Estratégico III).

Orientação para a Internacionalização (OR 3)

A afirmação artística internacional da cinematografia de produção portuguesa e fenómenos recentes de internacionalização da produção audiovisual (em termos, quer de produção, quer de vendas), associados a um recurso cada vez mais frequente à coprodução e ao codesenvolvimento, representam tendências muito positivas, reconhecidas pelos estudos preparatórios do presente Plano, que importa alargar e aprofundar.

A sustentabilidade da produção nacional, em especial no caso de um mercado de pequena/média dimensão e com fragilidades como o português, depende em grande medida da componente internacional e da sua capacidade de expansão. Por isso, a Orientação para a Internacionalização será amplamente tida em conta nos diferentes objetivos do Plano e na execução das respetivas ações.

No que se refere à revisão do regime de apoios, esta Orientação implicará, nomeadamente, a eventual inclusão, nos termos e modos adequados que vierem a ser propostos, de critérios (elegibilidade, seleção ou valorização) e/ou de majorações e/ou outras medidas consistentes com esta Orientação.

Além da sua implementação transversal, esta Orientação concretiza-se também através de ações concretas que visam alcançar os seguintes objetivos específicos e operacionais:

- Consolidar e melhorar o enquadramento jurídico da coprodução internacional (OP1);
- Reforçar oportunidades de financiamento internacional da coprodução (OP2);
- Fomentar e apoiar a coprodução (OP3);
- Promover e valorizar o papel de Portugal enquanto *pivot* de coprodução intercontinental (ligando Europa, África e América Latina) e enquanto destino competitivo de produção internacional (OP4);
- Manter uma participação institucional ativa e destacada em organizações e iniciativas internacionais, incluindo nos respetivos órgãos de decisão, e atividades de *networking* internacional (OP5).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OR3. OP1</p> <p>Consolidar e melhorar o enquadramento jurídico da coprodução internacional</p>	<p>OR3. OP1. A1</p> <p>Propor, sempre que adequado, a celebração de novos acordos bilaterais de coprodução.</p>	<p>N/A</p> <p>Em função das circunstâncias. Implica processo diplomático, conduzido pelo MNE.</p>
	<p>OR3. OP1. A2</p> <p>Propor a atualização de acordos bilaterais de coprodução existentes, em especial no sentido de alargar o respetivo âmbito a obras audiovisuais e de adotar limiares de participação minoritária mais adequados.</p>	<p>N/A</p> <p>Em função das circunstâncias. Implica processo diplomático, conduzido pelo MNE.</p>
	<p>OR3. OP1. A3</p> <p>Acompanhar e avaliar a proposta que vier a ser elaborada relativa a uma anunciada Convenção do Conselho da Europa sobre Coprodução de Séries e, em função dessa avaliação, propor a adesão de Portugal à nova Convenção.</p>	<p>N/A</p> <p>Trabalhos em fase inicial no Conselho da Europa à data da aprovação deste Plano (fevereiro 2024), sem proposta de articulado conhecida.</p>

<p>OR3. OP2</p> <p>Reforçar oportunidades de financiamento internacional da coprodução</p>	<p>OR3. OP2. A1</p> <p>Renovar e/ou estabelecer protocolos administrativos internacionais (bilaterais ou multilaterais) de codesenvolvimento ou coprodução, quer como projetos-piloto, quer, quando isso se justifique, sob forma mais duradora.</p> <p>OR3. OP2. A2</p> <p>Em função da avaliação da participação no projeto-piloto de apoio à coprodução de séries (em curso desde o final de 2023) e da proposta que vier a ser elaborada no Conselho da Europa, propor a adesão de Portugal ao futuro instrumento do Conselho da Europa relativo a um fundo de apoio à coprodução de séries (“Eurimages Séries”).</p> <p>OR3. OP2. A3</p> <p>Prosseguir e desenvolver a prática de, por iniciativa do ICA ou da PFC, ao indo ao encontro de solicitações externas, promover encontros internacionais com produtores e outros agentes de outros países, com vista ao desenvolvimento de relações de coprodução, visando em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • países com os quais as relações de coprodução sejam menos frequentes ou inexistentes; • a coprodução de obras audiovisuais; • a manutenção e aprofundamento de relações de coprodução mais habituais (em termos de países), sem prejuízo da avaliação do respetivo funcionamento e resultados. <p>OR3. OP2. A4</p> <p>Informar a SECA (cf. OE1.OP1.A2) sobre desenvolvimentos no âmbito da ação acima e auscultar este órgão sobre prioridades e iniciativas neste domínio, sem prejuízo da colaboração mais estreita, habitual e necessária em determinados casos, com associações e entidades do setor ou entidades da esfera da PFC.</p>	<p>N/A</p> <p>Em função das circunstâncias e das avaliações.</p> <p>N/A</p> <p>Projeto-piloto termina em 2025.</p>
---	---	--

<p>OR3. OP3</p> <p>Fomentar e apoiar a coprodução</p>	<p>OR3. OP3. A1</p> <p>Valorizar a coprodução, nos casos e modos adequados, quer nos programas de apoio do ICA, quer nos Incentivos <i>cash rebate</i> por este geridos ou cogерidos.</p> <p>OR3. OP3. A2</p> <p>Manter, nas opções orçamentais anuais, o apoio à participação minoritária em coproduções internacionais em níveis tendencialmente não inferiores aos de 2023.</p> <p>OR3. OP3. A3</p> <p>Eventual melhoramento das normas relativas ao apoio à coprodução internacional minoritária em sede de revisão do regime de apoios do ICA.</p>	<p>N/A</p> <p>N/A</p> <p>Em função da revisão do regime de programas de apoio.</p>
<p>OR3. OP4</p> <p>Promover e valorizar, enquanto fator de competitividade, o papel de Portugal enquanto <i>pivot</i> de coprodução intercontinental (ligando Europa, África e América Latina)</p>	<p>OR3. OP4. A1</p> <p>Explicar e valorizar esta característica sempre que apropriado, por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em apresentações ou outros eventos institucionais ou profissionais, sobretudo internacionais, em que o ICA participe; • Através da ação de comunicação da PFC. 	<p>N/A</p>

OR3. OP5

OR3. OP5.A1

Manter uma participação institucional ativa, destacada e respeitada em organizações internacionais ou seus órgãos

Assegurar uma representação internacional conforme ao objetivo, no limite dos recursos humanos do ICA, acautelando a capacidade de representação presente e futura mediante formação apropriada de técnicos e quadros do ICA.

N/A

Orientação para a Sustentabilidade do setor (OR4)

Esta orientação, que visa reforçar o contributo do ICA, nos limites das suas competências e meios de atuação, para a vitalidade e a sustentabilidade económica do tecido criativo e empresarial do setor, subjaz a diversos objetivos específicos e operacionais e respetivas ações no âmbito, em especial, dos Objetivos Estratégicos ligados à eficácia do regime de apoios e ao melhoramento da eficácia e eficiência do funcionamento do ICA.

Com efeito, a previsibilidade dos fluxos financeiros assegurados pelo quadro jurídico atual (apoios e obrigações de investimento) e uma gestão operacional e financeira do ICA mais próxima dos ritmos e necessidades do setor contribuem claramente para a sustentabilidade do setor.

A outro nível, concorrem igualmente para a sustentabilidade do setor a médio e longo prazo os objetivos de alargamento de públicos, de renovação de talentos, de internacionalização e de capacitação e competitividade, incluindo o bom funcionamento dos Incentivos *cash rebate* geridos ou cogeridos pelo ICA e a sua articulação com os programas de apoio do ICA e com os investimentos privados.

Além da sua implementação transversal, esta Orientação concretiza-se também através de ações que visam alcançar dois objetivos específicos e operacionais:

- Contribuir para o desenvolvimento dos ativos de propriedade intelectual das empresas produtoras e para o reforço da segurança jurídica no setor (OP1);
- Reforçar a capacitação jurídica das empresas e dos profissionais (OP2).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OR4. OP1</p> <p>Contribuir para o desenvolvimento dos ativos de propriedade intelectual das empresas produtoras e para o reforço da segurança jurídica no setor</p>	<p>OR4. OP1. A1</p> <p>Fiscalizar o cumprimento das normas sobre obras independentes, no âmbito do regime de obrigações de investimento.</p> <p>OR4. OP1. A2</p> <p>Prestar apoio técnico às entidades implicadas (produtores e operadores/investidores) para o referido cumprimento.</p> <p>OR4. OP1. A3</p> <p>Assegurar a boa implementação das novas normas (do Decreto-lei nº 74/2021) relativas ao Registo de Obras e apoiar os utilizadores do Registo.</p>	<p>Permanente.</p>
<p>OR4.OP2</p> <p>Contribuir para a capacitação jurídica das empresas e dos profissionais</p>	<p>OR4. OP2. A1</p> <p>Apoiar especificamente os produtores (em especial produtores emergentes), com vista à sua capacitação em matéria de direitos de propriedade intelectual, licenças de exploração, financiamento e contratos, em ligação com o enquadramento jurídico das obrigações de investimento e da produção independente e com as tendências do mercado.</p>	<p>A partir de 2025.</p> <p>Esta medida poderá realizar-se através do apoio do ICA a associações do setor ou assumir outras formas, a definir em concertação com os interessados.</p>

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivo Estratégico I – Coesão do setor e valorização da política audiovisual (OE1)

O ICA considera que os desafios do setor e os desafios da realização do presente Plano só podem ser enfrentados com sucesso se houver um envolvimento forte do setor com a sociedade e uma afirmação do valor público gerado pela política cinematográfica e audiovisual, em especial na parte desta que corresponde a atribuições do ICA e, por isso, ao perímetro do Plano.

Para lá do diálogo intenso que o ICA mantém e manterá, bilateralmente, com associações e outros representantes de áreas de atividade e interesses do setor e para lá da defesa dos interesses legítimos de cada entidade ou área, em processos de consulta ou outras interações com o ICA, a SECA constitui uma plataforma privilegiada para a discussão de questões de interesse comum e a procura de convergência, coesão e soluções benéficas para os diferentes tipos de agentes do setor e para o público em geral.

Essa convergência e coesão deve, de resto, alargar-se a outras entidades e áreas de atividade, hoje em dia importantes no setor, mas sem assento na SECA.

Naturalmente, o presente Plano interessa, em primeiro lugar, a todas as empresas e entidades potencialmente beneficiárias de apoios. Mas ele interessa igualmente a muitas outras empresas, bem como autores e profissionais, que beneficiam indiretamente dos apoios e outras ações do ICA. E, além disso, também as entidades sujeitas a obrigações de investimento ou a contribuições financeiras para o ICA devem rever-se no Plano, no que ele significa enquanto guia estratégico para a melhor utilização dos recursos existentes, com vista ao crescimento e desenvolvimento do setor no seu todo e tendo por objetivo último um amplo impacto público (cultural, económico, fiscal, promocional, social) da atividade do setor e da política pública de apoio.

Por outro lado, as entidades com assento na SECA e outras, que representam todos os elos da cadeia audiovisual e os milhares de profissionais do setor, são depositárias de um capital de conhecimento e experiência únicos, que o ICA estima ser indispensável para a definição das soluções tecnicamente mais adequadas e eficazes para dar resposta aos exigentes objetivos do Plano.

Assim, para responder a este objetivo específico de **promover consensos setoriais e de aproveitar o capital de conhecimento das empresas e entidades do setor com vista à realização do Plano**

(OP1), o ICA propõe, concretamente, iniciar uma exploração mais ativa das possibilidades oferecidas pela SECA, sem prejuízo do envolvimento de outras entidades.

Neste âmbito, o ICA propõe concretamente o recurso a grupos temáticos para a elaboração de estudos e propostas, desde logo relativas a algumas das ações mais complexas e de maior alcance previstas neste Plano. Os membros dos grupos de trabalho que vierem a ser constituídos devem pôr as suas competências e conhecimento ao serviço da procura de propostas sólidas, eficazes e preferencialmente consensuais para problemas de interesse comum. As propostas legislativas ou regulamentares que o ICA venha a apresentar terão a sua tramitação em processo legislativo ou administrativo, pelo que o trabalho dos grupos não prejudica nem substitui o direito de participação e audição das entidades representantes na SECA.

Este Objetivo Estratégico inclui ainda outros objetivos específicos e operacionais, convergentes para o propósito de consolidar e afirmar a política pública cinematográfica e audiovisual:

- **Divulgar os fundamentos e os resultados da política pública de cinema e audiovisual junto de outros setores de atividade, para aumentar o seu reconhecimento e valorização (OP2).**

Este aspeto tem relevância estratégica, visando reforçar, a prazo, a informação e a perceção dos desafios das políticas cinematográficas e audiovisuais, da sua inserção em enquadramentos europeus e internacionais e, por outro lado, do seu impacto positivo a diversos níveis (culturais, económicos, sociais e outros), para reforçar o lugar destas políticas no quadro geral das políticas públicas.

- **Explorar e valorizar sinergias com outras políticas públicas, em especial em matéria de igualdade de género, inclusão, sustentabilidade ambiental, cooperação para o desenvolvimento, desenvolvimento económico e regional e turismo (OP3).**

Este objetivo específico materializa-se principalmente em ações no âmbito do Objetivo Estratégico III, desde logo a nível da revisão do regime de programas de apoio e seu funcionamento, podendo, se essas ações se revelarem insuficiente, vir a ser consideradas medidas complementares, por exemplo, na forma de projetos-piloto ou outras ações, em especial nas dimensões que relevam de direitos fundamentais e causas globais, como a igualdade de género e a não-discriminação em geral, a inclusão e a sustentabilidade ambiental.

Estas dimensões devem doravante ser objeto de atenção reforçada e crescente e ser incorporadas no padrão de competitividade internacional que o Objetivo IV visa reforçar.

O conceito de “inclusão” compreende não só a dimensão social, étnica e de outros fatores de discriminação e desigualdade de oportunidades, como abrange também a questão do acesso das pessoas portadoras de deficiência às obras cinematográficas e audiovisuais.

A articulação com o turismo e seus objetivos de promoção do território, com ênfase nos territórios de baixa densidade, está prevista estatutariamente na Lei Orgânica do ICA (Decreto-lei n.º 13/2023).

- **Promover o conhecimento público sobre a atividade do setor e o impacto da ação do ICA (OP4).**

Para reforçar o propósito do objetivo específico relativo à divulgação da política pública, resumido *supra*, mas também, especificamente, para contribuir para a notoriedade da produção nacional e seus sucessos e, em geral, para uma melhor comunicação, tendo presente a Orientação para os Públicos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OE1. OP1</p> <p>Promover consensos setoriais e um bom aproveitamento do capital de conhecimento das empresas e entidades do setor</p>	<p>OE1. OP1. A1</p> <p>Pôr em prática uma metodologia de recurso a grupos de trabalho especializados para, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a elaboração, com o ICA, de estudos e propostas, regulamentares ou legislativas, com vista à execução do Plano; • o apoio ao ICA na definição de prioridades a nível, por exemplo, da internacionalização (novos acordos de coprodução; novos projetos-piloto bilaterais ou multilaterais). <p>OE1. OP1. A2</p> <p>Estabelecer uma prática de apresentação pelo menos anual, na SECA, de um ponto de situação da implementação do Plano.</p>	<p>Até 2 meses após a homologação do Plano, propor à SECA a metodologia referida, incluindo regras de funcionamento dos grupos, e a constituição de grupos de trabalho.</p> <p>A iniciar no final de 2024, com regularidade pelo menos anual.</p>
<p>OE1. OP2</p> <p>Divulgar os fundamentos e os resultados das políticas públicas de cinema e audiovisual (PPCA) junto de outros setores de atividade, para aumentar o seu reconhecimento e valorização</p>	<p>OE1. OP2. A1</p> <p>Promover o conhecimento sobre os desafios e benefícios das PPCA junto do públicos-alvo selecionados, em especial externos ao setor audiovisual, nomeadamente: comunicação social; decisores políticos, nacionais ou locais, outras áreas da administração pública ou da sociedade e da economia; estudantes e jovens profissionais do setor.</p>	<p>Participação do ICA em eventos, organizados por terceiros ou de sua iniciativa, com este propósito.</p> <p>Pelo menos um destes eventos por ano.</p>

OE1. OP3

No âmbito da revisão dos programas de apoio:

Explorar e valorizar sinérgias com outras políticas públicas, em especial em matéria de igualdade de género, inclusão, sustentabilidade ambiental, cooperação para o desenvolvimento, desenvolvimento económico e regional e turismo

OE1. OP3. A1

Incluir critérios adequados em matéria de promoção da igualdade de género, inclusão e sustentabilidade ambiental, tais como majorações ou outros.

A realizar no âmbito da revisão dos programas de apoio, a propor até ao final de 2024.

OE1. OP3. A2

Avaliar o impacto atual em termos de cooperação para o desenvolvimento dos recursos destinados à coprodução com os Países de Língua Portuguesa e, eventualmente, propor alterações nesta matéria, para reforço dessa vertente e também na perspetiva de uma maior valorização da dimensão CPLP num espaço internacional mais vasto de *world cinema*.

Idem. Propor a criação de um subgrupo especializado para o desenvolvimento de estudos e propostas nesta área.

OE1.OP3. A3

Em geral, contribuir para o desenvolvimento da cooperação audiovisual no âmbito da CPLP.

Apresentação anual de ponto de situação à SECA.

OE1. OP3. A4

Promover, sempre que adequado, outras medidas específicas ou projetos-piloto com vista a uma promoção eficaz da igualdade de género, da inclusão e não-discriminação e da sustentabilidade ambiental no setor.

OE1. OP4.

Desenvolver a capacidade de avaliação do impacto das medidas aplicadas pelo ICA e promover, em geral, o conhecimento sobre o setor e o impacto da atuação do ICA e o seu impacto na economia e na sociedade

OE1. OP4. A1

Desenvolver no ICA a área de Estatísticas, Estudos e Análise (EEA), para, nomeadamente:

- Melhorar a interligação entre dados coligidos e processados por diferentes unidades do ICA, no respeito das normas legais nesta matéria;
- Avaliar ou contribuir para a avaliação do funcionamento e impacto dos programas de apoio e outros instrumentos de política pública audiovisual, na esfera de atribuições do ICA;
- Realizar ou apoiar a realização das ações OE2.OP4.A3 e OE2.OP4.A4 (sobre indicadores);
- Colmatar outras lacunas ou assimetrias de informação;
- Contribuir para o desenvolvimento de capacidades de prospetiva;
- Produzir e publicar/divulgar informação e conhecimento sobre diferentes aspetos do setor e sobre o seu impacto (económico, turístico, fiscal, laboral, etc.).

Até junho de 2024: estruturar uma unidade funcional nesta área, no seio do ICA, sem necessidade de alteração orgânica, sem prejuízo de evolução futura neste sentido.

Até ao final de 2024: dotar a unidade de EEA das fontes e recursos necessários à sua atividade.

Considerar, neste âmbito, a ligação com a ação OE1.OP4.A2, bem como o recurso a um programa de estágios (Objetivo Estratégico V).

OE1. OP4. A2

Propor um programa, projeto-piloto ou outra(s) forma(s) adequadas de colaboração com investigadores, universidades, centros de estudos e outras entidades para a realização deste objetivo.

Até final de 2024.

A implementar a partir de 2025.

OE1. OP4. A3

Realizar ações de informação e divulgação junto de públicos-alvo do setor ou outros.

A determinar, em função de oportunidades.
Incrementar a participação do ICA em ações de informação, debate, *workshops* ou outras, nomeadamente em festivais e eventos nacionais e internacionais.

OE1. OP4. A4

Melhorar a comunicação institucional do ICA, incluindo a atualização e melhoramento do website do ICA, incluindo a sua versão internacional.

Até ao final de 2024:
Elaborar uma estratégia e correspondente plano de comunicação do ICA.
Iniciar o processo de atualização e melhoramento do website do ICA.
A incluir na nova estratégia e plano de comunicação do ICA.

OE1. OP4. A5

Melhorar a relação com os *media*, em especial com vista a uma melhor promoção do audiovisual nacional e dos desenvolvimentos e sucessos do setor e das obras.

N.B. A execução das ações OE1.OP4.A4 e OE1.OP4.A5 pode ser condicionada ou atrasada por limitações em matéria de recursos humanos.

Objetivo Estratégico II – Financiamento: previsibilidade, crescimento e diversificação (OE2)

Este Objetivo Estratégico visa consolidar os progressos recentes do enquadramento jurídico e financeiro (transposição da Diretiva SCSA e Incentivos *cash rebate*) e dotar o setor de maior previsibilidade, como base de crescimento e desenvolvimento, bem como alargar oportunidades e diversificar fontes de financiamento complementares das existentes.

Num contexto em que o volume de apoios disponíveis aumentou muito significativamente relativamente ao período anterior a 2018, e em que surgiram novas fontes de financiamento de âmbito nacional, complementares dos programas de apoio do ICA, importa consolidar esse progresso do rácio nacional de apoio público ao cinema e audiovisual⁷.

Com efeito, desenvolvimentos recentes (tais como a prorrogação do FATC e a criação do Incentivo nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema, com uma dotação de 20 M€ anuais) fizeram com que o nível de financiamento público atingisse, em termos quantitativos, um patamar adequado para desenvolver uma política de apoio muito mais consistente e para garantir a competitividade internacional que se deseja.

Em tais circunstâncias, com mais forte razão, é prioritário assegurar consistência na aplicação da capacidade financeira existente, adequação aos objetivos, sinergias entre medidas e gestão eficaz e eficiente dos recursos existentes, de modo a confirmar a utilidade e o valor público desses recursos, quer no plano cultural, quer no plano económico, e, desse modo, assegurar a sua estabilidade e durabilidade. A previsibilidade é indispensável para a sustentabilidade do setor e o reforço da sua competitividade do setor.

⁷ O rácio nacional de apoio público ao cinema e audiovisual per capita equivale à divisão do volume total de apoios (em euros) pelo número de habitantes do país, num determinado ano.

Para este rácio, contam-se os apoios nacionais e regionais seletivos ou automáticos, incluindo instrumentos de *cash rebate* quando estes, como o Incentivo FATC ou o novo Incentivo previsto no artigo 17º-A da Lei do Cinema, assumem a forma de um fundo com orçamento anual definido. Não se incluem neste cálculo os mecanismos de crédito fiscal a produtores (*tax credit*) ou de benefício fiscal a terceiros (*tax shelter*).

Em 2016, a média europeia era, segundo cálculos do OEA, de 4,2 € per capita. O rácio português evoluiu de valores que chegaram a 0,9 € no período da crise de 2009-2013 para cerca de 2,0 € após 2014 e para cerca de 3,0 € após a entrada em funcionamento do FATC, em 2018. Com o aumento da receita do ICA, em consequência da revisão da Lei do Cinema em 2020-21, e a prorrogação do Incentivo FATC até pelo menos 2026, o rácio nacional atingiu, pela primeira vez, em 2023, a média europeia. O valor deste rácio nos países europeus de dimensão média com maior PIB per capita (tais como Áustria, Noruega, Dinamarca ou Luxemburgo) é superior ou muito superior à média europeia, atingindo valores na ordem dos 8-10 € *per capita* por ano.

Deste ponto de vista, boa parte da realização do presente Objetivo efetuar-se-á em função do grau de realização dos Objetivos Estratégicos “Administração Eficiente” e “Coesão do Setor e Valorização da Política Audiovisual”.

Ainda assim, a procura, quer a nível dos programas de apoio do ICA, quer do Incentivo FATC em 2022 e 2023, e o potencial de talento e produção de qualidade demonstrados pelo setor, bem como vários indicadores internacionais comparativos, indicam que os recursos doravante disponíveis não são certamente excessivos. Além disso, a diversificação de centros de decisão e de formas de apoio, ainda que de volume financeiro inferior aos programas e incentivos presentemente existentes, é saudável e necessária, e pode desempenhar papéis complementares dos desempenhados pelos apoios nacionais, por exemplo, a nível da produção, exibição ou outras atividades nas várias regiões do país.

Por estas razões, o ICA continuará a advogar junto das entidades competentes a diversificação de fontes e oportunidades de financiamento ou outros apoios e prestará o apoio técnico necessário para esse efeito.

Por outro lado, importa assegurar a devida monitorização do funcionamento e impacto da Lei do Cinema, no seguimento da revisão de 2020-2021, em especial dos fluxos financeiros dela resultantes (receitas do ICA para apoios e obrigações de investimento do mercado), bem como do Decreto-lei nº 74/2021. A realização deste objetivo implica, a nível interno, no ICA, a definição de indicadores que permitam a referida monitorização e avaliação. Estas medidas contribuem igualmente para confirmar e afirmar o valor público dos recursos mobilizados e, desse modo, são fatores de estabilidade, previsibilidade e melhoramento progressivo sobre bases racionais.

Considerando estes aspetos, o Objetivo Estratégico II realiza-se através de um conjunto de ações que visam responder a quatro objetivos específicos e operacionais:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OE2. OP1</p> <p>Promover a consolidação do rácio nacional de apoio público ao cinema e audiovisual.</p>	<p>OE2. OP1. A1</p> <p>Assegurar a boa gestão e execução do Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema e, na parte que lhe compete, do Incentivo no âmbito do FATC, assegurando adequação aos objetivos e convergência com o presente Plano.</p> <p>OE2. OP1. A2</p> <p>Contribuir para a diversificação de fontes de financiamento complementares, como, por exemplo, fundos regionais ou locais ou outros.</p>	<p>Permanente.</p> <p>Em função de desenvolvimentos nestes domínios.</p>
<p>OE2. OP2</p> <p>Promover a emergência de novos instrumentos de financiamento</p>	<p>OE2. OP2. A1</p> <p>Contribuir para o estabelecimento de instrumentos complementares de financiamento ou instrumentos que possam vir a revelar-se necessários, como, por exemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) adequação do regime do mecenato cultural a atividades de cinema e audiovisual; b) mecanismos de garantia/contragarantia de crédito. 	<p>Em função de desenvolvimentos nestes domínios.</p>
<p>OE2. OP3</p> <p>Estabilizar o financiamento da produção audiovisual</p>	<p>OE2. OP3. A1</p> <p>Estabilizar a proporção de apoios destinada à produção audiovisual no nível máximo previsto no nº 6 do artigo 13º da Lei do Cinema.</p>	<p>Anual.</p>

OE2. OP4

Assegurar a boa implementação da Lei do Cinema revista em 2020-21

OE2. OP4. A1

Acompanhar e fiscalizar o cumprimento de obrigações de contribuição financeira (taxas) e de investimento.

Permanente.

OE2. OP4. A2

Prestar apoio aos utilizadores (entidades contribuintes ou investidoras) no cumprimento das suas obrigações declarativas.

Permanente.

OE2. OP4. A3

Definir indicadores para a avaliação do impacto:

- Da revisão de 2020 da Lei do Cinema e sua aplicação através do Decreto-lei nº 74/2021;
- Do Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema.

Até outubro de 2024.

OE2. OP4. A4

Obter e processar os dados necessários para executar a avaliação de impacto referida na ação anterior.

A partir de outubro de 2024.

OE2. OP4. A5

Incrementar a colaboração com entidades com atribuições confinantes com as do ICA e relevantes em ligação com este objetivo, em especial a ERC e a IGAC.

Permanente.

Objetivo Estratégico III – Eficácia dos programas de apoio (OE3)

A atividade nuclear do ICA é o cofinanciamento de projetos, através dos programas e medidas de apoio previstos no artigo 6º da Lei do Cinema. O regime de programas de apoio é regulamentado pelo Decreto-lei nº 25/2018, mas, na verdade, e na medida em que este diploma mantém a estrutura na generalidade de subprogramas e medidas estabelecida pela primeira vez pelo Decreto-lei nº 124/2013, foi instituído em 2013 e aplicado desde 2014.

Após estes dez anos de funcionamento, perante avaliações como a apresentada num dos estudos preparatórios do presente Plano, e num contexto de transformação a vários níveis, onde se inclui o crescimento dos recursos financeiros da política de apoio desde 2022, impõe-se examinar o regime em causa e considerar uma revisão deste, no sentido da sua adequação aos objetivos e às Orientações do Plano e do aumento da sua eficácia e eficiência.

O objetivo específico de **adaptar a estrutura e normas gerais do regime de apoios ao Plano Estratégico 2024-2028 e ao seu enquadramento financeiro (OP1)** realiza-se através da elaboração, em 2024, de estudo e de uma proposta de revisão do regime de programas de apoio do ICA, à luz das prioridades e objetivos do Plano. Tal tarefa, ou parte dela, deve ser desenvolvida de modo participado *ab initio*, de acordo com a metodologia de grupos de trabalho preconizada no Objetivo Estratégico I.

Muito provavelmente, as propostas a desenvolver ultrapassarão o nível dos regulamentos administrativos, caso em que estará em causa um processo legislativo, relativo à modificação ou substituição do Decreto-lei nº 25/2018.

A revisão do regime de programas de apoio tem como propósito geral adequá-lo às orientações e aos objetivos do Plano, dentro das perspetivas financeiras que decorrem dos apoios e investimentos obrigatórios previstos para o período de vigência do presente Plano. Mais especificamente, a revisão do regime dos programas de apoio do ICA deve ter em conta, entre outros, os seguintes pontos:

- A definição da estrutura geral de subprogramas, a atualização e revisão das linhas de apoio existentes ou a criação de novas linhas de apoio não só devem respeitar as Orientações e do Plano e convergir para os objetivos deste, como devem também basear-se, sempre que

possível, em avaliações do funcionamento e impacto das linhas de apoio em vigor desde 2014.

- É imperioso, em especial, ter em conta, como até aqui, a diversidade do setor, assegurar um equilíbrio fecundo entre os diferentes subsectores e tipos de produção e ter em conta as especificidades de áreas como a Animação e o Documentário, bem como a abertura aos jovens e aos novos talentos.
- As opções relativas ao regime de apoios, e seu funcionamento, têm de ser coerentes com as perspetivas financeiras 2024-2028, isto é, devem ter presente o panorama de fontes e oportunidades de financiamento público em Portugal (Incentivo FATC e Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema) e as acumulações possíveis entre essas fontes, bem como os fluxos financeiros esperados do regime de investimentos obrigatórios e a necessidade de sustentação das participações dos produtores independentes.
- Deve ser assegurada a adequação de cada linha de apoio ao respetivo objetivo, nomeadamente, em termos de opção entre apoio seletivo ou automático, tipo de automatismo e respetivos parâmetros ou critérios e processo de seleção.

Melhorar o funcionamento dos processos seletivos (OP2)

As alterações a fazer ao funcionamento dos processos seletivos terão por base, entre outros elementos, um estudo prévio do enquadramento jurídico da atividade financiadora do ICA e os limites da agilização e modernização do funcionamento do ICA face ao direito administrativo e demais legislação aplicável, incluindo questões ligadas ao estatuto dos jurados e do seu trabalho de avaliação de projetos.

As propostas relativas ao melhoramento dos processos seletivos devem considerar diferentes questões ligadas à eficácia e à eficiência dos processos de seleção, designadamente:

- Clarificação dos objetivos de cada subprograma ou linha de apoio dos perfis ideais dos projetos, para assegurar a transparência dos processos seletivos e facilitar a adequação das candidaturas aos referidos objetivos;
- Estabelecimento de normas, critérios (de candidatura, elegibilidade, seleção ou outros), métodos e procedimentos (pontuações, votações, fundamentações) claros, de modo a minimizar dúvidas e omissões, reduzindo riscos de litigância ou outros incidentes que resultem em demoras processuais;
- Redução dos tempos de decisão;

- Previsibilidade quanto à periodicidade dos concursos e ao número de chamadas anuais;
- Problema da gestão de números muito elevados de candidaturas e seu impacto nos tempos e qualidade das decisões;
- Determinação dos montantes de apoio.

Melhorar os processos de decisão (OP3)

No âmbito da preparação de propostas de alteração do regime jurídico e/ou do funcionamento dos processos seletivos, devem ser especificamente tratadas questões relativas aos júris e aos respetivos peritos (jurados), tais como:

- Seleção dos jurados, nomeadamente seus perfis e requisitos;
- Regime de impedimentos e prevenção de conflitos de interesses;
- Natureza do trabalho dos jurados e respetiva relação contratual com o ICA;
- Cumprimento de prazos e de outras obrigações;
- Avaliação e remuneração dos peritos;
- Formação (inicial e contínua) dos jurados;
- Composição dos júris, tendo em conta a adequação da *expertise* dos jurados a cada concurso, bem como a sua diversidade de género, de origem, étnica, social e etária;
- Papel da presidência e do secretariado dos concursos.

Também com vista a realizar este objetivo, o ICA, no âmbito do melhoramento do seu funcionamento e da sua especialização, reforçará o papel do secretariado dos concursos, incrementando progressivamente o apoio técnico dos seus serviços ao processo de seleção e decisão. Assim, as ações no âmbito do Objetivo Estratégico V (“Administração eficiente”) concorrem decisivamente para a eficácia e a eficiência do regime de apoio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OE3. OP1</p> <p>Adaptar a estrutura e normas gerais do regime de apoios ao Plano Estratégico 2024-2028 e ao seu enquadramento financeiro</p>	<p>OE3. OP1. A1</p> <p>Obter parecer(es) jurídico(s) sobre o enquadramento da atividade financiadora do ICA e as possibilidades e limites da agilização e modernização do funcionamento do ICA e dos seus procedimentos de seleção, face ao direito administrativo e demais legislação aplicável, bem como sobre o estatuto dos jurados e suas avaliações.</p> <p>OE3. OP1. A2</p> <p>Elaborar uma proposta de revisão da estrutura e funcionamento do regime dos programas de apoio do ICA previstos no artigo 6º da Lei do Cinema, regulamentado pelo Decreto-lei nº 25/2018 e regulamentos do ICA.</p> <p>A proposta deve corresponder a este objetivo específico, que inclui a tomada em consideração de todas as Orientações Estratégicas do presente Plano, e levar em conta os aspetos enunciados <i>supra</i> (p. 46).</p>	<p>Até final de 2024.</p> <p>Até final de 2024, salvo justificação para prazo adicional.</p>
<p>OE3. OP2</p> <p>Melhorar o funcionamento dos processos seletivos</p>	<p>OE3. OP2. A1</p> <p>Elaborar, em articulação com a proposta geral de revisão da estrutura e funcionamento dos programas de apoio do ICA, propostas relativas ao melhoramento dos processos seletivos, as quais devem considerar, entre outras questões ligadas à eficácia e à eficiência dos processos de seleção, as enunciadas <i>supra</i> (p. 47).</p>	<p>Até final de 2024, salvo justificação para prazo adicional.</p>

OE3. OP3

Melhorar os processos de decisão

OE3. OP3. A1

No âmbito da preparação de propostas de alteração do regime jurídico e/ou do funcionamento dos processos seletivos, devem ser especificamente tratadas questões relativas aos júris e aos respetivos peritos (jurados), nomeadamente as enunciadas *supra* (p. 48).

N/A

OE3. OP3. A2

Reforçar o papel do secretariado dos concursos, incrementando progressivamente o apoio técnico dos serviços do ICA ao processo de seleção e decisão.

Progressivo, a partir de 2025.

Objetivo Estratégico IV – Capacitação e competitividade (OE4)

O reforço da capacitação e da competitividade do setor, em especial, numa ótica internacional, é um aspeto decisivo para a sustentabilidade do setor a médio e longo prazo.

Assim, o objetivo específico principal neste âmbito é o de **contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia concertada, destinada à capacitação, criativa, técnica e outra, dos profissionais e à competitividade das empresas (OP1).**

O ICA propõe-se criar uma plataforma de diálogo com organizações profissionais e sindicais, escolas e empresas do setor, para avaliar a necessidade de um plano setorial que identifique necessidades, prioridades, objetivos, meios e ações com vista ao desenvolvimento e à competitividade dos recursos humanos e à resiliência do mercado de serviços de produção. No âmbito das suas atribuições e no limite dos seus meios, o ICA deverá participar na futura implementação de um eventual plano que venha a ser desenhado.

Acessoriamente, o ICA considerará igualmente a conveniência e viabilidade de medidas que favoreçam a formação prática/estágios remunerados de jovens profissionais em produções apoiadas pelo Estado, sobretudo no caso de produções estrangeiras e/ou de projetos que obtenham montantes de apoio elevados, nomeadamente no âmbito do novo Incentivo *cash rebate* nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema.

Em ligação com o plano de capacitação e competitividade acima mencionado, e com o mesmo propósito de reforçar a competitividade internacional do setor, devem ser tidas em conta as necessidades específicas, em termos formativos, dos autores (em particular, argumentistas) e dos produtores, em diferentes áreas (escrita de argumento, desenvolvimento de projetos, produção e coprodução, financiamento e direitos, *marketing* e outras), com vista a reforçar a competitividade internacional do setor.

Assim, para **apoiar a capacitação de criativos e produtores, em especial jovens produtores (OP2)**, para além dos mecanismos já existentes no âmbito do apoio ao desenvolvimento (elegibilidade de despesas com ações de formação internacional), poderão ser desenvolvidas outras medidas, tais como apoios simplificados de baixo montante para ações de formação particularmente relevantes, designadamente as que são apoiadas pelo Programa *Europa Criativa – Media*.

Finalmente, este Objetivo Estratégico inclui o propósito específico de **consolidar e reforçar a competitividade internacional do território português (OP3)**, que se realiza essencialmente através de ações atrás referidas, no âmbito do Objetivo Estratégico II, em relação com a boa conceção e funcionamento dos Incentivos de tipo *cash rebate* e com a necessidade de dotar estes mecanismos de regras de funcionamento claras, racionais e eficientes, bem como através da ação da PFC, que, nos termos da orgânica do ICA, elabora os seus próprios planos estratégicos trienais, sujeitos a parecer do Conselho Consultivo da PFC e sob superintendência e tutela conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas do turismo e da cultura⁸.

⁸ Decreto-lei n.º 79/2012, alterado pelo Decreto-lei n.º 13/2023, em especial n.º 3 do artigo 1.º, n.º 3 do artigo 3.º, alínea j) do n.º 3 do artigo 7.º-A e artigo 7.º-C. No Conselho Consultivo têm assento o presidente do conselho diretivo do Turismo de Portugal, I. P., que preside, o Film Commissioner e representantes da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E. P. E., de associações representativas das empresas da área da produção cinematográfica e audiovisual, entidades de qualquer natureza jurídica, locais e regionais, com competências na área do turismo e da produção cinematográfica e audiovisual e individualidades e entidades de reconhecido mérito na área do turismo e da produção cinematográfica e audiovisual, a designar pelo membro do Governo responsável pela área da cultura.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
<p>OE4. OP1</p> <p>Contribuir para uma estratégia em favor da capacitação, criativa, técnica e outra, dos profissionais e à competitividade das empresas.</p>	<p>OE4. OP1. A1</p> <p>Constituir um grupo de trabalho para a Capacitação.</p> <p>OE4. OP1. A2</p> <p>Avaliar a necessidade de uma estratégia concertada, destinada à capacitação dos profissionais, com vista à competitividade do setor.</p> <p>OE4. OP1. A3</p> <p>Elaborar a estratégia, inventariando necessidades, prioridades, objetivos e meios/ações, e respetivo plano de execução, com os parceiros na mesma.</p> <p>OE4. OP1. A4</p> <p>Participar na implementação da estratégia, nos termos e com os recursos que vierem a ser definidos.</p>	<p>Até junho de 2024.</p> <p>Até final de 2024.</p> <p>Até abril de 2025.</p> <p>A partir de 2025.</p>
<p>OE4. OP2</p> <p>Apoiar a capacitação de criativos e produtores, em especial jovens produtores.</p>	<p>OE4. OP2. A1</p> <p>Manter e, se necessário, incrementar as oportunidades já existentes de acesso a formação internacional, através dos apoios do ICA ao desenvolvimento de projetos.</p> <p>OE4. OP2. A2</p> <p>Considerar a criação de novas linhas ou formas de apoio à formação, com vista ao reforço da formação, em especial, de argumentistas e produtores, e tendo em conta as eventuais necessidades específicas dos produtores mais jovens.</p>	<p>Em função da ação OE4.OP1.A3. Eventualmente relacionado com a revisão do regime de programas de apoio.</p> <p>Idem.</p>

OE4. OP3

OE4.OP3.A1

Reforçar a competitividade internacional do território português

Este objetivo específico realiza-se essencialmente através de ações descritas no âmbito do Objetivo Estratégico II, em relação com a gestão dos Incentivos cash rebate.
Para a realização deste objetivo concorre igualmente a atuação da PFC.

Permanente.

Objetivo Estratégico V – Administração eficiente

Este objetivo estratégico desagrega-se em três objetivos específicos e operacionais ligados à transformação progressiva do ICA:

Reforçar e reorientar a capacitação interna do Instituto (OP1), com ênfase:

- a) na especialização setorial dos seus recursos humanos (incluindo conhecimentos sobre, em especial: criação, produção e exploração de obras; modelos de negócio, mercados e sua evolução; capacitação jurídica aplicada, nomeadamente em matéria de direitos de propriedade intelectual, licenças de exploração, financiamento e contratos, em especial em ligação com o enquadramento jurídico das obrigações de investimento e da produção independente);
- b) na ótica de gestão de programas e de projetos, da avaliação *pari passu* do funcionamento destes e do impacto das medidas de apoio;
- c) em ligação com a alínea anterior, na ótica de uma especialização por áreas (p.ex., documentário, animação, ficção cinematográfica, séries, novos talentos e inovação, distribuição/exibição, etc.);
- d) no desenvolvimento da capacidade de oferecer novos serviços;
- e) no enraizamento de uma orientação dos trabalhadores e dirigentes do Instituto para a ótica do utilizador e para o impacto da ação do ICA, bem como para as questões de sustentabilidade ambiental, diversidade e inclusão.

Oferecer novos serviços (OP2), nomeadamente de tipo *help desk*, para apoio informativo a candidatos a apoios do ICA e a outros profissionais e interessados, por exemplo, em matéria de oportunidades de apoio e financiamento, coprodução, apoios internacionais, direitos ou outros assuntos que venham a ser identificados como prioritários. Este objetivo específico deve ser realizado de forma progressiva, a partir de 2025, em função da disponibilidade dos recursos humanos do ICA e da capacitação do próprio Instituto.

Incrementar significativamente a agilização de processos (OP3), procurando uma melhor conciliação entre as regras da Administração Pública e as especificidades do setor, sem prejuízo da observância de todas as normas legais e regulamentares aplicáveis à atividade do ICA e aos seus beneficiários e outras entidades.

Para a plena prossecução do Objetivo Estratégico de melhoramento muito significativo do funcionamento do ICA, poderá ser necessária, ou desejável, uma revisão do estatuto orgânico do Instituto. Uma proposta nesse sentido, a elaborar pelo ICA em momento oportuno, deve basear-se em prévio estudo jurídico e procurar dar resposta, sobretudo, ao objetivo específico de aproximar a gestão do ICA e dos seus recursos dos ritmos e necessidades do setor, em sintonia com outras dimensões do presente Plano, nomeadamente, a Orientação geral relativa à sustentabilidade do setor. Uma eventual reforma orgânica, que incluísse, por exemplo, um regime especial para o Instituto e/ou uma maior autonomia da gestão dos fundos (receitas das taxas consignadas), teria impacto não só a nível do recrutamento e quadro de pessoal, como também a nível do controlo das disponibilidades orçamentais efetivas, evitando demoras no lançamento de concursos, constrangimentos pontuais de tesouraria, dificuldades e/ou incertezas quanto à utilização de saldos de gerência, ou e outras vicissitudes com que têm impacto negativo nas empresas e nos projetos.

No caso de uma tal reforma orgânica se revelar excessivamente morosa ou mesmo inviável – uma vez que depende de inúmeras variáveis, fora do âmbito de competência do ICA –, o Instituto procurará ainda assim realizar progressos, através da formação, da otimização de processos, da redução de atos administrativos e da automatização de recurso a tecnologias avançadas adequadas. Com efeito, só estes meios permitirão, num cenário orgânico inalterado (i.e., com crescimento zero ou próximo de zero dos recursos humanos e condicionamentos adicionais a nível do recrutamento) libertar, para novas tarefas, de perfil funcional cada vez mais elevado, recursos humanos e tempo de trabalho atualmente consumidos quase integralmente na gestão de candidaturas e processos, bem como de todas as tarefas inerentes à gestão de um organismo da administração pública.

As ações conducentes à realização deste objetivo serão estruturadas num plano geral de melhoramento do funcionamento do ICA, a implementar ao longo do período 2024-2028, compreendendo diferentes vertentes: formação, otimização e automatização de procedimentos, interação entre serviços e unidades orgânicas, melhoramento e, se adequado, certificação de qualidade, segurança, etc.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS E OPERACIONAIS	AÇÕES	IMPLEMENTAÇÃO
	<p>Várias ações relativas aos três objetivos específicos e operacionais devem ser integradas num plano geral de melhoramento do funcionamento do ICA que vise atingir estes objetivos.</p> <p>A conceção deste plano e o apoio à sua execução e monitorização poderá carecer de:</p> <p>OE5. A0</p> <p>Contratação de serviços especializados de estratégia e apoio à qualificação e mudança de organizações.</p>	<p>Avaliação de necessidades e parâmetros até final de 2024.</p> <p>Contratação e implementação a partir de 2025.</p>
<p>OE5. OP1</p> <p>Reforçar e reorientar a capacitação interna do Instituto</p>	<p>OE5. OP1. A1</p> <p>Elaboração de plano plurianual de formação dos RH do ICA, de Formação, em conformidade com as orientações descritas <i>supra</i> (p. 55).</p> <p>OE5. OP1. A2</p> <p>Implementação do plano de formação.</p>	<p>Até final de 2024.</p> <p>Contínuo.</p>
<p>OE5. OP2</p> <p>Oferecer novos serviços aos produtores e outros profissionais e interessados</p>	<p>OE5. OP2. A1</p> <p>Oferta de novos serviços, nomeadamente de tipo <i>help desk</i>, para apoio informativo a candidatos e outros interessados.</p>	<p>Permanente, progressivo.</p>

OE5. OP3

Melhorar a adequação entre o funcionamento do ICA e a atividade do setor

OE5. OP3. A1

Estudo(s) jurídico(s) sobre alternativas orgânicas e estatutárias suscetíveis de otimizar a adequação visada neste objetivo específico e sobre outros aspetos suscetíveis de condicionar melhorias do funcionamento.

Até junho de 2025.

OE5. OP3. A2

Reforçar significativa e progressivamente a formação dos recursos humanos do ICA, no sentido da especialização acima referida (cf. p. 55-56).

Contínuo, em função do plano de formação referido em OE5. OP1. A1.

OE5. OP3. A3

Intensificar, alargar e acelerar a modernização administrativa, com ênfase na simplificação em segurança e na máxima automatização de processos.

Contínuo, a intensificar a partir de 2025, também em função de OE5. OP3. A1

OE5. OP3. A4

Elaborar uma proposta de reforma orgânica do ICA.

Em momento a determinar.

ORIENTAÇÕES DE ENQUADRAMENTO SOBRE AS OPÇÕES ANUAIS

nos termos do nº 4 do artigo 3º do Decreto-lei 25/2018⁹

No que não resulte expressamente das ações propostas neste Plano para a definição das prioridades anuais, incluindo a decisão sobre o valor total dos concursos a abrir e sobre os montantes disponibilizados para cada subprograma ou linha de apoio, estas opções serão tomadas em observância das seguintes orientações de enquadramento orçamental, no quadro da gestão financeira responsável e prudente que se impõe por parte do ICA:

- Manter o apoio ao Audiovisual em 30%;
- Observar os níveis orçamentais acima indicados para o apoio a novos talentos e primeiras obras e o apoio a coproduções internacionais com participação minoritária (cf., respetivamente, Orientação para a Criatividade, a Diversidade e a Renovação e Orientação para a Internacionalização);
- Ter em conta a progressividade da receita e dos investimentos obrigatórios ao longo dos cinco anos e planificar nessa base a implementação diferenciada, nomeadamente crescente, de determinados programas e medidas, sempre que apropriado;
- Do mesmo modo, procurar cobrir com o crescimento da receita a expansão orçamental de certas áreas de apoio que devam ser reforçadas (como poderá ser o caso da distribuição e exibição), de modo a não afetar demasiadamente as demais áreas de apoio;
- Manter níveis elevados de apoio ao desenvolvimento;
- Testar novas medidas na forma de projetos-piloto com duração definida e avaliação, com vista à sua eventual perenização.

⁹ “O plano estratégico fornece orientações que enquadram as opções anuais e proporciona, sem prejuízo das decisões de gestão que se imponham, clareza e previsibilidade quanto à afetação de recursos por áreas de atividade, tipos de projetos e equilíbrios a assegurar, tendo também em atenção as especificidades de determinadas atividades ou subsetores.”

ANEXO I

SUSTENTAÇÃO JURÍDICA E FINANCEIRA DO PLANO

ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO FINANCIAMENTO

Diferentemente do Plano Estratégico 2014-2018, o presente Plano inicia a sua vigência num quadro legislativo e financeiro estável¹⁰, no que se refere ao regime de taxas e de obrigações de investimento que constituem, no presente, dois dos três eixos de financiamento público da produção em Portugal, sendo o terceiro o dos incentivos à produção de tipo *cash rebate*.

Recursos previstos na Lei do Cinema – programas e medidas de apoio (artigo 6º)

Com efeito, à data da elaboração do presente Plano Estratégico, está plenamente em vigor e em aplicação efetiva, desde 1 de janeiro de 2022, o novo regime de taxas e obrigações de investimento, previsto na Lei do Cinema na sua redação atual, introduzido em 2020 por força da Lei nº 74/2020, de 19 de novembro, e regulamentado pelo Decreto-lei nº 74/2021.

A Lei nº 74/2020 prevê uma avaliação do seu funcionamento dois anos após a sua entrada em vigor e a Diretiva SCSA prevê os seus mecanismos próprios de reporte. O ICA colaborará plenamente com as autoridades competentes nessas tarefas sempre que for solicitado para tal.

O Decreto-lei nº 74/2021, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2021, não se limita a regulamentar o regime de taxas e o regime de obrigações de investimento, mas revoga e substitui algumas normas anteriormente constantes do Decreto-lei nº 25/2018 e que são de grande importância, na medida em que também contribuem para dar cumprimento a objetivos da Lei e do presente Plano, como é o caso nas normas relativas à qualidade de obra de produção independente.

Mantém-se em vigor, no restante, o Decreto-lei nº 25/2018, nomeadamente no que se refere às normas sobre os programas e medidas de apoio financeiro executadas pelo ICA. Com efeito, não tendo havido, na revisão de 2020 da Lei nº 55/2012, qualquer alteração das normas sobre a

¹⁰ O Plano Estratégico 2014-2018 foi aprovado (18 Dez 2013) num momento em que estavam já em vigor a Lei nº 55/2012, que viera alterar significativamente o panorama legislativo, ao criar uma nova taxa setorial e ao estabelecer o esquema, ainda hoje vigente, constituído por três grandes programas de apoio, e o Decreto-lei nº 124/2013, que a regulamentava. No entanto, a aplicação da Lei e a cobrança da nova taxa encontrava-se, na prática suspensa, fruto de contestação das entidades oneradas com essa taxa. Já em 2014, a Lei nº 28/2014, veio alterar a Lei nº 55/2012, permitindo a sua aplicação, incluindo a cobrança das taxas, a partir da sua entrada em vigor. Ora, essa revisão legislativa incluiu alterações (revisão em baixa) com reflexo direto no valor da nova taxa e no valor da obrigação de investimento direto dos operadores de televisão privados. Assim, as perspetivas financeiras indicadas no Plano 2014-2018 e em que este se baseava vieram a revelar-se inadequadas, tendo esse Plano sido implementado num quadro de financiamento público com um volume inferior ao inicialmente projetado.

estrutura de três grandes programas de apoio e outras medidas a cargo do ICA, não era necessária uma revisão daquele Decreto-lei. Por outro lado, na pendência da aprovação do presente Plano, tal revisão seria prematura. Ainda assim, o ICA está ciente de que algumas propostas, desenvolvidas no presente Plano, relativas à organização e funcionamento dos subprogramas e medidas de apoio, podem recomendar ou exigir, para sua melhor definição e aplicação, uma revisão do referido diploma. A ser caso disso, o ICA submeterá às entidades competentes o seu contributo fundamentado.

Recursos previstos na Lei do Cinema – Incentivo previsto (desde 2024) no artigo 17.º-A

Já no final de 2023, a Lei do Orçamento do Estado para 2024 veio estabelecer um novo regime de incentivo à produção, de tipo *cash rebate*, através do seu artigo 298º, que adita um novo artigo (17.º-A) à Lei do Cinema.

O novo regime, que terá uma dotação anual até 20 M€ e será administrado pelo ICA, I.P., será complementar ao Incentivo FATC, na medida em que se destina a produções de maior vulto orçamental, com despesa de produção elegível em território nacional igual ou superior a 2,5 M€ por projeto.

À data da aprovação do presente Plano, prepara-se a regulamentação deste novo Incentivo.

Incentivo *cash rebate* no âmbito do FATC

O Incentivo automático à produção cinematográfica e audiovisual, de tipo *cash rebate*, no âmbito do FATC foi estabelecido em 2018 pelo Decreto-lei nº 45/2018, de 19 de junho, que cria o FATC, e regulamentado pela Portaria n.º 490/2018, alterada pela Portaria n.º 198/2019, de 27 de junho.

Este Incentivo sucedeu a um dispositivo funcionalmente semelhante instituído em 2017, na forma de incentivo fiscal à produção cinematográfica e audiovisual, que vigorou até à criação do FATC.

Com uma dotação anual prevista de até 14 M€¹¹, o Incentivo FATC veio introduzir uma mudança estrutural no panorama cinematográfico e audiovisual nacional e revelou-se um instrumento de grande eficiência para alcançar os objetivos visados.

¹¹ Nos termos dos artigos 4º e 5º do Decreto-lei nº 45/2018, 10 M€ em 2018 e pelo menos 12 M€ entre 2019 e 2020, dos quais, nos termos da Portaria nº 198/2019, até 2,5% podem ser aplicados em missões de prospeção de produtores estrangeiros que considerem a possibilidade de vir a filmar em Portugal e 5,5% são destinados a financiar a atividade da Portugal Film Commission. O Decreto-lei nº 139/2023, veio consagrar uma participação do programa orçamental da cultura, até 2 M€ por ano, aumentando assim o teto anual do Incentivo para 14 M€.

A duração do Incentivo FATC, inicialmente prevista até 2022, foi prorrogada até 2023 pelo Decreto-lei n.º Decreto-lei n.º 44/2021, de 7 de junho, e, mais recentemente, até 2026, pelo Decreto-lei n.º 139/2023. Este último diploma prevê ainda a possibilidade de reforço financeiro do Incentivo com verbas do programa orçamental da área da Cultura, à razão de até 2 M€ por ano, aumentando, nesse caso, a dotação anual para 14 M€.

O referido Decreto-lei n.º 139/2023, prevê igualmente uma revisão do regulamento de funcionamento do Incentivo FATC, tendo presente a muito elevada procura verificada em 2022 e, em especial, em 2023. Entretanto, em 2023, o Incentivo foi objeto de avaliação pelo PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública, que concluiu por uma “apreciação globalmente positiva da relevância do apoio para a dinâmica do setor do cinema e do audiovisual, bem como para a captação de filmagens internacionais para Portugal”.

O FATC é gerido pelo Turismo de Portugal, I. P. e está sujeito à tutela governamental desta entidade gestora. O Incentivo à produção cinematográfica e audiovisual constitui uma parte diferenciada do Fundo que visa promover a imagem do território e dos recursos do país através do fomento da produção à produção cinematográfica e audiovisual de forte potencial internacional, inclusivamente através da captação de filmagens internacionais para Portugal, em harmonia com os objetivos de política cinematográfica e audiovisual enquanto atividade cultural. Está subordinado ao preenchimento de requisitos culturais e cinematográfico-audiovisuais, em conformidade com as normas da União Europeia nesta matéria¹², ou seja, com o regime previsto no Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão Europeia, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Logo, o Incentivo é enquadrado, no plano jurídico, pelas exceções relativas a políticas culturais, previstas na alínea d) do n.º 3 do artigo 107º do Tratado.

¹² Cf. alínea a) do artigo 2º e n.º 1 do artigo 5º do Decreto-lei n.º 45/2018.

RECURSOS FINANCEIROS 2024-2028

Do quadro jurídico acima descrito, resulta um quadro de financiamento assegurado para o setor, que compreende:

Apoios públicos:

- Programas de apoio do ICA¹³;
- Incentivo FATC;
- Incentivo gerido pelo ICA, nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema.

Obrigações de investimento impostas por lei a entidades do mercado.

Enquanto os apoios do ICA cobrem uma ampla gama de atividades (escrita e desenvolvimento, produção, distribuição, exibição, promoção e internacionalização, fomento da cultura cinematográfica e de novos públicos, festivais, atividades destinadas a crianças e jovens, apoio a filmes das escolas de cinema, etc.), os apoios do Incentivo FATC e os do novo Incentivo dirigem-se apenas à produção.

As obrigações de investimento incidem maioritariamente na escrita/desenvolvimento e na produção, podendo ainda incluir promoção e outras atividades.

A. Recursos financeiros alocados aos programas de apoio do ICA e ao seu funcionamento

A1. Receita própria (taxas)

Desde 1 de janeiro de 2022, o conjunto de taxas que constituem receita própria do ICA alargou-se, abrangendo agora mais tipos de serviços:

¹³ Entenda-se: os programas de apoio previstos no artigo 6º da Lei nº 55/2012 e os fundos bilaterais ou multilaterais no âmbito de protocolos internacionais entre o ICA e instituições congêneres estrangeiras ou internacionais.

- A taxa de exibição aplica-se doravante também à comunicação comercial audiovisual difundida por serviços de televisão e serviços audiovisuais a pedido estabelecidos em outros Estados-Membros e que visem audiências ou dirijam ofertas comerciais ao público no território nacional, bem como à que é inserida em serviços de partilha de vídeos, estabelecidos em Portugal ou em outro Estado-Membro, e que se destine a ser vista, ou seja vista ou seja objeto de interação por utilizadores desses serviços em Portugal.
- Foi introduzida uma nova taxa, incidente sobre os serviços audiovisuais a pedido por subscrição, estabelecidos em Portugal ou em outro Estado-Membro, que visem audiências em Portugal.

A natureza e os estádios de penetração/maturação destes serviços e mercados diferem substancialmente, pelo que é de esperar uma evolução das taxas a diferentes velocidades, bem como reações distintas ao comportamento de variáveis macroeconómicas.

A.1.1. Taxa de exibição

A parte largamente maioritária da taxa de exibição é a que resulta do mercado de comunicação comercial audiovisual nos serviços de televisão e de distribuição de televisão.

A comunicação comercial audiovisual em serviços audiovisuais a pedido representa atualmente uma fração residual da taxa, ainda que seja reforçada desde 2022, através da abrangência de serviços deste tipo estabelecidos em outros Estados-Membros e que veiculam comunicação comercial audiovisual dirigida ao mercado português. Diversas fontes apontam para um crescimento, eventualmente significativo, nos próximos anos, deste tipo de publicidade, através quer do crescimento de serviços audiovisuais a pedido gratuitos, quer do desenvolvimento de ofertas de tarifários mais reduzidos, mediante inclusão de publicidade, em serviços audiovisuais a pedido, nomeadamente os acessíveis por subscrição, que atualmente não incluem comunicação comercial audiovisual.

A publicidade exibida nas salas de cinema é relativamente marginal em termos de receita total do ICA.

A taxa resultante da comunicação comercial audiovisual em serviços de partilha de vídeos representará em 2024 cerca de 30% da receita total da taxa de exibição e mais de 10% da receita própria total do ICA. Este segmento é apontado por todas as fontes consultadas como um dos mais dinâmicos do mercado publicitário audiovisual.

A.1.2. Taxa sobre serviços de televisão por subscrição

Esta taxa, introduzida pela Lei nº 55/2012, alterada pela Lei n.º 28/2014, de 19 de maio, constitui uma parte muito importante da receita do ICA. É cobrada aos operadores de serviços de distribuição de televisão e, desde 2020, taxa tem o valor de 2 € por cliente por ano¹⁴.

Esta taxa é em função não dos proveitos das empresas, mas sim do número de assinantes. Tendo em conta que a taxa de penetração destes serviços é já muito elevada em Portugal¹⁵, o ICA não deve excluir que, no período até 2028, as taxas de crescimento do número de subscritores possam estagnar ou até diminuir relativamente aos valores registados em anos anteriores, ainda que, até ao presente, não haja evidência de uma tendência clara no sentido do chamado *cord-cutting* por parte dos clientes em Portugal de serviços de televisão por subscrição.

No terceiro trimestre de 2023 (últimos dados publicados pela ANACOM à data da elaboração do presente Plano), verificou-se um crescimento do número de assinantes, relativamente ao trimestre homólogo de 2022, de 2,4%, o que corresponde a um abrandamento do ritmo de crescimento relativamente a anos anteriores, sendo o valor de crescimento mais baixo desde o final de 2013.

A.1.3. Taxa sobre serviços audiovisuais a pedido por subscrição (“taxa SVOD”)

Esta taxa, introduzida em 2022 e que representou, em 2023, 4% da receita própria do ICA, aplica-se a um mercado que tem apresentado um crescimento muito elevado e rápido nos últimos anos. Tal como em outros países, têm-se registado taxas de crescimento anual (em número de subscritores e em proveitos) na ordem das dezenas de pontos percentuais¹⁶. As perspetivas, tal como resultam das tendências constatadas e da imprensa e fontes especializadas, são de um crescimento ainda significativo nos próximos anos, superior ou muito superior ao de outros segmentos do mercado

¹⁴ Nos termos da disposição transitória constante do artigo 4º da Lei n.º 28/2014, entre 2014 e 2019, inclusive, a taxa aplicável aos operadores de serviços de televisão por subscrição era de 1,75 € por subscritor por ano e a contribuição da ANACOM, referida adiante, em A.2.1, era idêntica a esta.

¹⁵ Uma das mais elevadas da Europa. Cf. Christian Grece, *Trends in the VOD market in EU28*, Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, janeiro de 2021, p. 24. Cf. também Laura Ene, *Pay AV services in Europe The state of play*, Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, junho de 2019.

¹⁶ Cf. Observatório Europeu do Audiovisual (OEA), *Yearbook 2023*, com base em dados da Ampere Analysis.

audiovisual, à semelhança do que se prevê para o crescimento da publicidade em vídeos inseridos em serviços de partilha de vídeos, em televisão conectada e em serviços audiovisuais a pedido¹⁷.

Ainda assim, há que ter em conta diversos fatores e tendências, nomeadamente, fenómenos ligados à intensa concorrência internacional e a possíveis reajustamentos do mercado daí resultantes.

Diversas fontes preveem uma incorporação crescente de comunicação comercial audiovisual nos serviços audiovisuais a pedido, no sentido de permitir tarifários mais acessíveis aos consumidores, e/ou um desenvolvimento dos serviços audiovisuais a pedido gratuitos, inteiramente financiados pela comunicação comercial audiovisual.

A verificarem-se os fenómenos referidos no parágrafo anterior, poderia haver um impacto negativo a nível do crescimento da taxa SVOD, mas, no cômputo total da receita do ICA, poderia esse impacto ser compensado por um crescimento nos segmentos digitais da taxa de exibição.

A.2. Transferências

A.2.1. Transferência da ANACOM

O artigo 12º-A da Lei do Cinema prevê a transferência anual para o ICA, pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), por conta dos resultados desta, de um montante indexado à receita da taxa sobre serviços de televisão por subscrição. Desde 2020, esse montante corresponde a 75% da referida taxa.

A.2.2. Transferência do Orçamento do Estado

O novo nº 4 do artigo 9º da Lei nº 55/2012, introduzido pela Lei nº 74/2020, determina que “os custos relativos ao funcionamento do ICA, I. P., designadamente os inerentes às despesas com pessoal,

¹⁷ Para projeções a nível mundial, cf., entre outros, PwC, *Perspectives from the Global Entertainment & Media Outlook 2020–2024* e *Perspectives from the Global Entertainment & Media Outlook 2022–2026*. Para projeções sobre Portugal, cf. Statista, <https://www.statista.com/outlook/amo/media/tv-video/ott-video/portugal>, <https://www.statista.com/outlook/amo/advertising/tv-video-advertising/traditional-tv-advertising/portugal> e <https://www.statista.com/outlook/amo/advertising/tv-video-advertising/digital-video-advertising/portugal>.

instalações e aquisições de bens e serviços e as contribuições pagas por este Instituto a organizações internacionais setoriais em que Portugal é parte, são cobertos por dotações a transferir do Orçamento do Estado para o ICA, I. P.”.

Devido às circunstâncias especiais da aprovação do Orçamento do Estado para 2022, a aplicação desta medida teve início na aprovação do Orçamento para 2023, com uma transferência orçamentada de 2 M€.

Alguns constrangimentos associados às regras de execução orçamental, nos termos das quais esta transferência só é executada uma vez esgotadas as verbas de receitas próprias, podem limitar o valor desta transferência.

Sem prejuízo desta ressalva, a introdução do referido novo nº 4 do artigo 9º da Lei nº 55/2012 veio alargar a disponibilidade dos recursos provenientes das taxas para os apoios financeiros a atribuir pelo ICA.

A.3. Evolução da composição da receita do ica

Com base na estimativa de receita para 2024, a evolução da receita do ICA e da sua composição, desde 2018, é a seguinte:

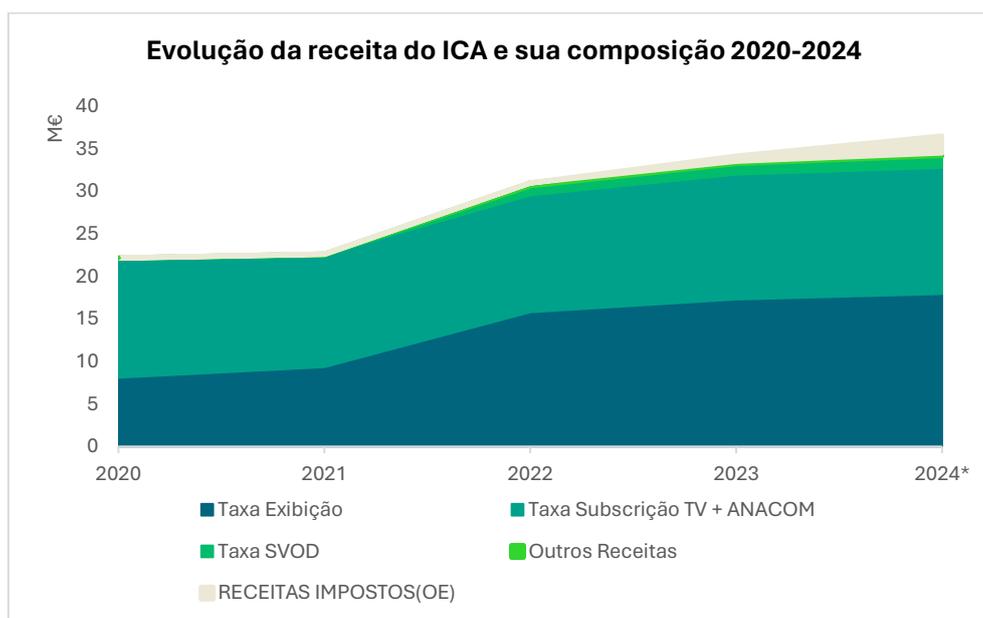


Figura 1- Evolução da receita do ICA e sua composição 2020-2024

B. Outros apoios financeiros

Na ausência de fundos regionais ou locais em Portugal¹⁸, o apuramento do total de apoios financeiros diretos, em Portugal, à produção e outras atividades cinematográficas e audiovisuais resulta da soma dos apoios atribuídos pelo ICA com os apoios atribuídos pelo Incentivo FATC e, doravante, pelo Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema.

B.1. FACT

No caso do Incentivo FATC, pressupõe-se para 2024 e anos seguintes, para efeitos da presente projeção, uma dotação anual correspondente à prevista no Decreto-lei nº 139/2023 (14 M€), líquida da contribuição para o funcionamento da PFC e do financiamento das missões de prospeção, arredondada para 13 M€. 5.,

Pressupõe-se também que as novas regras de funcionamento do Incentivo, em preparação à data da aprovação do presente Plano, não irão divergir significativamente das regras adotadas até 2023 em aspetos críticos.

O Incentivo FATC apoia projetos de todos os tipos, no que se refere à detenção da propriedade intelectual das obras apoiadas: a) produções 100% nacionais; b) coproduções oficiais, reconhecidas ao abrigo dos tratados de coprodução em que Portugal é Parte; c) coproduções meramente de direito privado, não abrangidas por b); d) produções estrangeiras que contratam serviços em Portugal.

¹⁸ Com efeito, os apoios por vezes atribuídos por municípios, em numerário ou em géneros e serviços, à produção e outras atividades cinematográficas e audiovisuais, e que são de grande importância para os seus beneficiários, têm, regra geral, natureza pontual e/ou são objeto de decisões casuísticas dos executivos municipais, sem estarem constituídos como fundos regulares, duradouros, com identidade e base jurídica própria (excetuando, nomeadamente, alguns pequenos programas de apoio à produção de curtas-metragens, tais como o Filmporto – Film Commission do Município do Porto e o “Set’Curtas”, do Município de Setúbal), suscetíveis de constituir regimes de apoio na aceção do Regulamento (UE) nº 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado.

Nestas circunstâncias, por um lado, o ICA não tem conhecimento sobre tais apoios pontuais que lhe permita calcular o respetivo total anual e, por outro lado, a referida natureza pontual e não regular desaconselharia a sua contabilização para efeitos do presente Plano, nomeadamente para o cálculo de indicadores como o rácio de apoio *per capita*.

O Incentivo visa a captação de produções estrangeiras, mas desempenha também um papel muito importante no financiamento de obras nacionais e de coproduções, com dois tipos de efeitos no panorama geral dos financiamentos do setor:

- Oportunidade de financiamento para obras não apoiadas pelo ICA, constituindo deste modo uma fonte alternativa, suscetível de viabilizar novas obras;
- Acumulação (nos limites de intensidade de apoio público total estabelecidos no Decreto-lei nº 74/2021, no respeito das normas da UE nesta matéria) com apoios do ICA, permitindo assim viabilizar orçamentos mais elevados e, deste modo, obter valores de produção mais elevados e obras mais competitivas, bem como participações mais consistentes dos coprodutores nacionais em coproduções internacionais.

O Incentivo não está compartimentado com sublimites de apoio para os tipos de projetos a), b), c) e d), como acima especificado, pelo que não é possível determinar com precisão as partes do Incentivo que, em 2024 e depois, serão destinadas a obras estrangeiras, por um lado, e a obras nacionais e coproduções por outro lado. Analisando o histórico de candidaturas e apoios ao Incentivo, constata-se o seguinte:

- Entre 2018 e 2020, a proporção entre produções estrangeiras e produções ou coproduções nacionais foi de cerca de 1/3 e 2/3, respetivamente, com obras cinematográficas e obras audiovisuais praticamente em partes iguais;
- Desde 2020 e, sobretudo, 2021, aumentou significativamente a procura por parte de produções estrangeiras, que passaram a ser maioritárias no *portfolio* do Incentivo.

B.2. Incentivo nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema

Este novo instrumento de tipo *cash rebate* terá certamente um impacto muito significativo, por via da captação de produções estrangeiras, na produção executiva em Portugal, com efeitos relevantes no emprego e serviços no setor (cf. relevância para o Objetivo Estratégico “Competitividade e Capacitação”) e outros impactos económicos.

Ao chamar a si as produções, regra geral, estrangeiras de maior despesa em Portugal, este novo Incentivo irá potencialmente libertar recursos do Incentivo FATC para coproduções ou obras nacionais.

Além disso, o novo Incentivo terá também um impacto significativo, provavelmente crescente, na produção portuguesa, sobretudo na coprodução cinematográfica, bem como na produção audiovisual de maior orçamento de obras independentes ou não independentes, mas em língua portuguesa, nomeadamente, no caso de projetos em que participem entidades sujeitas a obrigações de investimento nos termos da Lei do Cinema.

C. Apoios totais e estimativa de apoios ao desenvolvimento e à produção de obras independentes

ICA (programas de apoio previstos no artigo 6º da Lei do Cinema):

Subsídios totais no valor de cerca de 30 M€ (29,6 M€) em 2024, dos quais cerca de 24,35 M€ para apoios ao desenvolvimento e produção (incluindo coprodução minoritária, mas não incluindo participação em fundos¹⁹), assim repartidos:

- Cerca de 16,7 M€ para obras cinematográficas;
- Cerca de 7,65 M€ para obras audiovisuais de produção independente.

Incentivo no âmbito do FATC:

Apoios totais de 13 M€ por ano. Na impossibilidade de antever a evolução futura do Incentivo, e apenas para efeitos das projeções a seguir apresentadas, convencionou-se que, em 2024 e nos anos seguintes, cerca de 35% do total do Incentivo FATC se destinará a produções estrangeiras e que o valor remanescente (cerca de 8,4 M€) será destinado a produções nacionais e coproduções. Esta repartição hipotética tem já em conta o efeito possível do novo Incentivo ICA, abaixo descrito. Convencionou-se igualmente, tendo em conta a dinâmica presente e expectável de crescimento da produção audiovisual, que estes 8,4 M€ se repartirão numa proporção aproximada, entre obras cinematográficas e obras audiovisuais, de 40%-60%, isto é:

- 3,4 M€ para Cinema;
- 5 M€ para Audiovisual.

¹⁹ Fundos de codesenvolvimento ou coprodução resultantes de iniciativa autónoma do ICA, bilaterais (ICA-FFL Luxemburgo, ICA-MiBACT Itália, etc.) ou multilaterais (*New Dawn*). O valor das contribuições para fundos internacionais que resultem de compromissos do Estado, e não do ICA, como o Eurimages ou o Ibermedia, não estão abrangidos nesta rubrica.

Incentivo nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema:

Apoios totais até 20 M€ por ano.

Visto tratar-se de um instrumento acabado de criar e que, à data da aprovação do presente Plano, não está em funcionamento nem regulamentado, não é razoável fazer projeções sobre o seu impacto direto no financiamento da produção nacional e coproduções e outras obras em língua portuguesa, nem sobre o impacto relativo entre obras cinematográficas e audiovisuais.

Logo, o total de apoios (ICA + FATC, não incluindo o Incentivo nos termos do artigo 17.º-A da Lei do Cinema) ao desenvolvimento e à produção independente nacional (e coproduções) é de cerca de 32,75 M€, assim repartidos:

- Cerca de 20,1 M€ para Cinema;
- Cerca de 12,65 M€ para Audiovisual.

D. Obrigações de investimento

O regime de obrigações de investimento foi substancialmente alterado pela Lei nº 74/2020. Deste novo regime, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022, resultará uma transformação significativa relativamente ao regime de obrigações de investimento anterior.

Tal como no caso da revisão do regime de taxas, a reforma das obrigações de investimento resulta das oportunidades consagradas na Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, respeitante à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (“Diretiva SCSA”) no sentido do alargamento de tais obrigações, nos Estados-Membros em que existem, a operadores de televisão ou de serviços audiovisuais a pedido de âmbito transnacional. Na transposição, o legislador nacional aproveitou a oportunidade para adequar o regime (instituído em 2012, pela Lei nº 55/2012) à evolução do setor e dos mercados e para melhorar a própria

estrutura do regime, assegurando maior equidade, proporcionalidade e capacidade de implementação e fiscalização²⁰.

O novo regime assegura valores totais mais elevados do que os do regime anterior, em especial por via da sua aplicação aos operadores transnacionais e da atualização das taxas de investimento obrigatório, bem como limiares adequados de investimento no financiamento de obras de produção independente e originariamente em língua portuguesa.

Os montantes resultantes do novo regime e o seu impacto, em particular, no financiamento de obras de produção independente em língua portuguesa, não foram simulados pelos estudos preparatórios do presente Plano (Dinamia'CET e Olsberg|SPI).

O ICA estima em cerca de 25 M€ o montante total de investimento obrigatório mínimo por parte das entidades não isentas²¹ em 2022 e um valor ligeiramente superior em 2023²², o que representa um crescimento de perto de 60% relativamente aos dos anos anteriores a 2020 (pouco mais de 16 M€).

Recorde-se que, dada a faculdade de realização do investimento ao longo de um ciclo de dois anos, indexado à soma dos proveitos nos dois anos anteriores de referência, a realização do investimento dos operadores que optem por essa possibilidade pode ser desigual em cada um desses dois anos, mas o somatório dos investimentos nos dois anos tem de ser proporcional ao somatório dos proveitos relevantes de referência.

Investimento em obras de produção independente e em língua portuguesa

Do montante de investimento obrigatório total, é importante apurar a parte que se destina ao financiamento do desenvolvimento e da produção de obras europeias de produção independente

²⁰ Cf. Parecer do ICA, de 31 de julho de 2020, à Comissão de Cultura e Comunicação da Assembleia da República, sobre a proposta de lei n.º 44/XIV/1.^a, que transpõe a Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, respeitante à oferta de serviços de comunicação social audiovisual.

²¹ Sem incluir o investimento obrigatório dos exibidores, regime específico que não sofreu alteração com a Lei nº 74/2020 e que não releva para efeitos do cálculo dos fluxos financeiros destinados à viabilização de obras cinematográficas e audiovisuais (financiamento do desenvolvimento e da produção).

²² Provavelmente, 3%-5%. Calculado a partir dos pressupostos aplicados à projeção de receitas (cf. adiante, p. 75).

originariamente em língua portuguesa, ou seja, a parte do investimento obrigatório com impacto direto na viabilização de obras independentes de produção portuguesa²³.

Esse montante é estimado em cerca de 13,5 M€, assim repartidos:

- RTP: Perto de 3 M€ para cinema²⁴; 10,4 M€ para produção audiovisual independente²⁵.
- TV privada: Cerca de 1,5 M€ para cinema e produção audiovisual independente.
- VOD: Cerca de 1,5 M€ para cinema e produção audiovisual independente.

O investimento dos distribuidores de cinema e editores de videogramas pode ser considerado residual para efeitos desta projeção.

Donde, **no total:**

- Investimento obrigatório mínimo em **obras cinematográficas**²⁶: **cerca de 3,3 M€;**
- Investimento em **obras audiovisuais de produção independente**: **cerca de 13,1 M€.**

²³ Excluindo, por conseguinte, as restantes formas de investimento consignadas na lei, isto é, a aquisição de direitos de obras após o início da produção destas, os investimentos em promoção e os investimentos em produção própria, obras de encomenda ou outras obras não independentes e/ou em outras obras europeias.

²⁴ A RTP está obrigada, pelo nº 1 do artigo 30º do Decreto-lei nº 74/2021, a investir 25% do total do seu investimento obrigatório em obras cinematográficas, isto é, 4 M€. No entanto, esse investimento pode realizar-se em outras formas que não o financiamento do desenvolvimento e da produção (por exemplo, aquisição de direitos após o início da produção das obras). Ainda assim, presume-se que a maior parte do investimento da RTP em obras cinematográficas se realizará em fase de desenvolvimento destas, pelo que postula, para efeitos desta projeção, um investimento anual de 3 M€ em obras cinematográficas portuguesas, incluindo coproduções.

Cabe notar que o investimento da RTP em Cinema corresponde a perto de 20% do financiamento total assegurado para obras cinematográficas em Portugal.

²⁵ Entre 7,2€ e 10,4 M€, consoante a RTP exerça ou não a sua faculdade legal de destinar 20% do investimento obrigatório a obras não independentes e, em ambos os casos, presumindo que a RTP realiza, como a lei lhe permite, 10% do seu investimento obrigatório total na forma de promoção. Por outro lado, a RTP tem vindo, nos últimos anos, a realizar investimento em obras elegíveis acima do valor do investimento obrigatório. Tendo presentes todos estes fatores, postula-se, para efeitos desta projeção, um valor de investimento em produção audiovisual independente de 10,4 M€.

²⁶ Recorde-se que a RTP é o único operador de serviços audiovisuais com uma obrigação de investimento específica para obras cinematográficas (pelo menos 25% do investimento obrigatório). No caso dos restantes operadores de serviços audiovisuais (televisão e serviços audiovisuais a pedido), convencionou-se – para efeito, unicamente, desta simulação – que o investimento em obras cinematográficas é de 10% do seu investimento total.

E. Fluxos financeiros totais para desenvolvimento e produção garantidos por medidas de política pública em 2023

Tendo presente as estimativas *supra*, os fluxos financeiros totais assegurados pela Lei nº 55/2012 (isto é, apoios do ICA e obrigações de investimento), sem incluir o novo Incentivo nos termos do artigo 17.º-A, e pelo Incentivo FATC para o financiamento do desenvolvimento e da produção de obras independentes de produção portuguesa em 2023, serão de cerca de 23,4 M€ para obras cinematográficas e cerca de 25,75 M€ para obras audiovisuais, isto é, um total de 49,15 M€.

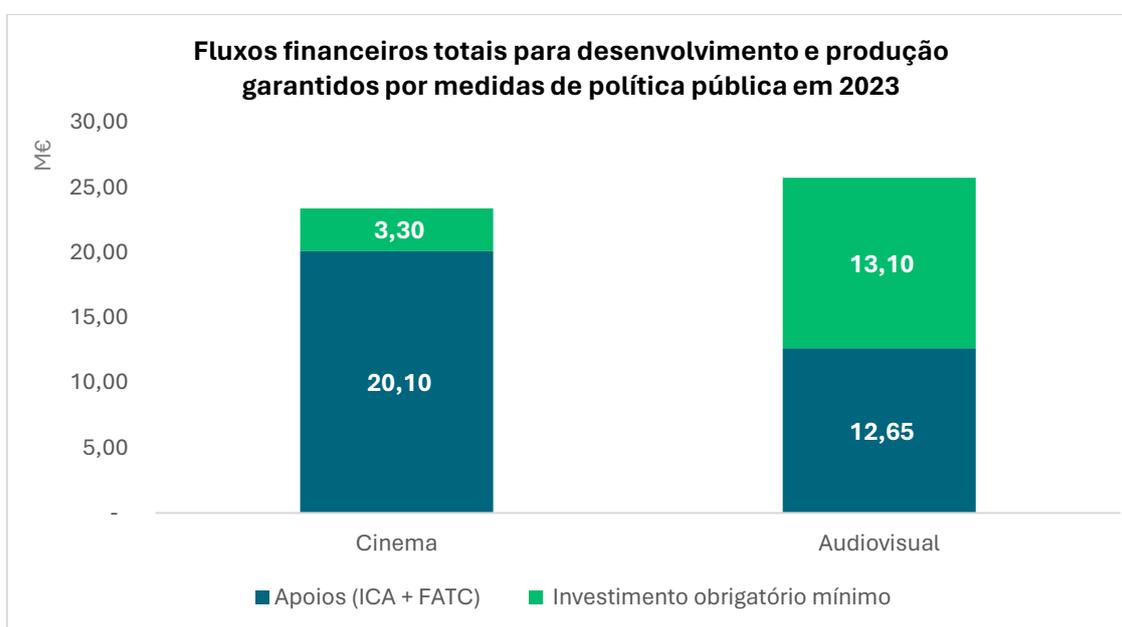


Figura 2 Fluxos financeiros totais para desenvolvimento e produção garantidos por medidas de política pública em 2023

No caso das obras cinematográficas, a proporção entre tipos de financiamento assim obtida parece convergir com padrões médios identificados em países europeus comparáveis²⁷, inclusivamente porque os fluxos assegurados acima considerados não incluem outras fontes de financiamento possíveis, designadamente coprodução internacional e apoio de fundos supranacionais, bem como investimento próprio dos produtores e investimento privado de terceiros²⁸. Tendo em conta que a

²⁷ Cf. Kanzler M., *Fiction film financing in Europe: A sample analysis of films released in 2019*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2021.

²⁸ Cabendo constatar, com base no estudo citado na nota anterior, que o investimento privado (*equity*, ou outras formas) é muito reduzido, em média, nos países comparáveis a Portugal.

coprodução internacional é relativamente frequente entre as opções de financiamento dos produtores portugueses, é provável que o valor total da produção cinematográfica com direitos de produtor ou coprodutor maioritariamente portugueses se situe entre 25 e 30 M€ e que a proporção de apoios públicos nacionais no financiamento dessas obras seja inferior à da figura 2.

O valor das participações portuguesas em coproduções cinematográficas internacionais (oficiais) será de pouco mais de 2 M€, em produções com um orçamento total cinco a dez vezes superior. As coproduções tendem a ter planos de financiamento mais diversificados, incluindo, em alguns casos, apoios supranacionais e outros financiamentos externos (por exemplo, adiantamentos de *sales agents*), de onde resulta uma intensidade de apoio público em Portugal inferior ao máximo previsto na Lei e a vários filmes de produção inteiramente portuguesa.

No caso das obras audiovisuais de produção independente, não está disponível nenhum estudo semelhante ao referido na nota de rodapé 27. No entanto, tendo em conta alguns dados, nomeadamente sobre a proporção entre apoios públicos a obras cinematográficas e a obras audiovisuais na Europa²⁹, e factos de conhecimento geral no setor³⁰, pode-se considerar que a proporção entre apoios públicos e investimento privado obrigatório acima estimada estará em sintonia com padrões habituais de financiamento de obras independentes e com a tendência para menor subsidiação deste tipo de obras, dada a natureza do respetivo mercado.

A proporção média entre tipos de financiamento acima prevista para as obras audiovisuais (perto de 50%/50%) permitirá níveis de detenção de direitos por parte dos produtores independentes consistentes e compatíveis com a sustentação das obras enquanto obras audiovisuais de produção independente.

Note-se que, também no caso das obras audiovisuais, o financiamento total de obras em língua portuguesa, independentes ou não, será superior ao investimento em obras de produção

²⁹ O apoio público a obras audiovisuais é muito desigual na Europa, sendo inexistente em alguns países e limitado a fundos regionais, em outros países. Em 2014, segundo o Observatório Europeu do Audiovisual (Julio Talavera Milla, Gilles Fontaine, Martin Kanzler, *Public financing for film and television content The state of soft money in Europe*, Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, 2016), os apoios à produção de obras audiovisuais constituíam cerca de 20% do total de apoios concedidos por fundos públicos na Europa (menos de 10%, excluindo a França), existiam em apenas 19 países e eram maioritariamente concedidos por fundos regionais. No entanto, é público que tem vindo a ocorrer, nos últimos anos, um crescimento intendo de apoios disponíveis para obras audiovisuais.

³⁰ Como o facto de que, salvo tendências recentes, o financiamento de obras audiovisuais tem sido predominantemente assegurado pelos operadores de televisão (e, mais recentemente, pelos operadores de serviços audiovisuais a pedido), que, regra geral, privilegiam a produção própria ou de encomenda, com detenção total dos direitos de propriedade intelectual, exceto no caso dos poucos países com regimes específicos de fomento da produção audiovisual independente, com obrigações de investimento e, ao mesmo tempo, regimes de apoio à produção de obras audiovisuais. Do mesmo modo, a literatura especializada mostra que a coprodução internacional tem sido menos frequente do que no caso da produção cinematográfica. Cf. Gilles Fontaine, *Audiovisual fiction production in Europe - 2020 figures*, Observatório Europeu do Audiovisual, fevereiro de 2022.

independente, em valores difíceis de estimar à data da elaboração do presente Plano. A estes valores, acresce não só o valor do investimento realizado sob outras formas previstas na lei e também relevantes para a sustentabilidade da produção (como a aquisição de direitos de obras independentes após fecho do financiamento destas; bem como o correspondente a obras de encomenda ou outras obras não-independentes (p.ex., coproduções em que os produtores independentes são minoritários) e o proveniente de outros investimentos além dos mínimos obrigatórios.

A expectativa de investimentos superiores aos montantes obrigatórios está em linha com o objetivo de reforço da competitividade (Objetivo Estratégico IV do presente Plano) e tem sustentação na constatação de factos, nomeadamente casos de investimento significativo em obras audiovisuais em língua portuguesa, além ou muito além dos montantes de investimento obrigatório por parte de alguns operadores, incluindo quer o operador de serviço público de televisão, quer operadores não estabelecidos em Portugal cuja atividade comercial em Portugal gera obrigações de investimento relativamente reduzidas face às de outros operadores, mas que, ainda assim, realizam investimentos significativos.

Para calcular o volume total de despesa de produção alavancada por medidas de política pública, teríamos a considerar a seguinte soma: valores da Figura 2 (49,15 M€), mais os valores indeterminados referidos nos dois parágrafos anteriores (estimados, para efeitos unicamente desta projeção, em 12,5 M€)³¹, mais os valores de produção estrangeira induzidos pelos remanescentes 4,6 M€ do Incentivo FATC (cerca de 20 M€) mais os valores da produção induzida pelo Incentivo nos termos do artigo 17º-A da lei do Cinema, acima estimados, no total e com as ressalvas enunciadas, em pelo menos 80 M€. Assim, numa situação de utilização integral dos recursos assegurados e alavancados por medidas de política de apoio e incentivo à produção cinematográfica e audiovisual, teríamos uma atividade de produção cinematográfica e de séries, nacional (incluindo coprodução) e estrangeira, com uma despesa de cerca de 180-190 M€ por ano, alavancada por apoios públicos totais de cerca de 62,6 M€, dos quais apenas cerca de 22 M€ provenientes de receitas gerais de impostos do orçamento do Estado³².

³¹ Este valor indeterminado tem, em qualquer caso, de ser superior a 20% das despesas elegíveis totais, ou seja, cerca de 25% da despesa coberta por apoios, no caso dos projetos que beneficiem do máximo de intensidade de auxílios de Estado admissível por lei (isto é, 80%).

³² Isto é, o novo Incentivo nos termos do artigo 17.º-A da Lei nº 55/2012 e a participação do orçamento da Cultura no Incentivo no âmbito do FATC, desde 2023. Os restantes apoios e incentivos públicos considerados são financiados por contribuições intrassectoriais (taxas consignadas ao ICA, no valor de 29,6 M€ em 2024) e em receita própria do Turismo de Portugal, I.P., no caso do Incentivo no âmbito do FATC (13 M€).

O montante de despesa em Portugal será certamente superior ao mínimo acima referido, tendo em conta o efeito de multiplicadores adicionais prováveis, mas não conhecidos à data da aprovação do presente Plano, e financiamentos complementares indeterminados. No gráfico abaixo, representa-se essa zona de indeterminação, acima de 180 M€, podendo superar 200 M€, com uma gradação da cor correspondente à rubrica “Investimentos induzido pelos incentivos”:

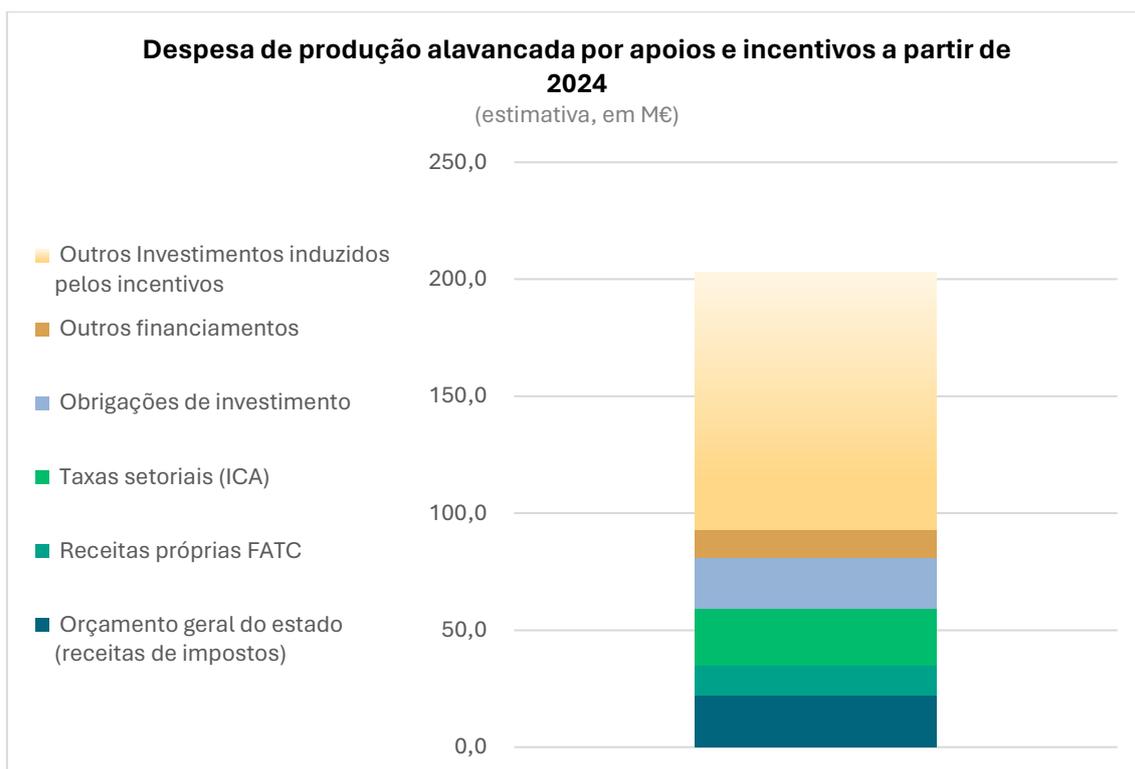


Figura 3 - Despesa de produção alavancada por apoios e incentivos a partir de 2024

F. Riscos e fatores de indeterminação. Perspetivas 2024-2028

O início da implementação da revisão da Lei nº 55/2012, em 1 de janeiro de 2022, e a confirmação, ao longo de 2022, da eficácia dessa implementação, permitem antecipar com um elevado grau de segurança a receita do ICA em 2024 e perspetivar os recursos do ICA disponíveis para apoios nos anos da vigência do Plano.

Uma vez que as receitas provenientes de taxas deixarão de constituir a totalidade da receita do ICA, mas continuarão, ainda assim, a ser amplamente maioritárias (na ordem de pelo menos 85%), as perspetivas de evolução entre 2024 e 2028 estarão diretamente relacionadas com a evolução dos

mercados geradores das taxas e estão sujeitas à incerteza própria das projeções de evolução de mercados. Este aspeto é desenvolvido na secção seguinte.

Receita do ICA

O risco mais grave associado à receita do ICA, o de haver anos ou períodos de crescimento negativo das taxas, foi consideravelmente mitigado pela reforma introduzida em 2022, que aumentou a diversificação do leque de taxas.

Recorde-se que, no passado, o ICA e o setor atravessaram períodos de grande dificuldade financeira em consequência, sobretudo, da exposição exclusiva às receitas de comunicação comercial audiovisual em televisão, como foi o caso na primeira década do século, devido à erosão da receita em consequência da evolução dos mercados audiovisual e publicitário, ou no período de recessão económica pós-2010.

Por outro lado, transformações recentes e ainda em curso no setor, *lato sensu*, vieram evidenciar comportamentos diferentes dos vários subsectores em situações de crise económica (caso da pandemia de Covid-19), o que reforça a importância da diversificação de taxas.

O regime atual, em vigor desde 1 de janeiro de 2022, inclui:

- Taxa de exibição sobre comunicação comercial audiovisual em serviços com perspectivas de forte crescimento (serviços de partilha de vídeos) e taxa SVOD, sobre um tipo de serviço também em forte expansão.
- Taxa de exibição sobre comunicação comercial audiovisual em serviços de televisão e de distribuição de televisão, isto é, mercados muito mais maduros do que os referidos no parágrafo anterior, com perspectivas de crescimento menos acentuado ou até de estagnação a mais longo prazo.
- Taxa sobre serviços de televisão por subscrição, também com potencial de crescimento reduzido, dado que a penetração destes serviços em Portugal é das mais elevadas da Europa.
- Taxa de exibição sobre comunicação comercial audiovisual em serviços audiovisuais a pedido, atualmente muito pouco expressiva, mas com perspectivas de crescimento, eventualmente significativo.
- Taxa de exibição sobre publicidade nas salas de cinema (muito pouco expressiva).

Assim, a receita própria do ICA é condicionada por fatores diversos, em que se destacam: a evolução do mercado publicitário e o peso relativo da comunicação comercial audiovisual face a outras formas de publicidade não abrangidas pela taxa de exibição; o poder de compra e o comportamento dos consumidores, no que se refere aos serviços de televisão por subscrição e aos serviços audiovisuais a pedido não gratuitos.

À data da elaboração do presente Plano, pende sobre a economia europeia e internacional, logo também sobre a economia nacional, uma forte incerteza que tem levado as organizações nacionais e internacionais competentes a rever sucessivamente as suas projeções macroeconómicas.

Já tendo em conta estas circunstâncias, as projeções internacionais consultadas, relativas aos mercados publicitário e audiovisual, apontam, genericamente, para perspectivas de crescimento muito acentuado em alguns segmentos e, pelo contrário, um crescimento muito moderado, ou mesmo contração a longo prazo, nos segmentos mais tradicionais. Ainda assim, a impossibilidade de prever com exatidão a evolução anual, até 2028, dos reajustamentos entre segmentos de mercado e das respetivas curvas de crescimento, bem como a exposição dominante ao produto de taxas incidentes sobre segmentos mais tradicionais, recomendam ao ICA particular ponderação na elaboração de projeções no âmbito do presente Plano.

Assim, postulando, numa abordagem conservadora,

- para a taxa de exibição, excluindo a inserida em serviços de partilha de vídeos, um crescimento à razão do PIB, utilizando-se para a determinação deste as projeções mais pessimistas de entre as disponíveis à data da elaboração do presente Plano³³, isto é: 1,2% em 2024, 1,8% em 2025 e 1,9 em 2026, 2027 e 2028;
- para os segmentos digitais, isto é, a taxa de exibição dos serviços de partilha de vídeos e a taxa sobre serviços audiovisuais a pedido por subscrição, um crescimento 2023/2024 de 10% e menos 1 ponto percentual em cada um dos anos seguintes;
- para a taxa sobre serviços de televisão por subscrição, um crescimento, em 2024 e anos seguintes, à razão do crescimento do PIB, nos mesmos termos que no primeiro travessão, *supra*, e sendo a transferência da ANACOM diretamente proporcional a esta taxa,

³³ Projeções macroeconómicas para a economia portuguesa, das fontes citadas no resumo publicado pelo Conselho de Finanças Públicas (CFP) em fevereiro de 2024 (Banco de Portugal, CFP, Ministério das Finanças, OCDE, Comissão Europeia, FMI).

teríamos uma projeção do crescimento da receita própria do ICA (taxas + contribuição ANACOM), entre 2024 e 2028, a uma razão anual média (CAGR) de cerca de 3%.

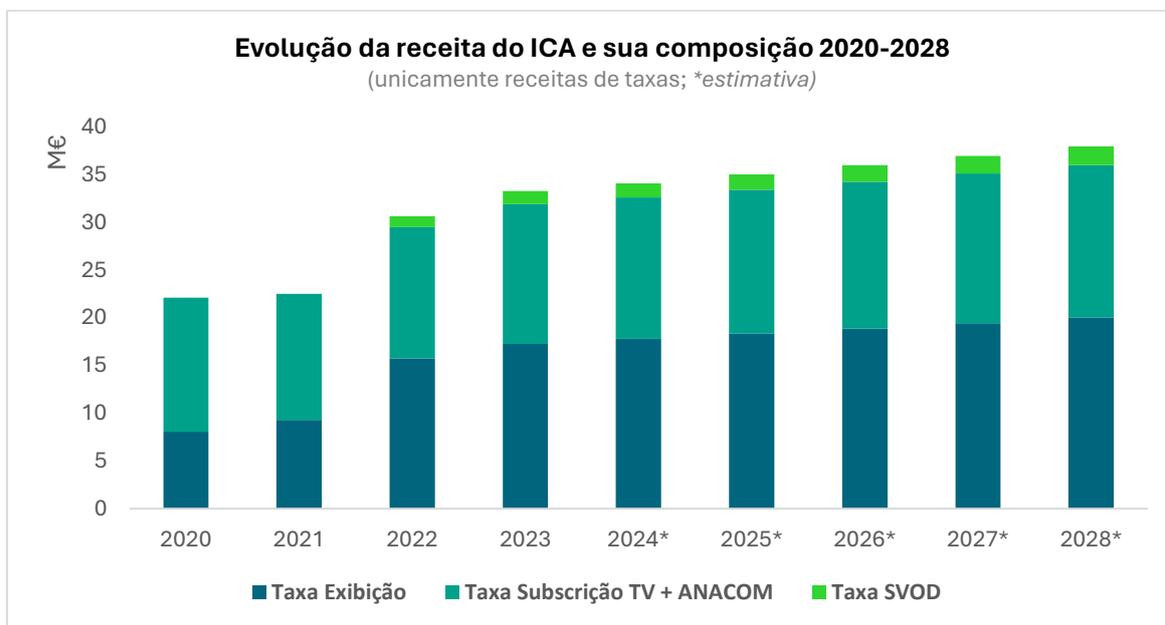


Figura 4 - Evolução da receita do ICA e sua composição 2020-2028

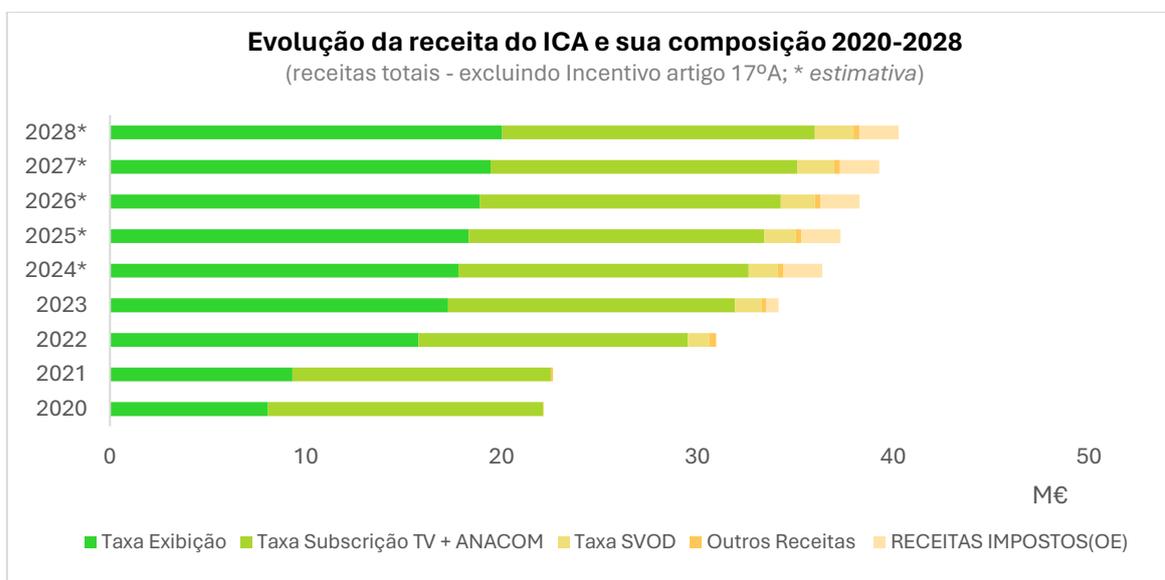


Figura 5 - Evolução da receita do ICA e sua composição 2020-2028

Neste cenário, o crescimento anual médio nos segmentos mais dinâmicos (digitais) seria de cerca de 9%, valor que se apresenta próximo das projeções *Statista* (cf. nota de rodapé 17, *supra*), que são de 9.74% para “digital vídeo advertising” e de 8,62% para “OTT vídeo”.

Nas estimativas do crescimento (2024-2028) da receita da taxa de exibição refletidas nos Gráficos 3 e 4, acima, tendo em conta os ritmos muito distintos de crescimento das receitas publicitárias dos diferentes tipos de serviços e a dificuldade de prever com razoável segurança a sua evolução no período em causa em Portugal, optou-se por convencionar um CAGR de 3% para a taxa de exibição na sua totalidade.

Como acima explicado, este cenário, meramente indicativo, é conservador e, desejavelmente, poderá ser superado.

Resultam destas considerações diversas consequências que se refletem no Plano Estratégico 2024-2028, quer a nível dos objetivos, que devem ser realistas, quer a nível das respetivas ações, que devem ser exequíveis e eficazes, bem como na orientação geral, no sentido da monitorização permanente da evolução dos mercados e das tendências e de prudência na previsão anual de apoios e na gestão financeira do ICA.

Investimento obrigatório da RTP

À data da elaboração do presente Plano, pende o processo de revisão do Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão.

Uma vez que, ao contrário do que acontece com os operadores privados, a especificação da obrigação de investimento da concessionária de serviço público não se esgota no Decreto-lei nº 74/2021, mas, nos termos deste mesmo Decreto-lei, conclui-se no Contrato de Concessão, não é possível conhecer completamente qual será o perfil exato da realização do investimento obrigatório da RTP, o qual, pelo seu volume e pelo facto de ser o único com uma parte significativa destinada obrigatoriamente a obras cinematográficas, terá uma importância capital nos fluxos financeiros da produção nos próximos anos e até na realização dos objetivos do presente Plano.

Investimento obrigatório

Tendencialmente, os montantes anuais de investimento obrigatório acompanharão a evolução do mercado, que se reflete também na evolução da receita de taxas do ICA.

Cabe, porém, recordar que as características do regime de cálculo do investimento obrigatório, nomeadamente, a sua progressividade em função de níveis de proveitos previstos na lei, bem como a sua incidência por exemplo, o facto de os operadores de serviços de partilha de vídeos não estarem sujeitos às mesmas, embora a comunicação comercial audiovisual inserida nos mesmos esteja sujeita a taxa de exibição) fazem com que o investimento obrigatório não seja direta e exatamente proporcional à progressão das taxas.

Outras especificidades do regime de obrigações de investimento, nomeadamente a faculdade de os operadores sujeitos poderem cumprir o seu investimento obrigatório em ciclos de dois anos, com possibilidade, portanto, de realizarem investimentos desiguais em cada ano, concorrem para a não coincidência entre a curva de crescimento das taxas e a do investimento obrigatório.

À luz das considerações *supra*, a propósito do potencial de crescimento desigual entre taxas, é de conjecturar que o crescimento do investimento obrigatório seja função, sobretudo, do crescimento dos proveitos do subsector dos serviços audiovisuais a pedido, abrangendo quer os serviços por subscrição ou mediante pagamento por visionamento ou *download*, quer os serviços a pedido financiados por receitas de comunicação comercial audiovisual.

ANEXO II

BASES DO PLANO: DIAGNÓSTICO, AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES EXTERNAS; ANÁLISE E CONCLUSÕES DO ICA

Para a elaboração do presente Plano Estratégico, e de modo a assegurar bases independentes, especializadas e plurais, foi, a seu tempo, decidido, pelo ICA e pelo membro do Governo que homologa o Plano Estratégico, trabalhar sobre dois estudos externos que, no seu conjunto, cobrem as diferentes dimensões inerentes ao Plano: a avaliação da execução do Plano anterior e dos programas e medidas de apoio; um diagnóstico da situação, perspetivas e necessidades do setor; e uma visão estratégica para o futuro. Os estudos em causa são:

- *Diagnóstico do setor do cinema e audiovisual em Portugal e avaliação do Plano Estratégico 2014-18*, elaborado pelo Dinamia'CET/ISCTE (novembro 2021).
- *Development of a Multi-Annual Strategic Plan for Portugal's Cinema and Audiovisual Industry*, elaborado pela consultora especializada Olsberg SPI (Londres, janeiro 2022).

DIAGNÓSTICO, AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DINAMIA'CET

1. O estudo Dinamia'CET procede a uma avaliação do cumprimento do Plano Estratégico 2014-18 e da ação do ICA face aos objetivos da política cinematográfica e audiovisual no mesmo período³⁴, bem como da implementação dos programas de apoio do ICA no mesmo período. O estudo, que se baseia em dados estatísticos fornecidos pelo ICA e em outras fontes, bem como em bibliografia nacional e internacional e em entrevistas a profissionais e trabalho com *focus groups*, apresenta também um diagnóstico do setor e recomendações para a elaboração do presente Plano Estratégico.
2. O estudo inclui ainda uma caracterização do setor em Portugal e uma comparação internacional com um conjunto selecionado de países (Áustria, República Checa, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Roménia e Suécia). No âmbito dessa comparação cabe destacar:

Produção cinematográfica (nº de longas-metragens e orçamento médio)

³⁴ Objetivos enunciados no nº 2 do artigo 3º da Lei nº 55/2012.

O estudo constata (com base em dados do Observatório Europeu do Audiovisual) uma evolução positiva no que respeita ao número de filmes de longa-metragem produzidos por ano em Portugal, no período 2015-2019.

Ao mesmo tempo, o estudo permite constatar que o orçamento médio das longas-metragens nacionais continua a ser o mais baixo do grupo de países considerado³⁵.

Apoio público

Sobre o apoio financeiro público no mesmo período, o estudo evidencia um crescimento, em Portugal, superior a 100% entre 2013 e 2018, mas, ao mesmo tempo, a manutenção de um rácio de apoios *per capita* que é dos mais baixos dos países considerados.

Projeção internacional do Cinema português

Merece destaque a inclusão no estudo de um tipo de análise e avaliação até agora nunca efetuado, respeitante ao sucesso em festivais internacionais dos mais destacados a nível mundial³⁶.

Essa análise vem confirmar a perceção do ICA e de muitos especialistas sobre a dimensão da participação nacional nesses festivais, relativamente à dimensão da produção em Portugal, demonstrando a elevada “rentabilidade cultural” do cinema português em eventos prestigiados como os que são considerados no estudo:

“Os resultados indicam que Portugal tem, relativamente a países da mesma dimensão, uma projeção relativamente interessante, com uma evolução positiva no período em questão: em geral, a tendência de participação em secções competitivas aumentou muito substancialmente no período em análise, tendo visto um aumento pronunciado na atribuição de prémios em 2017. De notar que a vasta maioria dos prémios das competições foram ganhos por outros países que não os que estão sob a nossa análise. Mais concretamente, olhando para os países Europeus,

³⁵ Salvo a Grécia, devido à severidade da crise económica e de finanças públicas nesse país no período estudado. Cabe, no entanto, ressaltar que estes dados devem ser lidos com alguma prudência, na medida em que são apurados com metodologias diferentes nos diferentes países.

³⁶ Dinamia’CET, p. 119-125.

a Espanha, França, Reino Unido e Alemanha, apenas não arrecadaram 20% do total dos prémios. Por seu turno, os países sob análise no total levaram cerca de 10% dos prémios, e Portugal contabilizou perto de 1,5% de todos os prémios em disputa.”

(...)

“Quando se procede à comparação relativa de Portugal com outros países, nota-se que, de entre os países com os quais Portugal foi comparado, existem algumas situações distintas: i) um grupo de países incluindo a Dinamarca, a Suécia e os Países Baixos, em geral com alta participação em festivais e com um orçamento acima ou igual a 40 M€ [de orçamento do organismo nacional de apoio]; ii) um cluster de países com pequenos orçamentos e pouca participação; e iii) um grupo pequeno de países, incluindo a Áustria, a Roménia e Portugal, cujo investimento público em cinema é relativamente reduzido³⁷, tendo ainda assim uma forte presença em festivais internacionais.”

3. Na sua apreciação geral, o estudo considera que *“na prossecução dos objetivos estratégicos definidos no PECAI 2014-18 e na execução dos princípios da política pública no domínio do setor do cinema e o audiovisual, o ICA, de modo geral, contribuiu para ampliar a difusão da cultura portuguesa e afirmação da língua portuguesa, fomentando o apoio ao cinema e o audiovisual independente, particularmente através de programas de apoio financeiro, em particular na área da criação, produção, exibição, divulgação de obras portuguesas cinematográficas”* e que *“tem promovido a sua projeção internacional e criando oportunidades para a coprodução, não só diretamente através dos seus programas de apoios, mas também através de acordos de colaboração, fundos e outros, no apoio à participação em programas europeus e presença em festivais e eventos internacionais”*.

No entanto, o estudo identifica também diversos pontos e áreas em que se registaram progressos insuficientes e/ou aspetos que os profissionais auscultados pela Dinamia’CET consideram mais problemáticos ou negativos.

³⁷ Uma vez que o estudo Dinamia’CET contabiliza unicamente os apoios dos organismos centrais (nacionais) de apoio. No caso da Áustria, se se contabilizarem os apoios nacionais complementares dos do organismo nacional central (ÖFI – Österreichisches Filminstitut), isto é o incentivo *cash rebate* FISA e o fundo RTR (para obras televisivas), bem como os fundos regionais e locais, o valor de apoio médio *per capita* é muito elevado, próximo do dobre da média europeia, o que colocaria este país no grupo i).

4. Relativamente aos objetivos da política cinematográfica e audiovisual constantes do nº 2 do artigo 3º da Lei nº 55/2012, o estudo Dinamia’CET reparte-os por três grupos, em função do grau de cumprimento e/ou de melhoramentos necessários.
5. Assim, como objetivos menos realizados, o estudo indica sobretudo:
 - A defesa dos direitos dos autores e dos produtores;
 - A interação do setor da produção independente com os setores da exibição, distribuição, teledifusão ou disponibilização de obras;
 - O fortalecimento do tecido empresarial dos setores cinematográfico e audiovisual, com vista à criação de valor e de emprego.
6. Como objetivos relativamente aos quais foram atingidos resultados ou realizados progressos, mas que carecem de melhorias, o estudo indica:
 - A promoção da língua e da cultura portuguesas;
 - O aprofundamento da cooperação com os países de língua oficial portuguesa;
 - A exibição, difusão, promoção, divulgação e exploração económica das obras;
 - A internacionalização das obras e o reconhecimento nacional e internacional dos seus criadores, produtores, artistas e equipas;
 - A formação de públicos, nomeadamente através do apoio a festivais de cinema, cineclubes, circuitos de exibição em salas municipais e associações culturais e, em particular, através da promoção da literacia do público escolar para o cinema;
 - O acesso das pessoas com deficiência às obras cinematográficas e audiovisuais;
 - O ensino artístico e formação profissional.
7. Como objetivos relativamente aos quais foram realizados progressos mais significativos, o estudo indica³⁸:
 - A execução de medidas de apoio e de incentivo;
 - O lugar da qualidade, da diversidade cultural e da singularidade artística na atribuição de apoios;
 - A coprodução internacional.

³⁸ É ainda referida neste grupo a conservação do património cinematográfico e audiovisual, sua valorização e garantia de fruição pública, matéria que é atribuição de outra instituição, a Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, pelo que não é abordada neste Plano.

DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS OLSBERG SPI

1. O estudo Olsberg SPI visa dar um contributo propriamente estratégico para a elaboração do presente Plano, com base no seu próprio diagnóstico e análise.
2. O estudo constata que muitos dos desafios e prioridades identificados no Plano Estratégico 2014-18 se mantêm atuais, incluindo os que se relacionam com algumas fragilidades estruturais.
3. O estudo define um propósito geral (“*Build capacity, develop industry, increase benefits of global sectoral growth for Portugal*”) e adota uma abordagem holística, não obstante mostrar-se ciente de eventuais constrangimentos legais e de que certas medidas recomendadas implicam recursos que ultrapassam as capacidades do ICA, que, nestes casos, deverá defender as causas e medidas em causa junto das entidades competentes.
4. O estudo identifica seis áreas estratégicas prioritárias, no âmbito das quais formula recomendações. Essas seis áreas e respetivas recomendações são as seguintes:
 - Direcionamento dos apoios (*Focus of support*);
 - Diversificação da produção e dos apoios;
 - Consumo e envolvimento do público em Portugal;
 - Consumo e envolvimento internacional;
 - Formação e desenvolvimento de talentos;
 - Captação de investimento.
5. Entre as observações e principais recomendações da Olsberg|SPI, destacam-se, sucintamente, as seguintes:
 - Diversificação dos apoios e da produção; melhores equilíbrios entre obras mais *mainstream* e obras *arthouse* e entre cinema e audiovisual;
 - Maior enfoque na distribuição e na exibição, bem como na circulação digital das obras;
 - Apoio a criadores inovadores, incluindo talentos criativos portugueses novos e diversificados. Facilitação do acesso desses talentos inovadores;

- Mais formação focada na escrita e desenvolvimento e em processos como as “*writers’ rooms*”;
- Desenvolvimento de ligações entre o público e o cinema nacional, incluindo mais oferta de educação em torno do cinema português;
- Reconhecimento da oportunidade e do potencial da produção internacional para Portugal. Este aspeto deveria incluir a garantia de que a formação das equipas é adequada, de que os esforços de *marketing* através da PFC prosseguem e de que o Incentivo FATC tem uma dotação adequada. Tanto a PFC como o Incentivo são críticos para assegurar mais crescimento da despesa geral de produção em Portugal;
- Revisão dos apoios seletivos e do sistema de júris. Objetivos e critérios claros para diferentes linhas de apoio. Responsáveis por tipo de apoio (gestores de programas). Assegurar qualificações adequadas dos jurados. Reduzir os tempos de decisão;
- Mais prioridade ao desenvolvimento e escrita de argumentos e à capacitação dos argumentistas, visando audiências nacionais e internacionais;
- Fortalecimento das empresas;
- Enfoque holístico na distribuição, exibição, educação e literacia cinematográfica. Estratégia de educação cinematográfica mais ambiciosa;
- Reforço do apoio à exibição e desenvolvimento de públicos a nível regional, incluindo cineclubes, sem esquecer as áreas de Lisboa e Porto;
- Considerar a possibilidade de o ICA assumir um papel proativo em matéria de comunicação e sensibilização do público;
- Ratificação da Convenção do Conselho da Europa sobre Coprodução Cinematográfica (revisão de 2017);
- Desenvolvimento de tratados de coprodução e de colaborações com instituições congéneres de outros países;
- Adesão ao projeto de alargamento do fundo Eurimages a séries de televisão;
- Reforço e abordagem estratégica nacional para a formação dos profissionais em Portugal;
- Maior enfoque na dimensão regional;
- Assegurar a continuidade do sucesso do Incentivo *cash rebate*, dotando-o de financiamento adequado e de uma administração eficaz e permitindo que a PFC continue a realizar o seu trabalho de *marketing* internacional e de apoio;
- Estudar possibilidades de desenvolvimento de apoios regionais seletivos.

APRECIÇÃO PELO ICA

1. Na generalidade, o ICA partilha as apreciações e diagnósticos e as recomendações contidas nos dois estudos acima resumidos, sem deixar de ter presente a natureza, metodologia e calendário dos mesmos e algumas limitações daqui resultantes.
2. O ICA considera que os seus eixos estratégicos identificados pela Olsberg SPI correspondem, efetivamente, a áreas críticas para a vitalidade e o desenvolvimento do audiovisual em Portugal, no seu todo e subscreve, pelo menos na generalidade, a maioria das recomendações desse estudo e reflete-as neste Plano.
3. Do mesmo modo, no que se refere ao estudo da Dinamia'CET, o ICA também subscreve, na generalidade, a maioria das observações e recomendações do estudo e reflete-as neste Plano.

As três áreas identificadas pela Dinamia'CET como estando mais aquém dos objetivos da Lei (direitos dos autores e dos produtores, interação do setor da produção independente com os setores da exibição, distribuição, teledifusão ou disponibilização de obras e fortalecimento do tecido empresarial) são refletidas, no presente Plano, em objetivos estratégicos e específicos e todas as restantes áreas que, segundo a Dinamia'CET, carecem de melhorias são também contempladas nos objetivos e/ou ações do Plano.

Sobre as áreas em que o estudo considera que o grau de realização é elevado ou muito elevado, o ICA propõe, neste Plano, avaliações adicionais e eventuais melhorias.

4. O ICA toma nota de que ambos os estudos coincidem, refletindo opiniões recolhidas no terreno, ao identificar dois problemas particularmente prementes, que resumiríamos como sendo: uma eventual inadequação do regime de apoios previsto no Decreto-lei nº 25/2018 e/ou imprecisão dos objetivos de cada subprograma; os processos de seleção de projetos, incluindo o funcionamento dos júris.

Trata-se de dois aspetos que, neste Plano, se refletem em objetivos estratégicos e específicos e para os quais são propostas, sobretudo, ações em matéria de avaliação e proposta de revisão da estrutura de subprogramas e medidas de apoio, de revisão da eficácia e eficiência dos processos seletivos e de melhoria da qualidade das decisões.

-
5. Os dois estudos coincidem também ao constatar a exiguidade do mercado, em especial da exibição cinematográfica, e a persistência de fragilidades estruturais, embora registando uma evolução significativa nos últimos anos, em termos de recuperação e convergência.
 6. Ambos os estudos salientam a importância e defendem a continuidade do Incentivo FATC e da PFC, dado o lugar estratégico da captação de investimento e de despesa de produção para o território nacional.
 7. O ICA subscreve a importância estratégica dos aspetos acima referidos.
 8. Por outro lado, o ICA constata, no período em análise e já no período posterior à vigência do Plano Estratégico 2013-2018, uma série de desenvolvimentos e resultados muito positivos, que, entre outras coisas, são prova da vitalidade criativa do setor e da sua capacidade para gerar novos talentos, bem como novas abordagens da produção, incluindo coprodução. Em especial:
 - Registou-se uma participação muito forte em festivais dos mais prestigiados e seletivos do mundo e um grau de consagração muito elevado;
 - A participação nacional nestes festivais incluiu também filmes de escola e obras de autores muito jovens;
 - Também na área da Animação Portugal se tem destacado, em especial nos dois últimos anos;
 - A nível das obras audiovisuais (séries), assistiu-se nos anos mais recentes a desenvolvimentos muito positivos em matéria de internacionalização, incluindo coproduções;
 - A grande maioria das obras foram apoiadas pelo ICA e/ou pelo Incentivo FATC, tendo muitas delas (no caso das obras cinematográficas) recebido também apoio do fundo bilateral CNC-ICA para a coprodução luso-francesa e/ou apoios supranacionais seletivos (Eurimages, Europa Criativa-Media).
 - Cabe ainda registar uma tendência para o alargamento da coprodução, quer envolvendo coprodutores de países que menos habitualmente coproduzem com Portugal, quer aplicando-se a tipos de obras em que a coprodução é menos habitual (curtas-metragens, sobretudo, incluindo obras de autores jovens).
 9. Os resultados positivos acima evocados poderão refletir desenvolvimentos ocorridos na política de apoios desde 2014, inclusivamente em aplicação do Plano Estratégico 2014-2018 do ICA, nomeadamente:

- O aumento do volume de produção;
 - A diversificação de apoios como, por exemplo, a introdução do Apoio à Finalização);
 - A aposta em formatos mais ambiciosos (longas-metragens de Animação);
 - A aposta nos novos talentos, através de boa implementação do Programa de Apoio às Primeiras Obras e aos Novos Talentos e de novas medidas como o apoio a “Novíssimos”;
 - O reforço do apoio ao desenvolvimento;
 - A implementação do Programa de apoio ao audiovisual;
 - Os progressos realizados no domínio das oportunidades de coprodução internacional e do apoio à mesma.
10. Aos fatores referidos no parágrafo anterior, acresce, naturalmente, o crescimento e desenvolvimento trazidos pelo Incentivo no âmbito do FATC, que contribuiu para a diversificação das fontes de financiamento, permitiu a captação de produções internacionais e, além disso, viabilizou produções nacionais e coproduções em condições que, unicamente com os apoios do ICA, não teriam sido possíveis.
11. No período 2024-2028, o ICA propõe-se encetar uma nova etapa do seu próprio desenvolvimento institucional e capacitar-se para adotar uma política de avaliação e conhecimento que lhe permita, mais do que estar convicto da existência de uma correlação entre as medidas acima referidas e os desenvolvimentos positivos a nível da produção e circulação internacional, identificar e compreender os fatores exatos que geraram tais resultados e os aspetos que podem e devem ser melhorados, para que a tendência de desenvolvimento seja clara e não sujeita a retrocessos.
12. As constatações do estudo Dinamia’CET sobre o volume de produção cinematográfica anual em países europeus comparáveis mostram que, no período avaliado, Portugal apresentava valores aquém dos da maior parte desses países. Acresce que essa posição comparativamente desfavorável da produção cinematográfica portuguesa³⁹ se torna ainda mais evidente se for avaliada em termos do número de obras de longa-metragem⁴⁰ produzidas por milhão de habitantes. Utilizando este parâmetro de avaliação, a situação é a seguinte:

³⁹ Pare este efeito, incluímos na comparação quatro países adicionais (Croácia, Suíça, Noruega e Países Baixos).

⁴⁰ Consideramos, para este efeito, unicamente as obras cinematográficas de longa-metragem, de ficção, 100% nacionais e coproduções maioritárias.

Gráfico ICA. Dados: Observatório Europeu do Audiovisual, Yearbook 2021.

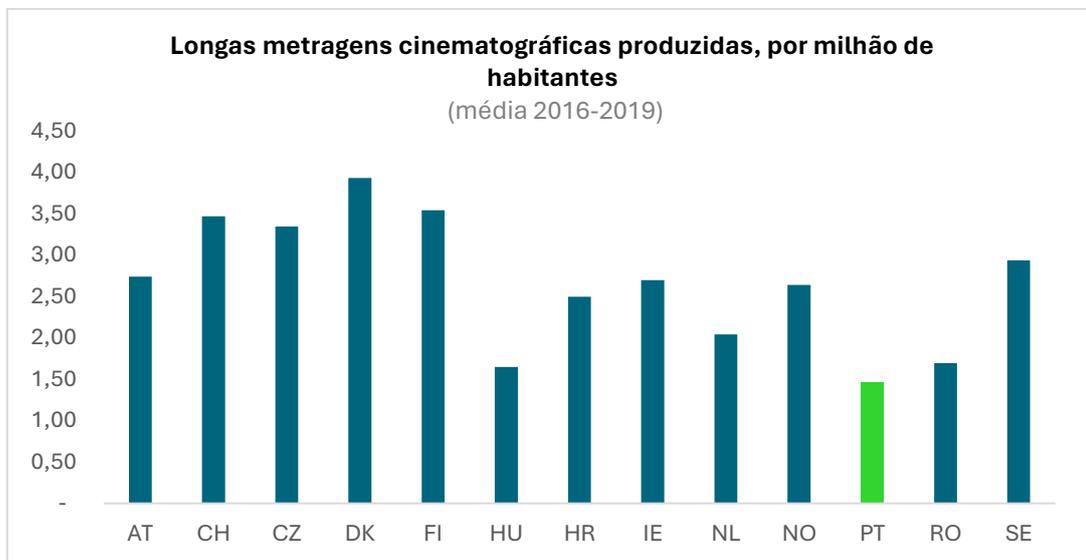


Figura 6 - Longas metragens cinematográficas produzidas, por milhão de habitantes

13. Note-se ainda que um aspeto não estudado nos relatórios Dinamía'CET e Olsberg é o dos padrões e correlações, ou sua ausência, no que diz respeito à estrutura de produção e orçamento dos filmes nacionais e aos respetivos resultados de exploração e circulação. Considerando os filmes nacionais mais vistos nos últimos anos, não parece haver correlação entre o sucesso de bilheteira nacional e o orçamento de produção; pelo contrário, este conjunto de filmes inclui diversas obras de orçamento mediano ou até inferior.

Já entre as obras que, ainda que com escassos ou até muito escassos resultados de bilheteira em Portugal, conseguem circulação internacional, incluindo em festivais dos mais prestigiados e seletivos do mundo, parece predominarem obras em coprodução internacional, com financiamento superior à média nacional e mais complexo, em muitos casos com apoios supranacionais (bilaterais ou multilaterais).

14. O mercado da exibição cinematográfica em Portugal caracteriza-se pela sua limitação, por comparação com outros países europeus, em termos absolutos (receitas de bilheteira), fruto da conjugação entre uma taxa média de frequência das salas e um preço médio do bilhete relativamente baixo em termos europeus.

A parte de mercado das obras nacionais nas salas é bastante baixa em termos europeus e irregular de ano para ano.

Existem significativas assimetrias territoriais na oferta de cinema em sala e, mesmo nos grandes centros urbanos, um número reduzido de recintos com programação muito elevada de obras nacionais, europeias e outras menos difundidas⁴¹.

15. Quanto ao rácio de apoio público *per capita*, o estudo Dinamia'CET ressalva as limitações das estatísticas que apresenta, uma vez que considera apenas os apoios concedidos, em cada país, pelo respetivo organismo nacional principal, e não a totalidade dos apoios existentes⁴². Se se incluírem nos cálculos os demais fundos existentes em cada país (fundos regionais ou locais, fundos especiais e fundos de *cash rebate*), os valores alteram-se significativamente.

Com base no último estudo comparativo do Observatório Europeu do Audiovisual⁴³ o valor médio de apoio *per capita* foi estimado em cerca de 4,2 € *per capita*⁴⁴, considerando unicamente apoios diretos, isto é, subsídios ou incentivos (nacionais, regionais/locais e outros) e fundos de tipo *cash rebate*, não incluindo mecanismos de natureza fiscal.

Na maior parte dos países da Europa Ocidental e Setentrional de dimensão populacional comparável a Portugal (mais de 5 e menos de 18 milhões de habitantes, casos da Áustria e dos países nórdicos), o nível de apoio direto *per capita* é, regra geral, superior ou muito superior à média europeia⁴⁵.

O rácio médio europeu seria também muito superior ao referido valor de 4,2 € *per capita*, se fosse contabilizada a despesa fiscal resultante dos mecanismos de crédito fiscal ou outros benefícios fiscais, os quais são muito significativos em países da UE como Espanha, França, Itália, Bélgica ou Hungria, para citar apenas os mais destacados, bem como, e sobretudo, no Reino Unido.

⁴¹ Usando, como critério para esta qualificação, a elegibilidade para os apoios do ICA à exibição ou para inclusão na rede Europa Cinemas.

⁴² Dinamia'CET, p. 113.

⁴³ Julio Talavera Milla, Gilles Fontaine, Martin Kanzler, *Public financing for film and television content The state of soft money in Europe*, Observatório Europeu do Audiovisual, Estrasburgo, 2016.

⁴⁴ Poort, J., Hugenholtz, P.B., Lindhout, P. & Til, G. van 2019, Research for CULT Committee – *Film Financing and the Digital Single Market: its Future, the Role of Territoriality and New Models of Financing*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, p. 7.

⁴⁵ *Ibid*, p. 35. Evoluções entretanto registadas em alguns países, nomeadamente a introdução, nos anos mais recentes, de regimes de *cash rebate* nos Países Baixos e na Finlândia, vieram aumentar significativamente os rácios destes países relativamente aos valores apurados em 2014.

16. O estudo Dinamia’CET não apresenta um diagnóstico comparativo, semelhante ao acima resumido, para o subsetor da produção audiovisual (televisão e *streaming*), refletindo, neste aspeto, a assimetria de informação existente entre os subsetores cinematográfico e audiovisual.

Na elaboração do presente Plano, o ICA teve em consideração o que resulta da sua análise como sendo as principais características do setor audiovisual em Portugal, ou, pelo menos, as mais importantes para efeitos do desenho do presente Plano.

Assim:

O **serviço público de televisão** caracteriza-se pela sua dimensão financeira reduzida, em termos europeus, face a países de dimensão comparável.

Gráfico: ICA. Fonte: Observatório Europeu do Audiovisual, Yearbook 2022, com base em EBU/MIS e relatórios e contas das empresas.

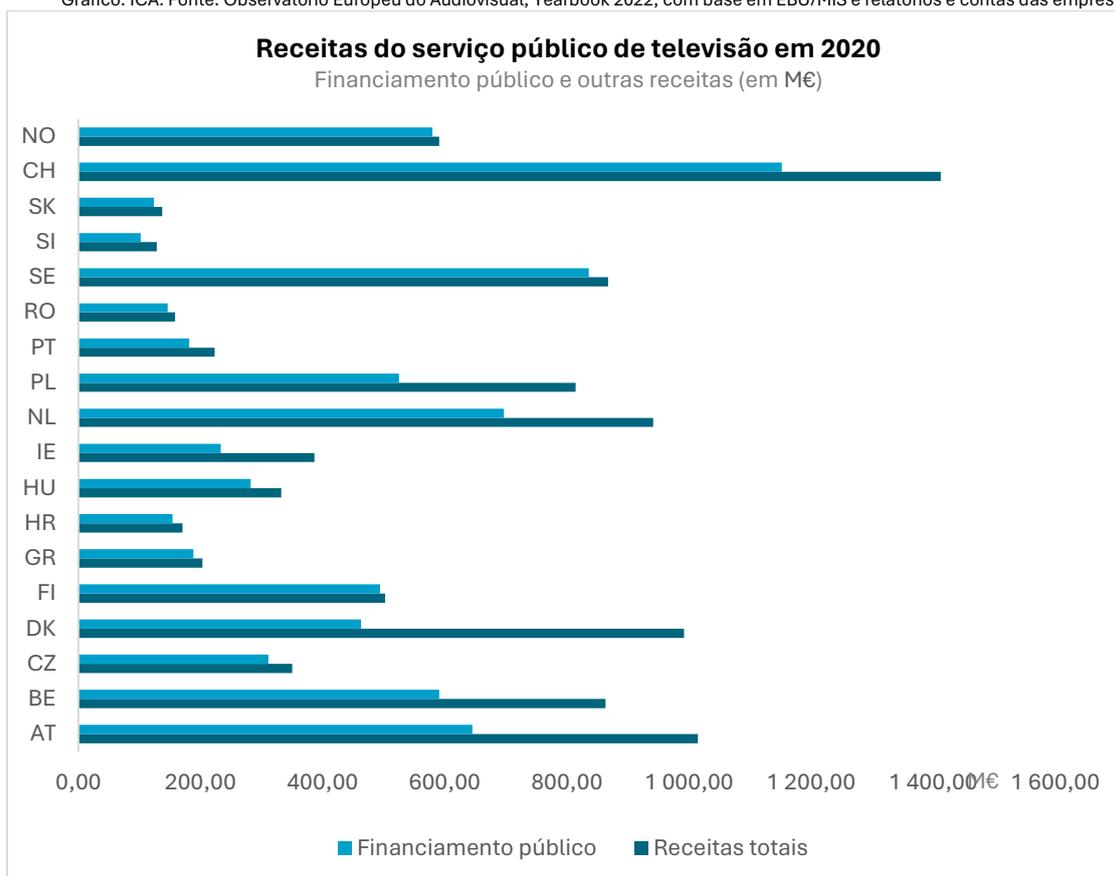


Figura 7 - Receitas do serviço público de televisão em 2020

Quanto à dimensão do setor televisivo privado, a constatação é semelhante à que se aplica ao serviço público, sendo que, neste caso, as limitações orçamentais dos operadores advêm da

exiguidade relativa do mercado publicitário, bem como a determinadas tendências do mercado audiovisual.

Com efeito, o segmento da televisão generalista de acesso livre tem vindo a sofrer forte concorrência de outros serviços de televisão, numa primeira fase, e, nos anos mais recentes, dos serviços audiovisuais a pedido (“OTT”), A televisão por assinatura (pacotes de canais e canais individuais por assinatura) e os serviços OTT terão atingido um *share* de cerca de 40% em 2023. Acresce a este fenómeno a continuação da deslocação de investimentos publicitários para serviços de partilha de vídeo e outros meios de comunicação eletrónica.

Gráfico: ICA. Fonte: Observatório Europeu do Audiovisual, Yearbook 2022, com base em WARC.



Figura 8 - Receitas publicitárias TV em 2022

Pelo contrário, o setor dos **serviços audiovisuais a pedido** tem apresentado um dinamismo muito elevado. Segundo dados da *Ampere Analysis* tratados pelo Observatório Europeu do Audiovisual no seu *Anuário* de 2023, os proveitos dos serviços audiovisuais a pedido em Portugal quase quintuplicaram entre 2018 e 2022. Os proveitos totais dos serviços audiovisuais a pedido (SVO e TVOD) cresceram a uma taxa média anual (CAGR) de 46,5% no período considerado, mas esse crescimento foi mais intenso no caso dos serviços por subscrição (SVOD), com uma taxa CAGR de 54% no mesmo período e um crescimento dos proveitos de quase 600%.

Em termos de proveitos, os serviços TVOD representavam, em 2022, menos de 5% do total (9,9 M€, contra 178 M€ no caso dos serviços SVOD, incluindo Eleven Sports).

Gráfico: ICA. Fonte: Ampere Analysis, compilado por Observatório Europeu do Audiovisual, *Yearbook 2022*.

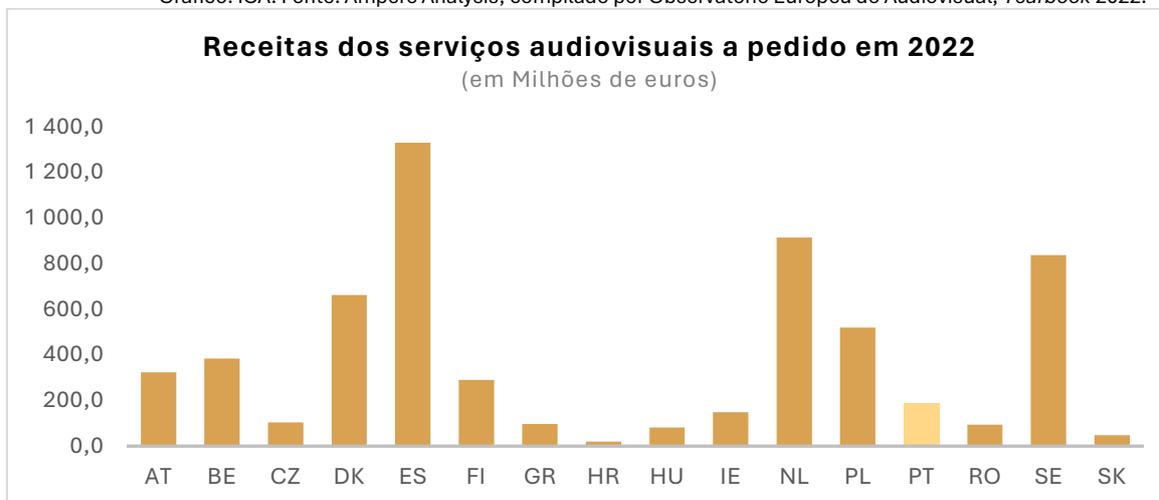


Figura 9 - Receitas dos serviços audiovisuais a pedido em 2022

17. Finalmente, e como já foi referido, o impacto da transposição da Diretiva pela Lei nº 74/2020 não pôde ser suficientemente tido em conta nos estudos Dinamia'CET e Olsberg|SPI. Com efeito, ainda que haja referências à mesma nos referidos estudos, em particular no estudo Olsberg|SPI, não são desenvolvidos cenários concretos nem recomendações que tomem em linha de conta os novos fluxos financeiros para a produção resultantes da implementação da Lei.

Ora, o ICA considera que o regime revisto de obrigações de investimento pode ser um fator fundamental para a consecução de vários objetivos importantes do presente Plano, inclusivamente o de diversificar a produção e de conquistar audiências.

Com mais forte razão, os referidos estudos não têm em conta todos os desenvolvimentos relativos a Incentivos *cash rebate*.

CONCLUSÕES

Da análise crítica do diagnóstico Dinamia’CET, à luz dos dados e análises complementares do ICA sobre o subsetor audiovisual em Portugal e suas tendências, resulta um conjunto de conclusões que se refletiram na construção do presente Plano, nomeadamente:

Da análise do volume de produção de obras cinematográficas e do orçamento médio destas, resulta que o regime de apoios em Portugal enfrenta um duplo desafio: o de, ao mesmo tempo, viabilizar a produção de mais obras cinematográficas de longa-metragem e permitir um financiamento adequado de cada uma, em função do respetivo perfil, necessidades e ambição.

Neste Plano, considera-se que a questão da ponderação entre o aumento do número de obras cinematográficas e um financiamento reforçado das obras que o necessitem deve ser tratada no âmbito da reflexão e propostas a elaborar em 2024 com vista à revisão do regime de programas de apoio do ICA, tendo presente as novas oportunidades resultantes da existência de novas fontes de financiamento e da complementaridade entre estas (programas ICA + Incentivos *cash rebate*), e entre estas e os fluxos assegurados de investimento privado (obrigações de investimento).

Embora sem dispor de dados equivalentes para a produção audiovisual, em especial no que se refere às obras de produção independente ou coproduzidas com produtores independentes, as mesmas questões devem ser atentamente ponderadas na revisão do programa de apoio ao audiovisual do ICA, tendo também em conta a articulação e complementaridade entre este e os demais financiamentos acima referidos.

As insuficiências estruturais do mercado cinematográfico e, no caso do mercado de obras audiovisuais, as mutações em curso e a concorrência intensa entre operadores, que podem gerar incerteza, menor capacidade de investimento e uma compreensível aversão ao risco, são fatores que apontam para o papel decisivo do financiamento público, não só para o subsetor cinematográfico, mas também para assegurar inovação nas grelhas e catálogos de serviços audiovisuais e sustentar uma ambição crescente na produção audiovisual, que se pretende atrativa para diferentes públicos, com potencial de circulação internacional e capacidade de concorrer com operadores e produtores estrangeiros.

Pela primeira vez, as condições para responder a tais desafios existem. Considerando a soma dos apoios dos programas do ICA (com orçamento reforçado desde 2023) com o Incentivo FATC e o Incentivo previsto no artigo 17.º-A da Lei do Cinema, os recursos totais disponíveis para apoios ao setor cresceram para pelo menos cerca de 60 M€, isto é, o triplo do disponível em 2020 e seis vezes o valor disponível em 2011.

Donde, a particular importância de um pensamento estratégico neste momento e, por conseguinte, a importância do presente Plano. Donde, também, a responsabilidade acrescida de levar a cabo a melhor gestão possível destes preciosos recursos.