



Março de 2023

# *Cash Rebate*

## Avaliação do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual



## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

*Cash Rebate* – Avaliação do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual

### **Data de publicação**

10 de março de 2023

### **Autoria**

PlanAPP – Unidade Técnica de Avaliação de Políticas

Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais (GEPAC)

Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE)

# Índice

|   |    |
|---|----|
| Siglas e acrónimos.....   | 4  |
| 1. Sumário executivo .....  | 5  |
| 2. Introdução .....   | 8  |
| 3. Enquadramento .....  | 9  |
| 3.1. Objeto e âmbito da Avaliação .....                             | 9  |
| 4. Abordagem metodológica.....                                      | 11 |
| 4.1. Dimensões de análise e questões de avaliação orientadoras..... | 11 |
| 4.2. Procedimentos de recolha e análise de informação .....         | 12 |
| 4.3. Limitações da Avaliação e lições para o futuro.....            | 13 |
| 5. Resultados da Avaliação .....                                    | 15 |
| 5.1. Análise da relevância do incentivo.....                        | 15 |
| 5.2. Análise da adequação do modelo de implementação.....           | 18 |
| 5.3. Análise dos efeitos do incentivo .....                         | 22 |
| 6. Conclusões e recomendações.....                                  | 44 |
| Anexos .....  | 49 |
| Anexo 1. Entrevistas realizadas no âmbito da avaliação.....         | 49 |
| Anexo 2. Tipos de incentivo na Europa .....                         | 50 |

## Siglas e acrónimos

|      |  |
|------|--|
| EEE  | Espaço Económico Europeu                   |
| EM   | Estado-Membro                              |
| EUA  | Estados Unidos da América                  |
| FACT | Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema      |
| ICA  | Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P. |
| INE  | Instituto Nacional de Estatística          |
| PFC  | <i>Portugal Film Commission</i>            |
| TdP  | Turismo de Portugal, I.P.                  |
| TMCA | Taxa média de crescimento anual            |
| UE   | União Europeia                             |

# 1. Sumário executivo

## Objetivo

Esta avaliação visa dar cumprimento ao disposto no artigo 6º da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro, que determina a obrigatoriedade de, até 31 de dezembro de 2022, se promover a realização de uma avaliação do funcionamento e do impacto do incentivo *Cash Rebate* face aos seus objetivos, nomeadamente na perspetiva da sua renovação. O processo de avaliação, iniciado em agosto de 2022, teve como principais objetivos estimar os efeitos do incentivo para o setor do cinema e do audiovisual e para a economia em geral, bem como sintetizar a experiência com a aplicação do incentivo, com enfoque na sua relevância e no seu funcionamento, contribuindo, dessa forma, para melhor fundamentar a tomada de decisão sobre a sua continuidade e o respetivo racional.

Para cumprir os objetivos propostos, a avaliação procura responder às seguintes questões:

1. Em que medida o incentivo se diferencia relativamente a outros apoios nacionais para o alcance dos seus objetivos?
2. Face ao objetivo de captação de produções internacionais, em que medida o incentivo se diferencia de iniciativas semelhantes noutros países europeus?
3. Em que medida os procedimentos de gestão contribuíram para alcançar os objetivos do incentivo?
4. Que evidências existem do contributo do incentivo para a captação de filmagens internacionais para Portugal?
5. Que evidências existem do contributo do incentivo para o desenvolvimento da produção cinematográfica e audiovisual?
6. Em que medida os apoios estão a produzir efeitos indiretos na dinamização do setor do turismo?

## Abordagem metodológica

A avaliação assenta na análise de estatísticas oficiais e de documentos administrativos, relatórios e bases de dados relativos à gestão do incentivo<sup>1</sup>, bem como na realização de entrevistas às entidades gestoras do incentivo e a atores com conhecimento relevante do setor do cinema e audiovisual. De forma a realizar uma análise contextual e em profundidade da relevância, implementação e efeitos do incentivo *Cash Rebate*, realizaram-se estudos de caso centrados em projetos apoiados pelo incentivo.

Importa notar algumas limitações que, em diferente medida, condicionaram o alcance da avaliação e, portanto, das conclusões dela resultantes. Entre os mais relevantes, destaca-se a escassez de dados desagregados relativamente a indicadores de resultado ou impacto, os constrangimentos temporais para observar a ocorrência de efeitos duradouros resultantes do incentivo, bem como a complexidade metodológica de atribuição de efeitos na economia local à realização das produções.

## Resultados

### Relevância

- 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. Considera-se que o incentivo ocupa um espaço complementar face a outros apoios nacionais ao setor.
- Vários países europeus contemplam incentivos à produção cinematográfica e audiovisual, gerando assim um contexto concorrencial. Face à dificuldade numa diferenciação positiva pela percentagem de despesas cobertas pelo apoio, conclui-se haver vantagem em equacionar uma maior flexibilidade do

<sup>1</sup> Para efeitos desta avaliação, foram considerados os dados disponíveis em setembro de 2022.

instrumento (nomeadamente em relação à combinação de diferentes formas de apoio) e em apostar no reforço de outros vetores de valor acrescentado (como a celeridade dos trâmites processuais, a simplificação de processo administrativo, apoio e acompanhamento às produtoras para o cumprimento dos requisitos administrativos associados às gravações).

#### Gestão:

- Os mecanismos de gestão do incentivo contribuirão positivamente para o cumprimento dos seus objetivos. Não obstante, identificam-se como dimensões passíveis de melhoria, em particular (i) na articulação e complementaridade entre as entidades gestoras e (ii) na gestão dos dados gerados no âmbito do incentivo.
- A divulgação internacional e nacional do incentivo é sinalizada como um ponto forte e revela a importância da atuação da *Portugal Film Commission*, globalmente valorizada pelos agentes auscultados.

#### Efeito na captação de filmagens internacionais para Portugal:

- O incentivo cumpriu o objetivo de atrair produtoras internacionais (correspondendo a cerca de 61% dos projetos apoiados entre 2017 e 2022, o que se traduziu em 113 milhões de euros de investimento), evidenciado pelo aumento gradual do número e montantes globais de investimento.
- Destaca-se, no entanto, a apreensão das entidades face a um cenário de desaceleração desse efeito, em resultado da interrupção das candidaturas em 2022.

#### Efeitos no desenvolvimento da produção cinematográfica e audiovisual:

- A maior capacidade de investimento das produtoras nacionais, resultante do benefício do *Cash Rebate*, bem como a atração de grandes produções internacionais, terão contribuído para fomentar a procura de diversos serviços do setor.
- Adicionalmente, ao permitir uma maior capacidade de investimento na pós-produção, o *Cash Rebate* terá possibilitado uma evolução qualitativa nas produções nacionais, traduzida em produtos comercialmente mais atrativos, com maior procura em plataformas internacionais de *streaming*.
- Assinala-se também a tendência de crescimento das coproduções com participação maioritária de uma produtora portuguesa, explicável, de acordo com as entrevistas realizadas, pelo facto de o acesso ao incentivo *Cash Rebate* permitir às produtoras portuguesas cobrir uma maior percentagem dos custos de produção.

#### Efeitos na dinamização do setor do turismo:

- O incentivo *Cash Rebate* contribuiu de forma indireta para a dinamização do setor do turismo, nomeadamente através da contratação de serviços às empresas do setor. As despesas com este tipo de serviços representaram, em média, cerca de 14% do total dos orçamentos das produções apoiadas, sendo particularmente relevantes no caso de produções internacionais.
- Por sua vez, de acordo com as evidências qualitativas obtidas, os impactos parecem ser mais preponderantes nos territórios distantes dos grandes centros urbanos ou de baixa densidade.
- Para além dos efeitos indiretos resultantes da contratação de serviços, o incentivo *cash rebate* poderá contribuir para a dinamização do setor do turismo através da promoção de Portugal como destino turístico. De acordo com os dados disponíveis, 51,6% das produções apoiadas com filmagens em Portugal identificam, nas suas candidaturas, mercados de distribuição alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027.

## Recomendações

As principais recomendações resultantes do processo de avaliação, são:

- Reconsiderar a manutenção do sistema de *first-come, first served*. Este sistema mereceu diversas críticas por parte das diferentes partes interessadas, por não contribuir para uma seleção criteriosa das candidaturas.
- Diferenciar os apoios existentes em função de diferentes perfis de produções consideradas prioritárias. Esta recomendação justifica-se pelo facto de grandes produtoras internacionais serem, tendencialmente, sensíveis a incentivos diferentes (por exemplo, de natureza fiscal) das produtoras portuguesas.
- Definir mecanismos de monitorização e avaliação, estabelecendo métricas, fontes de verificação e mecanismos de seguimento, para aferir os efeitos dos apoios.
- Assegurar que os critérios de seleção, bem como o seu respetivo peso, permitem uma melhor diferenciação entre candidaturas, em linha com prioridades estabelecidas previamente. Eventualmente, estabelecer uma seleção mais criteriosa dos projetos que “demonstrem um maior impacto na projeção internacional do destino Portugal”.

## 2. Introdução

O estudo de avaliação do incentivo *Cash Rebate* visa dar cumprimento ao disposto no Artigo 6º da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro, que determina a obrigatoriedade de, até 31 de dezembro de 2022, se promover a realização de uma avaliação do funcionamento e do impacto do incentivo face aos seus objetivos, nomeadamente na perspetiva da renovação do incentivo.

Tendo o PlanAPP recebido um pedido, da parte do Gabinete do Ministro da Cultura, para a realização da avaliação, teve lugar, a 24 de agosto de 2022, uma primeira reunião de trabalho<sup>2</sup> para definir o alcance e os prazos para a sua realização.

Para a condução da avaliação, foi constituído um grupo de trabalho em parceria, composto por elementos do PlanAPP (Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública) - que coordena os trabalhos -, do GEE (Gabinete de Estratégia e Estudos), do Ministério da Economia e do Mar, e do GEPAC (Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais), do Ministério da Cultura. As entidades envolvidas no grupo de trabalho foram selecionadas pela natureza das suas atribuições, bem como pela sua vinculação às áreas governativas diretamente relacionadas com o incentivo.

O presente documento resulta, portanto, das contribuições e trabalho conjunto das entidades referidas. Cabe igualmente destacar a boa articulação conseguida, ao longo do processo de avaliação, com as entidades gestoras do incentivo *Cash Rebate*, Turismo de Portugal, e Instituto do Cinema e do Audiovisual, bem como com a *Portugal Film Commission*.

O relatório encontra-se estruturado em quatro secções, a que acrescem dois anexos contendo informação complementar.

---

<sup>2</sup> A reunião contou com representantes do Gabinete do Ministro da Cultura, do GEE, do GEPAC e do PlanAPP.



## 3. Enquadramento

### 3.1. Objeto e âmbito da Avaliação

A presente avaliação tem como objeto o incentivo *Cash Rebate*, abrangendo o período entre 2018 e 2022 em que esteve em vigor<sup>3</sup>. O programa de incentivo à produção cinematográfica e audiovisual - *Cash Rebate* - traduz-se num sistema de incentivos à produção cinematográfica e audiovisual. Foi criado em 2018, com uma dupla vertente de estímulo dirigido “à produção cinematográfica e audiovisual e à captação de filmagens internacionais para Portugal, que contribuam para promover internacionalmente a imagem do país, em harmonia com os objetivos de política cinematográfica e audiovisual enquanto atividade cultural” (cf. Preâmbulo da Portaria n.º 490/2018, de 28 de setembro).

Este incentivo insere-se no âmbito do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (cf. Decreto-Lei n.º 45/2018 de 19 de junho), que visa apoiar ações, iniciativas e projetos que contribuam para o reforço do posicionamento do país enquanto destino turístico, para a coesão do território, para a redução da sazonalidade e para a sustentabilidade no turismo. Para além do incentivo *Cash Rebate*, o Fundo procura alcançar aqueles objetivos através de outros mecanismos de apoio mais diretamente relacionados com o desenvolvimento do turismo, nomeadamente (i) captação de grandes eventos internacionais e (ii) criação e reforço de instrumentos de financiamento de pequenas e médias empresas privadas do setor do turismo, através de mecanismos de inovação financeira.

Este enquadramento determina diferentes perspetivas em relação aos grandes objetivos do incentivo, entre as quais se distinguem um mecanismo de apoio primordial ao setor de cinema e audiovisual nacional, uma estratégia para a atração de investimento estrangeiro ou, ainda, uma estratégia de dinamização do turismo. Esta diversidade de perspetivas reflete-se nas diferentes visões que os atores/entidades implicadas na implementação e gestão possuem sobre os objetivos dos apoios. Estas, por sua vez, traduzem-se na abrangência dos objetivos da própria avaliação.

O processo de avaliação teve como principais objetivos estimar os efeitos do incentivo para o turismo e para o setor do cinema e do audiovisual, bem como gerar aprendizagens relativamente à sua relevância e funcionamento, contribuindo, dessa forma, para melhor fundamentar a tomada de decisão sobre a sua continuidade.

#### **Gestão do incentivo**

A gestão do programa de incentivo é partilhada pelo Turismo de Portugal (TdP) e pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), sendo que ambas as entidades participam na receção, análise e gestão das candidaturas.

#### **Entidades beneficiárias e tipo de projetos apoiados**

São beneficiários dos apoios (cf. Artigo 3.º do Regulamento do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual) as pessoas coletivas que estejam inscritas no Registo das Entidades Cinematográficas e Audiovisuais que tenham por objeto social:

- a produção de filmes destinados a serem projetados em salas de cinema ou a serem difundidos pela televisão ou explorados através de serviços de comunicação audiovisual a pedido ou outros serviços de comunicação audiovisual;
- a prestação de serviços técnicos no domínio da produção de cinema e audiovisual, incluindo o aluguer de equipamento de imagem, iluminação e maquinaria, bem como atividades técnicas de pós-produção.

<sup>3</sup> Considerando o regime transitório previsto no Artigo 7.º da Portaria n.º 490/2018, incluem-se, no período de avaliação, projetos apresentados nos anos 2017 e 2018.

Para pessoas coletivas com sede nouro Estado-membro da União Europeia (UE) ou num Estado do Espaço Económico Europeu (EEE), o ICA assegura uma modalidade de registo de empresa europeia não residente e sem sucursal em Portugal. No entanto, antes da data do início da realização das despesas de produção elegíveis, a entidade requerente tem obrigatoriamente de estabelecer sociedade ou sucursal com personalidade tributária em Portugal.

De acordo com o Artigo 6º do Regulamento do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual (cf. Anexo I da Portaria nº 490/2018, alterada pela Portaria n.º 198/2019 de 27 de junho), são elegíveis projetos de obras dos seguintes tipos e formatos:

- a) Obras cinematográficas de longa-metragem, de ficção, documentário ou animação, destinadas a uma exploração inicial em salas de cinema comerciais;
- b) Obras audiovisuais de produção independente, destinadas a difusão televisiva (Telefilmes; Documentários televisivos unitários; Especiais de animação para televisão; Séries de televisão);
- c) Obras de ficção, animação ou documentário, unitárias ou na forma de série de episódios.

A Tabela 1 demonstra os principais indicadores da execução do *Cash Rebate* até ao final de 2022.

**Tabela 1** - Total de projetos e investimento (euros) em Portugal associados ao *Cash Rebate*

| Ano          | Nº projetos apoiados | Investimento Total | Investimento Estrangeiro | Montante Incentivo |
|--------------|----------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| 2018         | 17                   | 24 615 493         | 14 196 489               | 6 534 476          |
| 2019         | 29                   | 28 042 527         | 11 258 844               | 7 911 749          |
| 2020         | 28                   | 32 368 271         | 10 623 448               | 8 173 053          |
| 2021         | 51                   | 53 720 926         | 18 552 452               | 14 698 096         |
| 2022         | 43                   | 99 386 971         | 74 117 018               | 27 048 093         |
| <b>Total</b> | <b>168</b>           | <b>238 134 188</b> | <b>128 748 251</b>       | <b>64 365 467</b>  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

Para efeitos desta avaliação, foram considerados os dados disponíveis em setembro de 2022, correspondentes a:

- 184 candidaturas apresentadas e 141 candidaturas aprovadas (77% de aprovações);
- 139 projetos<sup>4</sup>, dos quais 29 concluídos;
- Investimento total em Portugal (resultante das candidaturas aprovadas): 176 565 121 de euros montante
- Incentivo atribuído (resultante das candidaturas aprovadas): 47 320 980 euros
- 128 obras com imagens captadas em Portugal;

O incentivo cobre até 25% das despesas elegíveis, podendo esta taxa de reembolso ser majorada para 30%. São elegíveis (cf. Artigo 9º do Regulamento do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual) as despesas referentes a pessoal e à aquisição de bens e serviços em Portugal, bem como as despesas de desenvolvimento de um projeto realizadas no território nacional nos doze meses anteriores à apresentação do requerimento de admissão ao benefício do incentivo, incluindo as despesas relativas a transmissões de direitos de autor, desde que indispensáveis à produção da obra. Até ao limite de 35% da despesa total em Portugal, são também elegíveis as despesas relativas a remunerações dos produtores, realizadores, argumentistas e outros autores da obra, assim como dos atores principais.

<sup>4</sup> A diferença verificada entre as 141 candidaturas aprovadas, mas apenas 139 projetos aprovados, explica-se pelo facto de (entre os dados considerados para efeitos desta avaliação) haver dois projetos, ambos em regime de coprodução, com duas candidaturas, realizadas por produtoras distintas.

## 4. Abordagem metodológica

### 4.1. Dimensões de análise e questões de avaliação orientadoras

A avaliação focou-se nas seguintes dimensões de análise:

- i. **Análise da relevância do incentivo:** tem por finalidade contextualizar a relevância do *Cash Rebate* no quadro de outros apoios com objetivos semelhantes e compreender o seu valor acrescentado. No contexto nacional, pretendeu-se analisar a relevância do incentivo e dos seus objetivos relativamente à realidade e às necessidades do setor do cinema e audiovisual e, nesse sentido, comparativamente com outros apoios existentes em Portugal. No contexto internacional, pretendeu-se levar a cabo uma análise comparativa entre instrumentos idênticos, para mapear o que aproxima e/ou diferencia o incentivo em avaliação de incentivos à produção cinematográfica e audiovisual noutros países.
- ii. **Análise da adequação do modelo de implementação do incentivo:** focada no processo de implementação do apoio, tendo em vista identificar fatores críticos de sucesso e/ou insucesso, bem como fatores de gestão do programa que possam ser otimizados. No caso do incentivo *Cash Rebate*, esta análise assume particular importância dado que a gestão célere dos processos de candidatura dos projetos de produção é assinalada como um fator-crítico de sucesso.
- iii. **Análise dos resultados (efeitos) do incentivo:** visa conhecer o efeito do incentivo no setor do cinema e audiovisual em Portugal. Nesse sentido, são analisados os efeitos na produção cinematográfica e audiovisual nacional, bem como na captação de produções internacionais para Portugal. Por outro lado, procura-se aferir efeitos diretos e indiretos do incentivo no setor do turismo.

Para a análise das dimensões indicadas, a avaliação procura responder às questões de avaliação identificadas no quadro seguinte:

**Quadro 1 - Questões de avaliação**

| Dimensão de análise                                      | Questão de avaliação  |
|--|---|
| <b>Relevância do incentivo</b>                           | Q1. Em que medida o incentivo se diferencia relativamente a outros apoios nacionais para o alcance dos seus objetivos?<br>Q2. Face ao objetivo de captação de produções internacionais, em que medida o incentivo se diferencia de iniciativas semelhantes noutros países europeus?   |
| <b>Adequação do modelo de implementação do incentivo</b> | Q3. Em que medida os procedimentos de gestão contribuíram para alcançar os objetivos do Incentivo?  |
| <b>Efeitos do incentivo</b>                              | Q4. Que evidências existem do contributo do incentivo para a captação de filmagens internacionais para Portugal?<br>Q5. Que evidências existem do contributo do incentivo para o desenvolvimento da produção cinematográfica e audiovisual?<br>Q6. Em que medida os apoios estão a produzir efeitos indiretos na dinamização do setor do turismo? |

## 4.2. Procedimentos de recolha e análise de informação

### Entrevistas

As entrevistas, realizadas de forma semiestruturada, permitem levantar informação detalhada sobre as diversas dimensões abrangidas pela avaliação, para além de contribuírem para um melhor entendimento do contexto de implementação e da dinâmica de evolução do setor.

Assim, para além dos atores relativos aos estudos de caso (ver Quadro 2), foram entrevistadas as entidades gestoras do incentivo e atores com conhecimento relevante do setor do cinema e audiovisual, com potencial conhecimento acerca da relevância, gestão e eventuais efeitos do incentivo.

### Análise documental e de bases de dados

A análise de relatórios, estatísticas oficiais e bases de dados permitem aprofundar conhecimento sobre o contexto de implementação do incentivo em avaliação e identificar informação que possa ser útil na interpretação dos elementos de análise sobre a relevância e resultados do *Cash Rebate*, nomeadamente sobre a dinâmica de evolução do setor (e.g., evolução do emprego, crescimento ou retração da procura de atividades de produção ou outras relacionadas, etc.).

A consulta das bases de dados que suportaram a gestão do incentivo, bem como de documentos administrativos complementares (e.g., fichas de análise de candidaturas), permite caracterizar a dinâmica de execução (e.g., evolução da procura, tipos dominantes de produções, evolução dos montantes de investimento por produção, etc.).

### Estudos de caso

A realização de estudos de caso permite realizar uma análise contextual e em profundidade da relevância, implementação e efeitos do incentivo *Cash Rebate*. Pretende-se, através de casos/projetos pré-selecionados, analisar com mais detalhe os efeitos do incentivo (i) na economia local e (ii) no setor da produção audiovisual. De forma transversal, analisam-se, também, (iii) os mecanismos de gestão do incentivo.

Os casos em estudo correspondem aos projetos apoiados pelo incentivo *Cash Rebate*. Para a seleção dos casos, priorizaram-se projetos que facilitassem a identificação dos efeitos do incentivo, estabelecendo-se critérios de seleção que permitissem selecionar uma amostra correspondente às produções mais comuns entre o universo total de projetos apoiados pelo *Cash Rebate*, nomeadamente:

1. Projetos já concluídos (apuramento definitivo do incentivo já apresentado), tendo sido priorizados os projetos com data de arranque mais recente, para garantir maior exatidão na informação sobre os efeitos dos projetos;
2. Disponibilidade de contactos dos atores relevantes a auscultar;
3. Dimensão (custo) da produção, tendo sido privilegiados projetos com um orçamento global mais elevado;
4. Diversidade de estruturas de produção: procurando abranger projetos do tipo “produção nacional”, “coprodução” e “produção executiva”;
5. Priorização dos tipos de projeto predominantes entre os projetos beneficiados pelo incentivo: Longas-metragens de ficção e séries audiovisuais de ficção;
6. Para averiguar o efeito do *Cash Rebate* na economia local, incluíram-se também projetos onde o local de filmagem ocorreu em territórios de baixa densidade.

A estabilização dos critérios de seleção, bem como a identificação dos casos a analisar, foi feita em articulação com as entidades gestoras do incentivo (ICA e TdP), o que permitiu garantir uma maior validação da pertinência dos critérios, intermediar o contacto com as produtoras selecionadas, bem como fortalecer o seu envolvimento no processo de avaliação.

A realização de cada estudo de caso abrangeu (i) análise da documentação administrativa existente (relativamente aos projetos analisados) e (ii) entrevistas a diferentes atores relevantes em cada um dos casos abordados.

**Quadro 2** - Descrição dos estudos de caso selecionados, por relação com os critérios definidos

| Dimensão                       | Estudo de caso 1            | Estudo de caso 2                                  | Estudo de caso 3  |
|--------------------------------|-----------------------------|---|---|
| Perfil dos entrevistados       | Produtora                   | Produtora   | Empresa de VFX (pós-produção) constituída após entrada em funcionamento do incentivo <i>Cash Rebate</i> |
|                                |                             | Representante do poder local no local de gravação |   |
|                                |                             | <i>Film Commission</i> Regional                   |   |
| Ano da produção                | 2021                        | 2021  | 2018 (1 Produção)<br>2019 (3 Produções)<br>2020 (1 Produção)  |
| Investimento total em Portugal | 2 184 350 euros             | 1 727 850 euros                                   | 4 211 285 euros   |
| Estrutura de produção          | Produção Nacional           | Coprodução Maioritária                            | Produção Executiva  |
| Tipo de projeto                | Série Audiovisual de Ficção | Longa-metragem de Ficção                          | Longa-metragem de Ficção (5 no total)   |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

### 4.3. Limitações da Avaliação e lições para o futuro

Nesta secção identifica-se um conjunto de aspetos que limitaram, em diferente medida, o alcance da avaliação e, portanto, das conclusões dela resultantes.

- i. A impossibilidade de estabelecer relações de causalidade (atribuição de impacto) entre o incentivo e efeitos na economia local (turismo) e/ou setorial (cinema e audiovisual):
  - a promoção de um destino onde é realizada uma produção cinematográfica, podendo aumentar a reputação desse destino, não é uma condição que garanta, por si, o aumento da procura turística. Mesmo admitindo que assim fosse, não seria possível avaliar esse impacto sem controlar para um conjunto de *confounding variables* que impactam a atividade turística e sem encontrar um grupo de controlo adequado que permitisse um contrafactual;
  - no caso em que os canais de distribuição das produções cinematográficas são *streaming*, é ainda mais difícil determinar o seu alcance em termos de visualizações;
  - não há dados que permitam comparar a situação antes e após a atribuição dos apoios e, mesmo num cenário em que essa comparação fosse possível, as diferenças encontradas poderiam ser atribuídas a outros fatores que não o incentivo, nomeadamente a outras medidas de política que foram encetadas durante o período em análise (como por exemplo, as alterações introduzidas à Lei do Cinema, e a consequente transposição da diretiva europeia do audiovisual<sup>5</sup> e regulamentação das obrigações de investimento a que estão sujeitos os operadores<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro.

<sup>6</sup> DL n.º 74/2021, de 25 de agosto.

- ii. A escassez de dados desagregados relativamente a indicadores de resultado ou impacto<sup>7</sup>, os constrangimentos temporais para observar a ocorrência de efeitos duradouros, associada à complexidade metodológica de atribuição de efeitos na economia local à realização das produções, impossibilitam uma quantificação mais exaustiva dos efeitos do incentivo na economia e no turismo. Assim, uma parte substancial da análise realizada decorre da interpretação de informação *ex ante*, retirada das candidaturas dos projetos.
- iii. As limitações resultantes da ausência de dados são igualmente evidentes na avaliação do impacto do incentivo nas dimensões relacionadas com a promoção internacional do país e no efeito que esta pode ter na atração de turistas para Portugal. A capacidade de quantificar a atração turística, resultante da promoção internacional do país por via das produções gravadas em Portugal, é adicionalmente dificultada pelo fator temporal (muitas das produções abrangidas pelo *Cash Rebate* são recentes, pelo que eventuais efeitos no turismo tenderão a ocorrer, principalmente, no médio e longo prazo) e pela concentração dos projetos nas grandes áreas urbanas, onde é impossível destrinçar o efeito de um filme de grande projeção internacional do conjunto de outras dinâmicas impulsionadoras do turismo.
- iv. Nos prazos previstos para o processo de avaliação, não foi possível concretizar a entrevista com uma produtora internacional (de forma a auscultar um representante de uma estrutura de produção executiva), pelo que o critério relativo à diversidade de estruturas de produção não foi totalmente alcançado, com prejuízo da perspetiva das produtoras internacionais.

---

<sup>7</sup> Os dados de acompanhamento e monitorização da execução, sistematizados em bases de dados, não privilegiam informação sobre efeitos diretos decorrentes da concretização dos projetos (e.g., não se contemplam dados como: n.º e tipo de serviços contratados durante a execução das obras, postos de trabalho criados, n.º de dias de filmagens, n.º de dormidas, etc.).

# 5. Resultados da Avaliação

## 5.1. Análise da relevância do incentivo

### Q.1. Em que medida o incentivo se diferencia relativamente a outros apoios nacionais para o alcance dos seus objetivos?

**Resposta geral:** O incentivo *Cash Rebate* funciona como um mecanismo de reembolso de despesas de produção, numa lógica de *first come, first served*, sendo gerido pelo TdP em articulação com o Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA). Estas três características tendem a distingui-lo dos demais apoios nacionais, em particular, dos programas de apoio implementados pelo ICA.

- O incentivo *Cash Rebate* consubstancia um regime de apoio à produção cinematográfica e audiovisual e à captação de filmagens internacionais para Portugal, estabelecendo um sistema de incentivo financeiro operacionalizado através do Fundo de Apoio ao Turismo e ao Cinema (FATC), que convoca para a sua gestão o TdP e o ICA;
- É um regime de apoio a fundo perdido, subordinado ao preenchimento de requisitos de relevância cultural e promoção internacional das obras apoiadas, sendo os projetos objeto de avaliação pelas suas características culturais e pelo seu contributo para a valorização da cinematografia, do audiovisual e dos recursos nacionais (culturais, patrimoniais e humanos), integrando também uma dimensão relativa à promoção de recursos locais (tempo de rodagem e contratação de serviços técnicos);
- Apenas são admitidos projetos que tenham distribuição internacional e um volume mínimo de despesa elegível realizada em Portugal de 500 mil euros, ou de 250 mil euros para projetos de documentário ou trabalhos de pós-produção;
- O incentivo prevê uma taxa de apoio sobre o total da despesa elegível de 25%, que pode ser majorada para 30%, em caso de cumprimento de regras específicas de pontuação atribuída na grelha de avaliação do valor cultural, cinematográfico/audiovisual e promocional dos projetos;
- O incentivo possui, ainda, as seguintes características:
  - Distribuição do apoio na lógica de *first come, first served*;
  - Pagamentos adiantados e em prestações;
  - Incentivo máximo atribuído por projeto de 4 milhões de euros;
  - Decisão de atribuição do incentivo em 20 dias úteis;
  - Dotação orçamental de 12 milhões de euros anuais (com exceção para o primeiro ano, em que a dotação foi de 10 milhões de euros).
- Numa tentativa de estabelecer a relevância do incentivo *Cash Rebate* no contexto dos diversos apoios para a produção de cinema e audiovisual existentes em Portugal, poder-se-ão agrupar esses outros apoios - pelas suas características - nos seguintes grupos:
  - **Apoios Financeiros Nacionais:** O ICA gere um conjunto bastante diverso de apoios financeiros para projetos de cinema e audiovisual nacionais, nomeadamente: desenvolvimento, produção, distribuição, exibição, festivais, promoção, entre outros. O apoio à produção cinematográfica inclui curtas-metragens, documentários, animação, coproduções com participação minoritária portuguesa e coproduções com países de língua portuguesa;
  - **Acordos Bilaterais de Coprodução Cinematográfica:** atualmente Portugal é parte integrante de 12 acordos bilaterais – França, Alemanha, Itália, Espanha, Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Marrocos, Índia e Israel – estando a ser desenvolvidas negociações com a China;



- **Acordos de Coprodução Multilaterais:** Portugal é, igualmente, parte integrante de Acordos de Coprodução Multilaterais com várias Organizações Internacionais, sendo membro participante na Convenção Europeia sobre Coprodução Cinematográfica, no Eurimages, no Ibermedia e no Acordo Ibero-Americano de Coprodução Cinematográfica, abrindo estes acordos portas para possíveis coproduções com mais de 60 países da Europa, Ásia, África e Américas;
  - **Fundos Supranacionais:** Portugal é país participante de diversos fundos e programas supranacionais, designadamente, do Programa Europa Criativa da União Europeia, do Fundo Eurimages do Conselho da Europa e do Fundo Ibermedia da comunidade de países ibéricos e latino-americanos. Portugal é, ainda, país membro da EFP – *European Film Promotion*, entidade que foi criada em 1997, com o objetivo de desenvolver e reforçar a promoção e distribuição do cinema europeu a nível mundial.
- Em termos gerais, podem-se destacar algumas características comuns a estes acordos, apoios e fundos (cuja natureza é considerada distinta face ao incentivo *Cash Rebate*): (i) calendário próprio; (ii) composição de processos de seleção desenhados com júris; (iii) processo mais dilatado no tempo, entre a data de submissão da candidatura e a data da comunicação da decisão; e (iv) ritmo mais burocrático dos processos de pagamento;
  - O facto do incentivo *Cash Rebate* possuir um processo administrativo simplificado, muito curto e de se prever uma decisão de atribuição até 20 dias úteis, podem ser considerados como fatores críticos de sucesso do incentivo;
  - As entrevistas realizadas permitem ainda pôr em destaque os seguintes fatores diferenciadores: (i) um processo administrativamente fluido; (ii) de fácil acesso; (iii) um processo de pagamento rápido; (iv) com critérios claros; e (v) sendo considerado rigoroso na análise da “grelha/teste cultural” exigido. Estas características permitem encerrar todo o ciclo de uma produção num prazo mais curto. De salientar, ainda, que foi valorizado pelos beneficiários o facto de as despesas realizadas nos últimos 12 meses antes da data de submissão da candidatura serem consideradas elegíveis pelo *Cash Rebate*. Este aspeto distingue também, positivamente, o incentivo *Cash Rebate* dos demais apoios supramencionados;
  - O facto do incentivo *Cash Rebate* efetuar pagamentos adiantados e em prestações vem possibilitar que os beneficiários do setor em Portugal (sobretudo as empresas de menor dimensão e capacidade financeira) possam atuar numa escala mais ambiciosa, libertando recursos financeiros para investir em serviços de pós-produção e/ou investir noutras produções.



## Q.2. Face ao objetivo de captação de produções internacionais, em que medida o incentivo se diferencia de iniciativas semelhantes noutros países europeus?

**Resposta geral:** Vários países europeus contam com incentivos automáticos à produção cinematográfica e audiovisual, gerando assim um contexto concorrencial (61% dos países comparados<sup>8</sup> têm igualmente incentivos tipo *Cash Rebate*). O *Cash Rebate* em Portugal não se distingue, de forma significativa, da maioria dos incentivos existentes noutros países europeus, particularmente no que se refere à taxa de apoio (nos países comparados, a taxa geral de gastos elegíveis dos incentivos identificados situa-se, em média, em 28,5%, comparativamente com 30% em Portugal).

Apesar de não ter sido possível aceder a informação detalhada sobre o funcionamento dos diversos incentivos em outros países, as entrevistas realizadas no âmbito da presente avaliação apontam para que o *Cash Rebate* em Portugal se diferencie pela existência de pagamentos adiantados e prazos curtos de resposta às candidaturas (20 dias úteis previstos).

- Um projeto recente promovido por diversas universidades europeias<sup>9</sup> considera que a multiplicidade de pequenas-médias produtoras no panorama europeu, aliado à proliferação, nos Estados europeus, de incentivos do tipo *cash* e *tax rebate*, tem gerado (i) um aumento das coproduções, promovendo uma crescente circulação das produções e (ii) uma crescente competição entre países para a atração de produções internacionais. No entanto, assinala-se que a capacidade de atração, para além dos incentivos, depende também da existência de infraestrutura e serviços locais de apoio;
- No relatório da Associação Internacional de *Film Commissioners* (AFCI), elaborado em setembro de 2019 pela Olsberg SPI<sup>10</sup>, o incentivo em Portugal é apontado como boa prática (i) pelo impacto da estruturação do incentivo *Cash Rebate* nas produções nacionais e internacionais, (ii) pela existência de fatores de majoração ligados ao investimento em territórios de baixa densidade e (iii) pela inclusão de pessoas com deficiência nas equipas de produção, entre outras dimensões;
- Comparando o panorama de apoios no ano de 2014<sup>11</sup> com a situação atual (ver análise no próximo ponto), pode-se afirmar que, nesse período, se assistiu à disseminação dos esquemas do género “*Cash Rebate*”, em detrimento dos instrumentos fiscais;
- Analisando uma amostra de 28 países europeus<sup>12</sup>:
  - 17 destes países (61%) têm mecanismos similares de reembolso de despesas; 2 países (7%) têm sistemas mistos; os restantes (32%) têm sistemas de créditos, incentivos ou deduções fiscais de vários tipos;
  - Na maioria dos países, o valor da taxa de apoio ronda os 20% a 30%, embora haja países cuja taxa de apoio se cifra nos 40% ou acima (Chipre, Grécia, Itália, Letónia, Malta; já Espanha tem uma particularidade interessante: discriminação positiva das Ilhas Canárias, com taxas de 45% a 50%). O valor médio da taxa de apoio é de 28,5%;
  - De 2019 para 2022, verificou-se uma tendência generalizada de estabilização ou, mesmo, incremento da taxa de apoio;
  - Tipo de despesas elegíveis ou condições para desembolsos: varia consoante os casos;
  - Fonte de financiamento: na esmagadora maioria dos países, é o próprio Orçamento do Estado, com exceção da Hungria e Lituânia.

<sup>8</sup> Ver Anexo 2.

<sup>9</sup> Daubeuf, C., Pratt, A., Airaghi, E. and Pletosu, T. (2020). Enumerating the role of incentives in CCI production chains. CICERONE publication. Publicado online: <https://cicerone-project.eu/wp-content/uploads/2020/05/D3.2-Enumerating-the-role-of-incentives-in-CCI-production-chains.pdf>.

<sup>10</sup> Olsberg SPI, (2019). Best Practice in Screen Sector Development. A Study from the AFCI.

<sup>11</sup> Olsberg, J. and Barnes, A. (2014). Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes Supporting Film and Audiovisual Production in Europe. European Audiovisual Observatory, Strasbourg, França.

<sup>12</sup> Ver Anexo 2.

## 5.2. Análise da adequação do modelo de implementação do incentivo

### Q.3. Em que medida os procedimentos de gestão contribuíram para alcançar os objetivos do incentivo?

**Resposta geral:** Os mecanismos de gestão do incentivo contribuíram positivamente para o cumprimento dos seus objetivos. Não obstante, considerando que a agilidade e simplicidade dos processos associados ao *Cash Rebate* são geralmente considerados um aspeto diferenciador do incentivo, identificam-se algumas dimensões passíveis de melhoria, em particular (i) na articulação e complementaridade entre as entidades gestoras e (ii) na gestão dos dados gerados no âmbito do incentivo.

#### a. Difusão do incentivo

- Entre as produtoras portuguesas, reconhece-se que o conhecimento da existência do incentivo *Cash Rebate* foi imediato. Esta facilidade de acesso à informação poderá estar relacionada com (i) a expectativa existente no setor do cinema e audiovisual relativamente à criação de um incentivo com as características do *Cash Rebate* e (ii) a reduzida dimensão do setor em Portugal;
- Para a difusão do incentivo *Cash Rebate* a nível internacional, assume importância a criação da *Portugal Film Commission (PFC)*<sup>13</sup>, em 2019. Através da presença em festivais e eventos internacionais e de uma boa agilidade de resposta aos pedidos de informação de produtoras estrangeiras, a PFC tem contribuído positivamente para dar a conhecer a existência e as características do incentivo *Cash Rebate* em Portugal;
- A pandemia de COVID-19, e o subsequente cancelamento de feiras internacionais e restrições à circulação, afetou negativamente a capacidade de promover Portugal como destino de filmagens.

#### b. Candidatura

- O processo de candidatura ao *Cash Rebate* é ilustrado na Figura 1:

**Figura 1** - Etapas do processo de candidatura ao incentivo *Cash Rebate*



- O papel do ICA no esclarecimento de dúvidas relativamente à preparação das candidaturas e, posteriormente, na notificação sobre o estado da análise das candidaturas, é bastante valorizado pelas produtoras entrevistadas. O apoio prestado pela PFC às produtoras internacionais, sem conhecimento prévio da realidade portuguesa, na preparação das suas candidaturas foi também destacado como importante;

<sup>13</sup> Constituída em 2019, na sequência da criação do FATC, a PFC atua na dependência das áreas do Governo da Cultura e da Economia. Ver RCM n.º 85/2019, de 31 de maio, prorrogada pela RCM n.º 70/2022, de 11 de agosto.

- As condições de acesso ao *Cash Rebate*, tanto em termos de requisitos como de documentação exigida, tendem a ser consideradas claras e em linha com o que é geralmente praticado no setor, não advindo daqui nenhum tipo de impedimento ou dificuldade em aceder ao incentivo;
- O tipo de despesas cobertas é também considerado adequado, destacando-se como positivo (dado o objetivo do incentivo) o facto de não serem cobertas despesas realizadas fora de Portugal;
- A duração do incentivo é considerada ajustada à realidade dos processos de produção. Adicionalmente, é também valorizada a possibilidade de incluir gastos relativos à produção durante o ano anterior à assinatura do contrato;
- Embora as produtoras considerem positivo o facto de a documentação ser enviada por e-mail – que permite maior flexibilidade nos formatos –, a inexistência de um mecanismo automatizado e partilhado pelas entidades gestoras (e compatível com os sistemas de informação atualmente utilizados, para permitir cruzamento de dados) para a receção e processamento da documentação dificulta a gestão da informação;
- As entidades gestoras, ICA e TdP, devem “apreciar o pedido de apuramento definitivo num prazo de 20 dias úteis a contar da receção do pedido” (Portaria nº 490/2018). Este prazo, considerado um dos aspetos que distingue o *Cash Rebate* de incentivos existentes noutros países, tende a não ser cumprido, conforme se pode aferir na Tabela 2. Os tempos de resposta terão sido mais dilatados, em 2020 pelo impacto da pandemia de COVID-19, e, em 2022, pelo pico de candidaturas verificado entre o 4º trimestre de 2021 e o 1º trimestre de 2022;

**Tabela 2 - Tempo médio de apreciação das candidaturas ao *Cash Rebate*<sup>14</sup>**

| Ano  | Total de candidaturas aprovadas | Candidaturas com tempo de resposta superior a 20 dias úteis | Tempo médio de resposta (dias úteis) |
|------|---------------------------------|---|--------------------------------------|
| 2019 | 29                              | 28  | 40                                   |
| 2020 | 28                              | 27  | 99                                   |
| 2021 | 52                              | 51  | 55                                   |
| 2022 | 15                              | 15  | 101                                  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- O n.º 7 do artigo 8º do anexo I da Portaria nº 490/2018 define que, ao atingir 50% do orçamento do incentivo disponível para um exercício, os 50 % restantes sejam atribuídos aos projetos que “demonstrem um maior impacto na projeção internacional do destino Portugal”;
- No entanto, esta possibilidade tem sido difícil de operacionalizar dentro da lógica de “*first come, first served*” (prevista n.º 4 do artigo 8º do anexo I da Portaria nº 490/2018). Em concreto, os critérios de avaliação das candidaturas (ver anexo II da Portaria nº 490/2018) são considerados, pela generalidade das entidades entrevistadas, como sendo demasiado genéricos, impedindo uma seleção mais criteriosa, em linha com as dimensões identificadas no n.º 8 do artigo 8º do anexo I da Portaria nº 490/2018 como sendo indicadoras da “projeção internacional” de Portugal como destino turístico;
- De forma generalizada, entre as entidades entrevistadas, considera-se que os atuais critérios de apreciação das candidaturas, apesar de serem claros, não permitem uma seleção alinhada com as prioridades previamente definidas. Em particular, considera-se ambíguo e difícil conciliar o apoio a projetos de alto valor cultural com projetos com capacidade de impactar economicamente o setor de cinema e audiovisual e os territórios em que ocorrem as gravações;

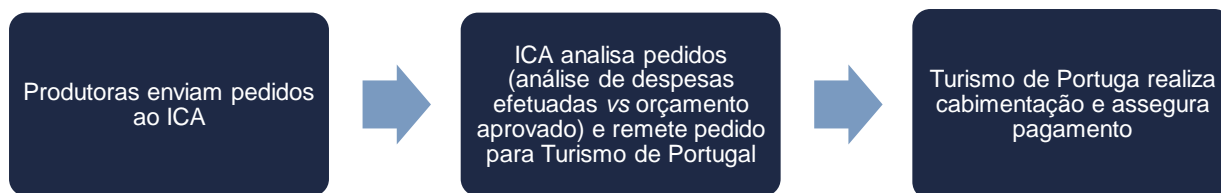
<sup>14</sup> Para o efeito, apenas se consideraram os requerimentos apresentados após a entrada em vigor da Portaria nº 490/2018, a 29 de setembro de 2018.

- No ano de 2022, a 20 de maio, suspendeu-se a resposta às candidaturas ao *Cash Rebate*, devido ao consumo do orçamento do FATC para 2022. As candidaturas recebidas entre 01/01/2022 e 20/05/2022 obtiveram resposta a partir de 30/11/2022, após reforço extraordinário do FATC em 10,9 milhões de euros, para financiar as candidaturas já apresentadas. No entanto, à data da elaboração do presente relatório, o *Cash Rebate* continua fechado a novas candidaturas;
- A incerteza resultante desta suspensão é vista como problemática. Por um lado, o longo período e a incerteza relativamente à aceitação das candidaturas apresentadas até 20/05/2022 provoca – principalmente entre as produtoras portuguesas, em geral com maior dificuldade em aceder a mecanismos de financiamento alternativos – dificuldades em cumprir com compromissos financeiros já assumidos. Por outro lado, a suspensão indefinida da aceitação de candidaturas afeta a imagem construída de Portugal enquanto destino confiável para a produção cinematográfica.

c. Acompanhamento – apoio prestado às entidades beneficiárias

- O incentivo é pago aos beneficiários em três ou quatro prestações, em função da duração da execução da obra. A primeira prestação realiza-se no prazo de dez dias úteis contados da assinatura do contrato, sendo que os restantes pagamentos seguem o processo descrito na Figura 2:

**Figura 2** - Etapas do processo de pagamento das prestações



Fonte: elaboração própria.

- Não existe um formato predefinido para a apresentação dos orçamentos no momento da candidatura, nem para a demonstração da execução das despesas. A inexistência de um formato único, bem como de uma plataforma digital para receber e processar a documentação enviada dificulta a gestão da informação;
- As entidades beneficiárias dão nota de atrasos no cumprimento dos prazos previstos na Portaria nº 490/2018 para a realização dos pagamentos. De acordo com os entrevistados, parte da demora resulta da necessidade de articulação entre as duas entidades gestoras e ao processamento da documentação enviada que cada entidade realiza;
- O acompanhamento dado pelo ICA ao longo de todo o processo de acesso ao incentivo *Cash Rebate* é altamente valorizado pelas entidades beneficiárias. Este acompanhamento é descrito como útil, disponível e facilitador de processos (relativamente a dúvidas quanto a prazos, formatos, despesas elegíveis, etc.);
- É igualmente valorizada a possibilidade de pedir a extensão dos prazos de execução, a qual se considera ilustrativa da flexibilidade associada ao incentivo;
- Parte do valor acrescentado associado ao incentivo *Cash Rebate* passa pelo apoio prestado para cumprir com requerimentos administrativos necessários para realizar gravações. Este apoio é menos procurado por produtoras portuguesas, com maior conhecimento do contexto em Portugal, mas bastante importante para produtoras internacionais. Nesse sentido, é importante o papel desempenhado pela PFC. Poderá também assumir importância a criação da plataforma com serviços online integrados (prevista na Resolução do Conselho de Ministros n.º 85/2019, de 31 de maio), a qual ainda não foi lançada.

d. Articulação entre as entidades implicadas na gestão do incentivo

- A articulação entre as entidades gestoras, ICA e Turismo de Portugal, assegura o correto funcionamento da componente administrativa do incentivo, pese embora a ocorrência de atrasos no cumprimento dos prazos relativos à aprovação das candidaturas e pagamentos;
- A articulação do ICA com a PFC é considerada positiva, sendo particularmente visível até ao momento em que as produtoras apresentam as candidaturas, sendo que nas fases posteriores não existem mecanismos formais de coordenação;
- A articulação do TdP com a PFC revela-se pouco comum. A ausência de mecanismos que assegurem uma melhor articulação direta entre estas entidades parece ser uma oportunidade perdida para priorizar ou orientar candidaturas em função do seu potencial em estimular o turismo nas localidades selecionadas para as gravações.
  - Verifica-se uma articulação entre as associações regionais de turismo (em contacto com o TdP) e *film commissions* regionais (que poderão, em função dos casos, ter uma boa articulação com a PFC), para a identificação de localizações para gravações de projetos apoiados pelo *Cash Rebate*. No entanto, estas entidades regionais são geralmente entidades privadas, e o seu funcionamento, prioridades e dinâmicas poderão variar entre regiões;
  - No seguimento do ponto anterior, a criação (pela PFC), em curso, de uma base de dados de locais de filmagem, em formato de “catálogo”, para apoiar potenciais produções a selecionar um local de gravação, poderá ser uma ferramenta importante para promover o alinhamento das produções com critérios estratégicos do setor turismo.

### 5.3. Análise dos efeitos do incentivo

#### Q. 4. Que evidências existem do contributo do incentivo para a captação de filmagens internacionais para Portugal?

**Resposta geral:** Os dados administrativos do incentivo apontam para uma tendência de crescimento do número e do montante de investimento das produções internacionais nos apoios concedidos pelo *Cash Rebate*, tendência essa que apenas registou interrupção em 2020 (devido ao impacto da pandemia de COVID-19 sobre o setor) e em 2022 (devido à captação de projetos de maior dimensão financeira, que esgotaram rapidamente a verba anual disponível para este incentivo). Das entrevistas realizadas destaca-se uma perceção generalizada dos produtores quanto ao papel decisivo que o incentivo financeiro *Cash Rebate* desempenha na captação de filmagens internacionais e no maior interesse que as produções internacionais têm vindo a revelar no nosso País, e que se materializa em investimento realizado em Portugal. Destaca-se, ainda, a apreensão manifestada face à interrupção das candidaturas em 2022.

- Entre 2017 e 2022 o *Cash Rebate* apoiou a produção, em Portugal, de um total de 85 projetos internacionais<sup>15</sup> (61% do total), a que correspondeu um montante de investimento realizado em Portugal, por parte dessas produções, de cerca de 113 milhões de euros, para um montante de apoio atribuído através do *Cash Rebate* de 31 milhões de euros (Tabela 4);
- Desses 85 projetos internacionais, 68 apresentam imagens captadas em Portugal (80%) [ver Tabela 25];
- O ano de 2021 foi o ano em que foram apoiadas mais produções internacionais em Portugal através do *Cash Rebate* (28 projetos), tendo associado o maior valor de investimento a realizar no país por essas produções (31 milhões de euros) [Tabela 4];
- Apesar da diminuição do número de produções internacionais apoiadas no ano de 2022 (9 projetos), verificou-se, neste ano, um aumento muito expressivo do montante médio de investimento a realizar em Portugal por parte das produções internacionais (valor médio por projeto superior a 2,9 milhões de euros, face a 1,1 milhões em 2021) [Tabela 4];
- Ao longo de todo o período de vigência do incentivo (2017-2022), o maior número de produções internacionais apoiadas assumiu o modelo de coprodução (56 do total dos 85 projetos internacionais aprovados), face a 29 projetos em regime de produção executiva internacional (projeto realizado por uma produtora estrangeira mediante a contratação de produtora portuguesa para a execução do projeto em Portugal) [Tabelas 3, 5 e 6];
- Embora as produções executivas internacionais representem apenas 34% do número total das produções internacionais apoiadas pelo *Cash Rebate*, em termos de investimento estas são responsáveis por cerca de 52% do investimento associado às produções internacionais apoiadas no âmbito deste incentivo. Em 2022, houve um reforço muito significativo do montante médio de investimento em Portugal efetuado pelas produções executivas apoiadas pelo *Cash Rebate*, atingindo-se um valor médio próximo dos 5 milhões de euros por projeto [Tabela 6];
- Em 2022, as coproduções internacionais apoiadas tiveram associado um valor médio de investimento em Portugal de cerca de 1,3 milhões de euros por projeto (para um valor médio de apoio de 370 mil euros) [Tabela 5] e as produções executivas um investimento de cerca de 5 milhões de euros por projeto (para um valor médio de apoio de cerca de 1,5 milhões de euros) [Tabela 6];

<sup>15</sup> Para a classificação de projetos internacionais adotou-se a metodologia do ICA (p.6 do Relatório *Cash Rebate*, Abril 2022), considerando-se nesta tipologia os projetos com Produção Executiva/Internacional, Coprodução Maioritária e Coprodução Minoritária.

**Tabela 3 - Total de produções apoiadas através do *Cash Rebate*, por estrutura de produção.**

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| 2017         | 1                 | -                       | -                      | 1                      | 2          |
| 2018         | 4                 | 4                       | 3                      | 3                      | 14         |
| 2019         | 9                 | 10                      | 3                      | 7                      | 29         |
| 2020         | 11                | 4                       | 5                      | 8                      | 28         |
| 2021         | 23                | 7                       | 12                     | 9                      | 51         |
| 2022         | 6                 | 4                       | 2                      | 3                      | 15         |
| <b>Total</b> | <b>54</b>         | <b>29</b>               | <b>25</b>              | <b>31</b>              | <b>139</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 4 - Total de projetos internacionais apoiados através do *Cash Rebate*, por montante de investimento em Portugal, incentivo e valores médios por projeto (2017 a 2022)**

| Ano          | Projetos apoiados | Investimento em Portugal | Montante de Incentivo | Investimento médio por projeto | Incentivo médio por projeto |
|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|
|              | n.º               | Milhões/EUR              | Milhões/EUR           | Milhões/EUR                    | Mil/EUR                     |
| 2017         | 1                 | 1,2                      | 0,3                   | 1,2                            | 252,5                       |
| 2018         | 10                | 18,5                     | 5,2                   | 1,8                            | 520,5                       |
| 2019         | 20                | 20,4                     | 5,7                   | 1                              | 282,7                       |
| 2020         | 17                | 15,4                     | 3,7                   | 0,9                            | 220,3                       |
| 2021         | 28                | 31                       | 8,5                   | 1,1                            | 302,0                       |
| 2022         | 9                 | 26,4                     | 7,8                   | 2,9                            | 868,5                       |
| <b>Total</b> | <b>85</b>         | <b>113,0</b>             | <b>31,1</b>           | <b>1,3</b>                     | <b>366,2</b>                |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 5 - Total de coproduções apoiadas através do *Cash Rebate*, por montante de investimento em Portugal, incentivo e valores médios por projeto (2017 a 2022)**

| Ano          | Projetos apoiados | Investimento em Portugal | Montante de Incentivo | Investimento médio por projeto | Incentivo médio por projeto |
|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|
|              | n.º               | Milhões/ EUR             | Milhões/ EUR          | Milhões/ EUR                   | Mil/ EUR                    |
| 2017         | 1                 | 1,2                      | 0,3                   | 1,2                            | 252,5                       |
| 2018         | 6                 | 5,4                      | 1,6                   | 0,9                            | 264,8                       |
| 2019         | 10                | 9,9                      | 2,6                   | 1                              | 264,4                       |
| 2020         | 13                | 10,7                     | 2,4                   | 0,8                            | 184,9                       |
| 2021         | 21                | 20,9                     | 5,6                   | 1                              | 266,6                       |
| 2022         | 5                 | 6,5                      | 1,9                   | 1,3                            | 370,1                       |
| <b>Total</b> | <b>56</b>         | <b>54,6</b>              | <b>14,3</b>           | <b>1</b>                       | <b>256</b>                  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA



**Tabela 6** - Total de produções executivas apoiadas através do *Cash Rebate*, por montante de investimento em Portugal,

| Ano          | Projetos apoiados | Investimento em Portugal | Montante de Incentivo | Investimento médio por projeto | Incentivo médio por projeto |
|--------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------|
|              | n.º               | Milhões/ EUR             | Milhões/ EUR          | Milhões/ EUR                   | Mil/ EUR                    |
| 2018         | 4                 | 13,1                     | 3,6                   | 3,3                            | 904                         |
| 2019         | 10                | 10,5                     | 3                     | 1,1                            | 301                         |
| 2020         | 4                 | 4,8                      | 1,3                   | 1,2                            | 335,5                       |
| 2021         | 7                 | 10,1                     | 2,9                   | 1,4                            | 408,2                       |
| 2022         | 4                 | 20                       | 6                     | 5                              | 1,491,6                     |
| <b>Total</b> | <b>29</b>         | <b>58,4</b>              | <b>16,8</b>           | <b>2</b>                       | <b>579</b>                  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Considerando os países de origem das produções executivas internacionais apoiadas pelo incentivo (no período 2017-2022) [Figuras 3 e 4], destacam-se os projetos provenientes dos EUA, tanto em número (11 projetos aprovados) como em montante de investimento associado (33,5 milhões de euros). Também expressivas são as produções executivas provenientes do Reino Unido (6 projetos, com investimento associado de 7 milhões de euros), Índia (4 projetos, com um investimento também de 7 milhões de euros) e Alemanha (5 projetos, com um investimento associado de cerca de 6 milhões de euros). Em termos médios, os montantes de investimento mais elevados encontram-se associados às produções executivas dos EUA e da França (valores médios de investimento por projeto apoiado de 3,05 e 2,28 milhões de euros, respetivamente). Refira-se, ainda, que 2019 foi o ano em que o incentivo apoiou projetos de produção executiva provenientes de uma maior diversidade de países (provenientes de 6 países de origem diferentes);

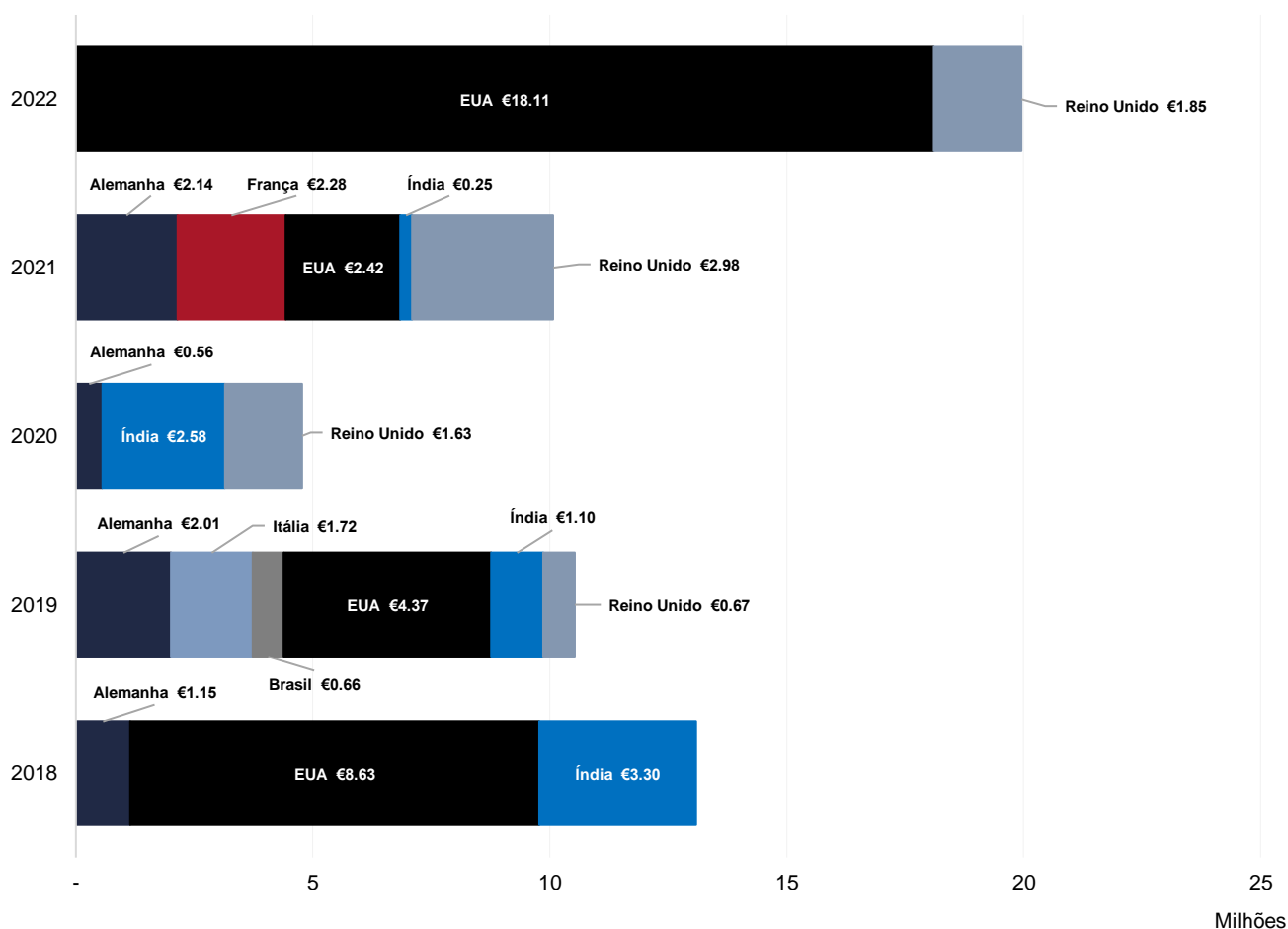
**Figura 3** - Número de projetos de produção executiva internacional apoiados através do *Cash Rebate*, por país de origem



Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA



**Figura 4 -** Montante de investimento em Portugal dos projetos de produção executiva internacional apoiados através do *Cash Rebate*, por país de origem (milhões de euros)



Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- No que se refere aos projetos em regime de coprodução internacional (em que Portugal é maioritário ou minoritário), destacam-se as coproduções com Espanha e França, tanto em número como em montante de investimento realizado em Portugal (Tabelas 7 e 8). A este nível, é ainda de destacar a coproduções com dois ou mais países em que França, Espanha e Brasil estão presentes.

**Tabela 7 - Número de projetos apoiados em regime de coprodução internacional, por país**

| Coproduções                 | 2017     | 2018     | 2019      | 2020      | 2021      | 2022     | Total     |
|-----------------------------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Espanha                     | -        | 1        | 2         | 3         | 7         | 2        | 15        |
| Alemanha                    | -        | 1        | -         | -         | -         | -        | 1         |
| França                      | -        | 2        | 1         | 6         | 4         | 1        | 14        |
| Brasil                      | -        | 1        | 3         | -         | -         | -        | 4         |
| Israel                      | -        | -        | 1         | -         | -         | -        | 1         |
| Chéquia                     | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| Polónia                     | -        | -        | -         | -         | 3         | -        | 3         |
| Angola                      | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| Macedónia                   | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| Luxemburgo                  | -        | -        | -         | -         | -         | 1        | 1         |
| França e Bélgica            | 1        | -        | -         | -         | -         | -        | 1         |
| França e Espanha            | -        | -        | -         | 1         | -         | -        | 1         |
| França e Polónia            | -        | -        | 1         | -         | -         | -        | 1         |
| França e Brasil             | -        | -        | 1         | -         | 1         | -        | 2         |
| França e Filipinas          | -        | -        | -         | 1         | -         | -        | 1         |
| França, Brasil, Argentina   | -        | -        | 1         | -         | -         | -        | 1         |
| França, Brasil e Bélgica    | -        | -        | -         | 1         | -         | -        | 1         |
| França, Brasil e Roménia    | -        | -        | -         | -         | -         | 1        | 1         |
| Espanha e Holanda           | -        | -        | -         | 1         | -         | -        | 1         |
| Espanha e EUA               | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| Espanha, França e Holanda   | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| Espanha, Brasil e Filipinas | -        | -        | -         | -         | 1         | -        | 1         |
| <b>Total</b>                | <b>1</b> | <b>5</b> | <b>10</b> | <b>13</b> | <b>21</b> | <b>5</b> | <b>55</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 8 - Montante de investimento (em euros) em Portugal dos projetos apoiados em regime de coprodução internacional**

| Coproduções                 | 2017             | 2018             | 2019             | 2020              | 2021              | 2022             | Total             |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Espanha                     | -                | 628 720          | 1 990 256        | 3 139 145         | 6 574 316         | 1 804 773        | <b>14 137 210</b> |
| Alemanha                    | -                | 1 129 607        | -                | -                 | -                 | -                | <b>1 129 607</b>  |
| França                      | -                | 1 963 164        | 810 000          | 4 576 749         | 4 111 541         | 1 525 214        | <b>12 986 668</b> |
| Brasil                      | -                | 1 171 700        | 2 896 714        | -                 | -                 | -                | <b>4 068 414</b>  |
| Israel                      | -                | -                | 1 777 300        | -                 | -                 | -                | <b>1 777 300</b>  |
| Chéquia                     | -                | -                | -                | -                 | 1 474 442         | -                | <b>1 474 442</b>  |
| Polónia                     | -                | -                | -                | -                 | 4 933 135         | -                | <b>4 933 135</b>  |
| Angola                      | -                | -                | -                | -                 | 766 954           | -                | <b>766 954</b>    |
| Macedónia                   | -                | -                | -                | -                 | 253 000           | -                | <b>253 000</b>    |
| Luxemburgo                  | -                | -                | -                | -                 | -                 | 2 907 893        | <b>2 907 893</b>  |
| França e Bélgica            | 1 222 018        | -                | -                | -                 | -                 | -                | <b>1 222 018</b>  |
| França e Espanha            | -                | 503 734          | -                | 252 092           | -                 | -                | <b>755 826</b>    |
| França e Polónia            | -                | -                | 587 000          | -                 | -                 | -                | <b>587 000</b>    |
| França e Brasil             | -                | -                | 1 292 000        | -                 | 265 274           | -                | <b>1 557 274</b>  |
| França e Filipinas          | -                | -                | -                | 500 041           | -                 | -                | <b>500 041</b>    |
| França, Brasil, Argentina   | -                | -                | 506 121          | -                 | -                 | -                | <b>506 121</b>    |
| França, Brasil e Bélgica    | -                | -                | -                | 842 165           | -                 | -                | <b>842 165</b>    |
| França, Brasil e Roménia    | -                | -                | -                | -                 | -                 | 254 300          | <b>254 300</b>    |
| Espanha e Holanda           | -                | -                | -                | 1 360 201         | -                 | -                | <b>1 360 201</b>  |
| Espanha e EUA               | -                | -                | -                | -                 | 1 522 573         | -                | <b>1 522 573</b>  |
| Espanha, França e Holanda   | -                | -                | -                | -                 | 518 290           | -                | <b>518 290</b>    |
| Espanha, Brasil e Filipinas | -                | -                | -                | -                 | 508 570           | -                | <b>508 570</b>    |
| <b>Total</b>                | <b>1 222 018</b> | <b>5 396 926</b> | <b>9 859 391</b> | <b>10 670 392</b> | <b>20 928 095</b> | <b>6 492 180</b> | <b>54 569 003</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

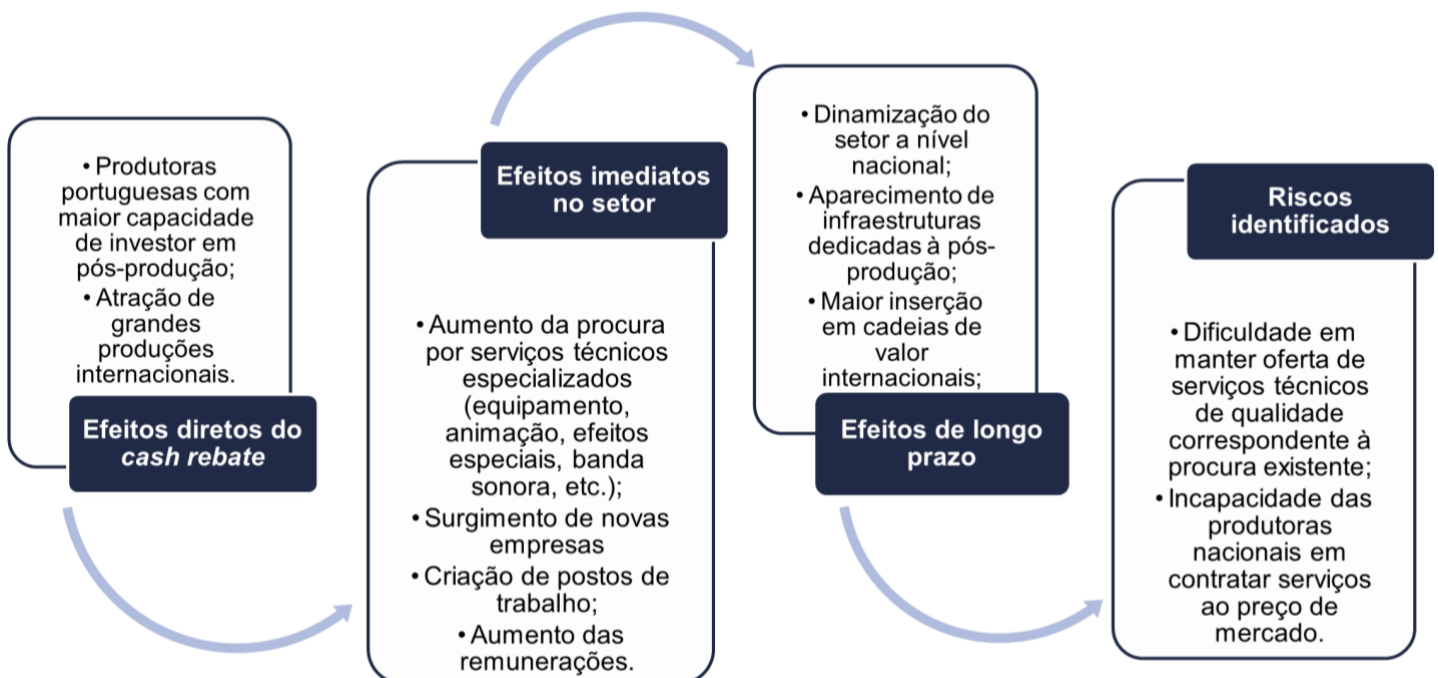
## Q. 5. Que evidências existem do contributo do incentivo para o desenvolvimento da produção cinematográfica e audiovisual?

**Resposta geral:** De uma forma geral, desde 2012 que se tem vindo a assistir a uma dinâmica crescente da taxa média de crescimento anual das empresas de produção e pós-produção em Portugal, sendo que neste último caso o ritmo de crescimento foi mais acentuado no período do *Cash Rebate* (2017-2020) do que no período anterior (2012-2016). Não se pretende estabelecer uma relação causal entre o incentivo *Cash Rebate* e a evolução dos principais indicadores económicos do setor do cinema e audiovisual, mas importa notar que o incentivo acompanha e contribui para uma dinâmica positiva de crescimento revelada pelas estatísticas oficiais.

A informação quantitativa relativa aos projetos apoiados aponta para um recurso, muito significativo, quer a mão-de-obra nacional (ou residente), quer ao recurso a serviços técnicos/especializados em Portugal, sendo essa situação extensível quer aos projetos nacionais, quer às diversas tipologias de projetos internacionais. Os dados de execução dos projetos permitem, ainda, evidenciar um efeito não despidendo em termos de remunerações. Ao nível da circulação / projeção internacional, a informação disponível aponta para que a maioria dos projetos apoiados se direcione ao mercado de grande dimensão (300 milhões ou mais de habitantes), fator que decorre, em parte, do crescimento do número de projetos apoiados na área do setor audiovisual (que, em 2022, representavam já mais de metade dos projetos apoiados pelo *Cash Rebate*), e da presença destas obras em plataformas VoD (*Video on Demand*). A informação obtida através das entrevistas vai no mesmo sentido, apontando para uma tendência de aumento da contratação de recursos humanos, uma valorização dos vencimentos auferidos, assim como para um reforço da aquisição de serviços técnicos a empresas especializadas, nomeadamente pós-produção, fatores entendidos como geradores de um aumento da qualidade das produções e da sua conseqüente valorização no mercado internacional, proporcionando uma maior visibilidade e alcance dos produtores e empresas nacionais à escala global. Observam-se, ainda, efeitos em toda a cadeia de valor, com potencial para tornar o setor mais competitivo internacionalmente.

A Figura 5 procura ilustrar a cadeia de efeitos do incentivo *Cash Rebate* para o desenvolvimento do setor de cinema e audiovisual em Portugal.

**Figura 5** - Cadeia de efeitos (e riscos associados) do incentivo *Cash Rebate* no setor de cinema e audiovisual em Portugal



a. Contratação de recursos humanos/emprego

- Através da análise da grelha de avaliação do valor cultural dos projetos apoiados pelo *Cash Rebate* entre 2018 e 2022, verifica-se que 43 dos 137 (31,4%) projetos apoiados durante esse período<sup>16</sup> obtiveram a pontuação máxima prevista no regulamento do incentivo para a dimensão relativa à **participação de colaboradores criativos e técnicos-chave** (*key persons*) portugueses ou residentes em Portugal ou nacionais ou residentes num Estado-membro da UE ou da EEE (15 pontos, Secção B.1);
- Para a totalidade dos projetos apoiados entre 2018 e 2022, a pontuação média para esta secção foi de 12,38 pontos (num máximo de 15), tendo os projetos apoiados em 2022 obtido uma pontuação média de 12,73 pontos (Tabela 9);
- Destaque para o aumento da pontuação média, nesta secção, registada pelos projetos internacionais apoiados em 2022, em particular, ao nível das coproduções em que a participação nacional é minoritária (valor médio de 14,00 em 2022) [Tabela 9];
- Por tipologia profissional, verifica-se ainda que:
  - o 112 dos 137 projetos apoiados (81,8%) tiveram Realizador português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE;
  - o 131 dos 137 projetos apoiados (95,6%) com Produtor ou Produtor executivo português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE;
  - o 48 dos 137 projetos apoiados (35,0%) com Argumentista, Autor de adaptação, Autor de diálogos, Compositor, Diretor de Fotografia ou Diretor de Animação português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE – sendo esta a tipologia de criativos e técnicos-chave que apresenta a menor participação de nacionais/residentes;
  - o 96 dos 137 projetos apoiados (70,1%) com Diretor de Arte, Diretor de Produção ou Autor das Personagens (Animação) português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE;
  - o 114 dos 137 projetos apoiados (83,2%) com Figurinista, Montador, Maquilhador-chefe, Primeiro Operador de Câmara, Diretor de Som, Chefe de Guarda-Roupa, Primeiro Assistente do Realizador, Chefe de Unidade, Supervisor de Efeitos Especiais, Autor dos fundos (Animação), Lead Modeler (Animação), Diretor de pesquisa ou perito/Consultor principal (Documentário) português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE; e
  - o 112 dos 137 projetos apoiados (81,8%) com pelo menos 1 ator/atriz em papel principal português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE.
- Para além das *Key persons*, no que se refere à **participação de outros membros das equipas artística e técnica** (secção B.2 do regulamento), para 132 dos 137 projetos apoiados pelo *Cash Rebate* entre 2018 e 2022 (96,4%) pelo menos 50% do pessoal dessas equipas (ou um mínimo de 40 pessoas) é português ou residente em Portugal ou nacional ou residente num Estado-membro da UE ou da EEE, obtendo esses projetos a pontuação máxima prevista na grelha cultural para esta dimensão (5 pontos, Secção B.2);
- Destaque, ainda, para o facto de, ao longo de todo o período em análise, os projetos internacionais apresentarem um valor médio elevado para esta secção, tendo mesmo em 2022 igualado o valor da sua pontuação máxima prevista, o que indica que todos os projetos internacionais apoiados neste último ano contrataram, pelo menos, metade do pessoal dessas equipas (ou um mínimo de 40 pessoas) em Portugal (Tabela 10);

<sup>16</sup> A informação disponível relativamente aos indicadores que integram a grelha de avaliação do valor cultural reporta apenas ao período entre 2018 e 2022, não se dispondo de informação para os projetos apresentados em 2017, mas apoiados pelo *Cash Rebate* ao abrigo do regime transitório previsto no Artigo 7º da Portaria n.º 490/2018. Assim, sempre que se apresentam indicadores relativos a essa grelha de avaliação, o universo em análise é de 137 projetos apoiados (por contraponto ao universo de 139 projetos para o período entre 2017 e 2022).

- Analisando, em maior detalhe, a distribuição do total dos projetos apoiados pela “intensidade” da participação de trabalhadores nacionais nas equipas artísticas e técnicas verifica-se, ainda, que apenas num projeto apoiado ao longo de todo o período de vigência do apoio o recurso a mão-de-obra nacional foi inferior a 10% (ou menos de 8 pessoas) [Tabela 11].

**Tabela 9** - Pontuação média da Secção B1 relativa à Participação de colaboradores criativos e técnicos-chave portugueses ou residentes em Portugal, por tipo de produção (pontuação máxima 15)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL        |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|--------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |              |
| 2018         | 14,50             | 9,25                    | 10,67                  | 13,00                  | <b>11,86</b> |
| 2019         | 14,44             | 9,10                    | 9,67                   | 13,00                  | <b>11,76</b> |
| 2020         | 14,55             | 9,25                    | 11,00                  | 13,75                  | <b>12,93</b> |
| 2021         | 14,13             | 8,29                    | 11,92                  | 12,20                  | <b>12,46</b> |
| 2022         | 13,83             | 9,75                    | 14,00                  | 13,67                  | <b>12,73</b> |
| <b>Total</b> | <b>14,26</b>      | <b>9,03</b>             | <b>11,48</b>           | <b>13,00</b>           | <b>12,38</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 10** - Pontuação média da Secção B2 relativa à Participação de outros membros das equipas artística e técnica portuguesas ou residentes em Portugal, por tipo de produção (pontuação máxima 5)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL       |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |             |
| 2018         | 5,00              | 5,00                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>5,00</b> |
| 2019         | 5,00              | 4,90                    | 4,67                   | 4,29                   | <b>4,76</b> |
| 2020         | 5,00              | 4,75                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>4,96</b> |
| 2021         | 5,00              | 5,00                    | 5,00                   | 4,50                   | <b>4,90</b> |
| 2022         | 4,83              | 5,00                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>4,93</b> |
| <b>Total</b> | <b>4,98</b>       | <b>4,93</b>             | <b>4,96</b>            | <b>4,68</b>            | <b>4,90</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 11** - Distribuição dos projetos aprovados por percentagem de participação de outros membros das equipas artística e técnica portuguesas ou residentes em Portugal (Secção B2) e por tipo de produção

| 2018-2022                                  | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|  |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| Pelo menos 50 % ou um mínimo de 40 pessoas | 52                | 27                      | 24                     | 29                     | <b>132</b> |
| De 20 % a 49 % ou um mínimo de 15 pessoas  | 1                 | 2                       | 1                      | -                      | <b>4</b>   |
| De 10 % a 19 % ou um mínimo de 8 pessoas   | -                 | -                       | -                      | -                      | <b>0</b>   |
| Inferior a 10% ou menos de 8 pessoas       | -                 | -                       | -                      | 1                      | <b>1</b>   |
| <b>Total</b>                               | <b>53</b>         | <b>29</b>               | <b>25</b>              | <b>30</b>              | <b>137</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

## b. Contratação de serviços no setor

- No que se refere à utilização de serviços técnicos em Portugal, nomeadamente aluguer de equipamento de câmara, iluminação, som e maquinaria, bem como efeitos especiais, efeitos visuais, gravação de banda sonora, pós-produção áudio e pós-produção (avaliada através da secção C.2 prevista no Regulamento) para 131 dos 137 projetos apoiados pelo *Cash Rebate* entre 2018 e 2022 (95,6%), durante a produção em Portugal, pelo menos 50% destes serviços<sup>17</sup> foram prestados por entidades estabelecidas em Portugal, obtendo esses projetos a pontuação máxima prevista na grelha cultural para esta dimensão (5 pontos, Secção C.2) [Tabela 13];
- Os projetos internacionais apresentam uma pontuação elevada nesta secção, indiciando que essas produções recorrem, de forma significativa, à capacidade técnica instalada em Portugal (Tabela 12);
- Apenas um número muito residual (4) do total dos projetos apoiados contratou menos de 20% dos serviços técnicos necessários à produção em Portugal a empresas nacionais (Tabela 13);

**Tabela 12** - Pontuação média da Secção C2 relativa à Utilização de Serviços Técnicos em Portugal, por tipo de produção (pontuação máxima 5)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL       |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |             |
| 2018         | 5,00              | 5,00                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>5,00</b> |
| 2019         | 5,00              | 4,70                    | 4,67                   | 5,00                   | <b>4,86</b> |
| 2020         | 5,00              | 4,25                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>4,89</b> |
| 2021         | 5,00              | 4,29                    | 5,00                   | 4,50                   | <b>4,81</b> |
| 2022         | 5,00              | 4,00                    | 5,00                   | 5,00                   | <b>4,73</b> |
| <b>Total</b> | <b>5,00</b>       | <b>4,48</b>             | <b>4,96</b>            | <b>4,84</b>            | <b>4,85</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 13** - Distribuição dos projetos aprovados por percentagem de Utilização de Serviços Técnicos em Portugal (Secção C2) e por tipo de produção

| 2018-2022       | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|-----------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|                 |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| Pelo menos 50 % | 53                | 24                      | 24                     | 30                     | <b>131</b> |
| De 20 % a 49 %  | -                 | 1                       | 1                      | -                      | <b>2</b>   |
| De 10 % a 19 %  | -                 | 3                       | -                      | -                      | <b>3</b>   |
| Inferior a 10%  | -                 | 1                       | -                      | -                      | <b>1</b>   |
| <b>Total</b>    | <b>53</b>         | <b>29</b>               | <b>25</b>              | <b>30</b>              | <b>137</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Adicionalmente, e de acordo com a informação obtida através dos orçamentos apresentados pelos projetos que beneficiaram do incentivo *Cash Rebate*, a totalidade dos 139 projetos apoiados entre 2017 e 2022 alocaram mais de 80 milhões de euros a remunerações de pessoal (ou pagamento de honorários a prestadores de serviços) afeto à produção em Portugal (Tabela 14);
- Em termos anuais, o valor das remunerações associadas ao desenvolvimento em Portugal dos projetos apoiados através do *Cash Rebate* atingiu o seu valor mais elevado em 2021, com um montante global superior a 27 milhões de euros, dos quais 13 milhões relativos a projetos nacionais e 14 milhões a projetos internacionais (Tabela 14);

<sup>17</sup> De acordo com o regulamento do incentivo a aferição dos 50% é passível de ser efetuada segundo o custo ou o tempo.

- Os valores médios das despesas com remunerações por projeto apoiado atingiram, por seu turno, os valores mais elevados em 2022, independentemente do tipo de produção: 1,4 milhões de euros por projeto nacional, cerca de 1,6 milhões para as produções executivas internacionais, 567 mil euros para as coproduções minoritárias e cerca de 787 mil euros para as coproduções maioritárias (Tabela 15).

**Tabela 14** - Valor das remunerações (em euros) de pessoal afeto à produção da obra dos projetos apoiados pelo *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017-2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL             |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |                   |
| 2017         | 848 186           | -                       | -                      | 763 781                | <b>1 611 968</b>  |
| 2018         | 2 074 620         | 4 201 842               | 933 918                | 1 216 042              | <b>8 426 422</b>  |
| 2019         | 3 295 443         | 3 325 634               | 563 365                | 3 552 770              | <b>10 737 212</b> |
| 2020         | 7 368 240         | 1 610 840               | 1 215 162              | 3 739 833              | <b>13 934 076</b> |
| 2021         | 13 156 150        | 3 032 708               | 4 697 940              | 6 283 889              | <b>27 170 687</b> |
| 2022         | 8 521 479         | 6 364 672               | 1 134 327              | 2 360 092              | <b>18 380 570</b> |
| <b>Total</b> | <b>34 415 933</b> | <b>18 535 697</b>       | <b>8 544 711</b>       | <b>17 916 408</b>      | <b>80 260 935</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 15** - Valor médio, por projeto apoiado, das remunerações (em euros) de pessoal afeto à produção da obra dos projetos apoiados pelo *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017-2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL            |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |                  |
| 2017         | 848 186           | -                       | -                      | 763 781                | <b>805 984</b>   |
| 2018         | 518 655           | 1 050 461               | 311 306                | 405 347                | <b>601 887</b>   |
| 2019         | 366 160           | 332 563                 | 187 788                | 507 539                | <b>370 249</b>   |
| 2020         | 669 840           | 402 710                 | 243 032                | 467 479                | <b>497 646</b>   |
| 2021         | 572 007           | 433 244                 | 391 495                | 698 210                | <b>532 759</b>   |
| 2022         | 1 420 247         | 1 591 168               | 567 163                | 786 697                | <b>1 225 371</b> |
| <b>Total</b> | <b>637 332</b>    | <b>639 162</b>          | <b>341 788</b>         | <b>577 949</b>         | <b>577 417</b>   |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Do teor das entrevistas realizadas, destaca-se a perceção de que o incentivo trouxe uma maior capacidade financeira às produtoras nacionais, gerando efeitos positivos em toda a cadeia de produção, nomeadamente a contratação de recursos humanos/criação de empregos e o aumento do nível das remunerações praticadas entre os profissionais;
- Todos os entrevistados referem que o incentivo *Cash Rebate* estimulou a procura por serviços técnicos especializados;
- Os entrevistados referiram, ainda, a existência de uma relação entre a captação de grandes produtoras internacionais e a maior procura de recursos humanos no setor, o que gerou um aumento médio das remunerações praticadas. Apesar de uma perceção globalmente positiva dos benefícios para o setor, as produtoras nacionais (nomeadamente de menor dimensão) expressaram algumas preocupações relativamente à tendência de aumento das remunerações praticadas, designadamente:
  - Inexistência, no mercado português, de uma oferta de recursos humanos qualificados para satisfazer o rápido aumento da procura;
  - Criação de fossos salariais entre os trabalhadores contratados pelas grandes produtoras internacionais e os trabalhadores contratados pelas produtoras nacionais;
  - Dificuldade de contratação a preços de mercado, por parte das produções nacionais;



- E, nos momentos de interrupção do incentivo, diminuição na dinâmica das equipas e possibilidade de aumento de situações de desemprego no setor.
- Em paralelo com a contratação de recursos humanos, os entrevistados consideraram ainda que o incentivo *Cash Rebate* viabilizou o aumento no número de contratação de serviços técnicos. Por exemplo, as empresas de produção nacional ficaram com capacidade de contratar serviços de efeitos visuais em Portugal, elevando assim a incorporação nacional no produto final;
- Também a captação das grandes produções internacionais originou uma maior procura de serviços técnicos, tendo sido visível para os entrevistados um aumento no aluguer de equipamentos e maquinaria especializada, apesar de parte dos equipamentos serem trazidos pelas produtoras (em virtude da especificidade da produção ou pela escala do mercado nacional ser ainda diminuta);
- Nota-se, ainda, exemplos em que a presença das produções internacionais em Portugal originou o surgimento de produtoras nacionais de *service*, para a prestação de serviços específicos, nomeadamente empresas de *casting* e pós-produção;
- Observou-se, também, exemplos de contributos para a fixação de investimento especializado em Portugal, com o aparecimento de infraestruturas dedicadas à pós-produção, nomeadamente as relacionadas com o processamento digital, fornecendo novos serviços altamente especializados ao mercado à escala global.

#### c. Efeitos na circulação internacional

- No que se refere à circulação internacional dos projetos apoiados - estreia em salas, difusão televisiva ou lançamento em plataformas de serviços audiovisuais a pedido ou outros serviços de comunicações eletrónicas (avaliada através da secção A2.5 prevista no regulamento), para 63 dos 137 projetos apoiados entre 2018-2022<sup>18</sup> (46%) as produções preveem um mercado potencial de distribuição com população superior a 500 milhões de habitantes, obtendo esses projetos a pontuação máxima prevista na grelha cultural para esta dimensão (8 pontos, Secção A.2.5);
- Para a totalidade dos projetos apoiados entre 2018 e 2022, a pontuação média para esta secção foi de 6,04 pontos (num máximo de 8), tendo os projetos apoiados em 2021 obtido a pontuação média mais elevada (6,24 pontos) [Tabela 16];
- Destaque para o facto de 20 (num total de 53) produções nacionais apoiadas através do *Cash Rebate* terem previsto alcançar um mercado de distribuição com mais de 500 milhões de habitantes (Tabela 17).

**Tabela 16** - Pontuação média da Secção A2.5 relativa à circulação internacional (estreia em salas, difusão televisiva ou lançamento em plataformas de serviços audiovisuais a pedido ou outros serviços de comunicações eletrónicas), por tipo de produção (pontuação máxima 8)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL       |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |             |
| 2018         | 6,50              | 6,00                    | 7,33                   | 4,00                   | <b>6,00</b> |
| 2019         | 5,78              | 6,00                    | 6,67                   | 6,00                   | <b>6,00</b> |
| 2020         | 6,18              | 5,50                    | 6,00                   | 5,25                   | <b>5,79</b> |
| 2021         | 6,17              | 6,57                    | 6,33                   | 6,00                   | <b>6,24</b> |
| 2022         | 6,00              | 8,00                    | 2,00                   | 6,00                   | <b>6,00</b> |
| <b>Total</b> | <b>6,11</b>       | <b>6,34</b>             | <b>6,08</b>            | <b>5,60</b>            | <b>6,04</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

<sup>18</sup> A informação disponível relativamente aos indicadores que integram a grelha de avaliação do valor cultural reporta apenas ao período entre 2018 e 2022, não se dispondo de informação para os projetos apresentados em 2017, mas apoiados pelo *Cash Rebate* ao abrigo do regime transitório previsto no Artigo 7º da Portaria n.º 490/2018. Assim, sempre que se apresentam indicadores relativos a essa grelha de avaliação, o universo em análise é de 137 projetos apoiados (por contraponto ao universo de 139 projetos para o período entre 2017 e 2022).

**Tabela 17** - Distribuição dos projetos aprovados por dimensão do mercado de circulação internacional (Secção A2.5) e por tipo de produção

| 2018-2022  | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|  |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| Num conjunto de mercados nacionais que totalize uma população superior a 500 milhões de habitantes | 20                | 18                      | 14                     | 11                     | <b>63</b>  |
| Num conjunto de mercados nacionais que totalize uma população superior a 300 milhões de habitantes | 16                | 6                       | 4                      | 6                      | <b>32</b>  |
| Num conjunto de mercados nacionais que totalize uma população superior a 100 milhões de habitantes | 17                | 1                       | 4                      | 11                     | <b>33</b>  |
| Num conjunto de mercados nacionais que totalize uma população inferior a 100 milhões de habitantes | -                 | 4                       | 3                      | 2                      | <b>9</b>   |
| <b>Total</b>   | <b>53</b>         | <b>29</b>               | <b>25</b>              | <b>30</b>              | <b>137</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Em termos de efeitos de projeção internacional, foi identificado através das entrevistas realizadas – e confirmado com a análise da Tabela 3 - um aumento de produções em regime de coprodução maioritária (1 em 2017, 3 em 2018, 7 em 2019, 8 em 2020, 9 em 2021 e 3 em 2022), que asseguram assim direitos de exploração comercial. Tal ocorreu por o incentivo *Cash Rebate* permitir que as produtoras portuguesas tivessem capacidade de cobrir uma maior percentagem dos custos de produção;
- Foi notado, em entrevista, que o incentivo *Cash Rebate*, sendo de montante mais elevado e com menores especificidades face a outros apoios do ICA, permitiu um salto qualitativo na produção em geral, permitindo às obras nacionais competir em mercados internacionais (através das plataformas internacionais de *streaming*). A Figura 6 ilustra a contribuição do incentivo para o salto qualitativo da produção cinematográfica e audiovisual;
- Regista-se um aumento visível no setor de animação, que atraiu serviços de animação internacional para Portugal. Foram concluídas duas produções de longa-metragem de animação e estão em produção uma dezena de projetos. De acordo com as entidades entrevistadas estes números nunca foram tão elevados em Portugal;
- Consequentemente, é percecionando pelos intervenientes um aumento do público, tendo, no entanto, sido apontada a dificuldade em conhecer os valores reais de visualizações por inviabilidade das plataformas.

**Figura 6** - Contribuição do incentivo para o salto qualitativo da produção cinematográfica e audiovisual nacional



Fonte: elaboração própria.

#### d. Crescimento do setor audiovisual

- Entre 2017 e 2022 o *Cash Rebate* apoiou a produção de um total de 57 projetos na área do audiovisual (41% do total) [Tabela 18], a que correspondeu um montante de investimento realizado em Portugal, por parte dessas produções, de 70,5 milhões de euros (Tabela 20). A este investimento correspondeu um montante de apoio atribuído através do *Cash Rebate* de 18,2 milhões de euros (Tabela 22);
- Entre 2017 e 2021 o número de projetos na área do audiovisual apoiados pelo incentivo revelou uma tendência global de crescimento (Tabelas 18 e 19);
- O ano de 2021 foi o ano em que foram apoiadas mais produções na área do audiovisual através do *Cash Rebate* (26 projetos) [Tabela 18], tendo associado o maior valor de investimento a realizar em Portugal por essas produções (30 milhões de euros) [Tabela 20];
- Em 2022 foram apoiadas 8 produções audiovisuais através do *Cash Rebate* (Tabela 18), tendo o montante médio de investimento a realizar em Portugal por parte dessas produções atingido o valor mais elevado da série (valor médio por projeto de 1,45 milhões de euros);
- O peso das produções audiovisuais apoiadas através do *Cash Rebate* são particularmente significativas ao nível da produção nacional, representando mais de 60% dos projetos apoiados (investimento e montante de apoio) para esta tipologia de produção. Para as produções internacionais, o peso das produções audiovisuais apoiadas situa-se abaixo dos 30% (tanto em termos de número de projetos, como de montantes de investimento e de apoio concedido) [Tabelas 19, 21 e 23];

**Tabela 18** - Total de projetos na área do audiovisual apoiados através do *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL     |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |           |
| 2017         | -                 | -                       | -                      | -                      | <b>0</b>  |
| 2018         | 2                 | 1                       | -                      | -                      | <b>3</b>  |
| 2019         | 3                 | 3                       | 1                      | -                      | <b>7</b>  |
| 2020         | 8                 | 1                       | 4                      | -                      | <b>13</b> |
| 2021         | 16                | 3                       | 2                      | 5                      | <b>26</b> |
| 2022         | 5                 | 1                       | 1                      | 1                      | <b>8</b>  |
| <b>Total</b> | <b>34</b>         | <b>9</b>                | <b>8</b>               | <b>6</b>               | <b>57</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 19** - Percentagem relativa a projetos da área do audiovisual, do total de projetos apoiados pelo *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| 2017         | 0%                | 0%                      | 0%                     | 0%                     | <b>0%</b>  |
| 2018         | 50%               | 25%                     | 0%                     | 0%                     | <b>21%</b> |
| 2019         | 33%               | 30%                     | 14%                    | 0%                     | <b>24%</b> |
| 2020         | 73%               | 25%                     | 50%                    | 0%                     | <b>46%</b> |
| 2021         | 70%               | 43%                     | 22%                    | 42%                    | <b>51%</b> |
| 2022         | 83%               | 25%                     | 33%                    | 50%                    | <b>53%</b> |
| <b>Total</b> | <b>63%</b>        | <b>31%</b>              | <b>26%</b>             | <b>24%</b>             | <b>41%</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 20** - Montante de investimento (em euros) em Portugal dos projetos apoiados na área do audiovisual através do *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL             |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |                   |
| 2017         | -                 | -                       | -                      | -                      | <b>0</b>          |
| 2018         | 2 307 143         | 1 148 311               | -                      | -                      | <b>3 455 454</b>  |
| 2019         | 3 138 745         | 2 675 659               | 1 694 256              | -                      | <b>7 508 661</b>  |
| 2020         | 13 350 261        | 561 177                 | 4 031 145              | -                      | <b>17 942 583</b> |
| 2021         | 16 025 913        | 3 922 192               | 3 429 000              | 6 656 256              | <b>30 033 360</b> |
| 2022         | 5 589 252         | 3 475 609               | 985 625                | 1 525 214              | <b>11 575 700</b> |
| <b>Total</b> | <b>40 411 314</b> | <b>11 782 948</b>       | <b>10 140 026</b>      | <b>8 181 470</b>       | <b>70 515 758</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 21** - Percentagem relativa a projetos da área do audiovisual, do total de investimento feito por projetos apoiados pelo *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| 2017         | 0%                | 0%                      | 0%                     | 0%                     | 0%         |
| 2018         | 55%               | 9%                      | 0%                     | 0%                     | 15%        |
| 2019         | 36%               | 25%                     | 20%                    | 0%                     | 26%        |
| 2020         | 79%               | 12%                     | 52%                    | 0%                     | 55%        |
| 2021         | 71%               | 39%                     | 31%                    | 67%                    | 56%        |
| 2022         | 49%               | 17%                     | 24%                    | 65%                    | 31%        |
| <b>Total</b> | <b>62%</b>        | <b>20%</b>              | <b>29%</b>             | <b>43%</b>             | <b>40%</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 22** - Montante de incentivo (em euros) atribuído aos projetos apoiados na área do audiovisual, através do *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL             |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |                   |
| 2017         | -                 | -                       | -                      | -                      | 0                 |
| 2018         | 654 844           | -                       | -                      | 305 801                | 960 645           |
| 2019         | 868 060           | 498 887                 | -                      | 799 207                | 2 166 154         |
| 2020         | 3 048 821         | 1 063 605               | -                      | 168 353                | 4 280 779         |
| 2021         | 4 128 174         | 898 560                 | 1 623 814              | 1 176 658              | 7 827 206         |
| 2022         | 1 268 601         | 280 688                 | 411 429                | 1 042 683              | 3 003 400         |
| <b>Total</b> | <b>9 968 500</b>  | <b>2 741 739</b>        | <b>2 035 242</b>       | <b>3 492 701</b>       | <b>18 238 183</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 23** - Percentagem do incentivo atribuído aos projetos apoiados na área do audiovisual, através do *Cash Rebate*, por tipo de produção (2017 a 2022)

| Ano          | Produção Nacional | Projetos Internacionais |                        |                        | TOTAL      |
|--------------|-------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|------------|
|              |                   | Produção Executiva      | Coprodução Minoritária | Coprodução Maioritária |            |
| 2017         | 0%                | 0%                      | 0%                     | 0%                     | 0%         |
| 2018         | 64%               | 0%                      | 0%                     | 8%                     | 15%        |
| 2019         | 38%               | 23%                     | 0%                     | 27%                    | 27%        |
| 2020         | 78%               | 69%                     | 0%                     | 13%                    | 56%        |
| 2021         | 72%               | 30%                     | 63%                    | 41%                    | 55%        |
| 2022         | 44%               | 24%                     | 63%                    | 17%                    | 28%        |
| <b>Total</b> | <b>62%</b>        | <b>30%</b>              | <b>39%</b>             | <b>21%</b>             | <b>39%</b> |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Por fim, apesar de não ser possível estabelecer uma relação causal entre o incentivo *Cash Rebate* e a evolução dos principais indicadores económicos associados ao setor do cinema e audiovisual, importa destacar algumas dinâmicas que marcaram o setor durante o período de implementação do incentivo, nomeadamente, recorrendo-se à informação do Instituto Nacional de Estatística (INE) tendo por fonte o Sistema de Contas Integradas das Empresas<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Dados mais recentes disponíveis relativos a 2020. Para este exercício, consideram-se as seguintes atividades enquadradas na Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE, Rev.3): Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão (CAE 5911) – por simplificação, doravante designado por subsector de produção – e Atividades técnicas de pós-produção para filmes, vídeos e programas de televisão (CAE 5912) – doravante designado por subsector de pós-produção.

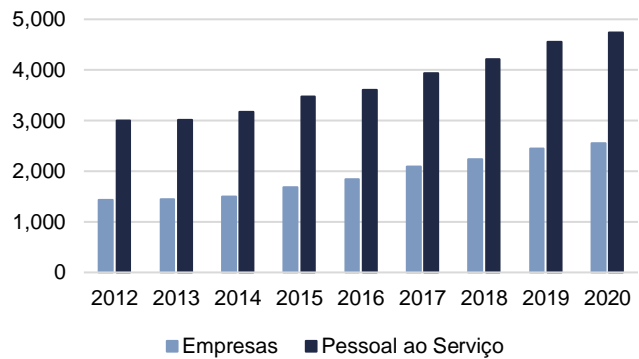
## Breve enquadramento geral sobre a evolução do setor do cinema e do audiovisual

Em 2020 existiam 2 548 empresas de produção (face a 1 847 em 2016) e 437 empresas de pós-produção (face a 286 em 2016). Considerando o “período do incentivo” (entre 2017 e 2020), a informação do INE aponta para um crescimento de ambos os subsetores (produção e pós-produção) bastante acima da média nacional: o número de empresas de produção registou uma taxa média de crescimento anual (tmca) de 6,8% e as empresas de pós-produção uma tmca de 10,3%. Este ritmo de crescimento médio anual compara com 1,5% para o total das empresas não financeiras em Portugal, em igual período (Tabela 24).

Essa tendência já se observava no período anterior à implementação do incentivo (2012-2016) no subsetor da produção (tmca de 6,7% entre 2012-2016 e de 6,8% entre 2017-2020), porém, no caso do subsetor da pós-produção registou um maior incremento no período do incentivo (tmca de 7,3% entre 2012-2016 face a tmca de 10,3% entre 2017 e 2020). Também neste período anterior à implementação do incentivo, as dinâmicas de crescimento de ambos os subsetores foram significativamente mais fortes do que a registada para o total das empresas em Portugal (com um crescimento médio anual inferior a 3%).

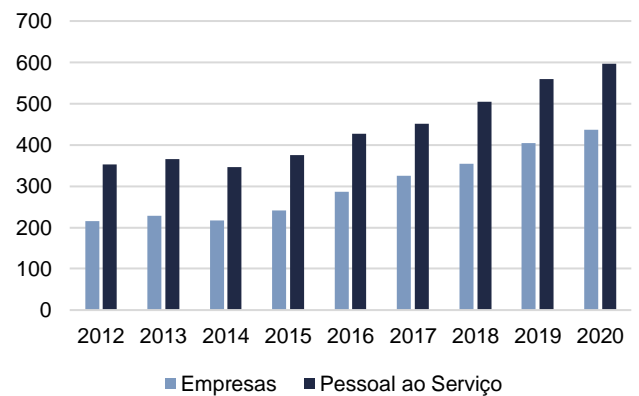
Em termos de pessoal ao serviço, em 2020, as empresas de produção contavam com 4 734 pessoas ao serviço (face a 3 607 em 2016) [Figura 7] e as empresas de pós-produção com 596 pessoas (427 em 2016) [Figura 8]. Ambos os subsetores apresentam um número médio de pessoas por empresa inferior a 2, o que decorre da sua pequena/micro dimensão. Entre 2017-2020, as taxas de crescimento médio anual foram de 6,3% para as empresas de produção e de 9,7% para as empresas de pós-produção (face a 2,1% para o total da economia) [Tabela 24]. A este nível destaca-se um incremento significativo dos ritmos de crescimento nos períodos antes e após a implementação da medida, em ambos os subsetores, sendo que, entre 2012-2016, o pessoal ao serviço nas empresas de produção e nas empresas de pós-produção registava taxas de crescimento médio anual semelhantes, ambas inferiores a 5% (4,7% e 4,9%, respetivamente) e significativamente acima do registado para o total da economia (2,1%) [Tabela 24].

**Figura 7 - N.º de empresas e pessoal ao serviço: Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão**



Fonte: grupo de trabalho, a partir de informação do INE, SCIE.

**Figura 8 - N.º de empresas e pessoal ao serviço: Atividades técnicas de pós-produção para filmes, vídeos e programas de televisão**

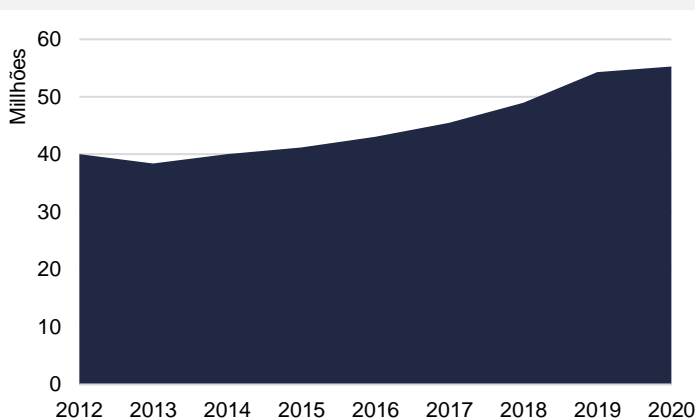


Fonte: grupo de trabalho, a partir de informação do INE, SCIE.

Em termos de pessoal ao serviço remunerado, em 2020, as empresas de produção contavam com 3 229 pessoas (face a 2 564 em 2016) e as empresas de pós-produção com 259 pessoas (203 em 2016). Em 2020, o valor médio das remunerações mensais (12 meses) era de 1 427 euros no subsetor da produção e de 1424 euros no subsetor da pós-produção (compara com 1 244 euros para o total da economia, sendo as remunerações praticadas nos subsetores em análise cerca de 15% superiores à média global).

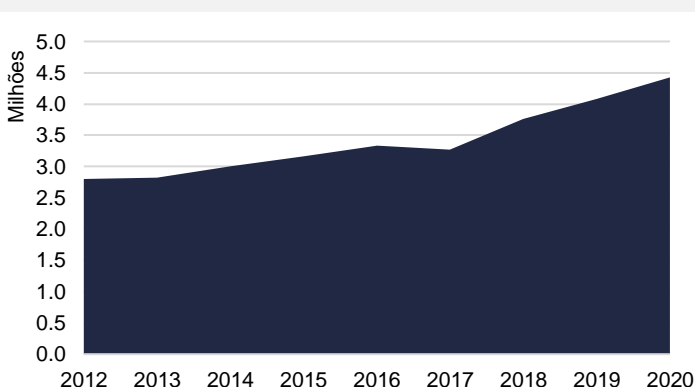
Entre 2017-2020, os gastos com remunerações registaram uma taxa média de crescimento anual (de 6,7% nas empresas de produção e de 10,6% nas empresas de pós-produção), muito acima das taxas registadas no período anterior à implementação do incentivo (1,8% e 4,5% nas empresas de produção e pós-produção, entre 2012-2016) [Tabela 24]. No entanto, este aumento deve ser interpretado com cautela, uma vez que está em linha com o crescimento médio do pessoal remunerado. Eventuais aumentos nos rendimentos médios nestes subsetores, identificados através das entrevistas, poderão não estar refletidos nestes dados devido ao peso que as prestações de serviços terão no setor.

**Figura 9 – Gastos com remunerações: Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão**



Fonte: grupo de trabalho, a partir de informação do INE, SCIE

**Figura 10 – Gastos com remunerações: Atividades técnicas de pós-produção para filmes, vídeos e programas de televisão**



Fonte: grupo de trabalho, a partir de informação do INE, SCIE

**Tabela 24 - Evolução dos principais indicadores económicos associados aos subsectores de produção e pós-produção, em comparação com o total da economia (empresas não financeiras)**

| tmca  | Empresas | Pessoal ao serviço | Pessoal ao serviço remunerado | Gastos com o Pessoal - Remunerações |
|---|----------|--------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão</b>                        |          |                    |                               |                                     |
| 2017/2020   | 6,8%     | 6,3%               | 6,2%                          | 6,7%                                |
| 2012/2016   | 6,7%     | 4,7%               | 4,0%                          | 1,8%                                |
| <b>Atividades técnicas de pós-produção para filmes, vídeos e programas de televisão</b> |          |                    |                               |                                     |
| 2017/2020   | 10,3%    | 9,7%               | 10,7%                         | 10,6%                               |
| 2012/2016   | 7,3%     | 4,9%               | 2,2%                          | 4,5%                                |
| <b>Total das empresas não financeiras em Portugal</b>                                   |          |                    |                               |                                     |
| 2017/2020   | 1,5%     | 2,1%               | 2,3%                          | 5,1%                                |
| 2012/2016   | 2,9%     | 2,1%               | 1,7%                          | 2,4%                                |

Fonte: grupo de trabalho a partir de informação do INE, SCIE.



## Q.6. Em que medida os apoios estão a produzir efeitos indiretos na dinamização do setor do turismo?

**Resposta geral:** O incentivo *Cash Rebate* contribuiu de forma indireta para a dinamização do setor do turismo, nomeadamente através da contratação de serviços às empresas do setor. As despesas com este tipo de serviços representaram, em média, cerca de 14% do total dos orçamentos das produções apoiadas, sendo particularmente relevantes no caso das “Produções Executivas” e “Coproduções Minoritárias”. Por sua vez, de acordo com as evidências qualitativas obtidas, os impactos parecem ser mais preponderantes nos territórios distantes dos grandes centros urbanos, ou de baixa densidade. Para além dos efeitos indiretos resultantes da contratação de serviços, o incentivo *cash rebate* poderá contribuir para a dinamização do setor do turismo através da promoção de Portugal como destino turístico. Na base de dados disponibilizada relativa às candidaturas, apenas 31 candidaturas com filmagens em Portugal identificaram os mercados de distribuição expectáveis. Dessas, 51,6% consideram mercados de distribuição alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027 (Tabela 25).

**Tabela 25 –** Produções com mercados de distribuição alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027 (análise feita a partir das candidaturas das produções)

| Estrutura de produção  | Com filmagens em Portugal | Com filmagens em Portugal & informação relativa aos mercados de distribuição | Produções que identificam mercados de distribuição alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027 | Percentagem (%) de produções com distribuição alinhada com Estratégia para o Turismo 2027              |  |
|------------------------|---------------------------|--|---|--|--|
|                        |                           |  |   | Relativamente a produções com filmagens em Portugal & informação relativa aos mercados de distribuição | Relativamente ao total de produções apoiadas pelo <i>Cash Rebate</i> |
| Produção Nacional      | 53                        | 12   | 2   | 16,67%   | 1,44%  |
| Coprodução Maioritária | 28                        | 5  | 1   | 20,00%   | 0,72%  |
| Coprodução Minoritária | 18                        | 4  | 3   | 75,00%   | 2,16%  |
| Produção Executiva     | 22                        | 10   | 10  | 100,00%  | 7,19%  |
| <b>Total</b>           | <b>121</b>                | <b>31</b>  | <b>16</b>   | <b>51,61%</b>  | <b>11,51%</b>  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- O incentivo *Cash Rebate* estimula o investimento do setor do audiovisual e do cinema através do reembolso das despesas de produção efetuadas em território nacional. Para além dos resultados diretos experimentados no setor (objeto de análise nas secções anteriores), a propagação de efeitos para o resto da economia materializa-se, entre outros, a partir de dois mecanismos distintos. Por um lado, através do aumento da despesa na aquisição de bens e serviços aos restantes setores de atividade (efeito imediato a montante) e por outro, através da promoção internacional do país, em função, nomeadamente, da captação de filmagens internacionais para Portugal (efeito mediato a jusante);
- Em ambos os casos, o “setor do Turismo” aparece na primeira linha dos potenciais beneficiários destes efeitos multiplicadores, sejam eles concretizados através do conjunto de despesas efetuadas pelas produções objeto do incentivo, no referido setor, seja pelo potencial impacto decorrente da promoção de Portugal como destino turístico;
- Do ponto de vista da medição dos efeitos indiretos na dinamização do setor do turismo, os elementos quantitativos disponíveis estão particularmente vocacionados para a quantificação das despesas efetuadas pelas produções apoiadas no setor (para efeitos da presente secção do relatório, entende-se



como “setor do Turismo” o conjunto de atividades económicas prestadoras de serviços de viagens, estadias e transportes<sup>20</sup>;

- A Tabela 26 sistematiza as despesas anuais orçamentadas pelas produções (candidaturas apoiadas) apoiadas no âmbito do incentivo *cash rebate* no “setor do Turismo”. Durante o período de vigência do incentivo, o total de despesas orçamentadas em turismo atingiu os 27 milhões de euros. Por sua vez, o valor médio (por candidatura apoiada) das despesas no setor, situou-se nos 191 mil euros. Em 2022, o valor médio orçamentado para estas despesas atingiu o valor máximo da série chegando aos 426 mil euros;

**Tabela 26 - Despesas orçamentadas em turismo por ano (em euros)**

| Ano          | Total Turismo     | N.º de Candidaturas aprovadas <sup>21</sup> | Valor médio por candidatura |
|--------------|-------------------|---|-----------------------------|
| 2017         | 187 289           | 3   | 62 429                      |
| 2018         | 3 458 560         | 14  | 247 040                     |
| 2019         | 4 604 523         | 29  | 158 776                     |
| 2020         | 4 826 893         | 28  | 172 389                     |
| 2021         | 7 581 014         | 52  | 145 788                     |
| 2022         | 6 394 053         | 15  | 426 270                     |
| <b>Total</b> | <b>27 052 335</b> | <b>141</b>                                  | <b>191 860</b>              |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- O valor médio das despesas orçamentadas em turismo é consideravelmente maior para as “Produções Executivas”. Em média, estas estruturas de produção orçamentam mais do dobro do montante afeto aos serviços de turismo, quando comparado, por exemplo, com “Produções Nacionais” (Tabela 27);

**Tabela 27 - Despesas orçamentadas em turismo por estrutura de produção (em euros)**

| Estrutura de Produção  | Total Turismo     | N.º de candidaturas | Valor médio por candidatura |
|------------------------|-------------------|---------------------|-----------------------------|
| Produção Nacional      | 6 950 077         | 55                  | 126 365                     |
| Coprodução Maioritária | 4 136 021         | 32                  | 129 250                     |
| Coprodução Minoritária | 3 557 162         | 25                  | 142 286                     |
| Produção Executiva     | 12 409 074        | 29                  | 427 899                     |
| <b>Total</b>           | <b>27 052 335</b> | <b>141</b>          | <b>191 860</b>              |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- O valor médio das despesas orçamentadas em turismo em percentagem do total do orçamento é significativamente maior nas estruturas de produção que compreendam a realização de filmagens em território nacional, sendo que, dentre estas, são, de novo, as “Produções Executivas” que alocam um maior montante à rubrica orçamental supracitada (Tabelas 28 e 29);

<sup>20</sup> Trata-se da única tipologia de despesa cujo IVA não é dedutível. O IVA é dedutível na restante despesa associada à produção cinematográfica.

<sup>21</sup> Na resposta à Questão 6 consideram-se o universo de 141 candidaturas aprovadas (correspondentes a 139 produções). Ver nota de rodapé nº 3 (página 10).

**Tabela 28 - Gastos orçamentados em turismo por estrutura de produção; Animação e Pós-Produção**

| Estrutura de Produção  | Total Turismo (EUR) | Total (EUR)       | N.º de candidaturas | Valor médio por candidatura – Turismo (EUR) | Valor médio por candidatura – Total (EUR) | Média das despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento (EUR) |
|------------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---|---|---|
| Produção Executiva     | 109 190             | 4 032 062         | 6                   | 18 198                                      | 672 010                                   | 2,7%  |
| Produção Nacional      | 52 500              | 5 797 472         | 1                   | 52 500                                      | 5 797 472                                 | 0,9%  |
| Coprodução Maioritária | 127 420             | 4 690 414         | 5                   | 25 484                                      | 938 082                                   | 2,7%  |
| Coprodução Minoritária | 88 903              | 2 192 337         | 6                   | 14 817                                      | 365 389                                   | 4,1%  |
| <b>Total</b>           | <b>378 013</b>      | <b>16 712 286</b> | <b>18</b>           | <b>21 000</b>                               | <b>928 460</b>                            | <b>2,3%</b>   |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

**Tabela 29 - Gastos orçamentados em turismo por estrutura de produção; Produções com rodagem**

| Estrutura de Produção  | Total Turismo (EUR) | Total (EUR)        | N.º de candidaturas | Valor médio por candidatura – Turismo (EUR) | Valor médio por candidatura – Total (EUR) | Média das despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento (EUR) |
|------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---|---|---|
| Produção Executiva     | 12 299 883          | 53 826 307         | 23                  | 534 777                                     | 2 340 274                                 | 22,9%   |
| Produção Nacional      | 6 897 577           | 60 802 792         | 54                  | 127 732                                     | 1 125 977                                 | 11,3%   |
| Coprodução Maioritária | 4 008 601           | 31 048 300         | 27                  | 148 466                                     | 1 149 937                                 | 12,9%   |
| Coprodução Minoritária | 3 468 259           | 15 896 985         | 19                  | 182 539                                     | 836 683                                   | 21,8%   |
| <b>Total</b>           | <b>26 674 321</b>   | <b>161 574 385</b> | <b>123</b>          | <b>216 864</b>                              | <b>1 313 612</b>                          | <b>16,5%</b>  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- No período de vigência do incentivo *Cash Rebate*, as despesas em turismo representaram, em média, 14,04% do total do orçamento, 26,50% do orçamento de bens e serviços e 57,68% do total do incentivo, conforme indicado na Tabela 30;

**Tabela 30 - Peso das despesas orçamentadas em turismo - por ano**

| Ano                     | Despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento | Despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento de bens e serviços | Despesas orçamentadas em turismo em % incentivo |
|-------------------------|---|--|---|
| 2017                    | 6,62%   | 15,40%   | 56,65%  |
| 2018                    | 15,73%  | 27,61%   | 55,56%  |
| 2019                    | 16,43%  | 28,44%   | 57,93%  |
| 2020                    | 14,68%  | 26,74%   | 62,90%  |
| 2021                    | 13,83%  | 27,79%   | 53,32%  |
| 2022                    | 16,93%  | 33,00%   | 59,68%  |
| <b>Média do Período</b> | <b>14,04%</b>   | <b>26,50%</b>  | <b>57,68%</b>                                   |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Durante o período de vigência do incentivo *cash rebate*, as despesas em turismo representaram 21,45% do total dos orçamentos das “Produções Executivas” e 19,66% do total dos orçamentos das “Coproduções Minoritárias”. Este valor contrasta com os 10,44% verificados nas “Produções Nacionais” (Tabela 31). Uma possível explicação relativamente a esta diferença pode relacionar-se com as especificidades (maior presença de pessoal não residente em Portugal) das “Produções Executivas” e “Coproduções Minoritárias”, com maior necessidade de alojamento das equipas estrangeiras;

**Tabela 31** - Peso das despesas orçamentadas em turismo - por estrutura de produção

| Estrutura de Produção         | Despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento | Despesas orçamentadas em turismo em % do total do orçamento de bens e serviços | Despesas orçamentadas em turismo em % incentivo |
|-------------------------------|---|--|---|
| <b>Produção Nacional</b>      | 10,44%  | 22,98%   | 42,46%  |
| <b>Coprodução Maioritária</b> | 11,57%  | 24,54%   | 45,53%  |
| <b>Coprodução Minoritária</b> | 19,66%  | 37,47%   | 67,73%  |
| <b>Produção Executiva</b>     | 21,45%  | 32,61%   | 73,90%  |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- De entre as candidaturas com filmagens em território nacional, cerca de 67,5% realizaram as rodagens integralmente, ou em parte, na Área Metropolitana de Lisboa (AML) [Tabela 32]. Deste modo, considerando o dinamismo económico e a dimensão das atividades turísticas na região, não foi possível às produtoras perceberem qual o impacto da sua intervenção no território;

**Tabela 32** - Produções com rodagens - área geográfica (AML), por número de candidaturas

| Estrutura de Produção         | AML (parcialmente) | AML (integralmente) | AML       | % do n.º de candidaturas com rodagens na AML no total do n.º de candidaturas com rodagens |
|-------------------------------|--------------------|---------------------|-----------|---|
| <b>Produção Executiva</b>     | 3                  | 10                  | 13        | 56,52%  |
| <b>Produção Nacional</b>      | 8                  | 34                  | 42        | 77,78%  |
| <b>Coprodução Maioritária</b> | 3                  | 13                  | 16        | 84,21%  |
| <b>Coprodução Minoritária</b> | 2                  | 10                  | 12        | 9,76%   |
| <b>Total</b>                  | <b>16</b>          | <b>67</b>           | <b>83</b> | <b>67,48%</b>   |

Fonte: grupo de trabalho com base nos dados disponibilizados pelo ICA

- Nos territórios distantes dos grandes centros urbanos, ou de baixa densidade, o impacto das produções na atividade económica da região foi mais perceptível. Tanto as produtoras, como os agentes com obrigações institucionais nessas áreas geográficas, afirmaram que os efeitos reproduzidos no setor do turismo foram positivos, em grande medida devido às necessidades de pernoita e de alimentação da equipa em unidades de alojamento e de restauração na região.

## 6. Conclusões e recomendações

### Relevância e funcionamento do *Cash Rebate*

- Existe 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. Considera-se que o incentivo ocupa um espaço complementar de outros apoios nacionais ao setor e vai ao encontro da tendência internacional de estimular a atração de investimento estrangeiro;
- Os incentivos do tipo *Cash Rebate* são crescentemente adotados por muitos países europeus. Nesse sentido, o *Cash Rebate* concorre com incentivos à produção cinematográfica e audiovisual noutros países pela atração de produções internacionais e, do ponto de vista da sua configuração, acompanha a tendência internacional, na medida em que entre 28 países analisados, 61% opta por mecanismos similares;
- A comparação internacional dos montantes anuais globais dos incentivos *Cash Rebate* revela realidades muito variadas e em valor superior ao incentivo nacional. Sendo difícil conseguir uma diferenciação positiva pela taxa de despesas cobertas pelo apoio, conclui-se haver vantagem em equacionar uma maior flexibilidade do instrumento (nomeadamente em relação à combinação de diferentes formas de apoio) e apostar no reforço de outros vetores de valor acrescentado (como a celeridade dos trâmites processuais, a simplificação do processo administrativo, apoio e acompanhamento às produtoras para o cumprimento dos requisitos administrativos associados às gravações), para o que será fundamental a aposta na melhoria das condições de suporte à gestão do incentivo;
- No passado, a experiência de incentivo por mecanismos de dedução fiscal dirigidos a pequenas produtoras revelou-se pouco eficaz. Contudo, os agentes que interagem diretamente com as grandes produtoras internacionais consideram que esse perfil de entidades pode estar recetivo a incentivos de natureza fiscal (na medida em que o adiantamento não é tão valorizado como para as pequenas produtoras), razão pela qual se conclui haver vantagem em equacionar um mecanismo misto de apoio. Esta opção permitiria “deixar de fora” do *Cash Rebate* as grandes produtoras que podem acelerar o esgotamento da verba;
- As características do incentivo *Cash Rebate* (em particular, tratar-se de um apoio a fundo perdido, o tipo de despesas elegíveis e o sistema de reembolso) e o trâmite processual associado (em particular, a facilidade administrativa do processo de candidatura, bem como a abertura e clareza da informação prestada pelas entidades gestoras) são globalmente bem apreciados. Com efeito, de uma forma geral, os mecanismos de gestão favorecem o cumprimento dos objetivos do incentivo, sobretudo porque se revelam simples e pouco pesados administrativamente e é fácil aceder à informação sobre os apoios, bem como obter resposta atempada aos pedidos de esclarecimento;
- A divulgação internacional e nacional do incentivo é também sinalizada como um ponto forte e revela a importância da atuação da *Portugal Film Commission*, globalmente valorizada pelos agentes auscultados;
- O aspeto mais crítico prende-se com o não cumprimento dos prazos de aprovação das candidaturas, muito acima dos 20 dias úteis previstos no Regulamento, o qual pode condicionar negativamente a reputação e atratividade do apoio junto dos destinatários. A justificação destes atrasos prende-se principalmente com a necessidade de assegurar a articulação entre o ICA e o Turismo de Portugal na decisão conjunta dos apoios a atribuir, tendo sido agravada pelas condicionantes resultantes da pandemia COVID-19 e pela ocorrência de momentos de picos de candidaturas;

- Conclui-se, também, que os critérios de apreciação das candidaturas merecem ser objeto de reflexão e eventual reformulação. Assim, apesar de a avaliação não visar diretamente a produção de orientações para a reformulação dos critérios de seleção de candidaturas<sup>22</sup>, o presente exercício de avaliação revela que os critérios atuais de seleção de candidaturas:
  - (i) Não favorecem uma seleção mais criteriosa dos projetos que “demonstrem um maior impacto na projeção internacional do destino Portugal” (como definido nos nº 7 e 8 do artigo 8º do anexo I da Portaria nº 490/2018);
  - (ii) Dificultam uma diferenciação clara da valorização de projetos de alto valor cultural *versus* projetos com capacidade de impactar economicamente o setor do cinema e audiovisual e os territórios em que ocorrem as gravações; e
  - (iii) Não são suficientemente diferenciadores, na medida em que, para um conjunto de critérios, a quase totalidade das candidaturas obtém a pontuação máxima (e.g., critério que determina a contratação de um número mínimo de profissionais portugueses, bem como o critério associado à contratação de serviços técnicos nacionais).

### Recomenda-se...

- Reconsiderar a manutenção do sistema de *first-come, first served*. Este sistema mereceu diversas críticas por parte das diferentes partes interessadas, por não contribuir para uma seleção criteriosa das candidaturas.
- Diferenciar os apoios existentes em função de diferentes perfis de produções consideradas prioritárias. Considerar sistema misto.
  - No que respeita ao objetivo de captar filmagens internacionais para Portugal que contribuam para promover internacionalmente a imagem do país, considerar a criação de um incentivo de natureza fiscal aplicável a projetos internacionais de maior valor. Este mecanismo foi referido pela PFC como instrumento preferível para a atração de grandes produções internacionais.
  - Um incentivo de natureza fiscal poderá coexistir com um incentivo do tipo *cash rebate*, importante para apoiar produções de cariz nacional, com potencial internacional.
- Sem prejuízo de existir, junto das partes interessadas, uma imagem positiva acerca do processo de candidatura ao incentivo *Cash Rebate*, propõe-se a criação de uma plataforma eletrónica de candidaturas. Para além de evitar a intervenção excessivamente manual, com ganhos ao nível da eficiência, tornaria o sistema mais facilmente monitorizável e auditável pelos agentes internos (ICA e TdP) e externos (por exemplo, partes interessadas e avaliadores).
- Equacionar a introdução de mecanismos de monitorização e avaliação dos resultados dos apoios. A título de exemplo:
  - i. Definir métricas e fontes de verificação para aferir efeitos desejados do incentivo<sup>23</sup> (na lógica de *key performance indicators*, como por exemplo: número de postos de trabalho especializados/contratos assinados com residentes em Portugal, montante reinvestido em Portugal, seja em tecnologia ou em equipamento, acolhimento de estágios profissionais, etc.);
  - ii. De forma a possibilitar o ponto anterior, prever a entrega de um plano de filmagens detalhado, que permitisse aferir em que localidades e durante quanto tempo decorreram as rodagens (total de dias de rodagem, por local), de forma a facilitar o processo de avaliação dos efeitos do incentivo, por exemplo, nos territórios de baixa densidade.

<sup>22</sup> Em reunião com a Portugal *Film Commission*, a 30/09/2022, o grupo de trabalho tomou conhecimento de que estava em curso um estudo de suporte à revisão dos critérios de apreciação das candidaturas ao incentivo *Cash Rebate*, coordenado por aquela entidade.

- Ponderar a criação de uma equipa multissetorial (à semelhança da constituída para a elaboração da presente avaliação) para efeitos de monitorização e/ou avaliação *on going* dos impactos esperados da medida. Ponderar o envolvimento dessa equipa multissetorial na fase preparatória de revisão do regulamento (reformulação dos critérios de seleção de candidaturas), para efeitos de melhor definição das necessidades de informação que devem ser acauteladas antes do relançamento da medida.
- Na mesma lógica, para suprir a ausência ou indisponibilidade de dados, poderá ser considerada a hipótese de obter informação através de inquéritos a conduzir às diversas partes interessadas, incluindo os diversos agentes do setor do turismo (programadores turísticos).
- Assegurar a previsibilidade dos apoios existentes, de forma a evitar situações inesperadas (como a suspensão das candidaturas em 2022) que possam afetar a reputação de Portugal como destino atrativo para produções internacionais.
- Assegurar que os critérios de seleção, bem como o seu respetivo peso, permitem uma melhor diferenciação entre candidaturas, em linha com prioridades estabelecidas previamente.
- Evitar a existência de “duplos critérios” de aferição dos projetos: no caso do pessoal técnico a grelha cultural prevê que a avaliação do critério (secção B2) possa ser feita quer em termos de número mínimo de pessoas ou de percentagem e, no caso de prestação de serviços, a avaliação (secção C2) pode ser feita em termos de custo ou tempo. Em caso de manutenção destes duplos critérios, os registos administrativos poderiam especificar qual a unidade de medida aplicada em cada uma destas secções e, no caso específico do emprego técnico, a informação específica sobre o número de pessoas envolvidas poderia ser requerida ao beneficiário do apoio.

## Crescimento das empresas de produção nacionais

- O incentivo cumpriu o objetivo de atrair produtoras internacionais (61% dos projetos apoiados entre 2017 e 2022, que totalizaram 113 milhões de euros de investimento), evidenciado pelo aumento gradual do número e montantes globais de investimento.
- Os dados estatísticos de contexto (com origem no INE) indicam que, entre 2017-2020, se observou um crescimento do setor da produção e pós-produção bastante acima da média nacional, bem como taxas de crescimento médio do emprego de 6,3% para as empresas de produção e de 9,7% para as empresas de pós-produção (face a 2,1% para o total da economia). A generalidade das entrevistas refere também um aumento do valor médio das remunerações por trabalhador, apesar de os dados disponíveis não permitirem validar essa perceção (possivelmente, devido ao peso no setor da contratação de prestadores de serviços, que não está refletida nas estatísticas relativas à evolução dos gastos em salários).
- As produções executivas internacionais (projeto realizado por uma produtora estrangeira mediante a contratação de produtora portuguesa para a execução do projeto em Portugal) representam 52% do total do investimento associado às produções internacionais e o ano de 2022 apresentou os valores médios por projeto mais elevados, o que pode ser lido como um indicador da maturidade do instrumento para atrair grandes produções.
- Ainda que sem dados para uma análise mais extensiva dos efeitos no *Cash Rebate* na cadeia de valor do setor, reporta-se o contributo dos projetos apoiados pelo incentivo para fomentar a procura dos serviços de casting e pós-produção, incluindo serviços de efeitos especiais. Estes serviços foram particularmente destacados pelos entrevistados como apenas tendo sido possíveis devido ao *Cash Rebate*, quer por via da maior capacidade de investimento que conferiu às produtoras nacionais, visível na maior qualidade do conteúdo final, quer por via da atração de grandes produções internacionais.



## Recomenda-se...

- Equacionar a possibilidade de canalizar os dividendos provenientes dos direitos de exploração comercial (propriedade intelectual) para a promoção de medidas de capacitação e aperfeiçoamento profissional do setor.

## Divulgação internacional das produções e ampliação de públicos

- Os efeitos do *Cash Rebate* para a maior projeção internacional das produções nacionais são difíceis de apurar com a informação atualmente disponível. Contudo, os interlocutores entrevistados consideraram que o incentivo, ao permitir uma maior capacidade de investimento na pós-produção (cenários, efeitos áudio e *vfx*, entre outros), possibilitou um salto qualitativo nas produções nacionais, traduzível em produtos comercialmente mais atrativos, com maior procura em plataformas internacionais de *streaming*.
- Assinala-se também a tendência de crescimento das coproduções com participação maioritária de uma produtora portuguesa, que asseguram assim direitos de exploração comercial. De acordo com as entrevistas realizadas, esta dinâmica deve-se ao facto de o acesso ao incentivo *Cash Rebate* permitir às produtoras portuguesas terem capacidade de cobrir uma maior percentagem dos custos de produção.

## Recomenda-se...

- Identificar e implementar com regularidade mecanismos de monitorização que permitam melhorar a informação sobre a difusão e a ampliação de públicos das obras apoiadas pelo incentivo;
  - Na medida do possível, pugnar pelo acesso a dados sobre as audiências e formas de consumo detidos pelos diferentes agentes associados à distribuição e exibição das produções acessíveis online conteúdos por subscrição e online.

## Dinamização do turismo

- O incentivo *Cash Rebate* contribuiu de forma indireta para a dinamização do setor do turismo, nomeadamente através da contratação de serviços às empresas do setor (as quais representam, em média, cerca de 14% do total dos orçamentos das produções apoiadas e atingiram os 27 milhões de euros). Este efeito afigura-se mais visível nos territórios distantes dos grandes centros urbanos ou de baixa densidade.
- Para além dos efeitos indiretos resultantes da contratação de serviços, o incentivo *Cash Rebate* poderá contribuir para a dinamização do setor do turismo. É consensual que a divulgação da paisagem, cultura e património do país através do cinema ou do audiovisual é um veículo relevante de promoção turística, ainda que esse efeito não se consiga estimar (e.g., associar a fluxos de turistas). Convém notar, também, que os critérios que presidem à seleção dos locais de filmagem prendem-se, sobretudo, com o guião da produção, podendo passar por locais com menor interesse turísticos, ou mesmo locais de filmagem difíceis de serem identificados. Daqui se conclui que o efeito mensurável do *Cash Rebate* na dinamização do setor do turismo tenderá a refletir-se, sobretudo, na atividade das empresas do setor (alojamento, restauração, etc.) no período das filmagens e, com menos frequência, em variações do fluxo de turistas para esses locais. Exceção poderá ser uma grande produção, desde que asseguradas condições posteriores de promoção turística do local de filmagem, caso em que, do ponto de vista económico, os efeitos esperados tendem a ser mais relevantes.

## Recomenda-se...

- Embora não seja de desprezar o efeito disruptivo que a pandemia de COVID-19 exerceu sobre o setor audiovisual e sua distribuição, podendo ter influenciado o circuito internacional das obras, sugere-se que na seleção dos projetos apoiados esteja também presente um critério mais estrito de adequabilidade referente aos objetivos estratégicos definidos para a promoção de Portugal enquanto destino turístico, de forma a permitir um melhor alinhamento do *Cash Rebate* ao objetivo de promoção turística.
- De acordo com os dados disponíveis, das candidaturas com filmagens em território nacional e indicação dos mercados de distribuição expectáveis, apenas 51,6% consideram mercados alinhados com a Estratégia para o Turismo 2027. Assim, a manter-se a lógica de associação deste incentivo ao objetivo de promoção turística, esse poderá ser majorado no processo de seleção.
- O reforço da articulação entre as entidades gestoras do *Cash Rebate* e as entidades locais e regionais com maior conhecimento e atribuições de promoção do território (como Câmaras Municipais, as *film commissions* e *offices* regionais; CCDR; associações de turismo...) poderá trazer vantagens para diversificar os locais de filmagens e os recursos ao dispor das produtoras (e.g., alojamento, restauração, serviços de proximidade, animação turística...), com ganhos para a economia local.



# Anexos

## Anexo 1. Entrevistas realizadas no âmbito da avaliação

**Quadro 3 – Entrevistas realizadas**

| Data       | Entidades participantes  |
|------------|--|
| 07/09/2022 | Instituto do Cinema e do Audiovisual   |
| 28/09/2022 | Turismo de Portugal  |
| 30/09/2022 | <i>Portugal Film Commission</i>  |
| 24/10/2022 | Instituto do Cinema e do Audiovisual   |
| 14/11/2022 | Turismo de Portugal  |
| 21/11/2022 | Produtora beneficiária do <i>Cash Rebate</i>   |
| 23/11/2022 | Produtora beneficiária do <i>Cash Rebate</i>   |
| 24/11/2022 | Empresa de VFX (pós-produção) constituída após projeto apoiado pelo <i>Cash Rebate</i> |
| 28/11/2022 | Representante do poder local num local de gravação                                     |
| 29/11/2022 | Associação de Produtores de Cinema e Audiovisual                                       |
| 29/11/2022 | <i>Film Commission Regional</i>  |
| 15/12/2022 | Grupo focal com representantes de associações do setor cinema e audiovisual            |
| 16/12/2022 | Grupo focal com representantes de associações do setor cinema e audiovisual            |
| 20/12/2022 | Grupo Focal com produtores de animação   |
| 06/01/2023 | Representante do poder local num local de gravação (entrevista por escrito)            |

Fonte: grupo de trabalho.

## Anexo 2. Tipos de incentivo na Europa

**Quadro 4 – Tipos de incentivos em países da Europa**

| País       | Tipo   | Taxa 2022  | Taxa 2019  | CAP apoio   | Despesa mínima e/ou mínimo dias filmagem | Fonte de financiamento | Orçamento anual (2022) | Observações   |
|------------|--|--|--|---|--|------------------------|------------------------|---|
| Áustria    | <i>Cash Rebate</i>   | 30+5%  | 20-25%   | Max. de 5 M/EUR por filme e 7,5 M/EUR por série         |  | Orçamento estado       | sem limite             | 30% <i>incentive for film and tv production</i> , a que pode acrescer 5% <i>green bonus</i> ; a atual alteração entra em vigor a 01/01/2023 |
| Bulgária   | Misto: (1) <i>Cash Rebate</i> ; (2) pode cumular com reembolso total do IVA sobre as despesas e existe uma taxa fixa de 10% sobre o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas | 25%  | Imposto de taxa fixa de 10% para rendimentos pessoais e empresariais na Bulgária. Reembolso do IVA local de 20% no prazo de 30 dias. | 1 M/EUR por projeto ( <i>first come, first served</i> ) |  | Orçamento estado       | 12,5 M/EUR ano         |   |
| Chipre     | Misto: (1) <i>Cash Rebate</i> de 40%; (2) <i>tax credit</i> ; (3) descontos fiscais em investimentos na aquisição de equipamentos e infraestruturas; (4) devolução de IVA                          | 40%  | 25-35%   |   |  | Orçamento estado       |                        | Cash rebate pago no final da produção. Em 2019 também já tinha os incentivos e deduções fiscais (a nível de impostos de empresa e IVA).     |
| Croácia    | <i>Cash Rebate</i>   | 25% (+5% se em regiões de baixo desenvolvimento) | 25%+5%   | 670 000 EUR por projeto (+/-)                           |  | Orçamento estado       |                        | Pago apenas com as contas finais da produção  |
| Escócia    | <i>Tax Incentive</i>   | 20-25%   |  |   |  |                        |                        | Socorrem-se dos mesmos regimes de tax aplicados no UK (20% a 25% tax incentive)   |
| Eslováquia | <i>Cash Rebate</i>   | 33%  | 20%  |   |  | Orçamento estado       |                        |   |
| Eslovénia  | <i>Cash Rebate</i>   | 25%  | 25%  | NA  | NA                                       | Orçamento estado       | 1 M/EUR                | Pago apenas com as contas finais da produção  |

| País      | Tipo   | Taxa 2022  | Taxa 2019   | CAP apoio            | Despesa mínima e/ou mínimo dias filmagem    | Fonte de financiamento | Orçamento anual (2022)                         | Observações   |
|-----------|--|--|---|----------------------|---|------------------------|--|---|
| Espanha   | <i>Tax Incentive</i>   | Variável: Geral é 30% <i>tax rebate</i> para o primeiro 1 M/EUR gasto e 25% para o restante; 35% <i>tax credit</i> em Navarra; 45 a 50% <i>tax rebate</i> nas ilhas canárias | Variável: 20% <i>tax rebate</i> para o primeiro 1 M/EUR gasto e 25% para o restante; 35% <i>tax credit</i> em Navarra; 40% <i>tax rebate</i> nas ilhas canárias | 10 M/EUR por projeto | Sim, despesa mínima                         |                        | NA   |   |
| Estónia   | <i>Cash rebate</i>   | 30%  | 30%   | sem cap              |   | Orçamento estado       |  | Pago apenas com as contas finais da produção  |
| Finlândia | <i>Cash rebate</i>   | 25%  | 25%   | NA                   |   | Orçamento estado       | 10 M/EUR (reforçado em 7 M/EUR no meio do ano) | Podem cumular, até um máx de 40% de apoio total, com os apoios concedidos regionalmente (e.g., <i>north finland commission</i> oferece um apoio de 10%) |
| França    | <i>Tax Rebate (TRIP-tax rebate for international production)</i> | 30 a 40%   | 30%   | 30 M/EUR por projeto | Sim, despesa mínima e min. 5 dias filmagens | Orçamento estado       | NA   |   |
| Geórgia   | <i>Cash rebate</i>   | 20 a 25%   | 20%   | NA                   |   | Orçamento estado       |  | Pago com contas finais, a apresentar no prazo máx. de 1 ano após formalização do contrato do apoio  |
| Grécia    | <i>Cash rebate</i>   | 40%  | 35%   |                      | sim, despesa mínima                         | Orçamento estado       | 75 M/EUR                                       | Pago apenas com as contas finais da produção. Tem ainda um <i>tax relief</i> de 30%   |

| País      | Tipo                 | Taxa 2022 | Taxa 2019 | CAP apoio            | Despesa mínima e/ou mínimo dias filmagem | Fonte de financiamento  | Orçamento anual (2022) | Observações  |
|-----------|----------------------|-----------|-----------|----------------------|--|---|------------------------|--|
| Hungria   | <i>Tax rebate</i>    | 30%       | 30%       | NA                   | NA                                       | Fundo Nacional de Cinema - o qual reúne na sua conta os fundos provenientes de patrocinados empresariais, normalmente grandes empresas com significativa base de imposto sobre o rendimento (IRC). O patrocínio dado por estas empresas onverte-se em crédito fiscal, com a respetiva dedução de base tributária para a empresa | +/- 81 M/              | Aceitam elegibilidade de despesas não realizadas na Hungria, até ao limite de 25% despesas Húngaras; não tem imposição de gastos mínimos, nem limite por projeto nem limite orçamental anual. Despesas elegíveis: para além do geral, em matéria de salários consideram todo o valor <i>above e below the line</i> , quando pagos e taxados no país, ainda que a remuneração dos produtores tenha o sublimite de 4% do orçamento húngaro |
| Irlanda   | <i>Tax credit</i>    | 32-35%    |           | 22,4 M/EUR           | Sim, despesa mínima                      | Orçamento estado  | NA                     |  |
| Islândia  | <i>Tax rebate</i>    | 25-35%    | 25%       | NA                   | Mín. de 30 dias para obter os 35%        | Orçamento estado  | NA                     |  |
| Itália    | <i>Tax credit</i>    | 40%       |           | 20 M/EUR por empresa | Mín. 1 dia de filmagem                   |   | 60 M/EUR               | Funciona como crédito e não Abatimento/dedução   |
| Letónia   | <i>Cash Rebate</i>   | 40-50%    | 40-50%    | 2 M/EUR              |  |   |                        |  |
| Lituânia  | <i>Tax Incentive</i> | 30%       | 30%       |                      |  | O produtor nacional assume a responsabilidade de encontrar um patrocinador local, disposto a investir até 30% do seu orçamento em troca de um crédito de imposto, nesse mesmo montante, sobre o rendimento da sua empresa   |                        | Tem limite aos pagamentos de salários de atores (4%)   |
| Macedónia | <i>Cash Rebate</i>   | 20%       |           |                      |  | Orçamento estado  |                        | Funcionam por concursos  |

| País            | Tipo               | Taxa 2022 | Taxa 2019 | CAP apoio  | Despesa mínima e/ou mínimo dias filmagem | Fonte de financiamento | Orçamento anual (2022) | Observações   |
|-----------------|--------------------|-----------|-----------|--|--|------------------------|------------------------|---|
| Malta           | <i>Cash Rebate</i> | 30-40%    | 30-40%    |  |  | Orçamento estado       |                        | Rebate pago apenas no final da produção. Tem alguns incentivos fiscais adicionais, para situações específicas |
| Montenegro      | <i>Cash Rebate</i> | 25%       | 25%       |  |  | Orçamento estado       |                        |   |
| Noruega         | <i>Cash Rebate</i> | 25%       | 25%       |  |  | Orçamento estado       |                        |   |
| Países baixos   | <i>Cash Rebate</i> | 35%       | 35%       | 1,5 M/EUR por projeto e 3 M/EUR por empresa por ano                        |  | Orçamento estado       | 19,25 M/EUR            |   |
| Polónia         | <i>Cash Rebate</i> | 30%       | 30%       | 3,1 M/EUR por projeto e 4,2 M/EUR por empresa                              |  | Orçamento estado       | 21,93 M/EUR            | Passível de ser cumulado com apoios regionais   |
| Reino Unido     | <i>Tax relief</i>  | 25%       | 25%       | Considerado 80% do orçamento do projeto, incluindo todo o tipo de despesas |  | Orçamento estado       | NA                     | Tem vários fundos a nível regional. Pode ser conjugado com outros apoios nacionais ou regionais               |
| República Checa | <i>Cash Rebate</i> | 20%       | 20%       | NA (mas está a ser considerado um cap de 6 M/EUR a partir de 2023)         | Sim, despesa mínima                      | Orçamento estado       | 32 M/EUR               | Tem ainda: 66% desconto em retenção na fonte paga nacionalmente.  |
| Sérvia          | <i>Cash Rebate</i> | 20-30%    | 20-30%    | NA   | Sim, despesa mínima                      | Orçamento estado       | 14,4 M/EUR             | Quando excede o orçamento os projetos podem passar para o orçamento do ano seguinte                           |

Fonte: grupo de trabalho, com base em documentação fornecida pela PFC.