

## II

*(Comunicações)*

## COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

## COMISSÃO EUROPEIA

**Comunicação da Comissão relativa aos auxílios estatais a filmes e a outras obras audiovisuais****(Texto relevante para efeitos do EEE)**

(2013/C 332/01)

**1. INTRODUÇÃO**

1. As obras audiovisuais, nomeadamente as obras cinematográficas, desempenham um importante papel na formação das identidades europeias. Refletem a diversidade cultural que caracteriza as diferentes tradições e a história dos Estados-Membros e das regiões da UE. As obras audiovisuais são simultaneamente bens económicos, que oferecem possibilidades importantes em termos de criação de riqueza e de emprego, e bens culturais, que refletem e moldam as nossas sociedades.
2. Entre as obras audiovisuais, destacam-se as obras cinematográficas, em razão dos custos da sua produção e da respetiva importância cultural. Os orçamentos para as produções cinematográficas são substancialmente mais elevados do que para outros conteúdos audiovisuais, são mais frequentemente objeto de coproduções internacionais e o seu período de exploração é mais longo. As obras cinematográficas, em especial, são confrontadas com uma forte concorrência proveniente do exterior da Europa. Por outro lado, as obras audiovisuais europeias são pouco divulgadas fora do respetivo país de origem.
3. Esta circulação limitada resulta da fragmentação do setor audiovisual europeu nos mercados nacionais ou mesmo regionais. Embora este facto esteja relacionado com a diversidade linguística e cultural da Europa, a proximidade assenta no apoio público às obras audiovisuais europeias, mediante o qual regimes de financiamento nacionais, regionais e locais subsidiam um elevado número de pequenas empresas de produção.
4. É geralmente aceite que os auxílios são importantes para apoiar a produção audiovisual europeia. É difícil para os produtores cinematográficos obter um apoio comercial inicial suficiente para reunir os meios financeiros necessários para o lançamento dos projetos de produção. O elevado risco inerente às suas empresas e projetos, juntamente com a perceção generalizada de ausência de rentabilidade no setor, tornou-o dependente de auxílios estatais. Se deixados apenas à mercê do mercado, muitos deste filmes não teriam sido realizados, devido ao elevado investimento necessário e ao limitado público das obras audiovisuais europeias. Nestas condições, os incentivos à produção audiovisual por parte da Comissão e dos Estados-Membros têm por missão assegurar que a sua própria cultura e capacidade criativa podem ser expressas, refletindo assim a diversidade e a riqueza da cultura europeia.
5. O MEDIA, o programa da União Europeia de apoio aos setores do cinema, da televisão e dos novos meios de comunicação social, oferece uma variedade de regimes de financiamento, orientados para diferentes domínios do setor audiovisual, nomeadamente regimes a favor de produtores, distribuidores, agentes de vendas, organizadores de cursos de formação, operadores de novas tecnologias digitais, operadores de plataformas de vídeo a pedido, exploradores de salas de cinema e organizadores de festivais, mercados e eventos promocionais. Incentivam a circulação e a promoção de filmes europeus

com especial destaque para os filmes europeus não nacionais. Estas ações terão continuidade no subprograma MEDIA, no âmbito do novo programa europeu de apoio aos setores culturais e criativos, intitulado Europa Criativa.

## 2. PORQUÊ CONTROLAR OS AUXÍLIOS ESTATAIS A FILMES E A OUTRAS OBRAS AUDIOVISUAIS?

6. Os Estados-Membros aplicaram um vasto leque de medidas de apoio à produção de filmes, de programas de televisão e de outras obras audiovisuais. No conjunto, os Estados-Membros financiam a produção de filmes com cerca de 3 mil milhões de EUR por ano <sup>(1)</sup>. Este financiamento é assegurado ao abrigo de mais de 600 regimes de apoio nacionais, regionais e locais. Estas medidas baseiam-se em considerações tanto culturais como relativas à indústria cinematográfica. Têm por principal objetivo cultural velar por que a cultura e o potencial criativo nacional e regional possam exprimir-se nos meios de comunicação audiovisuais de massas que são o cinema e a televisão. Por outro lado, visam gerar a massa crítica de atividade indispensável para criar a dinâmica que assegura o desenvolvimento e a consolidação do setor, através da criação de empresas de produção assentes em bases sólidas e o desenvolvimento de um conjunto permanente de competências humanas e de experiência.
7. Com estes apoios, a UE tornou-se um dos maiores produtores cinematográficos mundiais. A indústria cinematográfica da UE produziu, em 2012, 1 299 filmes de longa-metragem, em comparação com 817 nos EUA (2011) ou 1 255 na Índia (2011). Em 2012, a Europa registou 933,3 milhões de entradas nas salas de cinema <sup>(2)</sup>. Em 2008, o mercado audiovisual europeu de filmes de entretenimento era estimado em 17 mil milhões de EUR <sup>(3)</sup>. Mais de um milhão de pessoas trabalham no setor audiovisual na União Europeia <sup>(4)</sup>.
8. Estes números fazem da produção e distribuição cinematográfica não apenas uma atividade cultural, mas também uma importante atividade económica. Além disso, os produtores cinematográficos estão ativos na cena internacional e as obras audiovisuais são comercializadas em todo o mundo. Significa isto que os auxílios prestados sob a forma de subsídios, incentivos fiscais ou outros tipos de apoio financeiro são suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros. Os produtores e as obras audiovisuais que recebem apoio beneficiam, com toda a probabilidade, de uma vantagem financeira e, conseqüentemente, concorrencial sobre os que não beneficiam de tal apoio. Por conseguinte, esse apoio pode distorcer a concorrência e é considerado um auxílio estatal na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE. Nos termos do artigo 108.º do TFUE, a Comissão deve, pois, avaliar a compatibilidade dos auxílios ao setor audiovisual com as regras do mercado interno, tal como já o faz com medidas de auxílios estatais noutros setores.
9. Neste contexto, é importante afirmar que o facto de o Tratado reconhecer a importância crucial da promoção da cultura para a União Europeia e os seus Estados-Membros, ao integrar a cultura entre as políticas da União especificamente mencionadas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O artigo 167.º, n.º 2, do TFUE estabelece o seguinte:

«A ação da União tem por objetivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua ação nos seguintes domínios:

[...]

— criação artística e literária, incluindo o setor audiovisual.»

10. O artigo 167.º, n.º 4, do TFUE estabelece o seguinte:

«Na sua ação ao abrigo de outras disposições dos Tratados, a União terá em conta os aspetos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.»

<sup>(1)</sup> Anualmente, 2,1 mil milhões de EUR provêm de fundos europeus de apoio à produção cinematográfica (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Segundo o estudo sobre o impacto económico e cultural dos requisitos de territorialização nos regimes de auxílio à produção cinematográfica, a este montante vêm juntar-se mais mil milhões de EUR anuais dos Estados-Membros, através de incentivos fiscais à produção cinematográfica, [http://ec.europa.eu/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm#territorialisation](http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation)

<sup>(2)</sup> Fonte: *Focus 2012 — World film market trends*, Observatório Europeu do Audiovisual, maio de 2012.

<sup>(3)</sup> *PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013*, junho de 2009, p. 193.

<sup>(4)</sup> Estudo realizado por KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, Relatório Final elaborado para a Comissão Europeia, DG Sociedade da Informação e Média, outubro de 2010, p. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. O artigo 107.º, n.º 1, do TFUE proíbe os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais que falseiem ou ameacem falsear a concorrência e o comércio entre os Estados-Membros. No entanto, a Comissão pode levantar esta proibição no que respeita a alguns auxílios estatais. Uma destas exceções está prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE no que respeita aos auxílios destinados a promover a cultura, quando não alterem as condições das trocas comerciais e da concorrência num sentido contrário ao interesse comum.
12. As disposições do Tratado em matéria de controlo dos auxílios estatais reconhecem as especificidades do setor cultural e das atividades económicas que lhe estão associadas. Os auxílios à indústria audiovisual contribuem para a sustentabilidade a médio e a longo prazo dos setores cinematográfico e audiovisual europeus em todos os Estados-Membros e reforçam a diversidade cultural da escolha das obras disponíveis para os públicos europeus.
13. Na qualidade de parte na Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a União Europeia, juntamente com os seus Estados-Membros, está empenhada em integrar a dimensão cultural enquanto elemento vital nas suas políticas.

### 3. PROGRESSOS DESDE 2001

14. Os critérios de apreciação dos auxílios estatais para a produção de obras cinematográficas e outras obras audiovisuais foram inicialmente estabelecidos na Comunicação de 2001 sobre cinema <sup>(1)</sup>. A validade destes critérios foi alargada em 2004 <sup>(2)</sup>, 2007 <sup>(3)</sup> e 2009 <sup>(4)</sup> e caducou em 31 de dezembro de 2012. A presente comunicação segue as principais linhas da Comunicação de 2001, ao mesmo tempo que aborda um conjunto de tendências que têm emergido desde 2001.
15. Os regimes de auxílio aprovados pela Comissão desde a entrada em vigor das regras de 2001 mostram que os Estados-Membros usam uma grande variedade de mecanismos e condições de auxílio. A maioria dos regimes segue o modelo que serviu de base aos critérios de apreciação constantes da Comunicação de 2001, designadamente subsídios concedidos a produções cinematográficas selecionadas, no âmbito do qual o montante máximo do auxílio é determinado em percentagem do orçamento de produção do beneficiário do auxílio. Não obstante, cada vez mais Estados-Membros têm vindo a introduzir regimes que definem o montante do auxílio como uma percentagem das despesas de produção efetuadas apenas no Estado-Membro que concede o auxílio. Estes regimes assumem, muitas vezes, a forma de reduções fiscais ou outras, por forma a aplicarem-se automaticamente a um filme que satisfaça determinados critérios de elegibilidade para esse auxílio. Em comparação com os fundos cinematográficos que concedem apoio a filmes individuais em resposta a uma candidatura, estes regimes, graças à sua aplicação automática, permitem aos produtores cinematográficos prever, desde a fase de planificação e desenvolvimento, um montante de financiamento.
16. No que respeita ao âmbito das atividades apoiadas, alguns Estados-Membros propõem igualmente auxílios para outras atividades para além da produção cinematográfica. Entre os exemplos, contam-se auxílios à distribuição de filmes, a salas de cinema, por exemplo, para apoiar salas de cinema em zonas rurais ou salas de cinema de autor em geral, ou cobrir despesas de renovação e modernização, incluindo a transição para a projeção de filmes com tecnologia digital. Alguns Estados-Membros apoiam projetos audiovisuais que vão para além do conceito tradicional da produção cinematográfica e televisiva, nomeadamente produtos interativos, como os transmédia ou os jogos de vídeo. Nestes casos, e sempre que o auxílio lhe foi notificado, a Comissão considerou os critérios da Comunicação sobre o Cinema como referência para apreciar a necessidade, a proporcionalidade e a adequação do auxílio. A Comissão constatou também uma concorrência entre os Estados-Membros, que usam os auxílios estatais para atrair investimentos estrangeiros de grandes empresas de produção cinematográfica originárias de países terceiros. Estas questões não foram abordadas na Comunicação de 2001.
17. A Comunicação de 2001 anunciava já que a Comissão iria rever o nível máximo de territorialização das despesas neste setor permitidas pelas regras relativas aos auxílios estatais. Em conformidade com os requisitos territoriais de despesas previstos nos regimes de auxílio à produção cinematográfica, uma parte do orçamento do filme beneficiário deve ser gasta no Estado-Membro que concede o auxílio. A extensão de 2004 identificava os requisitos territoriais de despesas nos regimes de auxílio à produção

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre certos aspetos jurídicos respeitantes às obras cinematográficas e outras obras audiovisuais (JO C 43 de 16.2.2002, p. 6).

<sup>(2)</sup> JO C 123 de 30.4.2004, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 134 de 16.6.2007, p. 5.

<sup>(4)</sup> JO C 31 de 7.2.2009, p. 1.

cinematográfica como uma das questões a rever posteriormente, tendo em vista a sua conformidade com os princípios inerentes ao mercado interno estabelecidos no Tratado. Há também que ter em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça adotada desde 2001 relativamente à importância do mercado interno no que respeita às regras sobre a origem de bens e serviços <sup>(1)</sup>.

18. Também a aplicação do «teste cultural» colocou questões na prática. A compatibilidade dos auxílios à produção cinematográfica é avaliada ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE, que prevê a possibilidade de conceder auxílios para «promover a cultura». A Comunicação de 2001 exigia que os auxílios se destinassem a um produto cultural. Contudo, o controlo circunstanciado pela Comissão dos critérios culturais nos regimes de auxílio à produção cinematográfica tem gerado controvérsia nos Estados-Membros, em especial à luz do princípio da subsidiariedade.
19. Do mesmo modo, em 2009, aquando da extensão dos critérios de apreciação dos auxílios estatais anunciada na Comunicação sobre o cinema de 2001, a Comissão constatou a necessidade de continuar a refletir sobre as implicações destas evoluções e de rever os critérios de apreciação.

#### 4. ALTERAÇÕES ESPECÍFICAS

20. A presente comunicação aborda as questões anteriormente referidas e introduz alterações aos critérios da Comunicação de 2001. Abrange, em especial, os auxílios estatais relativos a um maior leque de atividades, destaca o princípio da subsidiariedade no domínio da política cultural e o respeito pelos princípios do mercado interno, introduz um limite mais elevado para a intensidade dos auxílios às produções transfronteiras e reconhece a necessidade de proteger o património cinematográfico e assegurar o acesso ao mesmo. A Comissão está convicta de que, tendo em conta os desenvolvimentos desde 2001, estas alterações são necessárias e irão contribuir, no futuro, para uma maior competitividade das obras europeias e para o seu caráter pan-europeu no futuro.

##### 4.1. Âmbito das atividades

21. Relativamente ao âmbito das atividades abrangidas pela presente comunicação, os critérios relativos aos auxílios estatais previstos na Comunicação de 2001 sobre cinema incidiam sobre a produção de filmes. Tal como indicado, porém, alguns Estados-Membros proporcionam igualmente apoio a outras atividades relacionadas, tais como a redação de argumentos, o desenvolvimento, a distribuição de filmes ou a sua promoção (incluindo festivais de cinema). O objetivo de proteger e promover a diversidade cultural da Europa através de obras audiovisuais só pode ser atingido se essas obras forem vistas pelo público. A concessão de auxílios unicamente à produção corre o risco de incentivar o conteúdo audiovisual, sem garantir que a obra audiovisual obtida seja devidamente distribuída e promovida. É, por conseguinte, oportuno que os auxílios possam abranger todos os aspetos da criação cinematográfica, desde a conceção da história até à sua apresentação ao público.
22. No que respeita aos auxílios às salas de cinema, os montantes envolvidos são normalmente pequenos, para possibilitar, por exemplo, que os cinemas rurais e os de filmes de autor sejam suficientemente apoiados pelos níveis de auxílio enquadrados no Regulamento *de minimis* <sup>(2)</sup>. No entanto, se um Estado-Membro conseguir justificar a necessidade de maiores apoios aos cinemas, estes apoios serão avaliados no âmbito da presente comunicação enquanto auxílios à promoção da cultura, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, do TFUE. Os auxílios às salas de cinema promovem a cultura, na medida em que o seu principal objetivo é a exibição do produto cultural ou filme.
23. Alguns Estados-Membros concedem apoios a projetos audiovisuais que ultrapassam o conceito tradicional de produções cinematográficas e televisivas. A narrativa transmédia (conhecida igualmente como narrativa multiplataformas ou narrativa «cross-media») é uma técnica de narrativa através de várias plataformas e formatos utilizando tecnologias digitais, tal como filmes e jogos. É importante salientar que estas unidades de conteúdos estão interligadas <sup>(3)</sup>. Dado que os projetos transmédia estão inevitavelmente ligados à produção de um filme, a componente de produção cinematográfica é considerada uma obra audiovisual no âmbito da presente comunicação.

<sup>(1)</sup> Em especial, o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de março de 2005, proferido no processo Laboratoires Fournier (C-39/04), Coletânea da Jurisprudência 2005 I-2057.

<sup>(2)</sup> Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios de minimis (JO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

<sup>(3)</sup> Não deve ser confundida com franquias dos meios de comunicação social (*media franchises*), sequimentos (*sequels*) ou adaptações.

24. Inversamente, ainda que os jogos possam vir a ser a forma multimédia que mais cresce nos próximos anos, nem todos os jogos são necessariamente considerados obras audiovisuais ou produtos culturais. Têm características diferentes das dos filmes em termos de produção, distribuição, comercialização e consumo. Por conseguinte, as regras concebidas para a produção cinematográfica não se podem aplicar automaticamente aos jogos. Além disso, ao contrário do que acontece em relação ao setor do cinema e da televisão, a Comissão não dispõe de uma massa crítica em termos de decisões sobre os auxílios estatais aos jogos. Consequentemente, a presente comunicação não abrange os auxílios concedidos a jogos de vídeo. As medidas de auxílio a favor dos jogos de vídeo que não cumpram as condições exigidas pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) <sup>(1)</sup> ou pelo Regulamento *de minimis* continuarão a ser tratadas caso a caso. Na medida em que puder ser demonstrada a necessidade de um regime de auxílios destinado a jogos com finalidade cultural ou educativa, a Comissão aplicará os critérios de intensidade de auxílio da presente comunicação por analogia.

#### 4.2. Critérios culturais

25. Para serem compatíveis com o artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE, os auxílios ao setor audiovisual têm de promover a cultura. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do TUE, a definição das atividades culturais é, em primeiro lugar, da responsabilidade dos Estados-Membros. No momento de apreciar um regime de apoio ao setor audiovisual, a Comissão reconhece que a sua missão se limita a verificar se um Estado-Membro dispõe de um mecanismo de verificação pertinente e eficaz em vigor para evitar os erros manifestos. Tal pode ser conseguido através da existência de um processo de seleção cultural, para determinar quais as obras audiovisuais que devem beneficiar de auxílios, ou de um perfil cultural a respeitar por todas as obras audiovisuais como condição para beneficiarem do auxílio. Em consonância com a Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005 <sup>(2)</sup>, a Comissão considera que o facto de um filme ter um carácter comercial não impede que seja também cultural.
26. A diversidade linguística é um elemento importante da diversidade cultural, pelo que a defesa e a promoção da utilização de uma ou das várias línguas de um Estado-Membro contribuem também a promoção da cultura <sup>(3)</sup>. De acordo com jurisprudência bem estabelecida do Tribunal, quer a promoção de uma língua de um Estado-Membro <sup>(4)</sup> quer uma política cultural <sup>(5)</sup> podem constituir uma razão imperiosa de interesse geral que justifique uma restrição ao exercício da liberdade de prestação de serviços. Por conseguinte, os Estados-Membros podem, nomeadamente, exigir, como condição para o auxílio, que o filme seja produzido numa determinada língua, sempre que seja estabelecido que este é um requisito necessário e adequado à prossecução de um objetivo cultural do setor audiovisual, suscetível de favorecer também a liberdade de expressão de diferentes componentes sociais, religiosas, filosóficas ou linguísticas existentes numa dada região. O facto de este critério poder, na prática, constituir uma vantagem para as empresas de produção cinematográfica que trabalham na língua que preenche esse critério parece ser inerente ao objetivo prosseguido <sup>(6)</sup>.

#### 4.3. Requisitos territoriais das despesas

27. Os requisitos impostos pelas autoridades que concedem o auxílio que obrigam os produtores a despendem uma parte do orçamento da produção cinematográfica num território determinado (os chamados «requisitos territoriais das despesas») têm sido objeto de atenção especial desde que a Comissão começou a analisar os regimes de apoio à produção cinematográfica. A Comunicação de 2001 sobre cinema autorizava os Estados-Membros a exigirem que até 80 % da totalidade do orçamento fossem despendidos no seu território. Os regimes que determinam o montante do auxílio como uma percentagem das despesas de produção efetuadas no Estado-Membro que concede o auxílio procuram já,

<sup>(1)</sup> Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado (Regulamento geral de isenção por categoria) (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

<sup>(2)</sup> A referida Convenção estabelece no artigo 4.º, n.º 4: «A expressão “atividades, bens e serviços culturais” refere-se às atividades, aos bens e aos serviços que (...) encarnam ou transmitem expressões culturais, independentemente do valor comercial que possam ter. As atividades culturais podem constituir um fim em si mesmas, ou contribuir para a produção de bens e serviços culturais.».

<sup>(3)</sup> Acórdão do Tribunal de 5 de março de 2009, UTECA, no processo C-222/07, n.ºs 27-33.

<sup>(4)</sup> Acórdão do Tribunal de 13 de dezembro de 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium*, processo C-250/06, n.º 43.

<sup>(5)</sup> Acórdão do Tribunal de 28 de outubro de 1999, *ARD*, processo C-6/98, n.º 50.

<sup>(6)</sup> Acórdão do Tribunal de 5 de março de 2009, UTECA, no processo C-222/07, n.ºs 34, 36.



pela sua conceção, atrair a maior parte possível da atividade de produção para esse Estado-Membro e contém um elemento inerente de territorialização das despesas. A Comunicação sobre Cinema tem de ter em conta estes tipos distintos de regimes de auxílio hoje existentes.

28. Os requisitos territoriais das despesas constituem uma restrição ao mercado interno da produção audiovisual. Por conseguinte, a Comissão encomendou um estudo externo sobre requisitos territoriais impostos à produção audiovisual, que ficou concluído em 2008 <sup>(1)</sup>. Tal como referido na extensão de 2009 da Comunicação sobre Cinema, o estudo, em termos globais, não permitiu tirar conclusões definitivas sobre se os efeitos positivos dos requisitos territoriais compensam os efeitos negativos.
29. Contudo, o estudo concluiu que os custos da produção cinematográfica parecem ser mais elevados nos países que aplicam requisitos territoriais. O estudo revelou ainda que os requisitos territoriais podem causar obstáculos à realização de coproduções e torná-las menos eficientes. De uma maneira geral, o estudo concluiu que os requisitos territoriais das despesas mais restritivos não induzem efeitos positivos suficientes para justificar os atuais níveis de restrições. Também não ficou provada a necessidade desses requisitos, tendo em conta os objetivos prosseguidos.
30. Uma medida nacional que entrava o exercício de liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado só pode ser aceitável se satisfizer várias condições: tem de ter uma razão imperiosa de interesse geral, ser adequada para garantir a consecução do objetivo que prossegue e não exceder o necessário para o fazer <sup>(2)</sup>. As características específicas da indústria cinematográfica, em especial a extrema mobilidade das produções, e a promoção da diversidade cultural e da cultura e línguas nacionais podem constituir uma razão imperiosa de interesse geral que justifique uma restrição ao exercício das liberdades fundamentais. Por conseguinte, a Comissão continua a reconhecer que, em certa medida, estas condições podem ser necessárias para manter uma massa crítica de infraestruturas de produção cinematográfica no Estado-Membro ou na região que concede o auxílio.
31. Praticamente nenhum Estado-Membro impõe requisitos territoriais das despesas que atinjam o limite de 80 % do orçamento da produção permitido pela Comunicação de 2001. Vários Estados-Membros não preveem, nos respetivos regimes, qualquer requisito territorial das despesas. Muitos regimes regionais estão associados ao montante do auxílio e exigem que 100 % ou 150 % deste montante seja despendido no Estado-Membro que o concede, sem precisar a origem dos serviços subcontratados ou dos bens usados na produção. Em alguns desses regimes, o produtor beneficiário do auxílio pode gastar, pelo menos, 20 % do orçamento da produção fora desse Estado-Membro. Certos Estados-Membros concedem o auxílio à produção cinematográfica em percentagem apenas das despesas locais.
32. O montante das despesas sujeitas a requisitos territoriais deve, pelo menos, ser proporcional ao compromisso financeiro real de um Estado-Membro e não ao orçamento global da produção. Este não era necessariamente o caso do critério territorial estabelecido na Comunicação de 2001 <sup>(3)</sup>.
33. Existem essencialmente dois mecanismos distintos aplicados pelos Estados-Membros aquando da concessão de auxílios à produção cinematográfica:
  - Auxílios concedidos — por exemplo, por um painel de seleção — sob a forma de subvenções diretas, podendo estas ser definidas em percentagem do orçamento da produção; e
  - Auxílios concedidos e definidos em proporção das despesas de produção no Estado-Membro que os concede (por exemplo, um incentivo fiscal).

<sup>(1)</sup> 2008 Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions (Estudo de 2008 sobre o impacto económico e cultural, nomeadamente em termos das coproduções, das cláusulas de territorialização dos regimes de auxílio estatal a favor de filmes e produções audiovisuais). [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf)

<sup>(2)</sup> Acórdão UTECA, processo C-222/07, n.º 25.

<sup>(3)</sup> Por exemplo: um produtor está a realizar um filme com um orçamento de 10 milhões de EUR e apresenta um pedido de auxílio ao abrigo de um regime que autoriza, no máximo, 1 milhão de EUR por cada filme. Não é proporcional excluir o filme do regime com o fundamento de que o produtor não prevê despendido pelo menos 8 milhões de EUR do orçamento da produção no território que concede o auxílio.

34. No número 50, define-se, para cada mecanismo, os limites dentro dos quais a Comissão pode aceitar que um Estado-Membro aplique requisitos territoriais de despesas que possam ainda ser considerados necessários e proporcionados a um objetivo cultural.
35. No caso de auxílios concedidos sob a forma de subvenções, o requisito territorial de despesas deve ser limitado a 160 % do montante do auxílio. Tal corresponde à anterior regra dos «80 % do orçamento da produção» quando a intensidade do auxílio atinge o máximo geral definido no n.º 52, ponto 2, designadamente 50 % do orçamento da produção <sup>(1)</sup>.
36. No caso de auxílio concedido em percentagem das despesas consagradas à atividade de produção no Estado-Membro que concede o auxílio, o beneficiário é incentivado a despender mais nesse Estado para receber mais apoios. Limitar a atividade de produção elegível à que ocorre no Estado-Membro que concede o auxílio constitui uma restrição territorial. Em consequência, para estabelecer um limite que seja comparável ao previsto para as subvenções, o máximo de despesas sujeito a requisitos territoriais corresponde a 80 % do orçamento da produção.
37. Além disso, seja qual for o mecanismo, o regime pode prever um critério de elegibilidade que imponha um nível mínimo de atividade de produção no território do Estado-Membro que concede o auxílio. Este nível não deverá exceder 50 % do orçamento da produção.
38. De qualquer das formas, a legislação da UE não obriga os Estados-Membros a impor qualquer requisito territorial das despesas.

#### 4.4. Concorrência para atrair grandes produções cinematográficas estrangeiras

39. Quando a Comunicação de 2001 sobre cinema foi adotada, poucos Estados-Membros tentaram utilizar os auxílios a obras cinematográficas para atrair grandes projetos de produções cinematográficas estrangeiras para o seu território. Desde então, vários Estados-Membros introduziram regimes com o objetivo de atrair para a Europa produções de grande visibilidade, em concorrência global com outros locais e infraestruturas nos Estados Unidos, no Canadá, na Nova Zelândia ou na Austrália. Os participantes nas consultas públicas que precederam a presente comunicação reconheceram que estas produções eram necessárias para manter um elevado nível de qualidade das infraestruturas audiovisuais, para contribuir para a utilização de instalações, equipamento e pessoal dos estúdios cinematográficos de alto nível e para promover a transferência de tecnologias, de saber-fazer e de competências especializadas. A utilização parcial de instalações por produções estrangeiras contribuiria igualmente para dispor de capacidades para realizar produções europeias de elevada qualidade e grande visibilidade.
40. No que se refere aos eventuais efeitos sobre o setor audiovisual europeu, as produções estrangeiras podem ter um impacto duradouro, na medida em que, regra geral, utilizam amplamente as infraestruturas e atores locais. Globalmente, esta situação poderá ter, assim, um efeito positivo sobre o setor audiovisual nacional. Deve observar-se igualmente que muitos dos filmes que são considerados grandes projetos de países terceiros são de facto coproduções que envolvem também produtores europeus. Por conseguinte, estas subvenções poderiam igualmente contribuir para a promoção das obras audiovisuais europeias e para apoiar instalações destinadas às produções nacionais.
41. Por conseguinte, a Comissão considera que esses auxílios podem, em princípio, ser compatíveis com o artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE enquanto auxílios à promoção da cultura nas mesmas condições que os auxílios à produção europeia. Não obstante, tendo em conta que os auxílios às grandes produções internacionais podem ser muito elevados, a Comissão irá acompanhar a evolução deste tipo de auxílios, por forma a garantir que a concorrência ocorre, essencialmente, com base na qualidade e no preço, e não no auxílio estatal.

#### 4.5. Produções transfronteiras

42. Poucos filmes europeus são distribuídos fora dos seus territórios de produção. A probabilidade de um filme europeu ser projetado em vários Estados-Membros é mais elevada no caso de cooperações entre

<sup>(1)</sup> Por exemplo: um produtor está a realizar um filme com um orçamento de 10 milhões de EUR e apresenta um pedido de auxílio ao abrigo de um regime que autoriza, no máximo, 1 milhão de EUR por cada filme. Só se poderá exigir ao produtor que despenda 1,6 milhões de EUR do orçamento da produção no território que concede o auxílio. Contudo, se o orçamento do filme fosse de 2 milhões de EUR e fosse recebido o montante máximo do auxílio, o produtor teria de obedecer a um requisito territorial de despesas correspondente a 80 % do orçamento da produção.

produtores de vários países. Tendo em conta a importância da cooperação de produtores de diferentes Estados-Membros para a produção de obras europeias que são exibidas em vários Estados-Membros, a Comissão considera que se justifica uma maior intensidade de auxílio para coproduções financiadas por mais de um Estado-Membro e que envolvam produtores de mais de um Estado-Membro.

#### 4.6. Património cinematográfico

43. Os filmes devem ser recolhidos, conservados e disponibilizados para as gerações futuras, para fins culturais e educativos <sup>(1)</sup>. Nas suas conclusões sobre o património cinematográfico europeu, de 18 de novembro de 2010 <sup>(2)</sup>, o Conselho Educação, Juventude, Cultura e Desporto convidou os Estados-Membros a garantir que os filmes beneficiários de auxílio estatal sejam depositados numa instituição do património cinematográfico, se possível juntamente com todo o material associado, e os direitos devidos ligados à preservação e à utilização cultural e não comercial dos filmes e do material associado.
44. Alguns Estados-Membros introduziram a prática de pagar a última prestação do auxílio após uma instituição do património cinematográfico ter certificado o depósito do filme beneficiário. Esta prática provou já ser um instrumento eficaz para fazer respeitar a obrigação contratual de depósito.
45. Alguns Estados-Membros introduziram igualmente, nos respetivos acordos de subvenção, disposições que permitem a utilização de filmes financiados com fundos públicos para efeitos específicos aquando da realização de missões de interesse público das instituições do património cinematográfico, após um período de tempo acordado e desde que tal não interfira com a utilização normal do filme.
46. Por conseguinte, os Estados-Membros devem encorajar e ajudar os produtores a depositar uma cópia do filme beneficiário do auxílio na instituição do património cinematográfico designada pelo organismo de financiamento para preservação <sup>(3)</sup>, bem como para a utilização não comercial específica acordada com o(s) titular(es) do direito, em conformidade com os direitos de propriedade intelectual e sem prejuízo da remuneração devida ao(s) titular(es) do direito após um período de tempo acordado e estabelecido no acordo de subvenção, e desde que tal não interfira com a utilização normal do filme.

### 5. APRECIÇÃO DA COMPATIBILIDADE DO AUXÍLIO

47. Quando procede à apreciação dos regimes de auxílio à produção de obras cinematográficas e de outras obras audiovisuais, a Comissão deve verificar, com base no atrás exposto:
  - Em primeiro lugar, se o regime de auxílio respeita o princípio de «legalidade geral», ou seja, a Comissão deve verificar que o regime não inclui cláusulas que possam ser contrárias às disposições do TFUE em domínios diferentes dos auxílios estatais;
  - Em segundo lugar, se o regime preenche os critérios de compatibilidade específicos em matéria de auxílios, a seguir enunciados.

#### 5.1. Legalidade geral

48. A Comissão deve, em primeiro lugar, verificar que o auxílio respeita o princípio de «legalidade geral» e que as condições de elegibilidade e os critérios de concessão não contêm cláusulas contrárias ao TFUE, em domínios diferentes dos auxílios estatais. Trata-se nomeadamente de assegurar o respeito dos princípios do TFUE que proíbem a discriminação em razão da nacionalidade, a liberdade de circulação de mercadorias, a livre circulação dos trabalhadores, a liberdade de estabelecimento, a liberdade de prestação de serviços e a liberdade de circulação de capitais (artigos 18.º, 34.º, 36.º, 45.º, 49.º, 54.º, 56.º e 63.º do TFUE). A Comissão aplica estes princípios conjuntamente com as regras de concorrência, quando as disposições contrárias aos princípios são indissociáveis do funcionamento do regime.

<sup>(1)</sup> Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao património cinematográfico (JO L 323 de 9.12.2005, p. 57).

<sup>(2)</sup> JO C 324 de 1.12.2010, p. 1.

<sup>(3)</sup> As instituições do património cinematográfico são designadas pelos Estados-Membros a fim de recolher, conservar e disponibilizar o património cinematográfico, para fins culturais e educativos. Em aplicação da Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 2005 relativa ao património cinematográfico, os Estados-Membros estabeleceram uma lista das suas instituições do património cinematográfico. A lista atual está disponível em: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>



49. Em conformidade com os princípios acima indicados, os sistemas de auxílio não podem, por exemplo, reservar o auxílio apenas aos nacionais do país interessado; exigir que os beneficiários tenham o estatuto de empresa nacional estabelecida ao abrigo do direito comercial nacional (as empresas estabelecidas num Estado-Membro e que desenvolvem atividades num outro por intermédio de uma sucursal ou de uma agência permanente devem ser elegíveis para o auxílio; além disso, a exigência do estatuto de agência deve ser aplicável apenas no ato de pagamento do auxílio); ou obrigar as empresas estrangeiras que prestam serviços cinematográficos a contornar as condições e exigências da Diretiva 96/71/CE no que respeita aos respetivos trabalhadores destacados <sup>(1)</sup>.
50. Tendo em vista a situação específica do setor cinematográfico europeu, os regimes de apoio à produção cinematográfica podem:
- Exigir que até 160 % do montante do auxílio concedido à produção de uma determinada obra audiovisual seja despendido no território que o concede; ou
  - Calcular o montante do auxílio concedido à produção de uma determinada obra audiovisual em percentagem da despesa com atividades de produção cinematográfica no Estado-Membro que concede o auxílio, normalmente em caso de regimes de apoio sob a forma de incentivos fiscais.

Em ambos os casos, os Estados-Membros podem exigir um nível mínimo de atividade de produção no seu território para que os projetos sejam elegíveis para auxílio. Este nível não poderá, porém, exceder 50 % do orçamento global da produção. Além disso, o vínculo territorial não deve, em nenhum caso, exceder 80 % do orçamento global da produção.

## 5.2. Critérios específicos de apreciação nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE

51. O apoio à produção de obras audiovisuais europeias e à existência da infraestrutura necessária para a sua produção e difusão destina-se a promover a formação das identidades culturais europeias e a sua diversidade cultural. Por conseguinte, o objetivo dos auxílios consiste na promoção da cultura. Tais auxílios podem ser compatíveis com o Tratado, em conformidade com o artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE. As empresas do setor da produção cinematográfica e televisiva podem igualmente beneficiar de outros tipos de auxílio concedidos ao abrigo do artigo 107.º, n.º 3, alíneas a) e c) do TFUE (por exemplo, auxílios regionais, às PME, à investigação e ao desenvolvimento, à formação e ao emprego), respeitando as intensidades de auxílio máximas no caso de acumulação de auxílios.
52. No caso de regimes destinados a apoiar a redação de argumentos, o desenvolvimento, a produção, a distribuição e a promoção de obras audiovisuais abrangidas pela presente comunicação, a Comissão examinará a aplicação dos seguintes critérios com referência à obra audiovisual que beneficiará do auxílio, para apreciar se o regime é compatível com o Tratado nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE:
1. O auxílio destina-se a um produto cultural. Cada Estado-Membro deve velar por que o conteúdo da produção objeto de auxílio seja cultural, à luz dos seus próprios critérios nacionais, através de um processo de verificação eficaz, a fim de evitar erros manifestos: quer através da seleção de propostas de filmes, por exemplo, por um painel ou uma pessoa responsável pela seleção, quer, na ausência de um critério de seleção deste tipo, através do estabelecimento de uma lista de critérios culturais relativamente aos quais cada obra audiovisual será verificada.
  2. A intensidade de auxílio deve, em princípio, ser limitada a 50 % do orçamento da produção, a fim de fomentar iniciativas comerciais normais. A intensidade de auxílio no caso de produções transfronteiras financiadas por mais de um Estado-Membro e que envolva produtores de mais de um Estado-Membro pode chegar a 60 % do orçamento global da produção. As obras audiovisuais

<sup>(1)</sup> Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 18 de 21.1.1997, p. 1).

difíceis <sup>(1)</sup> e as coproduções que envolvem países da lista DAC da OCDE <sup>(2)</sup> estão isentas destes limites. Os filmes cuja única versão original é na língua oficial de um Estado-Membro com um território, uma população ou uma área linguística limitados, podem, em qualquer caso, ser considerados obras audiovisuais difíceis.

3. Em princípio, não existe um limite para os auxílios à redação de argumentos ou ao desenvolvimento. No entanto, se o argumento ou o projeto resultantes do desenvolvimento for concretizado num filme, os custos de redação do argumento e do desenvolvimento são subsequentemente incluídos no orçamento da produção e tidos em conta para o cálculo da intensidade máxima dos auxílios relativos às obras audiovisuais, tal como definido no ponto 2.
  4. Os custos da distribuição e da promoção de obras audiovisuais elegíveis para um apoio à produção podem ser financiados com a mesma intensidade de auxílio, como se se tratasse ou se pudesse tratar da sua produção.
  5. Não são autorizados auxílios a atividades específicas de produção para além da redação de argumentos, o desenvolvimento, a distribuição ou a promoção. Consequentemente, os auxílios não devem ser reservados a determinados segmentos da cadeia de produção. Qualquer auxílio concedido à produção de uma obra audiovisual específica deve contribuir para o seu orçamento global. O produtor deve ter a liberdade de escolher as rubricas do orçamento que serão despendidas noutros Estados-Membros. O objetivo é assegurar que o auxílio tenha um efeito de incentivo neutro. A atribuição de um auxílio a rubricas específicas do orçamento de um filme poderia transformar esse auxílio numa preferência nacional pelos setores que asseguram o fornecimento das rubricas específicas em questão, o que não seria compatível com o Tratado.
  6. Os Estados-Membros devem encorajar e ajudar os produtores a depositar uma cópia do filme beneficiário do auxílio na instituição do património cinematográfico designada pelo organismo de financiamento para preservação, bem como para a utilização não comercial específica acordada com o(s) titular(es) do direito, em conformidade com os direitos de propriedade intelectual e sem prejuízo da remuneração devida ao(s) titular(es) do direito após um período de tempo acordado e estabelecido no acordo de subvenção, e desde que tal não interfira com a utilização normal do filme.
  7. O auxílio é concedido de forma transparente. Os Estados-Membros devem publicar, pelo menos, as seguintes informações num sítio Web único ou num sítio único que receba informações de vários sítios: o texto integral do regime de auxílio aprovado e respetivas disposições de aplicação, o nome do beneficiário do auxílio, a designação e a natureza da atividade ou do projeto beneficiário do auxílio, o montante do auxílio e a sua intensidade em proporção do orçamento global da atividade ou do projeto beneficiário do auxílio. Estas informações devem ser publicadas em linha após ter sido tomada a decisão de concessão, conservadas pelo menos dez anos e estar disponíveis ao público em geral sem restrições <sup>(3)</sup>.
53. A modernização de salas de cinema, incluindo a sua digitalização, pode beneficiar de auxílio nos casos em que os Estados-Membros conseguirem justificar a sua necessidade, proporcionalidade e adequação. Nesta base, a Comissão deve avaliar se o regime é compatível com artigo 107.º, n.º 3, alínea d), do TFUE.
54. Para determinar se a intensidade máxima de auxílio é respeitada, o montante total das medidas de apoio público dos Estados-Membros à atividade ou projeto objeto de auxílio deve ser tido em conta, independentemente de esse apoio ser financiado a partir de recursos locais, regionais, nacionais ou da União. Todavia, os fundos disponibilizados diretamente pelos programas da UE, como MEDIA, sem o

<sup>(1)</sup> Tais como curtas-metragens, primeiros e segundos filmes de realizadores, documentários, obras de orçamento reduzido ou de outra forma comercialmente difíceis. Segundo o princípio da subsidiariedade, cabe a cada Estado-Membro estabelecer uma definição de «filme difícil» de acordo com parâmetros nacionais.

<sup>(2)</sup> A lista CAD enumera todos os países e territórios elegíveis para beneficiar de ajuda ao desenvolvimento. Tal lista é constituída por todos os países que registam rendimentos baixos ou médios com base no rendimento nacional bruto (RNB) *per capita*, tal como publicada pelo Banco Mundial, com exceção dos membros do G8, dos membros da UE e dos países com data fixada para aderir à UE. A lista inclui igualmente todos os países menos avançados (PMA), tal como definidos pelas Nações Unidas. Ver [http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html)

<sup>(3)</sup> Estas informações devem ser atualizadas periodicamente (por exemplo, de seis em seis meses) e devem estar disponíveis em formatos de uso comum.

envolvimento de Estados-Membros na decisão de concessão do auxílio, não são considerados recursos estatais. Por conseguinte, esta assistência não é tomada em consideração para efeitos do respeito dos limites máximos de auxílio.

#### 6. MEDIDAS ADEQUADAS

55. A Comissão propõe como medidas adequadas, para efeitos do artigo 108.º, n.º 1, do TFUE, que os Estados-Membros adaptem os seus regimes existentes relativos ao financiamento de filmes à presente comunicação, no prazo de dois anos após a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*. Os Estados-Membros devem confirmar à Comissão, num prazo de um mês a contar da publicação da presente comunicação no Jornal Oficial, que aceitam as medidas adequadas propostas. Em caso de ausência de resposta, a Comissão considerará que o Estado-Membro em causa não está de acordo com a proposta.

#### 7. APLICAÇÃO

56. A presente comunicação será aplicada a partir do primeiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
57. A Comissão aplicará a presente comunicação a todas as medidas de auxílio notificadas relativamente às quais deve tomar uma decisão após a data de publicação da comunicação no Jornal Oficial, ainda que tais medidas de auxílio tenham sido notificadas antes dessa data.
58. Em conformidade com a Comunicação da Comissão relativa à determinação das regras aplicáveis à apreciação dos auxílios estatais concedidos ilegalmente <sup>(1)</sup>, a Comissão aplicará, no caso de auxílios não notificados:
- a) A presente comunicação, se o auxílio for concedido após a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*;
  - b) A Comunicação sobre o Cinema de 2001 em todos os outros casos.

---

<sup>(1)</sup> JO C 119 de 22.5.2002, p. 22.