

Les polítiques europees i nacionals de suport al cinema a Europa

Marc López

En un entorn dominat per la inquietud generalitzada per les retallades en la despesa de totes les administracions a causa d'una crisi financera global que ha deixat tremolant, en major o menor proporció, les arques públiques de tots els estats, és potser un bon moment per debatre i analitzar el complex panorama europeu i mundial pel que fa al sistema de foment públic de la indústria audiovisual. Una visió històrica i crítica del fenomen pot ajudar-nos a corregir errors i valorar el treball dut a terme. Una visió més cínica pot portar-nos a contemplar la tasca gairebé com protoarqueològica, vist el negre futur que s'albira per a la indústria, almenys a Espanya. En qualsevol cas, entrem en matèria.

Les primeres intervencions estatals en la indústria del cinema a Europa van coincidir amb l'ascens i consolidació de règims totalitaris: la nacionalització de la indústria del cinema a la Unió Soviètica (1920) i la instal·lació de sistemes d'ajudes directes a la producció sota la Itàlia de Mussolini (1931), l'Alemanya d'Hitler (1933), l'Espanya de Franco (1938) i l'administració de Vichy a la França ocupada (1940). Naturalment, aquesta primera onada d'ajuda a la indústria cinematogràfica tenia una intenció clarament propagandística. No obstant això, cal reconèixer que va posar els fonaments d'un sector industrial en aquests països que va possibilitar els primers treballs i el desenvolupament professional de directors com Eisenstein, Rossellini o Fritz Lang.¹

Després de la II Guerra Mundial, en el marc d'una Europa en reconstrucció física i moral, els sistemes d'ajudes no van ser retallats sinó potenciats i estesos a la majoria d'estats democràtics d'Europa. L'enemic seguia sent el mateix, l'omnipresent indústria americana, però els motius ja no eren ideològics (almenys no explícitament) sinó industrials. La intervenció pública era l'única defensa per a les cinematografies nacionals de la nova Europa davant l'emergència cinematogràfica de l'amic americà.

¹ Newman-Baudais, Susan. *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe. 2011 Edition*. Observatori Europeu de l'Audiovisual, 2011, p 131-140.

El 1946, es fundava el Centre National de la Cinématographie (CNC) a França, institució encara existent i que ha dirigit els dissenys de la indústria cinematogràfica francesa –i, en bona part, de l'europea– fins a l'actualitat. El 1951, va ser Regne Unit qui va engegar el seu sistema d'ajudes per al cinema, i alguns *länder* alemanys iniciaven la seva activitat en aquest camp en 1952. A inicis dels anys 70, més o menys, tots els països de l'Europa Occidental tenien un sistema d'ajudes a la cinematografia en algunes de les diferents modalitats que es van desenvolupar i que estudiarem posteriorment en el present article.

Com s'ha observat, l'evolució de la intervenció estatal en la indústria audiovisual està inevitablement lligada a l'evolució de la història política d'Europa. Per tant, després del panorama més o menys estable que havia quedat dibuixat en els anys 70, la caiguda del mur i els consegüents canvis polítics als països de l'est van suposar la creació de nous organismes, sistemes d'ajuts i lleis estatals de regulació de la indústria audiovisual en països com Romania, Letònia, Lituània, Bulgària, Albània, Hongria i Polònia.

El projecte europeu

Un ràpid repàs al naixement i evolució dels sistemes d'ajuts a la indústria audiovisual a Europa permet veure que el seu desenvolupament global s'ha fet des de l'òptica dels estats. La immensa majoria dels sistemes de subvencions es gestionen directament –o indirectament– a través d'agències autònomes, des dels Ministeris de Cultura dels corresponents països. No obstant això, com no pot oblidar-se la importància d'Europa com a subjecte en el panorama polític del segle XX, tampoc pot menysprear-se en l'assumpte que ens concerneix.

El principal paper de la Unió Europea en el panorama de les ajudes públiques a la indústria audiovisual és el de regulador i dissenyador de les regles del joc entre els estats. Primer de tot, la UE és un projecte econòmic que busca crear un mercat únic basat en la competència i el lliure mercat. Naturalment, els ajuts directes a la indústria no són compatibles amb aquesta ortodòxia. No obstant això, els successius Tractats de Roma (1960) i Maastricht (1992) van disposar, d'una manera o una altra, excepcions als

ajuts a la promoció i conservació del patrimoni cultural dels països sempre que no afectessin a les condicions de comerç i competència.

Naturalment, aquest equilibri és difícil d'avaluar i dur a terme. A nivell pràctic, els sistemes d'ajuda a la producció han de ser comunicats a la Comissió Europea i aprovats per aquesta com a compatibles amb el funcionament de la UE. Els principals criteris per a la seva acceptació són bàsicament el fet que les ajudes només puguin concedir-se a projectes considerats com a culturals, la prohibició de requerir al productor la despesa de més del 80% del pressupost en un territori concret com a condició de l'ajut i la limitació de l'ajut al 50% del pressupost d'un film excepte en casos justificats com ara obres amb problemes per al seu accés al mercat (films experimentals o en llengües minoritàries).

Aquests criteris es troben actualment en revisió i la Comissió té preparada una nova comunicació pendent de publicació². El principal objectiu de la comunicació serà reforçar el caràcter cultural dels ajuts i limitar l'exigència d'inversió a territori. D'aquesta manera, la Comissió vol acabar amb el caràcter competitiu de molts sistemes d'ajuts que tenen com a objectiu principal atreure grans inversions de produccions americanes. Es considera que aquesta competència per l'atracció de *blockbusters* és una política de tipus purament econòmic i que acaba beneficiant la indústria americana.

Una altra característica font de debat i controvèrsia és la definició de contingut cultural. La Comissió Europea s'ha negat repetidament a definir què és cultura i què no ho és, deixant aquesta definició als estats en nom de l'anomenat principi de subsidiaritat. Aquest fet ha generalitzat els anomenats "test culturals" com a requisit per a l'obtenció de les ajudes. En alguns casos, per exemple al Regne Unit, serveixen per assegurar el caràcter nacional de les obres; en altres casos, són mers tràmits administratius per salvar l'escull de l'aprovació europea, com ara a Espanya. En qualsevol cas, les definicions són prou àmplies com perquè *blockbusters* de capital americà com *James Bond* o *Harry Potter* puguin considerar-se europeus o *Torrente* com un projecte cultural.

² L'estat de la consulta pública es pot consultar a la pàgina web de la Comissió Europea:
<http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/index_en.html>

A més del seu caràcter regulador, les institucions europees han promogut la configuració d'institucions i programes d'ajut directe a la indústria audiovisual. Es tracta de programes supranacionals, és a dir, sistemes de suport amb un àmbit d'actuació que sobrepassa els límits dels estats. Els més importants són –per tradició, quantia econòmica i impacte industrial– el programa MEDIA (organitzat per la Comissió Europea) i Eurimages (a càrrec del Consell d'Europa). Cal assenyalar que existeixen altres programes supranacionals amb participació europea que busquen promoure la coproducció i la cooperació entre països amb arrels culturals comunes, com Ibermedia (amb la participació d'Espanya i la majoria de països d'Amèrica Llatina) o el Nordisk Film & TV Fond.

El programa MEDIA va néixer el 1991 i s'estructura en programes de durada limitada. A més de l'objectiu lògic de l'enfortiment de la indústria europea, el programa MEDIA se centra a brindar suport als diferents estadis de la cadena de valor del sector, més abandonats pels sistemes d'ajut nacionals i regionals. El desenvolupament i la circulació d'obres europees en el continent, la formació en l'audiovisual i el foment de l'exhibició d'obres europees, a través de la iniciativa Europa Cinemas, són les principals accions de MEDIA. El programa en curs (2007-2013) té un pressupost total de 755 milions d'euros.

Si MEDIA és l'aposta de la UE, Eurimages és el fons de suport a l'audiovisual del Consell d'Europa. Aquest fons, amb seu a Estrasburg, té com a objectiu la cooperació entre les diferents indústries estatals. El programa estrella d'Eurimages és el fons de suport a la coproducció, que té com a requisit principal la participació de dos o més països en la producció del film. En conseqüència, MEDIA i Eurimages actuen com a eines complementàries i, si la primera té com a objectiu la circulació transfronterera d'obres europees, la segona persegueix la coproducció internacional. Tots dos propòsits al servei d'un projecte polític comú: la creació d'un mercat/imaginari europeu únic, segons parlem en termes econòmics o culturals.

L'ascens de les regions

Fins al moment, hem analitzat la conformació del panorama general europeu de sistemes d'ajut a la indústria audiovisual des de l'òptica estatal i supranacional. No obstant això, a partir de l'inici del segle XXI s'ha identificat un fort desenvolupament de sistemes de suport a la indústria audiovisual de caràcter subnacional. Sota aquesta definició s'inclouen fons regionals, *film comissions* de ciutats importants, o comunitats lingüístiques com el cas de Bèlgica, que gairebé podria considerar-se un país partit per la meitat en matèria cultural.

Naturalment, la naturalesa d'aquests sistemes depèn en gran mesura dels sistemes d'organització dels estats. Al Regne Unit i Alemanya, la despesa a nivell nacional és gairebé equivalent a la despesa decidida des de les diverses regions (les nacions que conformen el Regne Unit i els *länder* a Alemanya). França, el país amb major tradició centralista d'Europa, està en un procés de derivació de poder a les regions, amb esment a part per a París i la Île-de-France, la *film comission* de la qual compta amb un pressupost que ronda els 14 milions d'euros anuals. A Espanya cal destacar l'existència de l'ICEC (Institut Català de les Empreses Culturals), que amb uns fons anuals dedicats a la producció audiovisual d'uns 12 milions d'euros anuals, es converteix en un dels fons subnacionals més importants d'Europa.

Des del 2003 existeix una organització que representa els fons regionals més importants a nivell europeu, Cinema-Regio. Sota el seu paraigua s'agrupen 37 fons regionals pertanyents a 12 estats de la UE. A més de l'organització de fòrums de coproducció i d'intercanvi de coneixement, Cinema-Regio s'ha convertit en un lobby europeu que combat l'hegemonia dels estats en el dia a dia de la política europea referent a l'audiovisual.

Per posar en perspectiva la importància de cadascun d'aquests tipus de fons, vegem unes quantes xifres. Es calcula que, prenent com a referència l'any 2009, a Europa es destinen als ajuts al cinema un total de 2.070 milions d'euros anuals, dels quals un 70% pertanyen a fons estatals, un 23% a fons subnacionals i un 7% a fons supranacionals.

En general, un 65% del total dels ajuts es van dedicar a la producció audiovisual. La resta es va repartir entre escriptura de guió i desenvolupament de projectes (4%), suport a la distribució (8,4%) i a l'exhibició (6,1%). La resta es divideix entre promoció de la cultura cinematogràfica, conservació, desenvolupament empresarial i formació audiovisual. Els fons subnacionals inverteixen més, en proporció, en producció i obres per a televisió.³

El paper dels operadors de televisió

Al marge de la contribució dels fons d'ajut públics, la legislació europea reserva un paper molt important als operadors de serveis audiovisuals en el foment de la indústria audiovisual. La coneguda directiva Televisió sense Fronteres⁴ va néixer el 1989 i ha tingut diverses revisions –fins i tot en el seu nom, ja que des del 2011 es diu Directiva de serveis audiovisuals a causa de l'entrada en el panorama dels operadors d'aquests, altres formes de consum audiovisual lligades a l'evolució de les tecnologies de la informació i la comunicació-. En aquesta directiva, l'ordenament europeu obliga els operadors de serveis audiovisuals a invertir una part de la seva facturació en la producció d'obres audiovisuals europees.

Posteriorment, els estats membres traslladen la directiva europea al seu propi ordenament i els diferents òrgans reguladors vetllen pel seu estricte compliment. Per exemple a Espanya, la Llei General de la Comunicació Audiovisual dicta les normes que han de complir els operadors a Espanya i la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions vetlla pel seu compliment. El mateix succeix amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya en l'àmbit autonòmic.

La inclusió d'aquest apartat aquí pot resultar confusa. Les televisions compren drets d'emissió de films europeus o els coprodueixen en funció d'un interès mercantil. Passen aquests films per televisió i a canvi reben quantiosos ingressos en concepte de

³ Les dades utilitzades en aquest article es poden extreure de la base de dades de l'Observatori Europeu de l'Audiovisual dedicada als fons destinats al cinema a Europa (KORDA) així com de la publicació de Susan Newman-Baudais de l'Observatori prèviament referenciada.

⁴ Aquesta directiva i les seves successives evolucions es poden consultar en línia a:
<http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual+and+media/l24101_en.html>

publicitat o, en el cas dels serveis de pagament (subscripció o *pay-per-view*), una contraprestació econòmica més directa. Per tant, considerar aquestes compres com una forma d'ajut pot semblar erroni. No obstant això, l'existència de lleis que obliguen els operadors a invertir part dels seus ingressos en audiovisual europeu i la inclusió en aquestes obligacions de les televisions públiques, han de fer replantejar aquesta posició.

Les negociacions ferotges⁵ que es donen cada vegada que s'ha modificat la directiva europea o la seva transposició a l'ordenament espanyol, per part dels respectius governs i els operadors de serveis audiovisuals de caràcter comercial, conviden a considerar aquesta legislació com una altra forma de suport estatal a l'audiovisual, perquè fa tota la impressió que sense aquesta imposició legal per part del poder públic, difícilment els operadors audiovisuals invertirien en producció europea en la proporció amb la que ho fan.

La manera com es canalitza aquesta inversió al sector audiovisual mereix una altra anàlisi, donat que, segons com sigui aquest canal, els resultats poden ser diferents. La forma principal i més intuïtiva és la relació directa entre sector de producció independent i operadors. D'aquesta manera, principalment canals de televisió públics i privats inverteixen segons els seus criteris de cadena en la compra de drets d'antena i coproduccions d'obres audiovisuals d'origen europeu. En segon lloc, hi ha la participació d'aquests operadors en el finançament dels fons públics esmentats anteriorment. I finalment, existeix una opció mixta que és l'acord entre operadors i fons per la inversió conjunta en determinades obres audiovisuals. Naturalment, cadascuna de les tres opcions representa una distribució de poder sobre el producte final que més endavant analitzarem.

⁵ Els comunicats de premsa del lobby que reuneix els interessos de les televisions privades, UTECA, donen una idea d'aquesta oposició. Per exemple, "UTECA no apoya esta ley del cine", del 20 de desembre de 2007, poc després de l'aprovació de la Llei del Cinema 55/2007. Disponible a <http://www.uteca.com>.

La fiscalitat del cinema

D'importància creixent en els últims anys, els incentius fiscals per al foment de la producció audiovisual són avui una font important de recursos per al sector. El seu funcionament pot tenir infinites complicacions tècniques i jurídiques, però conceptualment és senzill. L'estat ofereix una rebaixa en els impostos que espera percebre d'aquells que decideixin invertir diners en producció cinematogràfica. A partir d'una premissa tan senzilla, la cosa pot arribar a complicar-se fins a l'extenuació.⁶

Tanta complicació genera el que en economia es diu "costos d'agència". Això és, per exemple, si en el marc de les subvencions clàssiques l'empresa productora necessitava un administratiu que omplís els formularis per sol·licitar-la, per optar a un incentiu fiscal segurament necessitarà contractar els serveis d'un advocat especialitzat en indústria audiovisual, per redactar els contractes i entendre el complicat sistema de finançament. La diferència entre el sou de l'administratiu i la minuta de l'advocat serien en aquest simple model els costos d'agència.

Encara que pugui semblar un tema sense importància, en alguns casos aquests costos poden fer que el model no resulti atractiu. Per exemple, la introducció dels incentius fiscals a Espanya a través de la Llei 55/2007 no ha estat un èxit rotund, ja que exigeix una despesa addicional que redueix l'atractiu de la inversió. De fet, rarament s'empra aquest sistema per a produccions amb un pressupost inferior als tres milions d'euros.

Naturalment, el sistema d'exempcions fiscals té com a únic objectiu la recuperació de la inversió i la maximització dels beneficis per part de qui inverteix. Per la seva banda, la intervenció de l'estat es limita a fer més atractiva la inversió a priori per a qui destina part dels seus diners a la producció cinematogràfica, i imposa una sèrie de regles per acceptar aquesta inversió que rarament es fixen en qüestions culturals o artístiques i, gairebé sempre, es preocupen que la major part dels diners sigui gastada al seu territori. El resultat és que projectes nascuts en els despatxos dels grans estudis de

⁶ Newman-Baudais, Susan. *Op. cit.*, p 43-48.

Hollywood troben finançament amb aquests incentius mitjançant empreses radicades al territori i a condició d'invertir en aquest la majoria del pressupost.

Resulta interessant estudiar el cas del Regne Unit, que aplica des del 2007 el seu actual sistema d'incentiu fiscal. Per obtenir aquest ajut, els films han de passar prèviament un test de elegibilitat basat en criteris culturals relacionats amb la identitat britànica. Casualitat o no, des de la introducció de l'anomenat test cultural, hi ha hagut un cert ressorgir de la cultura britànica en el consum cultural de masses (*Narnia*, *James Bond*, *Harry Potter*, *Game of Thrones*, etc) enfront del sistema anterior que només exigia despesa al Regne Unit per obtenir l'incentiu. Per tant, malgrat que el sistema condueixi a priori a un determinat resultat, existeixen mesures per canalitzar-lo segons les preferències del legislador.

Conclusions

Al llarg del present article hem observat diferents formes d'intervenció pública per al finançament del cinema. La major part ha estat ocupada per les subvencions directes aportades pels estats per al foment del sector cinematogràfic. Paral·lelament, hem esmentat el paper de les televisions i altres operadors de mitjans audiovisuals i els incentius fiscals, que encara que no puguin considerar-se com a ajuts, sí que suposen una intervenció estatal en benefici del finançament del sector. Tres fonts de finançament que responen a tres models diferents amb conseqüències econòmiques, socials i, consegüentment, polítiques.

L'objectiu de qualsevol intervenció pública en un sector econòmic, com és la indústria cinematogràfica, és el de solucionar una fallada de mercat. En aquest cas se suposa que sense la intervenció estatal no existiria una indústria cinematogràfica a Europa, o almenys una indústria cinematogràfica òptima socialment. Per aquest motiu, els diferents estaments polítics europeus, des de la Unió Europea a nombrosos ajuntaments i governs locals, passant pels poderosos estats, han engegat diferents sistemes d'ajut, com s'ha vist prèviament.

Les subvencions públiques suposen l'assumpció per part dels diferents governs de la decisió de les polítiques i, per tant, dels projectes que rebran aquest suport. Per tant, la intervenció pren el seu sentit més clàssic, perquè el mateix ens que identifica la fallada de mercat i posa l'eina per solucionar-la decideix on dirigir la política en qüestió. Naturalment, aquests governs estaran guiats per les seves agendes polítiques. Tenint en compte que el present article posa el seu focus a Europa, estem parlant en tots els casos rellevants d'economies de mercat i democràcies liberals. Per tant, les decisions tindran una legitimació democràtica malgrat els centenars de passos intermedis que hi ha entre un sufragi directe i l'elecció d'una subvenció per part d'un estament.

El finançament provinent de les televisions té el seu fonament en una certa retroalimentació del sistema audiovisual. Els operadors de televisió mouen una xifra de negoci important, fruit entre altres coses de l'emissió de cinema pels seus canals i oposant una competència al propi sector. Conseqüentment, el poder públic obliga els operadors a revertir part dels seus beneficis per protegir el cinema. Si a més de l'obligació d'inversió, es deixa en mans dels operadors de televisió l'elecció dels projectes en què invertir és possible que el centre de decisió de quines pel·lícules es produeixin passi dels governs als canals de televisió.

Molts defensen aquest traspàs de decisió entre poder polític i televisió. S'addueix que la televisió té un coneixement superior del públic o, millor dit, de l'audiència. No obstant això, és necessari assenyalar els riscos d'un cinema dominat pels canals de televisió. A pesar que existeixen innegables punts en comú, el cinema no és televisió com el públic de cinema no és el de la petita pantalla. Si, com en el cas d'Espanya, es deixa en mans de la televisió l'elecció de quin cinema es fa i no es fa, es corre el risc de caure en una cinematografia sense risc, adotzenada, sense la innovació que sempre ha caracteritzat el llenguatge cinematogràfic.

Finalment, hi ha els incentius fiscals. Aquest sistema posa l'elecció del cinema que es pot i no es pot produir en mans del propi mercat i evita una excessiva submissió del cinema que es faci al dictat de l'agenda política del govern que atorgui la subvenció, sense esmentar les possibles corrupteles que aquest poder pugui generar. No obstant això, aquesta intervenció redueix la volatilitat i per tant el risc financer del cinema en general però no de qualsevol cinema. Un sistema com aquest difícilment servirà per

finançar cinema d'autor o el cinema més arriscat i innovador. Tenint en compte els esmentats costos d'agència que genera aquest sistema, el treball exclusiu amb mitjans fiscals per al finançament d'una cinematografia exclou gairebé completament un cert tipus de cinema.

Arribats a aquest punt es fa gairebé impossible decidir la virtut o no d'un sistema o un altre. Gairebé tots els països d'Europa disposen d'un sistema mixt amb més o menys accent en cadascuna de les seves fonts. El que sí que es pot dir és que les diferents vies per finançar el cinema no són neutres i tenen un efecte en el resultat. L'avaluació dels resultats no forma part dels objectius d'aquest article però sí establir que els sistemes cinematogràfics corresponen a sistemes de finançament en major o menor mesura. Els èxits o els fracassos gairebé mai no obeeixen a la casualitat.