

Resumen ejecutivo

“Estimación de posibles impactos económicos y sociales de una política de estímulos tributarios directos a la producción audiovisual en Chile”

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

**Escuela de Ingeniería Industrial
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**

25 de abril de 2013

Índice

PRESENTACIÓN.....	3
PRODUCTOS	5
1 CADENA DE VALOR AUDIOVISUAL	5
2 CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR AUDIOVISUAL EN CHILE.....	8
2.1 RECURSOS HUMANOS.....	8
2.2 INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	9
2.3 PRODUCCIÓN Y VENTAS	10
3 INICIATIVAS DE FOMENTO	14
3.1 FOMENTO POR INCENTIVOS TRIBUTARIOS.....	14
3.2 FOMENTO POR ENTREGA DIRECTA DE RECURSOS	15
3.3 FOMENTO POR FACILIDADES O BENEFICIOS ESPECIALES.....	15
3.4 COMPARATIVA Y ANÁLISIS DE INICIATIVAS DE FOMENTO.....	15
4 ESTUDIO DE INICIATIVAS DE FOMENTO AUDIOVISUAL A NIVEL INTERNACIONAL	18
5 PROPUESTAS DE ESTÍMULO AL SECTOR AUDIOVISUAL	22
5.1 MODELO DE ESTÍMULO TRIBUTARIO NO PROTECCIONISTA	23
5.2 MODELO DE ESTÍMULO TRIBUTARIO PROTECCIONISTA	24
5.3 MODELO DE DEVOLUCIÓN DE GASTO PARA GRANDES PRODUCCIONES.....	25
5.4 MODELO DE DEVOLUCIÓN DE GASTO PARA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA.....	25
6 IMPACTOS DE POLÍTICAS DE ESTÍMULO AUDIOVISUAL.....	26
CONCLUSIONES	29

Presentación

El presente documento corresponde al resumen ejecutivo del estudio desarrollado, el que incluye todos los subproductos contemplados por las etapas de desarrollo.

El objetivo principal del proyecto fue estimar los posibles impactos económicos y sociales de una eventual política de estímulos tributarios directos a la producción audiovisual en Chile.

En cuanto a los objetivos específicos se identifican:

1. Reconocer, caracterizar y comparar los principales casos internacionales con políticas de estímulos tributarios para la inversión de producciones audiovisuales, considerando en dicha comparación, además, las políticas de fomento audiovisual existentes en la legislación chilena.
2. Identificar datos y estadísticas económicas internacionales que permitan conocer y caracterizar los beneficios económicos y sociales que acarrea una política de estímulos tributarios al sector audiovisual.
3. Identificar y caracterizar en la legislación chilena la existencia de políticas de estímulo tributario a otros sectores.
4. Caracterizar los actuales programas de fomento directo al mundo audiovisual, que posee CORFO y otros organismos
5. Modelar casos de inversión de una producción estándar en base a datos o estimaciones fiables relativas a inversión local, internacional, y sobre las posibles externalidades de la inversión ante una política de estímulos-beneficios tributarios, proporcionando elementos para estimar el eventual efecto multiplicador del gasto público en la industria audiovisual.
6. Entregar propuestas y modelos de estímulos tributarios para la industria audiovisual de acuerdo a la realidad chilena y experiencias externas
7. Entregar propuestas de fondos de fomento directo a inversiones en capacidades, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros

Para la consecución de los objetivos anteriormente mencionados se elaboró un plan de trabajo estructurado en tres etapas, las que se describen a continuación:

- Etapa A – Revisión bibliográfica y análisis comparativo: La primera etapa del proyecto tiene como objetivo proponer una estructura metodológica para el estudio, con base en información secundaria, nacional e internacional, así como el marco jurídico y tributario actual que afecta al sector audiovisual.
- Etapa B – Análisis de información: La segunda etapa del proyecto trata del levantamiento de información primaria, obtenida de actores relevantes del rubro audiovisual nacional, la sistematización y análisis de la información, generando escenarios de solución e identificando el impacto en las áreas sensibles.

- **Etapa C – Consolidación y difusión de resultados:** La última etapa del proyecto abarca la difusión de los resultados del Estudio realizado, considerando la realización de una presentación final ante la contraparte CNCA, un resumen ejecutivo y una ficha del Estudio.

Finalmente, para la presentación de los distintos productos y resultados obtenidos, el presente proyecto considera los siguientes entregables:

- a) **Informe de Antecedentes: Análisis comparado de casos internacionales:** Documento que recopila antecedentes en torno a casos internacionales con políticas de estímulos tributarios al sector audiovisual, presentando además un análisis comparado de estos casos.
- b) **Informe Final: Estimación de costos y beneficios para el Estado chileno:** Documento que expone el análisis de casos tipos o de diversos escenarios para la producción audiovisual realizada en el marco de una política de estímulos tributarios. Se incluyen un apartado metodológico que expondrá el modelo de análisis utilizado, y un apartado de recomendaciones para la creación o adaptación de incentivos a la producción audiovisual.
- c) **Presentación Final:** Presentación ante la contraparte técnica de CNCA que incluye la metodología de selección de escenarios utilizada y los principales hallazgos del proyecto.
- d) **Resumen Ejecutivo:** Documento que contiene un resumen del estudio.
- e) **Ficha del Estudio:** Ficha correspondiente al estudio realizado, elaborada acorde a formato convenido con la contraparte técnica de CNCA.

Productos

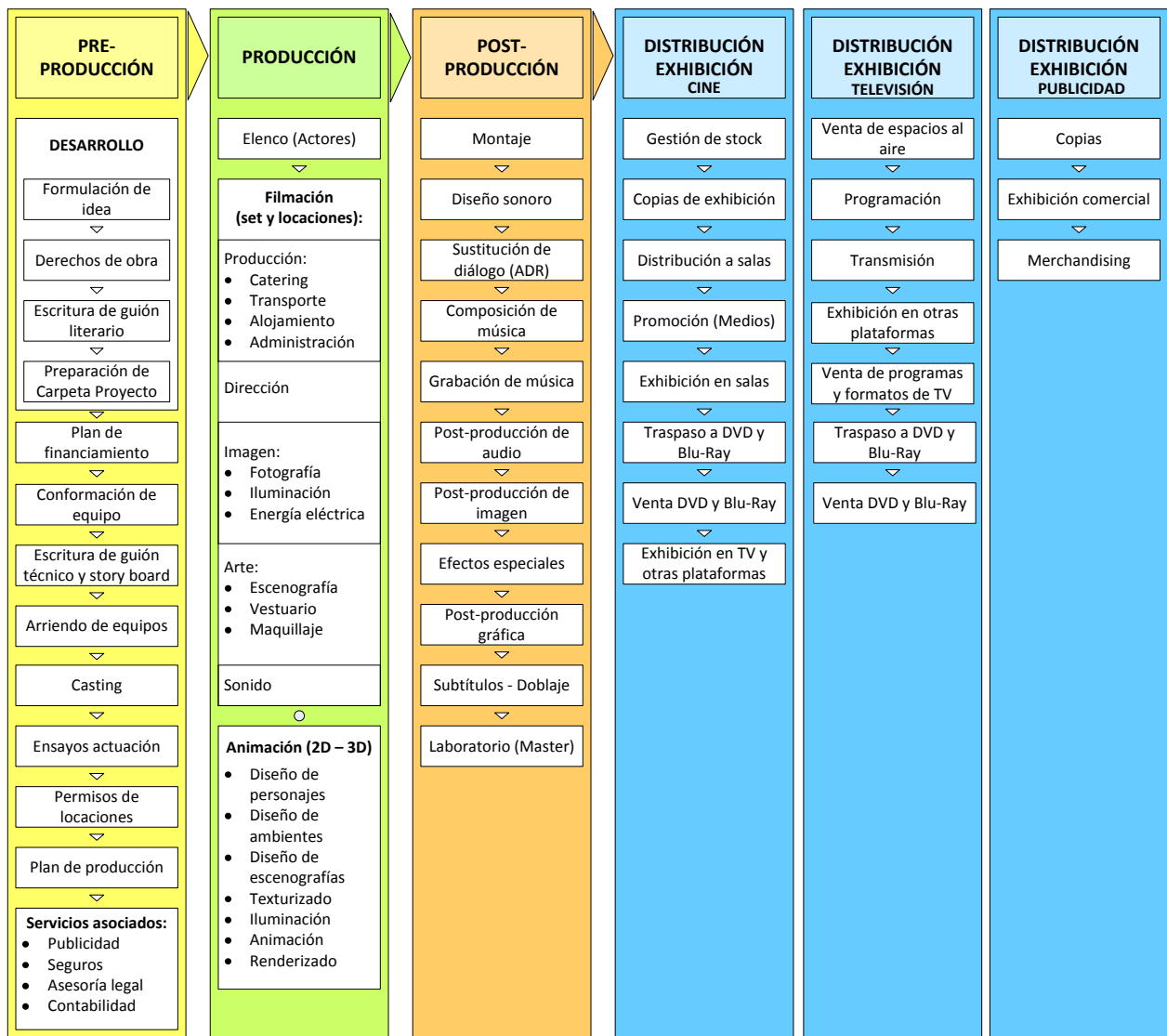
1 Cadena de valor audiovisual

Una cadena de valor es un modelo teórico que permite describir el desarrollo de las actividades de una organización o industria, generando valor al cliente final. Para el caso audiovisual se ha elaborado una cadena de 4 eslabones asociada a las principales etapas de realización de este sector.



A continuación se presenta el detalle de las distintas actividades componentes o eslabones de valor dentro de cada etapa. Dado que el sector audiovisual está conformado por tres sub-sectores (cine, televisión y publicidad) que pueden presentar diferencias en cuanto a sus eslabones de valor, es que la última etapa se presenta por separado para cada sector (ver siguiente figura):

Cadena de valor audiovisual



El estudio de la cadena de valor audiovisual para los distintos sectores en estudio (cine, televisión y publicidad) ha sido realizado para diversos fines:

1. Entendimiento del rubro audiovisual: tal como en un levantamiento de procesos, la identificación de todas las actividades que agregan valor a una obra audiovisual permite una mejor comprensión de los distintos aspectos relevantes, lo que permite dar un enfoque de trabajo de “caja blanca” (a diferencia del enfoque “caja negra”, el que se centra en entradas y salidas, sin profundizar en las interacciones y componentes internos de un proceso).
2. Definición de gasto calificado: la identificación e individualización de actividades permite clarificar el universo de los gastos que pueden ser elegibles ante una política de incentivo audiovisual.
3. Análisis de la distribución del presupuesto: identificación del desglose de un presupuesto audiovisual en las distintas actividades que la conforman, identificando así los puntos críticos económicos.

A nivel internacional, para la realización de largometrajes existen clasificaciones de gastos, siendo la más usada la bi-categoría *Above-the-line / Below-the-line* (ATL/BTL). En ésta, una línea imaginaria delimita y

separa a quienes tienen influencia en la dirección creativa de la narrativa de una obra audiovisual, de otros quienes desempeñan funciones relacionadas con la producción física de la obra.

Above-the-line (Sobre-la-línea):

El término "Above-the-Line" se refiere a la lista de individuos que guía, influencia y aporta a la dirección creativa y a todo el proceso, junto con los gastos asociados. Estas funciones incluyen, pero no se limitan, al guionista, productor, director, director de casting y actores. El término se utiliza para los asuntos relacionados con el presupuesto de producción de la película.

Respecto de los gastos asociados, éstos incluyen los derechos para asegurar el material sobre el que se basa el guión, los derechos de producción del guión, la remuneración del guionista, productor, director, actores principales y otros costos relacionados con ítems tales como asistentes para el productor (s), director o actor (s).

Below-the-line (Bajo-la-línea):

El término "Below-the-line" se refiere a la lista de individuos que llevan a cabo la producción "física" de una obra audiovisual, el trabajo de post-producción, y todos los gastos relacionados. Estas funciones incluyen, pero no se limitan, a: Asistente de Director, Director de arte, Productor de línea, Administrador de locaciones, Eléctrico, Grip, Operador de generador de caracteres, Diseñador de vestuario, Director de Fotografía, Operador de cámara, Compositor, Operador de dolly, Gaffer, Diseñador gráfico, Estilista de cabello, Maquillador, Productor asistente, Supervisor de guión (continuidad), Ingeniero de sonido, Coordinador de piso (TV), Carpintero de estudio, Editor, Editor de efectos visuales, etc.

Debido al nivel de detalle requerido para el desarrollo del presente proyecto es que se utilizó un enfoque de cadena de valor por sobre la clasificación ATL/BTL (menos desagregada), el que permite conseguir los fines anteriormente mencionados.

2 Caracterización del sector audiovisual en Chile

En el presente capítulo se presentan diversos indicadores y antecedentes que permiten realizar la caracterización de la industria audiovisual integrada por tres sectores: Cine, Televisión y Publicidad. Lo anterior se realizó por medio de información secundaria de los últimos años obtenida principalmente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, CNCA, y del Servicio de Impuestos Internos, SII.

2.1 Recursos humanos

2.1.1 Formación

Chile cuenta con 8 institutos profesionales-centros de formación técnica y 10 universidades que imparten estudios en el área audiovisual a través de sus 23 sedes a nivel nacional.



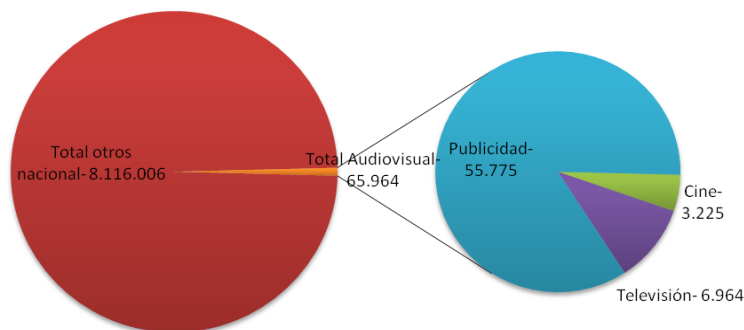
Anualmente cerca de 1.100 personas ingresan a estudiar una carrera audiovisual, de las cuales el 71,8% ingresan en la región Metropolitana. Alrededor de 600 alumnos egresan cada año, de los cuales el 20% proviene de universidades (el resto de institutos y centros de formación técnica).

En Chile existen profesionales, técnicos, y recursos artísticos de muy buen nivel, a lo que se suma una creciente oferta de técnicos y artistas que se están formando en este sector. Sin embargo, es necesario mencionar que dicho personal de alto nivel y con experiencia en grandes producciones es reducido dentro de la oferta local.

2.1.2 Empleo

Respecto del empleo, se utilizaron dos fuentes de información: el SII (a través de las estadísticas es posible determinar el empleo dependiente del sector audiovisual), y la Encuesta CASEN, la cual permite tener estimaciones de los oficios audiovisuales asociados, junto con el grado de informalidad que podría existir en la industria.

En 2011 se generaron 65.964 empleos dependientes de empresas relacionadas con el rubro audiovisual, lo cual representa el 0,81% de empleos dependientes a nivel nacional, concentrado casi en su totalidad en empresas publicitarias - y de tamaño grande (sobre 100.000UF de ventas) - siendo el sector que más ha generado empleo durante el período 2005-2011. Sin embargo, el sector televisivo es el que se presenta como el más estable durante el mismo periodo, con leves variaciones negativas en los años 2006 y 2009.



Con el objetivo de estructurar el empleo de acuerdo a actividades u oficios se utiliza la encuesta CASEN. En ella se determinaron cuatro tipos de oficios relacionados directamente con la industria audiovisual: 10.780 personas declaran tener un oficio audiovisual¹ (0,15% del total de personas encuestadas). De acuerdo a la estructuración del tipo de trabajo, éste se realiza en su mayoría por empleados del sector privado junto con una cantidad considerable de trabajadores por cuenta propia. A partir de estos datos es posible estimar el grado de informalidad del sector, equivalente al 18,3%.

Respecto de las remuneraciones, el promedio de éstas en el sector audiovisual alcanza los \$538.283.- mensuales, aproximadamente un 22% inferior al ingreso promedio recibido en la totalidad de oficios culturales. Los oficios mejor remunerados son Actores y Directores de cine y televisión (\$620.000.- mensual), seguidos por Directores del sector publicitario (\$540.000.- mensual). Dentro del mismo sector publicitario, el oficio Modelos es el que recibe menores ingresos, con apenas \$362.455.- mensual.

2.2 Infraestructura y equipamiento

Chile escasea de estudios de filmaciones profesionales, la falta de estos estudios es un gran obstáculo para lograr que se realicen en Chile producciones audiovisuales. La inversión que conlleva la instalación de un estudio de filmación profesional es de gran envergadura y económicamente es muy difícil asegurar una tasa de ocupación que lo haga rentable, sin embargo, la existencia de un estudio de estas características generará externalidades positivas, desarrollo de recurso humanos profesionales y técnicos del país, y por lo tanto fortalecimiento de las capacidades en el sector del país.

Respecto de la distribución regional de recursos, los profesionales y la infraestructura se concentran en la región Metropolitana.

¹ Estas cifras deben considerar la existencia de un porcentaje de sobrestimación sobre el total de oficios que realmente se desempeñan en el audiovisual, ya que pueden encontrarse personas con actividades del sector que se desenvuelvan en otro tipo de empresas o negocios. A su vez, también puede haber personas de otros sectores no creativos que trabajen para el audiovisual.

2.3 Producción y ventas

2.3.1 Nivel de actividad del sector

Cine: producción y exhibición:

De las producciones cinematográficas exhibidas en Chile durante el 2011, el 70,5% fueron estrenos de Estados Unidos, mientras que sólo un 12,6% correspondieron a estrenos de películas chilenas. De los 23 estrenos nacionales del 2011, 10 corresponden al género Documental y 13 al género Ficción, este último se encuentra dividido en: Biografía (1), Terror (1), Comedia (4) y Drama (7).

Cine: servicios de producción internacional:

Chile ha sido escenario de diversas producciones audiovisuales, especialmente a partir del año 2000 en adelante, destacando su participación en producciones cinematográficas de alto nivel internacional, en las que se ha recorrido el país de norte a sur aprovechando la riqueza de las distintas locaciones existentes.

En el sector cinematográfico destacan tres producciones internacionales grabadas en Chile, desde el año 2000, las que cuentan con presupuestos, que van desde pequeñas producciones hasta una super producción de sobre 200 millones de dólares. Algunas de las producciones identificadas por el presente estudio son las siguientes:

Producción	Año	País	Género	Presupuesto	Locaciones
The Green Inferno	2013	EEUU	Terror	No disponible.	Santiago.
Magic Magic	2013	Chile – EEUU	Terror	No disponible.	Santiago, La Unión y Lago Ranco (región de Los Ríos).
Aftershock	2012	EEUU – Chile	Terror	Estimado de 10 millones de dólares.	Filmada íntegramente en Chile.
007 Quantum of Solace	2008	Inglaterra	Acción	Estimado de 230 millones de dólares (aproximadamente 4 millones de dólares gastados en Chile en 14 días).	Desierto de Atacama, Antofagasta (Baquedano, Caleta Cobija, Michilla Bajo), Observatorio Paranal.
Diarios de Motocicleta	2004	Argentina, EEUU, Chile, Perú.	Biografía	No disponible.	Desierto de Atacama, Calama, Chuquicamata, Freire, Lautaro, Temuco, Valparaíso.
Spy Kids	2001	EEUU	Acción	Estimado de 35 millones de dólares.	Desierto de Atacama, Viña del mar, y Santiago

Televisión: exhibición:

En el sector televisivo, la producción realizada es posible estimarla a partir de los programas o series exhibidas por pantalla. Entre las series chilenas con mayor *rating* durante el 2011, y que fueron exhibidas por canales de televisión abierta, destacan “Los 80, más que una moda” en primer lugar con 18 puntos en hogares, “12 días que estremecieron a Chile” con 12,8 puntos de *rating*, y en tercer lugar “Los archivos del Cardenal” con 9,8 puntos de *rating*.

Respecto de los programas independientes producidos en Chile y emitidos por canales de televisión abierta se observa una mayor presencia de programas de “No ficción”, seguidos de “Conversaciones y magazine” (33 y 24 títulos respectivamente), situación que se invierte al comparar la cantidad de minutos estrenados liderando “Conversación y magazine” sobre “No Ficción” y el resto de las categorías (71.820 minutos versus 18.185 minutos).

2.3.2 Actividad formal del rubro audiovisual

Durante el año 2011, la industria audiovisual estuvo compuesta por 22.007 contribuyentes, los cuales de acuerdo a estimaciones estarían distribuidos entre contribuyentes empresas con un 31%, y el 69% restante en contribuyentes no empresa (no cumplen los requisitos del SII para conformar una empresa).

Con respecto a los contribuyentes empresa audiovisuales, durante 2011 participaron 6.915 contribuyentes (corresponde al 22,1% del total de empresas del sector cultural a nivel nacional y un 0,72% del total de empresas de todos los sectores a nivel nacional), cifra que ha crecido positivamente desde 2005; junto a ello se observa que el sector publicitario es el que presenta mayor tendencia al crecimiento.

2.3.3 Ventas

En base a datos de contribuyentes del SII se ha estimado que el Cine en el año 2011 generó aproximadamente 3.452.355 UF de ventas, la Televisión 38.821.049 UF y la Publicidad 32.485.424 UF, dando un total para el sector audiovisual de 74.758.828 UF.

De lo anterior se puede observar que dentro del contexto audiovisual el Cine no genera una proporción significativa en ventas, sólo el 4,62% de las ventas generadas del sector se deben a actividades relacionadas al cine. Respecto de la proporción de las ventas a nivel nacional, el audiovisual representa un 0,4% de las ventas totales del país, correspondiente a un 29,72% de las ventas del sector cultural.

La concentración de las ventas en el medio audiovisual se sitúa en la región Metropolitana, esto se debe principalmente a que el 68% de las empresas consideradas como pertenecientes al sector audiovisual (Cine, Televisión y TV) se encuentran instaladas en esta región y por lo tanto la infraestructura, equipamiento, el equipo cinematográfico, el equipo técnico capacitado, equipo artístico, recurso humano y principales instituciones de formación audiovisual, se encuentran concentrados en esta región.

Según los datos de ventas estimados con datos de contribuyentes “empresas” (información formal del SII), en la región Metropolitana se concentra el 94,5% de las ventas del sector Audiovisual en el país, seguida muy lejanamente por la VIII y V región del país con un 2,3% y un 1,25% de las ventas respectivamente

Si se desagregan las ventas del sector audiovisual (ver siguiente tabla), se puede apreciar que el 42%² de éstas se deben a empresas de “Publicidad”, seguidas en un 29% por “Servicios de televisión no abierta”, y seguidas en un 23% por “Actividades de televisión”. Sin embargo hay que tener presente que los productos publicitarios son de la más diversa naturaleza, como por ejemplo: folletos, promotoras, gigantografías, *spot* publicitarios, siendo solamente esta última la que incide directamente con actividades audiovisuales.

Subsector AUDIOVISUAL	Código CIU.cl	Ventas 2006 (UF)	Ventas 2007 (UF)	Ventas 2008 (UF)	Ventas 2009 (UF)	Ventas 2010 (UF)	Ventas 2011 (UF)	Crecimiento (%) 2010-2011
CINE	921110 - PRODUCCION DE PELICULAS CINEMATOGRAFICAS	2.072.339,71	1.859.356,59	1.906.282,36	2.034.522,19	1.486.220,15	1.506.602,52	1,37
	921120 - DISTRIBUIDORA CINEMATOGRAFICAS	700.711,30	1.135.276,73	490.496,10	1.241.237,71	605.423,59	736.951,83	21,72
	921200 - EXHIBICION DE FILMES Y VIDEOCINTAS	1.571.551,56	982.484,03	1.130.727,99	1.060.673,18	1.159.919,89	1.208.800,46	4,21
TELEVISIÓN	642040 - SERVICIOS DE TELEVISION NO ABIERTA	17.241.448,87	17.337.459,21	21.101.674,44	19.381.879,77	20.948.908,77	21.716.829,14	3,67
	921310 - ACTIVIDADES DE TELEVISION	19.489.282,94	18.771.415,76	15.303.845,88	15.578.020,44	14.525.754,44	17.104.219,68	17,75
PUBLICIDAD	743001 - EMPRESAS DE PUBLICIDAD	30.747.721,69	28.966.111,02	29.098.578,99	29.295.118,84	27.192.905,41	31.696.854,00	16,56
	743002 - SERVICIOS PERSONALES EN PUBLICIDAD	639.491,72	529.503,94	558.880,90	648.888,57	674.943,28	788.569,91	16,83

Con respecto a la estructuración de la industria, ésta se compone mayoritariamente de micro empresas y pequeñas empresas para los tres sectores (83%), y apenas en un 1% de grandes empresas, lo que se contrasta con la gran cantidad de ingresos que recibe el sector audiovisual por parte de las grandes empresas (71,71% de las ventas del sector).

Finalmente, es importante destacar que la actividad audiovisual presenta encadenamientos con otros sectores económicos, lo que le permite ser un motor de desarrollo de diversos rubros. El encadenamiento hacia atrás del sector audiovisual puede desagregarse en tres grupos: insumos de sectores creativos (teatro, diseño, arquitectura, etc.), insumos de operación de rodaje (hotelería, *catering*, transporte) e insumos relacionados a administración (finanzas, contaduría, seguros, servicios legales, difusión y distribución, etc.). A su vez, el encadenamiento hacia adelante del sector audiovisual puede dividirse en tres grupos: encadenamiento hacia adelante de sectores creativos, turismo generado a partir del éxito de una producción e infraestructura generada por el desarrollo de una producción. Es importante mencionar que en la actualidad son reducidas las ganancias generadas en turismo e infraestructura en Chile por el desarrollo de una producción audiovisual.

2.3.4 Comercio exterior

En el año 2011, el sector audiovisual participó con un 0,07% del monto monetario de las exportaciones nacionales y con un 1,41% del monto de las importaciones nacionales (ver tabla en página siguiente). Este sector requiere la importación de elementos tecnológicos especializados (cámaras, equipos de sonido, edición y software, iluminación, transmisores) que aún Chile no produce por lo que deben provenir del mercado externo. Del monto importado en bienes y productos audiovisuales, el 56% se debe a importaciones de Asia y el 40% de América, provenientes principalmente desde China y México respectivamente. El 93% del monto importado en bienes y productos audiovisuales, se debe a “equipos para reproducción” (monitores y proyectores cinematográficos, aparatos de reproducción de imagen y sonido, etc.) y el 7% a “insumos para creación” (aparatos de grabación, cámaras de televisión, cámaras fotográficas digitales y videocámaras, etc.).

² Porcentajes respecto a ventas 2011.

Sector	EXPORTACIONES 2011 (valor FOB en UF)	Participación en Exportaciones Nacionales	IMPORTACIONES 2011 (Valor CIF en UF)	Participación en Importaciones Nacionales
Nacional Total	1.788.146.543	100%	1.470.400.870	100%
Bienes y productos culturales	7.098.788	0,40%	79.419.437	5,40%
Servicios culturales	3.594.315	0,20%	-	-
Bienes y productos audiovisuales	292.533	0,02%	20.697.321	1,41%
Servicios audiovisuales	876.394	0,05%	-	-

En términos de exportación de bienes y productos audiovisuales el 95% de los montos exportados son hacia América, con exportaciones principalmente a Perú. El 78% del monto exportado en bienes y productos audiovisuales se debe a “equipos para reproducción”, el 21% a “insumos para creación” y el 1% a “productos terminados” que son principalmente películas cinematográficas, lo que revela la bajísima participación en ventas de las exportaciones de obras audiovisuales terminadas.

En cuanto a exportación de servicios de la industria audiovisual chilena, ésta se encuentra en etapa incipiente. El monto exportado en servicios audiovisuales corresponde a un 3,6% del monto total de servicios exportados del país. La Publicidad es el sector que más proyecciones presenta por su considerable crecimiento desde 2009 principalmente en la etapa de Post-producción (en que opera con estándares internacionales), mientras que la exportación de servicios del subsector Cine el último año decayó un 28% con respecto al año anterior. Los últimos años se ha notado un mayor desarrollo en la exportación de servicios como: post-producción de películas cinematográficas y cinta de video, animación y grabación de sonido. Se ha mantenido la exportación de servicio de filmación de películas cinematográficas para publicidad, y ha disminuido la exportación de servicios como: filmación de películas para su proyección en salas de cine y televisión, y post-producción de sonido.

3 Iniciativas de fomento

El Estado chileno, a lo largo de los años, ha mostrado la tendencia de incentivar diferentes actividades que dicen relación con aquellos lineamientos que la propia actualidad o política de gobierno han ido proponiendo. Es así que, dichas iniciativas se materializan en la dictación de diferentes normativas que intentan proponer a los particulares facilidades para el desarrollo y perfeccionamiento de tales actividades.

Para lograr fomentar actividades económicas específicas, el Estado ha generado diferentes maneras de provocar en la ciudadanía la iniciativa de desarrollarlas. Dichos incentivos, a la luz de las normativas vigentes examinadas, pueden clasificarse -de acuerdo a su naturaleza- de la siguiente forma:

- Fomento por incentivos tributarios
- Fomento por entrega directa de recursos
- Fomento por facilidades o beneficios especiales

3.1 Fomento por incentivos tributarios

Los incentivos tributarios dicen relación con un conjunto de medidas que tienden a disminuir, o incluso, extinguir, el derecho que tiene el Estado de percibir por el desarrollo de aquella determinada actividad; derecho que en principio tendría en base a las normas tributarias vigentes.

De esta manera, podemos encontrar:

- a) **Regímenes especiales:** Consiste en una regulación particular que se establece para actividades de determinadas zonas geográficas que se desea beneficiar, haciendo que dichas actividades gocen de un régimen distinto al que están sujetas en el resto del país.
- b) **Exenciones:** Corresponde a liberación de la carga tributaria especificada de una actividad que se desea beneficiar.
- c) **Deducciones:** Consiste en descontar de la base imponible (no del impuesto) aquella suma que se ha entregado para el desarrollo de la actividad que se quiere fomentar.
- d) **Créditos o Créditos fiscales:** Corresponde a cierto porcentaje que se deduce del pago de impuestos, por el hecho de haber colaborado económicamente en aquella actividad que se pretende incentivar. Entre las características del crédito fiscal se puede destacar si es o no reembolsable (puede generar una devolución en dinero para el contribuyente) y si es o no transferible (puede quedar transferido a cualquier persona natural o jurídica con idénticos efectos legales).
- e) **Eliminación de la doble tributación:** Aquellos Estados que quieren fomentar el vínculo con el otro, celebran acuerdos internacionales, que tiene por fin restringir el pago de impuestos a uno sólo de ellos, conforme a distintos criterios que ellos pasan de determinar.
- f) **Reintegro de recursos:** Consiste en la devolución de determinada suma al contribuyente que ha pagado impuestos.

En Chile actualmente no existen incentivos tributarios específicos para el audiovisual. Sin embargo, el rubro audiovisual se ve afectado por los beneficios tributarios orientados a la industria cultural en general, a través del ART. N° 8 DE LA LEY N° 18.985 “DONACIONES EFECTUADAS CON FINES CULTURALES”.

Esta disposición otorga el beneficio de poder rebajar como un crédito una determinada parte de los montos efectivamente donados a las instituciones que se indican en esta Ley. Este crédito puede ser rebajado de los impuestos a la renta determinados ya sea para los Impuestos de Primera Categoría como para Global Complementario.

Además de la ley de donaciones culturales, el rubro audiovisual –en particular el internacional- se ve afectado por los beneficios tributarios orientados a la recuperación del Impuesto al Valor Agregado IVA por parte de visitantes extranjeros no residentes en Chile, a través del Decreto Ley 825 (31.12.74). Por esto último, productores extranjeros pueden actualmente acogerse para recuperar el IVA pagado, conforme a lo establecido en el nombrado Decreto.

En el caso de chilenos que exporten productos o servicios audiovisuales, éstos pueden acogerse al beneficio que trata que los exportadores de productos y servicios considerados exportables tienen derecho a recuperar el I.V.A. cuando pagan por bienes, insumos o servicios inherentes a su exportación. También corresponderá recuperar este impuesto al importar bienes para estos efectos.

3.2 Fomento por entrega directa de recursos

El Estado, a través de sus distintas organizaciones, entrega recursos a aquellas instituciones que realizan actividades que se intenta incentivar de manera directa, previa constatación del cumplimiento de requisitos establecidos y generalmente a través de concurso público. Los fondos provienen de la Ley de Presupuesto. Otro mecanismo de entrega directa de recursos es la devolución de gastos realizados, previa constatación del cumplimiento de requisitos establecidos.

Dentro de la actual normativa, se establecen varias maneras de lograr financiamiento a actividades relacionadas con el rubro audiovisual: Fondo de Fomento Audiovisual CNCA, Líneas de Fomento CORFO, Fondo CNTV, Programa de Fomento CORFO, Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, Fondo Provisión Cultural 2% FNDR, y Fondo DIRAC.

3.3 Fomento por facilidades o beneficios especiales

A través de diferentes normas, es posible encontrar algunos incentivos a actividades, que no dicen relación con la entrega directa de recursos ni con aspectos tributarios. Ejemplo de ello son: la Ley N° 18.985, relativa a las “Donaciones Efectuadas con fines Culturales”, establece que las donaciones con fines culturales están liberadas del trámite de la insinuación y se eximen del impuesto a las herencias, y para los trabajadores de Artes y Espectáculos, la Ley N° 19.889, establece de manera particular condiciones especiales de trabajo y contratación.

3.4 Comparativa y análisis de iniciativas de fomento

Para poder concluir cuál es la mejor opción para estimular la actividad audiovisual en el país, debemos tener en consideración lo siguiente:

I) Con relación a los beneficios tributarios: Respecto de los tipos de incentivos tributarios, dadas las características de cada uno, se determina que una opción interesante es la de créditos y devolución, por los siguientes motivos:

- Los créditos tributarios otorgan a los contribuyentes la misma preferencia tributaria para una contribución del mismo monto, de este modo son más equitativos desde el punto de vista de la política tributaria.
- Las deducciones son menos equitativas, ya que resultan más atractivas para individuos que enfrentan altas tasas de impuestos.

- Las exenciones se orientan a contribuyentes que no poseen capacidad contributiva. Además, el acogerse a una exención audiovisual requerirá algunos requisitos previos respecto del producto realizado.

De optar por esta forma de estímulo (tributario) es importante tener a la vista las siguientes ventajas y desventajas que conllevan la toma de esta decisión:

- Ventajas:

- a) Previsibilidad para los beneficiarios: Aquellas personas que se encuentren dentro de los supuestos de aplicación del beneficio tributario, podrán de manera anticipada preverlo.

- Desventajas:

- a) Procedimiento de marcado carácter técnico: lo que a muchos beneficiarios significa un esfuerzo mayor para comprender de manera clara el procedimiento de acceso a tal estímulo.
- b) Imprevisibilidad para el Fisco: no es posible conocer de manera anticipada qué cantidad de dinero será la que dejará de percibir el Estado por este concepto.
- c) Necesidad de dictar ley para su implementación: lo que conlleva las correspondientes complejidades y demoras en la discusión y promulgación de este tipo de normas.

II) Con relación a la entrega directa de recursos: Al establecer cierto monto, generalmente concursable, en virtud del cual el Estado intenta fomentar el desarrollo de determinadas actividades, se pueden encontrar las siguientes ventajas y desventajas:

- Ventajas:

- a) Previsibilidad para el Fisco: el Fisco puede determinar de manera anticipada cual será la suma exacta que invertirá en el fomento de determinada actividad (a través de la Ley de Presupuesto).
- b) Incentivo a la calidad: aquellas personas interesadas en obtener dicho incentivo tienden a proponer proyectos de la más alta calidad posible, con el objetivo de hacer más competitiva su propuesta.
- c) Facilidad en la postulación: los fondos de fomento no implican mayores exigencias ni conocimientos técnicos a los eventuales beneficiarios, lo que hace bastante cercano este instrumento de incentivo.

- Desventajas:

- a) Necesidad de dictar ley para su implementación: la gran mayoría de las veces conlleva demoras en la discusión y promulgación de este tipo de normas.
- b) Imprevisibilidad para los eventuales beneficiarios: se deberá estar a la espera del resultado del concurso determinado que otorgue el beneficio. Por tanto, los interesados no tendrán la certeza de poder contar con dicho financiamiento, sino hasta el término del concurso.

Dentro de la misma categoría de los fondos de fomento, podemos encontrarnos con una especie particular, cuales son los **programas o concursos de CORFO**. A través de éstos se ejecutan políticas gubernamentales en el ámbito del emprendimiento y la innovación, lo que se traduce en la utilización de herramientas e instrumentos compatibles con los lineamientos centrales de una economía social de mercado, creando las condiciones para lograr construir una sociedad de oportunidades.

Junto con las ventajas y desventajas ya señaladas dentro de esta categoría, podemos señalar que esta particular forma de incentivo permite que sea la propia CORFO, quien dentro de los recursos con que cuenta, pueda determinar de manera autónoma qué actividad contará con determinados beneficios, lo que se materializa a través de los acuerdo que toma el Consejo de la misma institución. Lo anterior, permite mayor agilidad en la asignación de recursos.

CORFO, a través de tres de sus líneas de fomento “Concurso CORFO Cine”, “Concurso CORFO TV”, y “Programa de distribución audiovisual” entrega recursos a nivel nacional para el fomento del audiovisual. La principal limitación detectada se centra en los montos para financiamiento (\$14.000.000), lo que genera restricciones si se desean ampliar estos fondos con el objetivo de atraer producciones internacionales de gran envergadura (US\$ 100 MM).

III) Con relación a las facilidades o beneficios especiales: Esta forma particular de incentivar ciertas actividades, son utilizadas por el legislador como una forma de complementar incentivos financieros. Por sí mismos, no son suficientes para lograr un estímulo suficiente para incentivar determinada actividad.

4 Estudio de iniciativas de fomento audiovisual a nivel internacional

El estudio de las iniciativas de fomento internacional contempló la revisión de 8 países: Nueva Zelanda, Inglaterra, Nueva York, Canadá, Argentina, Colombia, Puerto Rico y México. De los cuatro países latinoamericanos estudiados (ver tabla 4.1) observamos que los estímulos destinados a las producciones audiovisuales poseen características poco restrictivas en cuanto a requisitos formales, test culturales, % de contratación y días de rodaje se refiere. Sin embargo, existe una restricción bastante alarmante que tiene relación con el tope máximo entregable y el presupuesto anual del incentivo. En cuanto al gasto calificado también se observa una restricción al calificar solo los servicios prestados por residentes.

Considerando elementos formales de evaluación extraídos de países o estados que poseen una industria audiovisual consolidada, se puede inferir que el país con mayores proyecciones en Latinoamérica es Puerto Rico. Este país resulta atractivo dado su elevado porcentaje de incentivo a las producciones (con un tope máximo de 50 millones de dólares entregables por año), bajo nivel de restricciones (pago a mano de obra residente y no residente), incentivo a inversión en infraestructura, excelentes locaciones, inglés y español como idiomas oficiales y mano de obra local especializada. El impacto que ha tenido la industria es importante en términos de empleo, dada su baja población nacional, además del importante ingreso anual generado por la industria.

Resulta necesario destacar que las importantes cifras obtenidas por la industria Audiovisual de México se deben a su importante desarrollo local y no necesariamente a sus incentivos para atraer producciones de nivel internacional, que no presentan cifras destacadas en relación a otros países.

Por otro lado, de acuerdo a la tabla 4.2 obtenemos que los incentivos de países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Nueva York y Canadá son más restrictivos, ya que exigen en su mayoría, un umbral de gasto mínimo en el país por producción, test cultural y restricciones de género. Las ventajas observadas son: no existen barreras idiomáticas (dominio de inglés), estabilidad económica y seguridad nacional, fomento a la formación y talento local, fomento a la instalación de capacidades, facilidades de rodaje e incentivos entregables sin topes (ni por producción ni en el presupuesto anual).

Todos los países estudiados, independiente del presupuesto o número de producciones cinematográficas internacionales realizadas, presentan importantes números en alza en cuanto a empleo generado, directa (personal calificado) o indirectamente (a través de los servicios asociados en su cadena de suministro), cada vez que se realiza al menos una producción de gran presupuesto. También se registran importantes ingresos asociados a los gastos realizados por las mismas producciones en el país.

Teniendo en cuenta las tendencias mundiales (recesión económica), el comportamiento de la industria en estos países se ha mostrado estable, más aún, la incorporación de estímulos al audiovisual ha significado, en muchos casos, el repunte de la industria y el retorno a la escena competitiva.

No obstante, hay que tener algunos elementos claros al momento de considerar a la producción audiovisual como una industria de bajo riesgo. Michigan, un estado de EE.UU, intentó posicionar su incentivo como una medida para solucionar el nivel de desempleo generado por la crisis económica del 2008. En Pontiac, ciudad del estado de Michigan, las arcas fiscales se desplomaron y la principal fuente de ingresos de la ciudad, General Motors, quebró, cerrando sus puertas.

Tabla 4.1 – Comparativo final de Iniciativas de incentivo tributario a la industria audiovisual Latinoamérica.³

	México	Puerto Rico	Argentina	Colombia
Características de estímulo				
Nombre del estímulo	Fondo ProAudiovisual + IVA 0%	Ley 37	Ley 3.876	Ley de Cine
Tipo de estímulo	Crédito fiscal reembolsable	Crédito fiscal transferible	Exención de impuestos	Crédito fiscal
Beneficio entregado	7.5% + máx. 16% de IVA	40% gasto calificado	100% de impuestos	40% Gasto calificado
Año de incorporación	2010	2011	2011	2003
Umbral de gasto (mínimo)	5.500.000 USD	100.000 USD	No	No
Tope anual de presupuesto	No	50.000.000 USD	No	1.500.000 USD
Tope de asignación por producción	No	No	No	No
Test cultural	No	No	No	No
% Contratación de personal residente	No	No	No	Si
Días de rodaje mínimo	No	Si	No	No
Restricción de Formatos y/o géneros	No	Si	No	Si
Gasto calificado				
Uso de locaciones	Si	Si	Si	Si
Servicios locales	Si	Si	Si	Si
Uso de estudios	Si	Si	Si	Si
Honorarios / remuneraciones residentes	Si	Si	Si	Si
Honorarios / remuneraciones no residentes	No	Si	No	No
Impacto económico de la industria⁴				
Impacto al PIB (millones de US\$)	197	Sin información	2.193	Sin información
Ingreso anual (millones de US\$)	737	70	Sin información	Sin información
Empleo generado (total)	51.234	17.528	38.029	Sin información
Capacidades instaladas				
Infraestructura (estudios de grabación)	200.000 mts ² aprox.	60.000 mts ² aprox.	9.000 mts ² aprox.	16.000 mts ² aprox.
Características país				
Idioma oficial	Español	Español e Inglés	Español	Español
Nº habitantes	112.322.757	3.706.690	40.117.096	46.300.000

³ Fuente: “5.1 Impacto de los incentivos tributarios de cada país”, tabla conformada con los datos e información más recientes de los estudios revisados.

⁴ Las cifras del Impacto económico de la industria corresponden a la totalidad de la industria, considerando impactos directos, indirectos e inducidos para cada país.

Tabla 4.2 – Comparativo final de Iniciativas de incentivo tributario a la industria audiovisual Anglosajón.⁵

	Nueva Zelanda	Inglaterra	Canadá	Nueva York
Características de estímulo				
Nombre del estímulo	LBPSG y PDV	Tax relief	PSTC + Estímulos provincias	Programa crédito fiscal
Tipo de estímulo	Subsidio	Crédito fiscal reembolsable	Crédito fiscal reembolsable	Crédito reembolsable
Beneficio entregado	15% gasto calificado	20 a 25% gasto calificado	16% gasto calificado + (*) ⁶	30% gasto calificado
Año de incorporación	2003	2006	1997	2008
Umbral de gasto(mínimo)	12.500.000 USD	No	1.000.000 USD	3.000.000 USD
Tope anual de presupuesto	No	No	No	No
Tope de asignación por producción	No	No	No	No
Test cultural	No	Si	Si	No
% Contratación de personal residente	No	No	Si	No
Días de rodaje mínimo	Si	No	No	Si
Restricción de Formatos y/o géneros	Si	Si	Si	Si
Gasto calificado				
Uso de locaciones	Si	Si	Si	Si
Servicios locales	Si	Si	Si	Si
Uso de estudios	Si	Si	Si	Si
Honorarios / remuneraciones residentes	Si	Si	Si	Si
Honorarios / remuneraciones no residentes	Si	Si	No	Si
Impacto económico de la industria				
Impacto al PIB (millones de US\$)	638	4.600	3.070	Sin información
Ingreso anual (millones de US\$)	3.000	11.300	5.490	7.100
Empleo generado	6.480	117.000	128.000	130.000
Capacidades instaladas				
Infraestructura (estudios de grabación)	21.980 mt ² aprox.	85.000 mts ² aprox.	180.000 mts ² aprox.	290.800 mts ² aprox.
Características país				
Idioma oficial	Inglés y maorí	Inglés	Inglés y Francés	Inglés
Nº habitantes	4.306.400	51.113.205	33.476.688	19.378.102

⁵ Fuente: “5.1 Impacto de los incentivos tributarios de cada país”, tabla conformada con los datos más recientes de los estudios revisados.

⁶ Porcentaje adicional de estímulo dependerá de la provincia canadiense, existiendo actualmente un máximo de 45% adicional sobre los gastos calificados. Ver capítulo “5.1 Impacto de los incentivos tributarios del cada país, Canadá” del presente informe.

Meses después de este acontecimiento (2009) la mitad de la población se encontraba desempleada y la ciudad fue considerada una de las más peligrosas de Estados Unidos. Ante esto, un grupo de cuatro inversionistas locales decidió proponer al estado la creación de un estudio de filmación en lo que fueron las instalaciones de General Motors, con las prometedoras cifras de empleo que podría llegar a generar la instalación de un estudio cinematográfico en la ciudad. Sin embargo, los inversionistas necesitaban, por una parte, recibir financiamiento del estado para su construcción y, por otra, garantizar la existencia de algún tipo de incentivo que atrajera a las producciones cinematográficas. El estado se comprometió. La primera gran producción llegó después de haber recibido 40 millones de dólares por parte del Estado.

Sin embargo los resultados no fueron los esperados. De los empleos prometidos se habían creado solo 200 empleos durante el 2011, y luego de terminada la construcción este número se redujo a un máximo de 12 puestos. Cabe mencionar que todos estos aportes fueron sacados de las arcas del fondo estatal de pensiones, por lo que cuando vencieron los bonos entregados al proyecto de estudio, este solo fue capaz de cancelar la mitad de los montos entregados. Sin embargo, existió un cambio de gobernador en el estado y con esto vino una disminución de los incentivos tributarios de toda índole, incluido el cinematográfico. Dada la realidad de Estados Unidos y la existencia de 45 estados con incentivos al audiovisual, se generó una migración de proyectos que pensaban utilizar el estudio de la ciudad de Pontiac. Actualmente, la ciudad posee una industria inestable que no ha entregado la solución al desempleo local y que sigue buscando alternativas que la hagan ser competitiva.

En términos generales, en las 8 economías estudiadas, la incorporación de estímulos tributarios del tipo Crédito Fiscal (reembolsable o transferible) de apoyo a la etapa de producción, han tenido un impacto positivo en el aporte al PIB, lo que respalda la elección de este tipo de incentivo dentro de las alternativas de estímulo tributario.

Este aporte, en términos directos, va asociado al aumento de realizaciones audiovisuales de manera sostenida en el tiempo.

Otra impacto directo generado a partir de la industria audiovisual es la generación de empleo. En la medida que la oferta de personal profesional y técnico especializado en el audiovisual exista en la región, el incremento de las realizaciones traerá consigo un aumento del empleo directo. Y aun no existiendo mano de obra capacitada e instalada, existirá de todas formas un impacto indirecto en el empleo generado por el consumo local de servicios en la cadena de valor de la Industria audiovisual.

En cuanto a otros impactos indirectos observados tenemos el efecto en el turismo, un estudio realizado por la agencia de viajes inglesa "Thomson Holiday" en el 2004 con un panel de 1530 concluyó que las películas sirven como un brochure virtual con impacto significativo a la hora de escoger un destino turístico, mostrando que un 80% de los británicos planean sus vacaciones después de ver la locación en el cine, y 1 de cada 5 hace peregrinación a los lugares de sus películas favoritas. Otro ejemplo es el caso del Señor de los Anillos que aumentó en un 30% el turismo hacia Nueva Zelanda o el incremento del 500% de las visitas al monumento de William Wallace en Escocia, prácticamente abandonado hasta el lanzamiento de la película "Corazón Valiente" (1995, Mel Gibson).

Por último, para la economía de cualquier país que incorpore un incentivo fiscal a la Industria Audiovisual es necesario tener presente el efecto "Multiplicador" generado a partir del potenciamiento la industria, generado del impacto indirecto y/o inducido en otras industrias afectadas en toda la cadena de valor y que tienen importantes alteraciones a nivel económico, como se señala en el caso de estudio de Inglaterra.

5 Propuestas de estímulo al sector audiovisual

En la presente sección se entregan 4 propuestas de estímulo para el audiovisual (2 estímulos tributarios y 2 fomentos no tributarios (entrega directa de recursos) que pueden canalizarse a través de un organismo especializado, como CORFO). Para facilitar su comprensión, a continuación se presentan las definiciones de las variables ocupadas en los modelos y la determinación del gasto calificado.

Variables de los modelos:

1. Inversión mínima en el país: Se exige un gasto mínimo en el país realizado por la producción. Se pueden establecer valores mínimos según el formato de la producción (largometraje, programa episodio único, documental, serie de televisión, corto de animación) o por tamaño de presupuesto.
2. Número de días de grabación en país: Se exige un mínimo de días de rodaje en el país distribuidos en un uso mínimo de locaciones y/ o de uso de estudios de grabación.
3. Géneros elegibles: Géneros audiovisuales afectos al beneficio.
4. Participación de mano de obra local: Se exige la contratación de talento local, mano de obra en servicios de producción y otros servicios asociados.
5. Exhibición de producciones rodadas en el país: Se exige la realización de la distribución comercial de la producción en algunos puntos del país. Debe ser la atracción principal estrenada durante un periodo determinado y se deben utilizar las plataformas adecuadas de difusión y marketing.
6. Test cultural: Evaluar las producciones postulantes mediante un test cultural que busca determinar características deseables tales como: desarrollo de competencias locales, naturaleza de la película, uso de escenarios y locaciones, contribución a la diversidad cultural, como se refleja al país (imagen país), el uso de centros culturales y de profesionales de la cultura.

Definición del Gasto Calificado: Corresponde al conjunto de gastos considerados como elegibles para un eventual incentivo o estímulo a la producción audiovisual en el país. Se debe enmarcar en los siguientes criterios (que se aplican a la etapa de producción de la cadena de valor de la industria): gastos realizados por conceptos de bienes tangibles y servicios suministrados en el país; uso de terrenos, locaciones e instalaciones del país; honorarios y/o sueldos: **pagos a residentes** quienes trabajan en la producción durante los días de rodaje en el país y **pagos a no residentes** que se encuentran en la categoría costos “*Below the line*”, correspondiente a los días de rodaje en el país.

El detalle de los costos⁷ de producción calificados aplicables a los criterios anteriores son:

1. Administración de proyecto: gastos oficina y administración
2. Honorarios de rodaje: equipo de dirección, equipo de fotografía y cámara, equipo de arte, equipo de sonido.
3. Gastos de operación del rodaje: transporte y movilización, alimentación, producción de terreno, locaciones.
4. Los costos de producción técnica: arriendo de equipos y materiales de producción técnica.
5. Arte: gastos realizados en maquillaje, vestuario, escenografía y montaje.
6. Otros gastos de producción que se hayan realizado en territorio nacional.

⁷ Se excluyen los costos de desarrollo, entre los que se encuentran el desarrollo de historias, guiones y honorarios de guionistas; además, se excluyen los costos “*Above the line*” como honorarios de ejecutores principales: Director y co-director de fotografía, productor ejecutivo, productor general y elenco principal, entre otros.

5.1 Modelo de estímulo tributario no proteccionista

Es importante destacar que de requerirse cualquier tipo de características mínimas para acogerse al beneficio, el tipo de mecanismo tributario más adecuado es el de créditos y devolución. Éste es el usado en México, Puerto Rico, Colombia, Inglaterra, Canadá, y Nueva York.

La ventaja de los créditos y su correspondiente devolución en los “créditos fiscales reembolsables” es que permiten comprobar que se hayan cumplido los requisitos establecidos para acceder al beneficio.

Variable	Valor
Tipo de incentivo	Tributario de crédito fiscal reembolsable.
Nivel del beneficio	25% de los impuestos del Gasto Calificado. ⁸
Descripción del beneficio	Corresponde al 25% de la suma total de los impuestos (IVA y Renta) asociados a todos los ítems especificados en el Gasto Calificado.
Inversión mínima en el país	No tiene ⁹ .
Duración del incentivo	5 años. Al finalizar el segundo año se recomienda evaluar el funcionamiento para determinar ajustes en el nivel del beneficio.
Días de grabación en el país	Igual o mayor que 10 para largometrajes y televisión. Igual o mayor que 2 para publicidad.
Géneros elegibles	Como producciones elegibles se incluyen: Largometrajes, series de la televisión, pilotos de televisión, documentales, películas para televisión, publicidad y miniserias, de origen nacional o extranjero. Algunas de las categorías que son excluidas del programa de incentivos son: noticias o programas de actualidad, programas de entrevistas, videos instructivos y de empresas, espectáculos o eventos deportivos, óperas, <i>reality shows</i> , videos musicales, pornografía, eventos deportivos, presentaciones de premios, entre otros.
Participación mínima de mano de obra local	0
Exhibición de películas rodadas en el país	No aplica.
Test cultural	No aplica.

⁸ El nivel del beneficio es independiente de la procedencia de la producción (nacional o extranjera).

⁹ Con esto se busca no perjudicar a producciones nacionales de menor escala.

5.2 Modelo de estímulo tributario proteccionista

Variable	Valor
Tipo de incentivo	Tributario de crédito fiscal reembolsable.
Nivel del beneficio	35% de los impuestos del Gasto Calificado. ¹⁰
Descripción del beneficio	Corresponde al 35% de la suma total de los impuestos (IVA y Renta) asociados a todos los ítems especificados en el Gasto Calificado.
Inversión mínima en el país	No tiene ¹¹ .
Duración del incentivo	5 años. Al finalizar el segundo año se recomienda evaluar el funcionamiento para determinar ajustes en el nivel del beneficio.
Días de grabación en el país	20% del rodaje
Géneros elegibles	Como producciones elegibles se incluyen: Largometrajes, series de la televisión, pilotos de televisión, documentales, películas para televisión, publicidad y miniserries. Algunas de las categorías que son excluidas del programa de incentivos son: noticias o programas de actualidad, programas de entrevistas, videos instructivos y de empresas, espectáculos o eventos deportivos, óperas, <i>reality shows</i> , videos musicales, pornografía, eventos deportivos, presentaciones de premios, entre otros.
Participación de mano de obra local	Sobre 10%
Exhibición de películas rodadas en el país	Distribución en al menos 3 puntos del país.
Test cultural	La Comisión Fílmica de Chile evaluará diversas dimensiones, en las que se deberá obtener un porcentaje de aprobación superior al 80% del puntaje máximo del test.

¹⁰ El nivel del beneficio es independiente de la procedencia de la producción (nacional o extranjera).

¹¹ Con esto se busca no perjudicar a producciones nacionales de menor escala.

5.3 Modelo de devolución de gasto para grandes producciones

Como se ha mencionado anteriormente, una alternativa no tributaria consistente en entrega directa de recursos podría canalizarse a través de un organismo especializado. Se plantea como posibilidad a CORFO, debido a su trabajo en líneas de fomento audiovisuales, y el manejo de programas de apoyo de presupuestos elevados.

Variable	Valor
Tipo de incentivo	Entrega directa de recursos a través de devolución de gastos
Nivel del beneficio	40% del Gasto Calificado
Descripción del beneficio	Devolución del 40% del total de gastos asociados a los ítems especificados en el Gasto Calificado.
Inversión mínima	Gasto calificado de por lo menos US\$ 1.000.000 ¹² para largometrajes y US\$ 200.000 para publicidad, documentales, pilotos y series de televisión.
Máximo monto a devolver por inversión	US\$ 50.000.000 o el diferencial del presupuesto anual
Presupuesto anual del programa	US\$ 50.000.000
Duración del programa	5 años.
Test cultural	No considerado.
Oportunidad de entrega de recursos	Una vez finalizado el período de producción en Chile, mediante la presentación de los documentos de gasto correspondientes.

5.4 Modelo de devolución de gasto para inversión en infraestructura

Variable	Valor
Tipo de incentivo	Entrega directa de recursos a través de devolución de gastos
Porcentaje de devolución de gasto	25 % de la inversión en infraestructura realizada.
Descripción del beneficio	Devolución del 25% del total de los gastos asociados a la instalación de infraestructura en Chile.
Inversión mínima	US\$ 50.000.000 ¹³
Máximo monto a devolver por inversión	Sin límite, hasta agotar el presupuesto del programa.
Presupuesto total del programa	US\$ 150.000.000
Duración del programa	10 años.
Test cultural	No aplica.
Oportunidad de entrega de recursos	La devolución de gasto sólo estará disponible cuando un proyecto está terminado y listo para su uso y se puede llevar adelante sólo si el proyecto en cuestión está en funcionamiento de conformidad con los términos de su concesión.

¹² Este modelo está orientado a la atracción de producciones internacionales.

¹³ Beneficio disponible para nacionales e internacionales, pero por su nivel de inversión está orientado a la instalación de capacidades de escala internacional.

6 Impactos de Políticas de estímulo audiovisual

Estimación de beneficios y Gasto tributario:

Modelo	Estimación de beneficios, Gasto tributario, y costo
Modelo 1: Estímulo tributario no proteccionista	<p>Se estima que una política de incentivo tributario al sector audiovisual puede significar un gasto anual de 1.516.406 UF. Es necesario mencionar que, de aplicarse un beneficio tributario, no necesariamente va a disminuir la recaudación tributaria del sector, ya que este estímulo puede ser un factor dinamizador del audiovisual nacional y sus industrias encadenadas, aumentando la cantidad de contribuyentes y su nivel de actividad, por lo que podría aumentar la recaudación fiscal por estos factores.</p> <p>Respecto de la realización completa de producciones audiovisuales internacionales, se sensibilizaron diversos escenarios, determinando montos extremos de gasto tributario anual probable: entre US\$ 1,1 y US\$ 2,5 millones para un 25% de incentivo (recaudando tributariamente US\$ 3,3 y US\$ 7,4 millones). Es importante destacar que la no recaudación tributaria tiene una connotación distinta de la nacional, debido a que es probable que no se hubieran realizado dichas producciones internacionales de no existir el beneficio.</p>
Modelo 2: Estímulo tributario proteccionista	<p>Para el primer y segundo modelo se estima que una política de incentivo tributario al sector audiovisual puede significar un gasto anual de 2.426.250 UF.</p> <p>Respecto de la realización completa de producciones audiovisuales internacionales, se sensibilizaron diversos escenarios, determinando montos extremos de gasto tributario anual probable: entre US\$ 1,5 y US\$ 3,5 millones para un 35% de incentivo (recaudando tributariamente US\$ 2,9 y US\$ 6,4 millones).</p>
Modelo 3: Devolución de gasto para grandes producciones	<p>Mediante sensibilización se determinó que con un 40% de beneficio, para una producción completa realizada en Chile los montos del fondo implicados fluctuarían entre US\$ 2,9 y US\$ 10,8 millones por producción (dependiendo del presupuesto de ésta), los que se pueden contrastar a los beneficios por gasto en el país (hoteles, transporte, alimentación, talentos, etc), correspondientes a US\$ 4,3 y US\$ 16,1 millones respectivamente. En caso de realizarse servicios de producción (rodaje de una parte de la película en Chile), se asumió un comportamiento similar al observado con 007 Quantum of solace, en el cual se gastó un 1,7% del presupuesto total, con lo que los montos de fondos implicados fluctuarían entre US\$ 272.000 y US\$ 1.020.000 por producción, contrastado con el gasto que se generaría, entre US\$ 400.000 y US\$ 1,5 millones.</p>
Modelo 4: Devolución de gasto para inversión en infraestructura	<p>Basado en la inversión en infraestructura realizada por un importante estudio mundial en Latinoamérica (7.000 m² en estudios y un tanque de agua de 5.000 m²), se determinó que la devolución asociada puede ascender a US\$ 14 millones, y el beneficio por la inversión realizada sería de US\$ 42 millones, por lo que se tendría un rendimiento de 200% sobre el gasto efectuado, cerrando Chile una brecha de gran importancia: la infraestructura.</p>

Evaluación de impactos:

El turismo resulta ser una de las industrias más beneficiadas de manera inducida por la industria cinematográfica. Si consideramos los efectos documentados de los casos de Inglaterra y Nueva Zelanda, en donde se triplicó el porcentaje de visitas de extranjeros, la industria del turismo en nuestro país podría llegar a tener un crecimiento de más de 600 millones de dólares por año, siempre y cuando se tengan en cuenta los requerimientos previos desarrollados por dichos países para lograr alcanzar este nivel impacto dentro del escenario más auspicioso.

Respecto del PIB y empleo, si se considera que el PIB total de Chile es de \$ 254.759 millones de dólares, y que la actual población es de 16.572.475 personas, es posible evaluar dichos efectos para identificar qué magnitud habría tenido el mismo impacto de cada país estudiado en nuestra realidad nacional¹⁴. El resultado de esto lo podemos apreciar en la siguiente tabla:

	Nueva Zelanda	Inglaterra	Canadá	Nueva York	México	Puerto Rico	Argentina	Colombia
Impacto al PIB(millones de US\$)	1.029,4	437,3	458,3	Sin informac	43,0	Sin informac	1.252,7	Sin informac
Empleo generado	24.937	37.935	63.366	111.178	7.559	78.367	15.710	Sin informac

De lo anterior se puede observar que el impacto en el PIB de Chile -en el mejor de los casos- podría ser de US\$ 1.252 millones, y el efecto en el empleo –en el mejor de los casos- podría ser de 111.178 nuevos puestos (prácticamente el doble de la fuerza laboral audiovisual actual). En el peor de los escenarios, en cambio, el PIB se vería afectado en una participación de US\$ 43 millones, y en el empleo se generarían 7.559 puestos. Lo interesante, ahora, es determinar qué realidad es la más cercana a Chile, situación que se abordará en la próxima sección.

Homologación de escenarios:

Si observamos la próxima tabla veremos que las capacidades instaladas que señalan la existencia de estudios de grabación, incentivos orientados a inversiones en infraestructura o a la capacitación y perfeccionamiento de los profesionales, son ventajas competitivas adquiridas por la mayoría de los países estudiados, quienes a lo largo de la existencia de sus políticas de incentivos cinematográficos han entendido la necesidad de fortalecer estas capacidades para lograr posicionarse en la industria audiovisual de nivel mundial.

	México	Puerto Rico	Argentina	Colombia	Nueva Zelanda	Inglaterra	Canadá	Nueva York	Chile
Capacidades instaladas									
Infraestructura (Sound stages)	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Incentivo a la Inversión en infraestructura	Si	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No
Incentivo capacitación y perfeccionamiento	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
Características país									
Idioma oficial	Español	Español e Inglés	Español	Español	Inglés y maorí	Inglés	Inglés y Francés	Inglés	Español
Seguridad	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No

¹⁴ El impacto en PIB y empleo de cada país es identificado porcentualmente en función del PIB total de la nación y el empleo sobre la población total de la nación. Luego dichos porcentajes se aplican sobre el PIB de Chile y la población total nacional.

En cuanto a las 5 características país presentadas (infraestructura instalada, incentivo a la inversión en infraestructura, incentivo a la capacitación, idioma, y seguridad), se pueden observar grandes carencias a nivel nacional en las distintas dimensiones evaluadas. La infraestructura puede ser un aspecto limitante para la atracción de producciones que requieran de niveles mundiales de trabajo. El idioma sigue siendo un factor necesario de desarrollar. Los países latinoamericanos presentan esta barrera, que puede ser disminuida si se incorpora como parte de la estructura curricular de formación de los profesionales. Por otra parte la seguridad de nuestro país a nivel latinoamericano resulta ser favorable, sin embargo, al compararse con los países anglosajones aún se encuentra en la categoría de nivel de seguridad bajo, por lo que no representa una ventaja competitiva concluyente.

Por lo tanto, las consideraciones realizadas en la evaluación nacional representan el primer paso a resolver para llegar a evaluar impactos indirectos y/o inducidos generados por la industria audiovisual. Una vez resueltos, y con la incorporación de incentivos o estímulos que promuevan al país como escenario para la realización de producciones audiovisuales internacionales, Chile se perfilaría como alternativa atractiva para la entrega de servicios de producción audiovisual de nivel internacional.

Dado lo anterior se puede apreciar que resulta muy difícil llegar a asegurar los eventuales impactos generados (con la potencia estadística que ello requiere) ya que, de los casos estudiados, no existen¹⁵ escenarios comunes o comparables a la realidad actual de nuestro país, por lo que al crear un incentivo tributario o alguna línea de fomento solo podríamos estimar impactos asociados al nivel de gasto generado en el país. Por esto es que resulta de gran importancia el trabajo conjunto en las distintas brechas detectadas, para así poder aspirar a los impactos que otras naciones ya están presenciando.

¹⁵ Se observa en las distintas variables evaluadas que Chile no puede homologarse con ninguno de los países líderes evaluados, dadas las grandes brechas existentes (por ejemplo, infraestructura e idioma).

Conclusiones

Con los diversos datos recopilados y expuestos es posible generar un panorama del sector audiovisual, considerando distintas variables al momento de elaborar una política de incentivo. Respecto de la formación, se estima que son alrededor de 600 alumnos los que egresan cada año de escuelas audiovisuales, de los cuales el 20% egresan desde universidades (el resto desde institutos y centros de formación técnica). En Chile existe un número de profesionales, técnicos, y recursos que satisfacen las demandas audiovisuales del país. Sin embargo, es necesario mencionar que es reducido, dentro de la oferta local, el número de profesionales de alto nivel y con experiencia en producciones internacionales. En el país existe una falta de profundización en especializaciones de las diferentes áreas del audiovisual (se requieren, además, más programas de intercambios), falta de cursos prácticos de cine en las mallas curriculares y falta de formación de profesionales bilingües.

En cuanto a infraestructura y equipamiento, Chile escasea de estudios de filmación de nivel internacional, traduciéndose en que la falta de estos estudios es un gran obstáculo para lograr que se realicen en Chile mayores producciones audiovisuales. La inversión que conlleva la instalación de un estudio de filmación profesional de clase mundial es de gran envergadura y económicamente es difícil asegurar una tasa de ocupación que lo haga rentable, sin embargo, la existencia de un estudio de estas características generará externalidades positivas, desarrollando recurso humano profesional y técnico del país, y por lo tanto fortalecimiento de las capacidades en el sector.

Se determinó que del total de contribuyentes de la industria audiovisual en 2011, la mayor parte se concentra en el sector de publicidad con más de 20.000 contribuyentes, lo que equivale al 94% del total de contribuyentes en esta industria. Además, se puede apreciar que la industria se encuentra en su mayoría compuesta por micro empresas, pero por otro lado, las grandes empresas -que no superan las 50- son las que mueven el sector, ya que son éstas las que generan sobre el 60% de los empleos dependientes y a su vez proporcionan más del 70% de las ventas. Con respecto al empleo generado por oficios audiovisuales fue posible estimar el grado de informalidad en la industria equivalente a un 18%, porcentaje que puede considerarse bajo si se compara con la informalidad estimada por el CNCA para la totalidad del sector cultural, valorada en un 40%.

Sólo en la región Metropolitana se concentra el 94,5% de las ventas del sector audiovisual. Se estima que las actividades audiovisuales generan un 0,4% de las ventas totales del país, generando en el año 2011 74.758.828 UF de ventas (4,62% por el Cine, 51,93% por Televisión y 43,45% por Publicidad). En evolución de las ventas de estos sectores, las tres actividades del audiovisual que se destacan son las generadas por el subsector de publicidad y televisión que en los últimos años han tenido un crecimiento pronunciado sobre un 15% en el paso del año 2010-2011.

De acuerdo al conjunto de antecedentes presentados en exportación del audiovisual se puede concluir que la industria audiovisual chilena está en una etapa incipiente de exportación de sus servicios y que en pocas empresas las exportaciones presentan sobre un 50% de sus ingresos. El sector con mayor desarrollo relativo es el de la Publicidad, el cual opera con estándares internacionales y está participando en el mercado mundial con prestación de servicios principalmente en la etapa de Post-producción.

A través del estudio de casos internacionales sobre los impactos económicos y sociales ante la incorporación de estímulos de carácter tributario, se puede concluir que esta vía representa un importante aliciente para la atracción de producciones audiovisuales extranjeras siempre y cuando apunte a criterios específicos que se deben adaptar a los requerimientos de este tipo de industria.

Cada país estudiado reconoció a la industria audiovisual como un aporte importante a la economía local, en términos de aporte al PIB y generación de empleo directo e indirecto, pero se debieron sortear obstáculos importantes para lograr un crecimiento sostenido, los que se deberán tener presentes.

Uno de los principales problemas detectados fue el nivel de incentivo entregado, como le ocurrió a Nueva York, que debió aumentar de un 10 a un 30% su incentivo fiscal para lograr ser competitivo con otros estados del país; o como Nueva Zelanda, cuyo incentivo a grandes producciones se aumentó de un 12,5 a un 15% para hacer más atractiva la oferta. Canadá, otro caso emblemático, incorporó un incentivo del 11% al gasto de mano de obra local utilizada en producciones audiovisuales; sin embargo, externalidades como crisis económicas y el cambio monetario incidieron en la efectividad de dicho incentivo para atraer producciones extranjeras, el cual debió ser incrementado a un 16% (más beneficios por estado), posicionando a Canadá como competencia directa de su país vecino, Estado Unidos.

El segundo problema detectado es la existencia de montos máximos (monetarios) para los incentivos incorporados, que no se encuentran al nivel de los presupuestos de producciones de altos niveles internacionales y por lo tanto resultan poco atractivos como beneficio fiscal. Este problema se observa en países de Latinoamérica, como Colombia, cuyos topes de entrega de beneficios sobre porcentajes de gasto calificado resultan totalmente insuficientes para producciones internacionales.

Un tercer problema observado va asociado a la capacidad técnica e de infraestructura en el país, la cual necesariamente debe cumplir con estándares internacionales. Puerto Rico, cuyo incentivo es del 40% sobre el gasto calificado, determinó que la baja competitividad del mismo va de la mano con la carencia de estudios preparados para recibir producciones extranjeras, por lo cual este año ha incorporado un incentivo destinado exclusivamente a la inversión en este tipo de infraestructura.

Para nuestro país, resulta importante considerar los 3 aspectos mencionados. Por una parte, para llegar a ser competitivo a nivel regional debemos tomar el caso de Colombia, país con un alto porcentaje de incentivo fiscal (40% del gasto calificado) pero que no ha logrado consolidar un ingreso sostenido de producciones internacionales por la existencia de topes de cifras entregables muy bajas. Por otra parte, en Chile se debe evaluar la capacidad de infraestructura requerida ante el incremento de realizaciones extranjeras, como lo hizo Puerto Rico; y tal vez, como continuación de la estrategia, seguir el caso de Nueva Zelanda, que tras el incentivo a producciones extranjeras de gran presupuesto reforzó esta vez a la industria local, con programas de incentivo a las etapas de desarrollo o a la formación, permitiendo generar una industria local consolidada, altamente demandada y reconocida a nivel mundial.

Finalmente, respecto de las propuestas de incentivo audiovisual (tributarias y no tributarias), se recomienda un trabajo en las distintas debilidades detectadas a nivel nacional, para así poder aspirar a los impactos de los países líderes. Por ello, el planteamiento de una línea de fomento para la inversión en infraestructura puede resultar fundamental, ya que de existir las capacidades instaladas podrá darse el salto desde servicios de producción de una o dos semanas a recibir realizaciones completas de producciones internacionales, con el gasto y los impactos que ello implica.

Respecto a los niveles de los incentivos planteados, éstos se muestran muy atractivos con el fin de compensar las falencias existentes (que hacen de Chile un lugar con bajo atractivo relativo para filmar). De trabajarse en ello, se podrán replantear los niveles hacia valores más conservadores ya que el establecimiento de capacidades, infraestructura, desarrollo de competencias e idioma harán de Chile un país más interesante como destino de producciones audiovisuales.