



Mónica Melo Guerrero

Socia Directora de los Departamentos Regulatorio y Propiedad Intelectual de la firma OMG

LEY DE CINE: GRANDES DESAFÍOS, EXTRAORDINARIAS OPORTUNIDADES

RESUMEN:

El esquema de incentivos previsto por la Ley No. 108-10 y sus modificaciones (la "Ley de Cine") provee las bases para lograr el impulso de la industria cinematográfica, afianzar la inversión local y colocarnos en el radar de producciones internacionales; crea grandes oportunidades de negocio e inversión. Apartándonos de lo atractivo que siempre ha sido el cine, este ordenamiento jurídico, si bien conlleva desafíos, puede generar un gran impacto macroeconómico para la República Dominicana que no podemos pasar por alto y, más aun, que debemos aprovechar.

PALABRAS CLAVES:

Ley de Cine, desafíos, oportunidades, inversión, presupuesto, *soft money*, incentivos, República Dominicana.

Si no todos, la mayoría de nosotros hemos pensado por lo menos una vez en la vida en formar parte de una película. Los más osados soñamos con ser actores, mientras los más creativos han visualizado su trabajo escogiendo o creando los libretos, la música, el vestuario y, por qué no, han ideado un nuevo guion sobre la base de sus experiencias más preciadas u odiadas.

En este sentido, la República Dominicana ha contado desde hace años con talentos de destacable coraje, quienes, sin contar con los medios idóneos para desarrollar la industria audiovisual, han realizado productos en esa área de gran calidad, tanto en contenido como en técnica. Asimismo, los espectaculares paisajes locales y la amabilidad de los dominicanos, junto con el bajo costo de la mano de obra en comparación con la de otras localidades, fue haciendo de la República Dominicana un país atracti-

vo para las inversiones en la industria audiovisual, pero de manera especial para la industria del cine.

No obstante, el hecho de no contar con incentivo alguno y el escaso apoyo institucional a las filmaciones locales y extranjeras, hizo que la República Dominicana fuera quedando rezagada como territorio atractivo para desarrollar filmaciones. Resultaba por ello imperativo contar con un marco jurídico que estableciera la estructura institucional y de incentivos de inversión necesarios para posicionarla en la mira de las grandes producciones cinematográficas, pero, sobre todo, que lograra el tan esperado desarrollo e impulso de la industria en el país.

Tras largos años de ardua gestión y promoción desde los sectores privados, y contando con el entusiasmo y apoyo gubernamental, fue emitida en fecha 29 de julio de 2010 la Ley No. 108-10, para el Fomento de la Actividad Cinematográfica en la República



Dominicana. Si bien esta ley contaba con gran parte de lo necesario para atraer nuevas inversiones al sector, requirió ser enmendada para incluir los incentivos esperados por la industria internacional, por lo que fue promulgada en fecha 18 de noviembre de 2010 la Ley No. 257-10 que complementa la Ley No 108-10 formando ambas conjuntamente la llamada “Ley de Cine”. Por su parte, el reglamento de aplicación de dicha Ley de Cine (el “Reglamento”) fue emitido en fecha 14 de junio de 2011 mediante Decreto No. 370-11.

I. DESAFÍOS DE LA LEY DE CINE

Con el fin de lograr un soporte institucional adecuado para el desarrollo de la industria, a la vez que se asegura el compromiso del sector privado y el equilibrio, la Ley de Cine establece una nueva estructura institucional consistente en la

creación de varios organismos, de la manera siguiente: 1) un órgano intersectorial de supervisión (Consejo Intersectorial para la Promoción de la Actividad Cinematográfica, CIPAC); 2) un órgano descentralizado del Estado a cargo de la gestión (Dirección General de Cine —DGCINE—, adscrita al Ministerio de Cultura); y 3) un órgano consultivo a cargo de promover las políticas de desarrollo de la actividad cinematográfica y la inversión extranjera en el sector (Comisión Consultiva de Cinematografía).

En este sentido, uno de los mayores desafíos será armonizar las políticas y lineamientos de desarrollo de la industria entre la agenda política de turno, los distintos sectores y sus respectivos intereses. También será un desafío el que DGCINE pueda contar en un plazo razonable con personal suficiente y capacitado en la materia. Nos consta que DGCINE cuenta con personal de gran capa-

idad y, sobre todo, con gran disposición para implementar este nuevo marco regulatorio.

Otra parte importante de la Ley de Cine cuya aplicación ha requerido grandes esfuerzos iniciales es el proceso de emisión del permiso único de rodaje, el cual debe ser gestionado por cada persona física o moral que desee realizar un rodaje en la República Dominicana o acogerse a los incentivos fiscales establecidos. Este registro supone una organización previa de las filmaciones, que, aunque saludable, resulta una práctica relativamente nueva para los agentes cinematográficos locales. Se trata de un proceso que conlleva una evaluación del proyecto antes de emitir el correspondiente permiso, para lo cual la DGCINE deberá contar con personal calificado en la materia a fin de evitar retrasos y arbitrariedades.

Por último, está la apropiada y oportuna aplicación de los incentivos fiscales previstos por la Ley de Cine. La ley y su reglamento disponen de plazos cortos para la evaluación de los expedientes de solicitudes de aplicación de los incentivos así como para la emisión de los certificados correspondientes. El cumplimiento de dichos plazos es simplemente vital para lograr la credibilidad del país ante los inversionistas extranjeros. Cabe destacar que a la fecha las instituciones correspondientes han cumplido a cabalidad con lo establecido.

II. OPORTUNIDADES

La Ley de Cine establece incentivos fiscales tendentes a captar inversión en la industria y, como consecuencia, lograr su desarrollo. Dichos incentivos, por tanto, representan grandes oportunidades no solo para el sector, sino también para aquellos individuos o empresas que, sin ser cineastas, podrían beneficiarse de ellos, según explicaremos más adelante.

En consecuencia, la Ley de Cine supone una gran oportunidad de negocio no solo para inversionistas y cineastas, sino también para lo que podemos llamar la industria de servicios colaterales o complementarios.

Además de los servicios propios del cine (alquiler de equipos audiovisuales, camarógrafos, estudios cinematográficos y de sonido, música, maquillaje, vestuarios, entre otros), cada producción utiliza un sinnúmero de servicios, de los que podemos nombrar para fines ilustrativos y no limitativos: servicios legales, telecomunicaciones, seguros, contabilidad, alquiler de locales para filmación y soporte de filmación, alquiler de vehículos, alquiler de animales, servicios de alimentos y bebidas (*catering*), alojamiento, guías en localidades, electricistas, ebanistas, carpinteros, choferes, extras, entre otros.

Es decir, que no solo se benefician de la Ley de Cine aquellos que pueden acogerse a sus incentivos, sino que las actividades que se promueven con esta ley generan un importante impacto para la economía nacional.

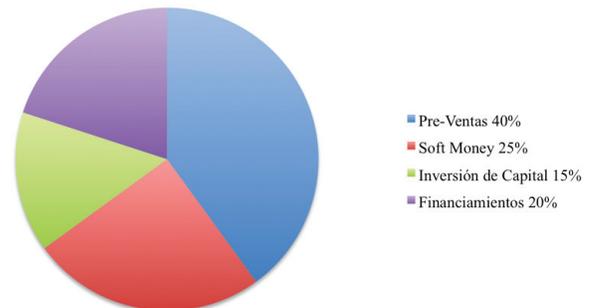
Ahora bien, para entender el conjunto de oportunidades que se generan con la Ley de Cine, vamos a explicar a continuación los tipos de incentivos que generalmente se utilizan en esta industria y los incentivos a la inversión contenidos ella.

a) Incentivos habituales: *soft money* en el financiamiento de la producción cinematográfica

Uno de los temas cruciales al momento de realizar una obra cinematográfica es contar con los fondos necesarios y suficientes para su producción y comercialización en todas sus fases (preproducción, producción, posproducción, distribución). La obtención de financiamiento para este tipo de obra es bien difícil por los riesgos involucrados en su realización y por tanto en la mayoría de los casos los bancos no financian más del 20 % del presupuesto de la obra cinematográfica, en el mejor de los casos. Por tanto, entra en juego un complejo rompecabezas de inversionistas para completar el restante 80 %.

La gráfica a continuación representa cómo se maneja regularmente en el mercado internacional el presupuesto de una producción cinematográfica, en cuanto a financiamiento del proyecto:

Presupuesto Producción Cinematográfica



Siendo esta la parte neurálgica de una producción, el empuje de la industria cinematográfica debe ir de la mano de buenos instrumentos que faciliten o aseguren el financiamiento a los productores y el retorno a los inversionistas.

En este sentido, se entiende por *soft money* en términos de inversión y sobre todo en la industria cinematográfica (note que tiene otra acepción desde el punto de vista político) el dinero aportado a un proyecto que es deducible de impuestos.

Generalmente se utilizan dos tipos de *soft money*: incentivos fiscales y ayudas económicas por parte del gobierno. Dentro de los incentivos tenemos: deducciones, créditos fiscales (transferibles o reembolsables), exenciones (totales o parciales) e reintegros.

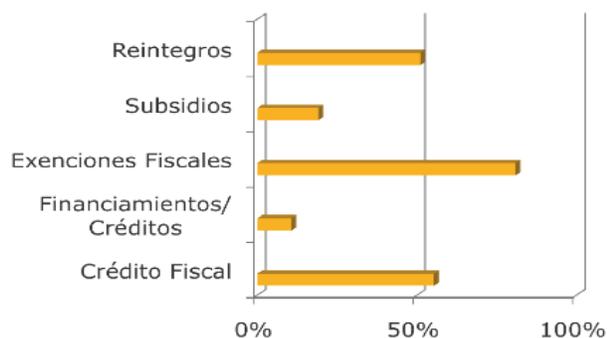
Por su parte, las ayudas económicas consisten en financiamientos y subsidios.

Cabe destacar que el referido *soft money* no solo beneficia a los productores de obras cinematográficas, sino que también se beneficia el Estado, por el efecto multiplicador en la economía de cada peso o dólar gastado en el país.

Para los fines de este artículo, en cuanto a los incentivos contemplados en la Ley de Cine nos concentraremos en explicar más adelante aquellos que motorizan la inversión directa en obras cinematográficas, es decir, que no abordaremos en esta entrega otros importantes incentivos previstos por dicha legislación.

b) *Soft money* a nivel internacional

Al hablar de un sistema de incentivos tan novedoso en una industria nueva en términos generales para el país, considero oportuno analizar el panorama de otras jurisdicciones, sobre todo si las mismas son exitosas en la materia.



En la gráfica podemos apreciar el sistema de incentivos aplicable en los Estados Unidos a nivel general. La línea horizontal presenta porcentaje de gastos de la producción.

A continuación detallamos incentivos fiscales a la inversión en algunas jurisdicciones (promedio de los principales incentivos).

Los porcentajes corresponden a gastos *vis a vis* el presupuesto de la obra:

- Reino Unido: 25 %
- Canadá: 50 %
- Australia: 35 %
- Francia: 18 %
- Puerto Rico: 40 %
- España: 25 %
- Italia: 40 %
- Korea del Sur: 25 %

c) Incentivos fiscales para la inversión en República Dominicana

La Ley de Cine establece tres incentivos directos a la inversión:

- Incentivo a la Inversión en Productoras Dominicanas (Art. 34).
- Crédito Fiscal *Transferible* (Art. 39), dirigido a productores extranjeros y contribuyentes locales.

Estos incentivos promueven la inversión toda vez que tienen vocación de ser aprovechados por empresas locales para reducir el impacto impositivo de sus operaciones.

Se prevén requisitos generales para la aplicación de dichos incentivos, que citamos a continuación:

- Obtención del Permiso Único de Rodaje;
- Registro en el SIRECINE;
- Que el 20 % del presupuesto sea gastado en el país o sea de capital dominicano;
- Incluir en la obra el Sello Nacional de Cinematografía;
- Contratar una póliza de seguro de responsabilidad civil;
- Una participación de dominicanos en los porcentajes indicados;
- Contar con registros contables separados (productor/producción);
- Estar al día en las obligaciones fiscales.

No obstante, para cada incentivo se establecen requisitos particulares, detallados en cada artículo correspondiente y en el Reglamento.

Móntate con Listamilk

Participa recortando de 4 litros de Leche Listamilk, el logo y la tapa, de la parte superior del empaque, y deposita en un sobre con tus datos personales en colmados y supermercados.

Rica

A continuación exponemos con más detalle los dos incentivos citados.

1) Incentivo a la Inversión en Productoras Dominicanas (Art. 34): Conforme a este artículo de la Ley de Cine, se reconocerá el 100 % del valor real invertido en una empresa productora de obras cinematográficas dominicanas, para fines de aplicarlo contra el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR). Por tanto, el inversionista podrá aplicar el valor total de su inversión como descuento al valor que debe pagar por este impuesto, pero solo puede emplearlo hasta el equivalente a un 25 % del monto que debe de pagar de ISR.

Ejemplo 1:

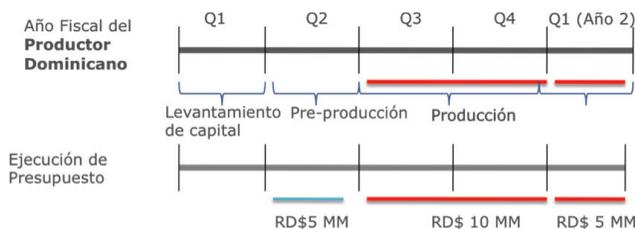
Inversión: RD\$25,000,000 @100 % reconocible cumpliendo requisitos

ISR a pagar por operaciones regulares: RD\$50,000,000

Deducción por inversión realizada: RD\$12,500,000 (25 % del total a pagar)

Ejemplo 2:

En la gráfica mostramos un modelo con números más cercanos a la realidad. En este ejemplo la producción tiene un presupuesto de RD\$ 20 MM y logra conseguir inversión por la totalidad a través de dos inversionistas; el inversionista A financiará los RD\$ 5 MM de preproducción y el inversionista B la producción (RD\$ 10 MM) y la posproducción (RD\$ 5 MM). Presentamos en la gráfica la ejecución presupuestaria de modo que abarca dos años fiscales distintos.



Inversionista A

- Renta Neta Imponible: RD\$ 86,206,896.56
- Impuesto Sobre la Renta a pagar: RD\$ 25 MM
- Deducción Incentivo Art. 34: RD\$ 5 MM
- Impuesto Sobre la Renta a pagar: RD\$ 20 MM

Inversionista B

- Renta Neta Imponible: RD\$ 206,896,551.72
- Impuesto Sobre la Renta a pagar: RD\$ 60 MM

Deducción Incentivo Art. 34: RD\$ 10 MM (inversiones ejecutadas en Q3 y Q4)

Deducción Incentivo Art. 34: RD\$ 5 MM (inversiones ejecutadas en Q1, Año 2)

-Impuesto Sobre la Renta a pagar: RD\$ 45 MM

Los requisitos particulares para utilizar este incentivo se aplican al productor, la inversión y la aplicación misma del incentivo, en la forma detallada a continuación.

- Relativos al productor:

- Debe ser una persona jurídica;
- Estar domiciliada en la República Dominicana;
- Tener objeto exclusivo: producir obras dominicanas de largometraje;
- No puede ceder totalmente los derechos de explotación de la obra en beneficio del inversionista.

- Relativos a la inversión:

- Se permiten múltiples inversionistas (ver Ejemplo 2);
- Debe realizarse en dinero, en una operación documentada;
- La inversión debe estar destinada a la ejecución del presupuesto aprobado;
- Excluye las inversiones que impliquen la adquisición de títulos de deuda o valores por el inversionista;
- Excluye inversiones directas;
- Incompatibilidad con la posición de productor-coprodutor.

- Relativos a la aplicación del incentivo:

- La deducción debe realizarse en el mismo período fiscal en el que se realice la inversión;
- La inversión debe estar ejecutada por el productor al momento de su cierre fiscal;
- El inversionista debe estar al día en sus obligaciones fiscales;
- La obra no debe estar concluida para acogerse al incentivo.

Surge la pregunta obligada: ¿Qué pasa si al final del año fiscal se verifica un saldo a favor por anticipos? Si se aplicó la deducción al pago del ISR en la forma prevista (hasta un 25%) y queda un saldo a favor del inversionista, este podrá compensar dicho saldo del pago del Impuesto sobre Activos de la empresa. Si aún queda saldo a favor, la diferencia entre el monto del incentivo validado y el incentivo efectivamente compensado generará un crédito a favor del inversionista, el cual será compensable con los anticipos.

2) Crédito Fiscal Transferible (Art. 39): El artículo 39 dispone que el 25 % de los gastos realizados en la República Dominicana por personas físicas o jurídicas que produzcan obras cinema-

tográficas dominicanas o extranjeras en el país podrán optar por un crédito fiscal transferible por ese valor (25 % de todos los gastos realizados en la República Dominicana), siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por la ley.

¿Transferible?

La Ley de Cine establecía que el productor podría transferir dicho crédito a cualquier persona física o jurídica, quien lo aplicará contra el pago del ISR y, en caso de excedente, compensarse contra el Impuesto sobre Activos o sobre ISR de años subsiguientes. Sin embargo, el artículo 39 ha sido recientemente modificado por el artículo 34 de la Ley 253-12 Para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado Para la Sostenibilidad Fiscal y El Desarrollo Sostenible (la “Ley de Reforma Fiscal”), el cual elimina la posibilidad de transferencia, convirtiendo este artículo en un incentivo inaplicable.

Cabe explicar. Es hartamente conocido que para cada obra cinematográfica el productor constituye una compañía con el fin de concentrar los riesgos de la producción y a su vez facilitar la explotación de los derechos intelectuales de la obra. Concluida la vida útil de la compañía, esta es cerrada. En sus primeros años de incorporación la compañía solo genera gastos, toda vez que está enfascada en la producción de la obra en todas sus fases. Solo generará ingresos una vez la película sea distribuida o ceda sus derechos, lo cual sucede en años posteriores a la producción total. Siendo así, una compañía que viene a la República Dominicana a filmar no generará ingresos susceptibles de pago de ISR y cuando genere ingresos ya no estará en territorio dominicano. Más aun, la compañía no será utilizada nunca más, toda vez que, como dijimos anteriormente, la compañía es posteriormente cerrada. Es poco probable que el dueño último de la compañía vuelva a filmar en nuestras tierras, y, en caso de que lo haga, obviamente no utilizará la misma compañía, sino que creará una nueva para la nueva película. Es así como funciona la industria.

En vista de esta tragedia legislativa, carece de sentido mostrarle un ejemplo gráfico de lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley de Cine.

III. ALGUNOS DATOS SOBRE LA EXPERIENCIA A LA FECHA

Este artículo quedaría incompleto si no incluimos casos en que de manera eficiente y competente las autoridades han otorgado en los plazos previstos los certificados de incentivos a las partes solicitantes, que a su vez se esmeraron en un cumplimiento cabal de los requerimientos dispuestos por la Ley de Cine y el Reglamento. Me permito incluir una película como ejemplo de cada incentivo explicado. Afortunadamente, al momento de redacción



de este artículo contamos con otros muy buenos ejemplos, los cuales omitimos por razón de espacio.

Crédito fiscal transferible:

*The Truth*¹

Gasto ejecutado total en RD: RD\$ 35,567,026.28
(US\$ 1,181,628.78)

Certificados crédito fiscal: RD\$ 9,908,610.92

Impuestos pagados al Estado (retenciones ISR e ITBIS): RD\$ 10,156,068.65

Como puede verse en este caso, los impuestos pagados al Estado por los servicios de apoyo a la producción constituyen una suma superior al crédito fiscal otorgado, por lo que esta producción generó un ingreso tributario en lugar de un sacrificio fiscal, esto sin contar los beneficios directos e indirectos para el país, según explicaremos más adelante.

Incentivo a la inversión:

Rey de Najayo

Presupuesto ejecutado total: RD\$ 14,240,247.00

Certificado de crédito fiscal: RD\$ 11,311,034.61

¹ *The Truth* fue protagonizada por Andy García, Forrest Withaker y Eva Longoria. Los pagos al exterior fueron de RD\$ 6,613,087.05 (con su respectiva retención impositiva) de los RD\$ 35,567,026.28 reportados como gasto.

Fuente: DGCINE, Detalle de Pagos Impositivos, Subdirección Administrativa.

Podemos apreciar en este ejemplo que fueron admitidos como gastos ejecutables un alto porcentaje de los previstos en el presupuesto, generando un crédito fiscal de alto valor, lo cual incentiva a la inversión local.

IV. ¿SALE MÁS CARA LA SAL QUE EL CHIVO?

Los incentivos fiscales siempre traen la interrogante de si resulta más elevado el sacrificio fiscal que el ingreso tributario para el Estado que los facilita. Es imprescindible por tanto contar con mecanismos de monitoreo de los incentivos, esperando un plazo razonable en el tiempo para evaluar si esos estímulos han producido el efecto deseado en la industria que se desea impulsar. En el caso que nos ocupa, con apenas un año y medio de aplicación de la Ley de Cine es muy corto tiempo para determinar si ha valido la pena y, para fines fiscales, si los incentivos de la Ley de Cine producen más ingresos que sacrificio fiscal, toda vez que procuran el movimiento de nuevos capitales que generan actividades que pagan los impuestos correspondientes, en una actividad económica que de lo contrario no se generaría en el país.

Sin embargo, al momento de incentivar el desarrollo de una industria se debe mantener el foco en los objetivos que se buscan a corto y a largo plazo. En el caso particular de la Ley de Cine, entendemos que como objetivos a corto plazo se pueden indicar: atraer un tipo específico de producciones; aumento de la tasa de empleomanía local; aumento de experiencia y calificación de la empleomanía local; aumento de la inversión extranjera. Por su parte, los objetivos a largo plazo serían: el desarrollo de la industria del cine o sus componentes específicos que genere más producciones en el país; sostenibilidad de los incentivos y marca país.

Mientras se llega el momento apropiado para realizar una la evaluación relativa al saldo positivo desde el punto de vista tributario, queremos resaltar una vez más el impacto macroeconómico de los incentivos de la Ley de Cine en la República Dominicana.

Por cada producción se generan por lo menos las siguientes posibilidades de empleos y negocios directos:

Preproducción: propiedad intelectual, redacción de guiones, casting, contratación de actores, locaciones, etc.

Producción: casting, locaciones, estudios, sonido, luces, etc.

Postproducción: edición, música, efectos especiales.

Distribución/exhibición: videos, cines.

Como negocios indirectos al cine mismo podemos mencionar: publicidad, alimentos y bebidas, construcción, electricidad, carpintería y albañilería, transporte aéreo, terrestre y marítimo, importaciones, telecomunicaciones, alquiler de equipos y bienes diversos, computadores, efectos electrónicos, servicios financieros, seguros, servicios legales, entre otros.

Cabe destacar que la mayoría de los servicios antes mencionados pagarán los impuestos correspondientes, generando nuevos ingresos para el Estado.

V. ¿QUÉ NOS DEPARA EL FUTURO?

El *Global Entertainment and Media Outlook: 2012-2015* de Pricewaterhouse Coopers pronostica para Latinoamérica una generación promedio de US\$ 4,435 MM, por el aumento de la publicidad en los cines, creaciones de *Private Equity Funds* para financiar la industria del cine, así como el aumento de venta de taquillas de salas de cine por el incremento de películas en tercera dimensión (3D).

En cuanto a la República Dominicana, entendemos que habrá un aumento de personal calificado, espacios para la creación de nuevos negocios, así como sinergias en diversos servicios provistos a la industria.

Sin embargo, entendemos que el crecimiento de la industria debe ir de la mano de una adecuada administración de los incentivos, tanto por parte de las autoridades como de los participantes en el mercado que deseen aprovecharlos. Es imprescindible evitar el abuso de los incentivos y mecanismos previstos por la Ley de Cine. Se requiere una cultura de transparencia en los procesos contables de las producciones y las empresas involucradas, así como de las autoridades a cargo de validar y otorgar los incentivos.

VI. CONCLUSIÓN

En el país se ha hecho, se hace y se hará cine, pero desde el año pasado la industria cuenta con un marco legal que provee las bases para lograr el impulso de la industria, con incentivos que no solo ayudarán a afianzar la inversión local y el desarrollo de nuestras producciones cinematográficas, sino que a la vez nos colocan de cierta manera en la mira de las grandes inversiones internacionales de esta naturaleza.

Cabe destacar que es penoso que la reforma fiscal haya quebrantado el incentivo que nos colocaba a la altura de los grandes de la industria, con la eliminación de la transferibilidad del crédito fiscal. Esperamos de y exhortamos a las autoridades a reevaluar esta decisión, para lo cual deben entender previamente cómo funciona la industria en este sentido, y ponderar el hecho de que el crédito fiscal, si transferible, produce más ingresos que gastos tributarios, toda vez que procuran el movimiento de nuevos capitales que generan actividades que pagan los impuestos correspondientes, en una actividad económica que de lo contrario no se generaría en el país.

Mientras esperamos una acertada rehabilitación del artículo 39 de la Ley de Cine, nos quedan otros incentivos de importancia para otras áreas de la industria cinematográfica local. Queda en nuestras manos el reto de implementar de manera oportuna y eficaz el novedoso instrumento legal que constituye la Ley de Cine.