

“LEY DE FOMENTO DEL AUDIOVISUAL”

Exposición de Motivos.

El presente Proyecto de Ley es el resultado del trabajo mancomunado de los miembros de la Mesa Multisectorial del Audiovisual, liderado por la Honorable Cámara de Senadores y su Presidente el Senador Mario Abdo Benítez, quien a través del Centro Cultural de la República “El Cabildo”, ha impulsado la realización del mismo. Además, la Comisión de Industria, Comercio y Turismo de la Cámara de Senadores ha prestado su apoyo para consolidarlo.

El objetivo principal de la presente Ley es fomentar el desarrollo y afianzamiento de la actividad audiovisual en el país. En el entendido de que el Estado tiene entre sus roles impulsar y promover las diversas expresiones y actividades culturales; así como los bienes y servicios relacionados con ellas y estimular el espíritu creativo y el libre intercambio y circulación de las ideas.¹

La mayoría de los institutos del mundo son organizaciones con participación pública y privada, es decir, oficinas del Estado que atienden la cadena productiva de la actividad audiovisual con organizaciones civiles, cámaras de empresas, gremios y asociaciones artísticas vinculadas al sector. Estos institutos generalmente son dirigidos por un funcionario designado por el Estado, ya sea por el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y por lo tanto, la responsabilidad que tiene el Estado es fundamental a nivel político y financiero, atendiendo a que la política audiovisual nacional se determina y se aplica a través del instituto de cine.

Los institutos de la región tienen esa forma de organización y administración, las referencias más importantes las encontramos en Brasil, México, Argentina y Uruguay.

En Brasil², la *Agência Nacional do Cinema* ANCINE es una agencia reguladora que tiene como atribuciones el fomento, la regulación y la fiscalización del mercado del cine y del audiovisual de ese país. Tiene una autarquía especial, vinculada desde el 2003 al Ministerio de Cultura. ANCINE es administrada por un directorio colegiado aprobado por el Senado y compuesto por un director-presidente y tres directores.

La misión de ANCINE es desarrollar y regular el sector audiovisual en beneficio de la sociedad brasilera. Tras su implementación y consolidación, la ANCINE enfrenta ahora el desafío de mejorar los instrumentos regulatorios que afectan a toda la cadena productiva del sector, incentivando la inversión privada, para que más productos audiovisuales nacionales e independientes sean vistos por un número mayor de brasileros.

El Instituto Mexicano de Cinematografía (IMCINE) es el organismo público descentralizado que impulsa el desarrollo de la actividad cinematográfica nacional a

¹ Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, 2005. Artículo 6, inciso 2.e

² *Medida Provisória* 2228-1 del 06/09/2001 de la República Federativa del Brasil “Que establece principios generales de la política nacional, del cine. Crea el Consejo Superior del Cine y la Agencia Nacional del Cine – ANCINE. Instituye el programa de apoyo al desarrollo del cine nacional – PRODECINE. Autoriza la creación de fondos de financiamiento de la industria cinematográfica nacional – FUNCINES. Modifica la legislación sobre contribución para el desarrollo de la industria cinematográfica nacional y de otros acuerdos.”

través del apoyo a la producción, el estímulo a los creadores, el fomento a la industria cinematográfica y la promoción, distribución, difusión y divulgación del cine mexicano.

Se creó el 25 de marzo de 1983 para consolidar y acrecentar la producción cinematográfica nacional; establecer una política de fomento industrial en el sector audiovisual; apoyar la producción, distribución y exhibición cinematográfica dentro y fuera de las fronteras de México; generar una buena imagen del cine mexicano y sus creadores en el mundo; promover el conocimiento de la cinematografía a públicos diversos a través de festivales, muestras, ciclos y foros en todas las regiones del país.

El Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales INCAA de Argentina³ funciona como ente público no estatal, en el ámbito del Ministerio de Cultura de la Nación. Tiene a su cargo el fomento y regulación de la actividad cinematográfica en todo el territorio de la República, y en el exterior, en cuanto se refiere a la cinematografía nacional, de acuerdo a las disposiciones de la ley. El INCAA está gobernado y administrado por: un/a Presidente y un/a Vicepresidente designados por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y una Asamblea Federal, que está presidida por el Presidente del INCAA e integrada por los/las Secretarios/as o Subsecretarios/as de Cultura de los poderes ejecutivos provinciales y los/las del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por el Consejo Asesor.

En Uruguay⁴, el Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay (ICAU) es una institución que funciona en forma desconcentrada, dentro del Ministerio de Educación y Cultura. Tiene como principales objetivos: Defender la libertad de expresión de la obra cinematográfica y audiovisual en todas sus fases. Fomentar, incentivar y estimular la creación, producción, coproducción, distribución y exhibición de obras cinematográficas y audiovisuales uruguayas en el país y en el exterior. Monitorear y coordinar sistemáticamente la información que deberán aportar obligatoriamente las empresas audiovisuales como: productoras, de servicios, distribuidoras, importadoras, exportadoras, exhibidoras, canales de televisión y cable que surjan de la implementación de la ley. Trazar las políticas vinculadas a la administración del Fondo de Fomento Cinematográfico creado por la ley.

También tiene a su cargo fomentar las acciones e iniciativas para el desarrollo de la cultura cinematográfica, tales como la formación de espectadores y la apertura de cineclubes, la formación y perfeccionamiento de técnicos, profesionales, docentes y gestores culturales cinematográficos y audiovisuales, como asimismo el incentivo a la formación de talentos. Promover la incorporación del cine y el audiovisual a la educación formal, entre otras.

Las responsabilidades son fundamentalmente asumidas por el Estado y las organizaciones del sector audiovisual, en una estructura que garantiza la participación ciudadana mediante la existencia de Consejos como instancias de incidencia de las organizaciones en la decisión y aplicación de políticas públicas dirigidas al sector. A través de esta herramienta, el Estado reconoce⁵ el papel fundamental que desempeña la sociedad civil en la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales; fomenta la participación activa de la sociedad civil en sus esfuerzos por alcanzar objetivos comunes.

³ Ley Nº 17.741 de la República Argentina “De Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica”.

⁴ Ley Nº 18.284 de la República Oriental del Uruguay “Instituto del Cine y el Audiovisual del Uruguay” en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18284&Anchor=>

⁵ Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, 2005. Artículo 11.

Atendiendo a las atribuciones que por Ley tienen la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) y el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), es fundamental su participación en el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), ya que a través de la misma se garantizará el cumplimiento de las obligaciones legales que le son atribuidas. El INAP servirá de herramienta para que estas disposiciones sean cumplidas y ejecutadas específicamente, por lo tanto, su presencia en la estructura organizacional no responderá solo a la política de gobierno que estas instituciones tracen, sino también al mandato que tienen en sus respectivos marcos legales.

La SNC, como organismo del Estado que, según la Ley Nacional de Cultura⁶, es la encargada de diseñar y ejecutar las políticas culturales; establecer mecanismos de comunicación, consulta y concertación con diferentes sectores de la sociedad en lo relativo a la gestión cultural y, específicamente, a la formulación de políticas culturales; promover la elaboración de proyectos de ley y otras normas relativas al ámbito de su competencia, alentar la interacción de las instituciones culturales, velando por la eficacia de los servicios culturales del Estado y apoyando y asesorando la acción de las entidades particulares, con las cuales incentivará la realización de programas conjuntos o coordinados. Mientras que en el ámbito del mercado de bienes y servicios culturales, le toca promover condiciones equitativas de competitividad e impulsar la presencia de la dimensión cultural en el conjunto integrado por diversos aspectos del desarrollo nacional, tales como educación, urbanismo, medio ambiente, organización social y entretenimiento, para lo cual coordina sus acciones con las de otras instancias públicas y privadas referidas a estos aspectos.

Siempre en el ámbito de las leyes orgánicas, al MIC le corresponde⁷ fomentar la producción industrial mediante la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes; regular, facilitar y fomentar la distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios de origen nacional y extranjero que no estén regulados por leyes especiales, y promover el incremento del comercio interno e internacional; Promover, reglar, proteger y fomentar la actividad industrial y el comercio de bienes y servicios en el territorio nacional, y la inserción de los mismos en el mercado internacional.

En ese orden de cosas, el INAP se orienta al reconocimiento de que la actividad audiovisual recorre toda una cadena de creación, producción, distribución y exhibición de bienes y servicios, que según la UNESCO⁸ son a la vez de índole económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores, significados y, por consiguiente, no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial.

Para la correcta implementación de su política institucional, la concepción del INAP también garantiza que los integrantes del Instituto provengan de sectores diversos; los cuales interactuarán con estos principios en pos de alcanzar los objetivos propuestos a partir de la sanción de la presente normativa. Esta diversidad está sustentada en la experiencia que el sector audiovisual paraguayo viene construyendo con el trabajo mancomunado de varias organizaciones con intereses diversos, pero con objetivos en común, el cual ya está instituido en la Mesa Multisectorial del Audiovisual, instancia que impulsa los procesos de fortalecimiento y desarrollo del sector en el Paraguay, con acciones concretas y resultados efectivos, tales como la creación de la Comisión

⁶ Ley 3051/2006 de la República del Paraguay “Nacional de Cultura”. Cap. II Art. 8º incisos a, d, k, n y ñ.

⁷ Ley 2961/2006 de la República del Paraguay “Que modifica y amplía disposiciones de la Ley 904/63 ‘Que establece las funciones del Ministerio de Industria y Comercio’ Artículo 1º.

⁸ Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, 2005. Preámbulo.

Fílmica de Asunción, el ordenamiento de los fondos públicos de fomento al audiovisual, la representación del audiovisual nacional en mercados y festivales internacionales, así como el estudio y elaboración de la presente normativa, entre otros. A partir de esto, el sector ya viene con una práctica en la cual existe un efectivo ejercicio democrático para la toma de decisiones que afectan a todas las personas y organizaciones vinculadas al sector audiovisual.

Las legislaciones de la región, además de crear sus respectivos institutos, también crean los fondos que éstos administran para el fomento de la actividad audiovisual, el INCAA en Argentina administra el Fondo de Fomento Cinematográfico, el ANCINE de Brasil administra el *Fundo Setorial do Audiovisual*, el IMCINE mexicano administra FOPROCINE (Fondo para la Producción Cinematográfica de Calidad) y el FIDECINE (Fondo de Inversión y Estímulos al Cine) y el ICAU uruguayo administra el Fondo de Fomento Cinematográfico. En este mismo sentido, la presente legislación prevé la creación del Fondo Nacional del Audiovisual Paraguayo (FONAP) que se constituirá con recursos que el sector audiovisual moviliza, ya sea a través los tributos que las personas imputan o los flujos económicos que generan las producciones de cine, televisión, publicidad, entre otros, pero que actualmente por la falta de regulación no tienen retorno al sector como incentivo a la actividad, sea a través de fondos concursables, créditos, subsidios u otro mecanismo que reinvierta los recursos que la propia actividad genera; así como los que el Estado fuera a asignar en concepto de estímulo al desarrollo y fortalecimiento del sector.

Es también importante destacar que este instrumento habilitará a que el FONAP reciba fondos de cooperación internacional, ya sea que éstos provengan de organismos multilaterales u otras organizaciones de crédito. Al mismo tiempo, esta ley posibilitará que el INAP fomente la inversión de empresas privadas en beneficio del audiovisual nacional.

El hecho de que esta Ley declare una fecha como Día del Cine Paraguayo promoverá la realización de acciones que reconozcan la actividad audiovisual: ferias, festivales, mercados, festejos especiales que pongan en relieve la importancia y el impacto del audiovisual, además de impulsar el desarrollo de políticas públicas orientadas a fortalecer el sector. Esta ley también promoverá la participación activa de entes públicos y privados en toda la cadena de la actividad audiovisual.

Es imperioso que nuestro país cuente con un marco legal que regule e impacte positivamente en el desarrollo de las industrias culturales, el fomento de las actividades económicas y artísticas que generen valor en la sociedad, valores no solo de índole económico sino también cultural, que necesariamente potenciará el fortalecimiento de las identidades de los pueblos y de la diversidad nacional característica. Esto redundará en posibilidades múltiples de inversión nacional y extranjera en la producción audiovisual nacional, abrirá nuevos mercados de distribución y potenciará sustancialmente la proyección de la imagen país hacia mundo.

Con esto, necesariamente se estará apostando por la educación, el trabajo, la generación y difusión del conocimiento, el incentivo turístico, la distribución y exhibición de contenidos y la innovación tecnológica que con un alto dinamismo se viene dando, y que para su desarrollo necesitan de políticas públicas que los incentive y promueva.

PROYECTO

“LEY DE FOMENTO DEL AUDIOVISUAL”

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1°.- La presente Ley tiene por objeto fomentar el desarrollo y consolidación de la actividad audiovisual en el país, en el marco de lo establecido en los Capítulos I y II de la Ley 3.051/06 “Nacional de Cultura” y, en particular, en el inciso e) del artículo 4° del mismo cuerpo legal.

Artículo 2°.- Entiéndase por obras audiovisuales a todo producto que constituya la expresión de un proceso creativo y productivo de imágenes en movimiento, acompañado o no de sonidos, sobre cualquier soporte y de cualquier duración, destinados a ser difundidos y comunicados por cualquier medio conocido o que pueda ser creado en el futuro.

Artículo 3°.- A los efectos de la implementación del objeto de la presente ley, créase el Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo (INAP), como órgano técnico especializado, con personería jurídica y patrimonio propio. El mismo se relacionará con el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría Nacional de Cultura o el organismo que la reemplace.

El INAP deberá orientar su tarea hacia la investigación científica, la formación profesional, la producción, el desarrollo y la difusión del material audiovisual, así como a la protección de los derechos de autor; garantizando la diversidad, la inclusión, el acceso democrático a los recursos públicos y el fortalecimiento de la identidad cultural y la soberanía nacional.

Artículo 4°.- El patrimonio del Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo estará constituido por las partidas que, con destino a dicha entidad se incluyan anualmente en el Presupuesto General de la Nación, los bienes que adquiera como persona jurídica y las donaciones y legados nacionales e internacionales que obtenga.

Artículo 5°.- El Instituto Nacional del Audiovisual Paraguayo tendrá las siguientes funciones:

- a) Propiciar la creación, divulgación, conservación y valoración de la producción audiovisual paraguaya.
- b) Fomentar el desarrollo en el país de los procesos industriales, técnicos, creativos, académicos, de servicios y autorales del sector audiovisual.
- c) Fomentar y regular los acuerdos internacionales de producción, distribución y exhibición de audiovisuales y respaldar los acuerdos de coproducción, cuando no existan convenios internacionales.

- d) Colaborar con el posicionamiento internacional del territorio paraguayo como un lugar estratégico de actividades audiovisuales e incentivar la inversión nacional y extranjera en el sector.
- e) Colaborar con las instituciones educativas públicas y privadas, en la incorporación del audiovisual en la educación en todos los niveles de formación.
- f) Estimular la educación artística y profesional audiovisual y de sectores afines, el perfeccionamiento docente, la investigación y la difusión de nuevas tendencias creativas y tecnológicas.
- g) Mantener vínculos permanentes de cooperación y comunicación con organismos e instituciones similares de otros países.
- h) Promover acciones orientadas al fomento de la cultura cinematográfica y la formación de público en todo el país, especialmente en zonas rurales.
- i) Cooperar con las autoridades nacionales competentes en la prevención y el combate del comercio ilegal de obras audiovisuales.
- j) Promover la participación de profesionales del audiovisual en mercados, exposiciones y festivales internacionales.
- k) Llevar un registro de las empresas, organizaciones e instituciones que integran las diferentes ramas de la actividad audiovisual.

Artículo 6°.- La dirección de la política institucional del INAP estará a cargo de un Consejo Nacional del Audiovisual. La reglamentación de la presente ley establecerá su forma de organización y funcionamiento, el régimen de reuniones y el mecanismo para la adopción de sus decisiones. El mismo estará integrado de la siguiente manera:

- a) Un Director Ejecutivo designado por el Presidente de la República, de una terna elaborada por el titular de la Secretaría Nacional de Cultura, a partir de los candidatos propuestos por las organizaciones legalmente constituidas, dedicadas a la actividad audiovisual y registradas como tales en el INAP.
- b) Un representante de la Secretaría Nacional de Cultura.
- c) Un representante del Ministerio de Industria y Comercio.
- d) Dos representantes de las diferentes organizaciones de profesionales vinculadas a la producción audiovisual, a ser definidos en la reglamentación.
- e) Un representante de las empresas productoras.

- f) Un representante de la distribución y la exhibición de productos audiovisuales.

Los representantes de los incisos d) al f) serán designados por las entidades que, con personería jurídica, representen a dichos sectores del quehacer audiovisual.

Si en el caso del inciso d) existiese más de una entidad con personería jurídica reconocida en un mismo sector, la representación será ejercida en forma rotativa por uno de ellos, por el plazo de un año cada uno; pero los límites en el plazo de integración del Consejo se computarán en forma personal, en concordancia con lo establecido en el siguiente artículo. Sólo el cargo de Director Ejecutivo será remunerado.

Artículo 7°.- El Director tendrá a su cargo la representación legal de la institución y la ejecución de las políticas definidas por el Consejo Nacional del Audiovisual, de conformidad con lo establecido en la presente ley y la reglamentación correspondiente; durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un periodo más. El mandato de los demás miembros del Consejo será por el término de tres años, pudiendo ser reelectos por un periodo más. Si uno de ellos hubiese ocupado el cargo de Director Ejecutivo, dicho plazo no será computado como límite para la integración del Consejo.

Artículo 8°.- Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior, el Director del Instituto del Audiovisual tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- a) Nombrar y remover a los funcionarios necesarios para el buen funcionamiento de la entidad, siguiendo las directivas del Consejo y dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la Secretaría de la Función Pública para la selección de los mismos.
- b) Participar en la elaboración del Presupuesto General de la Nación, en lo que respecta al Instituto, en base a los lineamientos establecidos por el Consejo.
- c) Velar por el desarrollo constante del Instituto, conforme las innovaciones que surjan en la materia.
- d) Elaborar el proyecto de Plan Estratégico de Desarrollo Audiovisual Nacional en cooperación con la Secretaría Nacional de Cultura, el Ministerio de Industria y Comercio y la Secretaría Nacional de Turismo, para someterlo a consideración del Consejo.
- e) Firmar convenios y tratados en nombre de la institución, previa aprobación del Consejo.

Artículo 9°.- Para el desarrollo de lo establecido en el inciso b) y concordantes, del artículo 5° de la presente ley, créase el Fondo Nacional del Audiovisual

Paraguay (FONAP), el cual será administrado por el INAP y estará destinado a otorgar financiamiento a los proyectos, programas y acciones generados o apoyados por el Instituto.

Artículo 10.- El FONAP contará con los siguientes recursos:

- a) Las asignaciones que se establezcan anualmente en el Presupuesto General de la Nación.
- b) Los ingresos obtenidos por el INAP por la prestación de servicios derivados del ejercicio de las funciones que le son atribuidas por esta ley y su reglamentación.
- c) Los aportes y contribuciones de los entes Binacionales de sus fondos sociales.
- d) Un porcentaje que no superará el 5% (cinco por ciento) del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cobrado a la importación de filmes, videos, instrumentos de grabación, receptores y proyectores de imagen, a ser definido por el decreto reglamentario de la presente ley, dentro de lo establecido por el Arancel Externo Común del Mercosur, correspondiente a las partidas arancelarias 9007.10.00, 9007.20.20, 9007.91.00, 9007.92.00, 9008.50.00, 8521.90.10, 8517.12, 852510.3 o aquellas que las replacen en el futuro; así como aquellas que forman parte del capítulo 37 de los anexos de la misma Nomenclatura.
- e) Los créditos, legados y donaciones nacionales e internacionales.

Artículo 11.- Las empresas y profesionales que produzcan, distribuyan o exhiban material audiovisual nacional o inviertan a dicho efecto en territorio paraguayo, gozarán de los beneficios e incentivos fiscales y aduaneros establecidos en la legislación vigente sobre la materia, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por el INAP, en coordinación con el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Aduanas.

Artículo 12.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de 120 días, a propuesta de la Secretaría Nacional de Cultura, que será la encargada de recoger las propuestas de las organizaciones del sector, legalmente constituidas.

Artículo 13.- Declárese Día del Cine Paraguayo la fecha de promulgación de la presente Ley.

Artículo 14.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-