

# GEE Papers

Número 25  
Setembro de 2010

## Regulação de Mercados por Licenciamento

Patrícia Cerqueira  
Ricardo Pinheiro Alves

## Regulação de Mercados por Licenciamento

**Patrícia Cerqueira**

Mestrado em Gestão no Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa

**Ricardo Pinheiro Alves**

Director de Análise Económica e Previsão no Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e docente no Instituto de Artes Visuais, Design e Marketing (IADE)

**Classificação** JEL codes: D45, L50

**Keywords:** Regulação de mercados, Modelos de filas de espera

### Resumo

As alterações legais realizadas em Portugal após 2003 visaram simplificar o regime de licenciamento industrial de modo a não desincentivar o investimento das empresas. A aplicação do modelo infinito de filas de espera indica que as mudanças na lei contribuíram para a redução dos prazos de licenciamento. Contudo, a nova legislação segue uma tendência comum aos países desenvolvidos ao focalizar-se numa regulação *ex-post* baseada na fiscalização das empresas, aumentando o risco de que a ausência de regulação *ex-ante* sobre o funcionamento dos mercados tenha efeitos prejudiciais para o bem-estar social

### Abstract

Changes to Portuguese law after 2003 aimed to simplify industrial licensing so that corporate investment was not inhibited. The empirical analysis based on queueing theory indicates that they partially explain the reduction in the duration of licensing procedures. However, and in a similar way to other developed countries, the Portuguese law seems to disregard *ex-ante* regulation and being too focused on *ex-post* inspections. This increases the risk of negative effects to welfare arising from the behaviour of market agents.

## Index

<b>1.</b> Introdução	5
<b>2.</b> Enquadramento teórico	5
<b>3.</b> O processo de Licenciamento no período entre 2003 e 2008	7
<b>4.</b> Análise de dados	9
<b>4.1.</b> A informação da base de dados	9
<b>4.2.</b> Tendências após 2003	11
<b>5.</b> Potencial para melhoramento	14
<b>5.1.</b> Contributos para o tempo médio total	15
<b>5.2.</b> Número de processos em atendimento	17
<b>6.</b> Medidas de simplificação	20
<b>7.</b> Conclusões	22
<b>8.</b> Anexos	24
<b>9.</b> Bibliografia	25

## 1. Introdução

O licenciamento é um procedimento burocrático necessário pois permite ao Estado regular as condições para que uma empresa inicie ou desenvolva uma actividade económica e, em simultâneo, limitar os seus eventuais efeitos negativos. Contudo, a tradução dos requisitos legais em custos para os agentes económicos poderá, no caso de processos excessivamente complexos, constituir uma barreira à entrada de novas empresas, especialmente as de pequena e média dimensão. Neste âmbito, pode haver um desincentivo à realização de novos investimentos, prejudicando o funcionamento dos mercados e despromovendo a criação de emprego e o crescimento económico (OCDE, 2009).

Os relatórios internacionais sobre as condições de atratividade de países como Portugal referem explicitamente a necessidade de maior simplificação administrativa nesta área (e.g., OCDE, 2008). Em Portugal, vigorou a partir de 2003 o regime de licenciamento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril (habitualmente denominado RELAI), que tinha como objectivo simplificar os procedimentos associados ao processo de licenciamento de forma a reduzir os custos de fazer negócio suportado pelas empresas. O presente trabalho visa compreender os efeitos da legislação que vigorou entre 2003 e o início de 2009 na duração do processo de licenciamento e, simultaneamente, avaliar se a nova lei (Decreto-Lei n.º 209/2008, de 29 de Outubro – Regime de Exercício da Actividade Industrial, REAI) contém as disposições necessárias para lidar com as limitações identificadas.

O trabalho baseia-se em informação fornecida pela Direcção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo (DRE) para caracterizar a evolução do processo de licenciamento industrial, iniciando-se com a apresentação do enquadramento teórico. O processo de licenciamento é exposto no ponto 3 e caracterizado no ponto seguinte. O ponto 5 detalha os contributos para a evolução do licenciamento e aplica o modelo de filas de espera com um infinito número de servidores, permitindo a identificação de potenciais ganhos na celeridade do licenciamento. O ponto 6 compara as disposições da nova lei com os melhoramentos possíveis e o ponto 7 apresenta as conclusões.

## 2 – Enquadramento teórico

O licenciamento enquadra-se no conjunto das actividades de regulação exercidas pelos poderes públicos. Geralmente é uma condição *sine qua non* para o início de actividade económica mas também pode ter incidência posterior ao início dessa actividade, sob a forma de acções de fiscalização que confirmem a atribuição de uma licença. A literatura apresenta duas abordagens principais sobre a regulação da actividade económica. A primeira, baseada em Pigou (1938), justifica a regulação com a defesa do interesse público via correcção de falhas de mercado. Por exemplo, a intervenção do Estado promove a eficiência de funcionamento do mercado ao impedir a transacção de produtos ou serviços com qualidade demasiado baixa (em termos de segurança para os consumidores) ou geradores de externalidades negativas. A segunda abordagem, desenvolvida pela escola da escolha pública e por economistas como Tullock (1967) ou Stigler (1971), realça a potencial ineficiência associada à regulação ao apresentar a perspectiva de que a intervenção do Estado pode ser implementada de forma a servir os interesses de burocratas que querem aumentar o poder ou manter o lugar, ou de políticos que querem ser

reeleitos, ou ainda que pode ser “capturada” para benefício das empresas instaladas no mercado, dando-lhes maior poder e beneficiando-as com as respectivas rendas.

As abordagens apresentadas não questionam a necessidade de regulação da actividade económica, mas a teoria da escolha pública mostra que se esta não for implementada correctamente pode desincentivar o investimento e, consequentemente, o emprego e o crescimento económico. Isto pode acontecer de diversas formas, nomeadamente se funcionar como uma barreira à entrada de novas empresas, o que limita a contestabilidade e o número de concorrentes no mercado e proporciona maior lucro aos investidores que já operam (Blanchard e Giavazzi, 2001, Alesina et al, 2003).

No que se refere à escolha racional sobre o momento de incidência da regulação dos mercados, *ex-ante* ou *ex-post* relativamente ao início de actividade das empresas, os critérios a considerar na definição da legislação deverão ser a eficácia relativa e os custos administrativos das duas opções. Em ambos os momentos de incidência da regulação dos mercados existe um efeito dissuasor de práticas lesivas para a sociedade. No primeiro caso, a regulação visa prevenir a ocorrência de resultados negativos em termos de bem-estar social e aplica-se sob a forma de requisitos de segurança ou de requisitos para a atribuição de licenças de actividade. A regulação *ex-post* actua no sentido correctivo e pode consistir em multas ou mesmo na proibição da actividade por parte do agente prevaricador. A opção que deve predominar é a que for mais eficaz e apresentar menores custos operacionais (Kolstad et al, 1990).

Em termos empíricos, a literatura apresenta evidência significativa dos efeitos negativos da regulação excessiva na actividade económica. Djankov et al (2002) usam informação para países desenvolvidos e em desenvolvimento que mostram os custos da regulação para a abertura de novas empresas. Na área da concessão de licenças para a prática de advocacia, Pagliero (2005) conclui que a regulação beneficia os rendimentos dos advogados que detêm a licença em prejuízo dos consumidores e do bem-estar da sociedade.

Ao nível da atracção de investimento directo estrangeiro também é destacado o papel fulcral do ambiente regulador e institucional como factor de diferenciação entre países desenvolvidos na atracção deste tipo de investimento (Sun, 2002). A existência de estabilidade política e macroeconómica, infra-estruturas adequadas e o eficiente funcionamento das instituições, nomeadamente o número de procedimentos administrativos ou a rapidez na resolução de conflitos legais, encontram-se entre o conjunto de determinantes de IDE (UNCTAD, 1999).

No caso português, alguns relatórios internacionais sobre as condições de atractividade do país referem explicitamente a necessidade de maior simplificação administrativa nesta área (e.g., OCDE, 2008). O funcionamento das instituições portuguesas, designadamente do sistema legal e financeiro, e da “governance” das empresas, é muitas vezes apresentado como tendo um nível de desenvolvimento inferior à generalidade dos países da UE e do Sudeste asiático (Tavares, 2004). Perante isto, se a concessão de licenças não for célere pode atrasar o início da actividade, originando os correspondentes custos para os agentes económicos e influenciando negativamente as decisões das empresas que consideram a hipótese de investir em Portugal.

Os resultados acima apresentados tornam evidente a necessidade das administrações públicas simplificarem processos associados à actividade reguladora e, neste caso concreto, ao licenciamento, de forma que o investimento de novas empresas não seja dificultado. Tanto o anterior (RELAI) como o actual (REAI) regime de licenciamento implementado em Portugal têm precisamente o objectivo de favorecer a competitividade da economia portuguesa através da redução dos custos de fazer negócio suportados

pelas empresas. É neste sentido que a avaliação da legislação existente, assim como dos resultados da sua aplicação prática, se torna necessária.

### 3 – O processo de licenciamento no período entre 2003 e 2008<sup>1</sup>

A legislação sobre licenciamento industrial que vigorou entre 2003 e 2008 assenta em três documentos principais, o Decreto-Lei nº 69/2003, de 10 de Abril (habitualmente conhecido por RELAI), o Decreto-Lei nº 183/2007, de 9 de Maio, e o Decreto-Lei nº 288/2007, de 17 de Agosto. O objectivo daqueles documentos é simplificar e desburocratizar os procedimentos associados ao processo de licenciamento. O primeiro refere como objectivo *aprofundar a simplificação e desburocratização de procedimentos, a adopção de processos de licenciamento mais expeditos, ... por forma a incrementar a qualidade e eficiência da intervenção pública neste domínio*.

Os documentos introduzem alterações legais que facilitam a conclusão dos processos de licenciamento industrial. A legislação de 2003 prevê, entre outras coisas, a indicação de um responsável técnico da empresa requerente e a criação de um gestor de processo designado pela entidade pública coordenadora do processo de licenciamento, de forma a facilitar os contactos entre as duas partes. A formalização de um interlocutor na entidade coordenadora, uma direcção regional de economia ou uma câmara municipal, facilita o pedido de licenciamento da empresa requerente, que passa a ter um único ponto de contacto para todo o processo.

O pedido de licenciamento industrial varia consoante o tipo de processo. A legislação de 2003 considera quatro tipos diferentes, que variam consoante o grau de risco potencial para a pessoa humana e para o ambiente. O risco é medido com base na potência eléctrica e na potência térmica instalada, e a sua classificação depende ainda do número de trabalhadores (Artigo 2º do Decreto Regulamentar nº 8/2003, de 11 de Abril). Os processos de tipo 1 são os de maior risco e os mais exigentes em termos do número de pareceres necessários para a sua aprovação (e.g. impacto ambiental, segurança, etc.). Os de tipo 4 são os menos exigentes, estando no âmbito das competências das câmaras municipais. O Decreto-Lei nº 183/2007 implementou a dispensa de licenciamento prévio obrigatório para estes processos, passando a vigorar um regime de simples declaração prévia.

A legislação teve uma outra alteração em 2007 (Decreto-Lei nº 288/2007) em que é possibilitado aos industriais que apresentem os pedidos de licenciamento após a obtenção dos pareceres legalmente obrigatórios. Deste modo, a conclusão do processo de licenciamento fica menos dependente da rapidez da resposta das entidades públicas que estão obrigadas por lei a emitir pareceres.

O processo de licenciamento tem duas naturezas: o pedido de licença de instalação ou de alteração de instalações já existentes. A figura 1 e a caixa 1 apresentam as fases do processo de licenciamento para ambos os casos. Saliente-se que as fases identificadas não são sempre sequenciais já que a sua duração se pode sobrepor.

---

<sup>1</sup> O licenciamento industrial está associado, no caso de novas instalações, a um pedido de autorização de localização, que é mais simples de obter e cuja obtenção decorre em paralelo. Este pedido não é considerado neste trabalho, mas o seu impacto na duração de todo o processo é reduzido já que o Decreto Regulamentar nº 8/2003, de 11 de Abril, indica, no nº 12 do artigo 4º, um prazo máximo de 30 dias úteis para uma resposta a um pedido de localização.



### Caixa 1: As fases do processo de licenciamento industrial

Para efeitos deste trabalho, foram identificadas as fases do processo de licenciamento e agrupadas por funções. As fases apresentadas incluem algumas variantes relacionadas com as diferentes tipologias, os sectores de actividade, o número de entidades consultadas e o número de vistorias necessárias para emitir uma licença.

#### Função “Documental” (fases 1 a 3) *Entrega e verificação da documentação necessária para o licenciamento:*

Fase 1: Fase que se inicia com a entrega do pedido de licenciamento à DRE por parte do industrial e que termina quando a DRE, por se verificarem insuficiências no processo, pede nova documentação ao industrial;

Fase 2: Fase que se inicia com o pedido de aditamentos ao industrial e termina na data de recepção, pela DRE, da informação em falta;

Fase 3: Fase que se inicia com o recebimento dos aditamentos e termina aquando do envio do processo para todas as entidades a consultar;

#### Função “Parecer” (fases 4 a 6) *da entidade coordenadora e de outras entidades:*

Fase 4: Fase que se inicia quando o processo foi enviado a todas as entidades a consultar e termina com a recepção, pela DRE, dos pareceres de todas as entidades consultadas;

Fase 5: Fase que se inicia com a recepção dos pareceres de todas as entidades e termina quando a DRE produz o seu parecer definitivo;

Fase 6: Fase que se inicia quando a DRE produz um parecer definitivo e termina quando esse parecer é comunicado ao industrial;

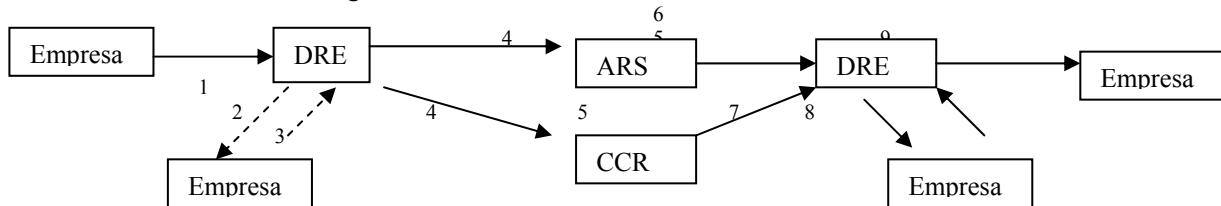
#### Função “Vistoria” (fases 7 a 9) *para confirmação da legalidade das condições de exploração:*

Fase 7: Fase que se inicia com a comunicação da decisão da DRE ao industrial e termina com o pedido de vistoria efectuado pelo industrial;

Fase 8: Fase que se inicia com o pedido de vistoria e termina com a realização da primeira vistoria;

Fase 9: Fase que se inicia com a realização da primeira vistoria e termina com a comunicação da atribuição da licença ao industrial (última data no caso de ser necessária mais do que uma vistoria).

**Figura 1 - As Fases do Processo de Licenciamento**



As diversas fases têm correspondência com as entidades intervenientes no processo de licenciamento, incluindo a empresa que faz o pedido de licença de exploração. Neste sentido, a cada fase corresponde uma entidade responsável pela sua duração. As fases 1, 3, 5 e 6 são da responsabilidade da DRE. As fases 2 e 7 são da responsabilidade da empresa requerente. A fase 4 é da responsabilidade de outras entidades consultadas no âmbito do processo (Administração Regional de Saúde, Comissão de Coordenação Regional, Instituto do Ambiente, etc.). As fases 8 e 9 são de responsabilidade conjunta da DRE e de outras entidades ou da DRE e da empresa requerente, respectivamente. A marcação da vistoria (fase 8) depende da DRE e das outras entidades participantes, e a decisão da emissão da licença (fase 9) depende da DRE e da empresa, que tem de corrigir as “deficiências” no processo identificadas

pela vistoria. A fase 9 não inclui as vistorias de acompanhamento, cuja realização a lei prevê no período de funcionamento da actividade licenciada. O Decreto Regulamentar nº. 8/2003, de 11 de Abril, prevê, no artigo 20º, o reexame das condições de exploração num intervalo de 7 anos.

## 4. Análise dos dados

### 4.1. A informação da base de dados

A informação utilizada neste trabalho é relativa a 1.101 projectos de licenciamento iniciados no período entre Junho de 2003 e Janeiro de 2009 e que receberam parecer da entidade coordenadora, a DRE (i.e., todos completaram a fase 6). Destes, 84,2% foram autorizados e conduziram à realização de vistorias e/ou emissão de licenças de actividade industrial. A informação não inclui processos que, à data da sua extracção, ainda não tinham recebido parecer da DRE. A utilização de informação sobre licenciamento industrial que respeita apenas aos processos ocorridos na área geográfica de actuação da DRE explica-se pelo facto da sua organização e registo ser feito de forma diferente pelas diversas direcções regionais de economia, o que tornaria difícil a sua compatibilização.

A aplicação de estatística descritiva aos dados disponíveis relativos ao processo de licenciamento considera as variáveis contidas na informação disponibilizada e relativa às fases do processo que foram identificadas, às tipologias e ao período 2003-2008<sup>2</sup>. A base de dados com informação disponibilizada pela DRE inclui, em cada processo, projectos relativos a novas instalações (60% do total) ou a alterações de instalações já existentes (40% do total).

A base de dados contém também um conjunto de datas correspondentes às nove fases do processo de licenciamento acima identificadas. A partir da data de início e de fim de cada fase é calculado o respectivo período de duração em dias (os fins de semana são também incluídos). Para além disso, é

também calculado o tempo total de duração de cada processo, com base no tempo decorrido entre a data de entrada do pedido de licenciamento e a data de comunicação à empresa sobre a atribuição ou não de licença. A Tabela 1 apresenta estatísticas sobre o processo de licenciamento no período abrangido pelos dados. A média da duração de um processo de licenciamento no período abrangido pela base de dados é de 493 dias (sensivelmente um ano e quatro meses). O valor elevado do desvio padrão indica que existem diferenças substanciais entre os processos. Os valores mínimos apresentados, no total e para todas as fases, referem-se a processos não aprovados.

**Tabela 1: Estatística descritiva do processo de licenciamento (dias)**

Fases	Total	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
Média	493	83	113	52	118	69	16	142	125	263
Desvio padrão	382	118	93	29	85	81	18	136	72	170
Máximo	2019	2019	1187	594	867	1293	528	1501	575	1452
Mínimo	1	4	4	1	7	1	1	1	9	2
Nº processos	1082	471	384	120	303	324	949	371	285	236
% de processos	100.0%	43.3%	35.5%	11.1%	27.6%	29.6%	86.8%	34.0%	26.2%	21.3%

<sup>2</sup> A base de dados também inclui informação sobre a CAE das actividades. Contudo, mistura, sem identificar, a CAE-Rev.2.1 e a CAE-Rev.3, impossibilitando a utilização desta informação.

No que se refere às fases identificadas no processo, observa-se uma diferença significativa entre as suas durações médias. A fase 6, que se refere à emissão do parecer pela DRE após a reunião de toda a documentação necessária, é a que apresenta uma média mais curta, 16 dias. As fases 7, 8 e 9 são as que, em média, demoram mais tempo, estando todas associadas à realização da (s) vistoria (s) necessária (s) para confirmar a emissão de licenças. Nas fases 7 e 9 a responsabilidade é partilhada pela empresa e pela entidade coordenadora, enquanto que a fase 8 é da responsabilidade da DRE.

A tabela 1 mostra ainda que o número de processos que é registado em cada fase é muito variado. Esta situação explica-se, em primeiro lugar, pelo facto de um processo de licenciamento não ter necessariamente de passar por todas as fases identificadas. Por exemplo, a consulta a terceiras entidades (fases 3, 4 e 5) não é obrigatória em todas as tipologias. Em segundo, pela existência de falhas de informação na base de dados. A fase 3, relativa à entrega de informação adicional pelas empresas, é a que regista um menor número de processos, apenas 11% do total (120 processos). Mas esta fase resulta de um pedido realizado pela DRE na fase 2, que tem o registo de 384 processos, pelo que a diferença entre os dois números indica a existência de falhas no registo de informação. Note-se ainda que, como existem situações em que as fases se sobrepõem, os valores referentes à duração média total não coincidem com a soma das médias das diferentes fases. Por exemplo, a fase 2, relativa ao pedido de informação adicional à empresa requerente, pode, por vezes, durar até à data do parecer final da entidade coordenadora, fazendo com que a soma das médias das diferentes fases seja significativamente superior à duração média do processo.

A base de dados considera ainda as quatro tipologias previstas na lei e apresentadas no ponto anterior, sendo os processos de Tipo 1 os que apresentam maior risco. A tabela 2 distribui os processos pela tipologia e pelos anos considerados no âmbito deste trabalho mostrando que os processos Tipo 2 e 3 representam cerca de 93% do total. Os processos Tipo 4 são responsabilidade das câmaras municipais, pelo que são pouco significativos.

**Tabela 2: Nº de processos por ano e por tipo**

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Total
2003	9	21	40	1	71
2004	6	67	101	1	175
2005	9	76	118	5	208
2006	13	67	117	4	201
2007	15	108	123	1	247
2008	7	71	87	0	165
2009	0	13	2	0	15
Total	59	423	588	12	1082

Nota: 19 processos não indicam tipologia ou apresentam erros graves

A tabela 3 apresenta, para cada um dos tipos de processo, os tempos médios para as nove fases. O risco associado a cada tipologia corresponde a diferentes requisitos legais em termos de pareceres de terceiras entidades (fases 4, 5 e 6), repercutindo-se em durações média também diferentes. Os processos de tipo 1, em que a lei é mais exigente, nomeadamente em termos de impacto ambiental, são os que apresentam maior duração média naquelas fases. No entanto, são também os que apresentam menor duração média na função “documental” (fases 1 a 3) e na fase 9, relativa à realização de vistorias.

**Tabela 3: Tempo médio das fases por tipo de processo de licenciamento (dias)**

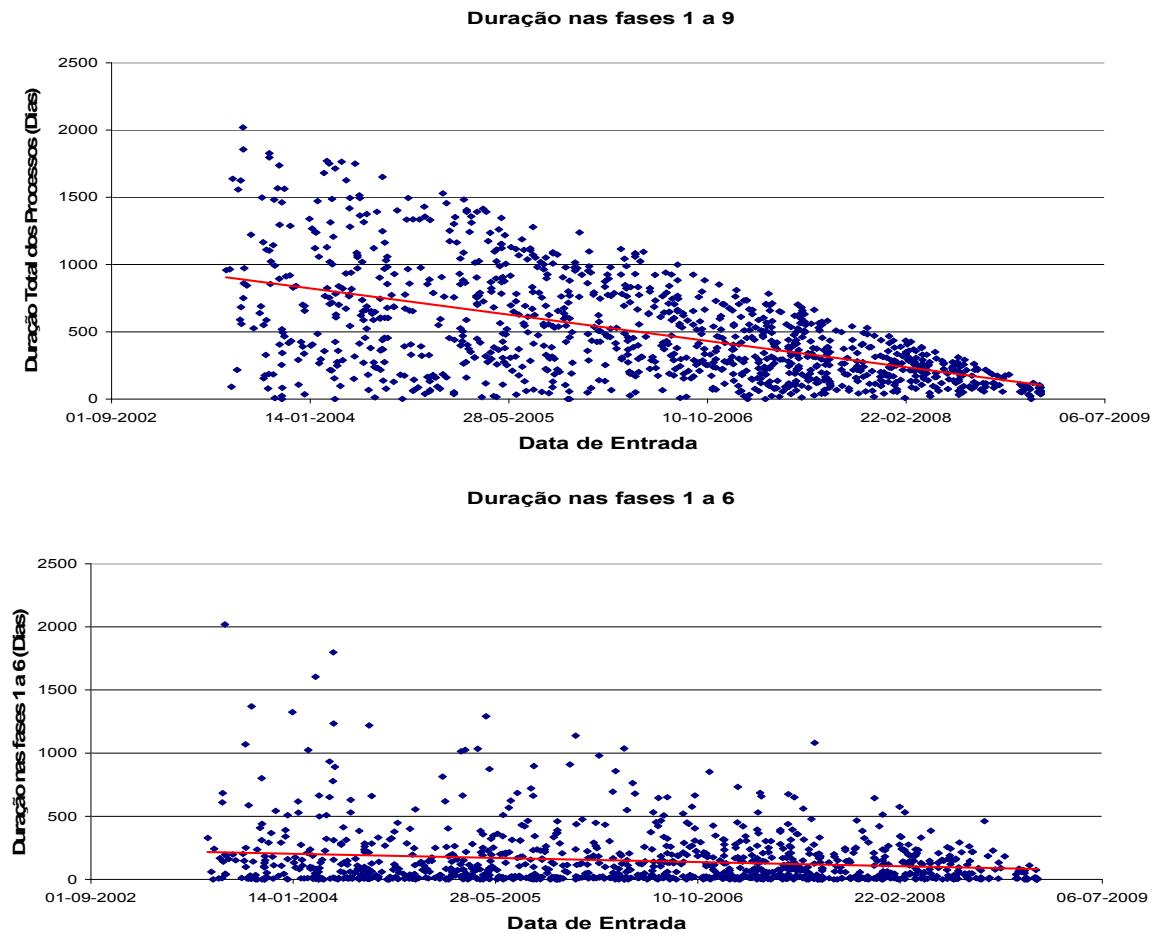
	Nº processos	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
Tipo 1	57	52	73	34	212	96	21	135	125	100
Tipo 2	416	87	116	52	97	70	16	145	139	309
Tipo 3	585	84	115	40	117	46	15	142	115	230

## 4.2. Tendências após 2003

A figura 2 apresenta a duração total e a duração das seis primeiras fases, relativas às funções “documental” e “parecer”, dos processos de licenciamento que deram entrada no período considerado. Em ambos os casos o tempo médio associado ao licenciamento apresenta uma tendência decrescente entre 2003 e o início de 2009, indicando o aumento da celeridade no tratamento dos processos de licenciamento.

Esta evolução reflecte-se na comparação entre a duração média dos processos entrados entre 2003 e 2008 (variação de -74% - tabela 4). Contudo, a redução é mais evidente quando é considerada a função “vistoria” (fases 7 a 9). Esta função enviesa a tendência registada pois inclui uma parte significativa dos processos mais recentes que ainda estão a decorrer. Nas fases 1 a 6 todos os processos já foram completados.

**Figura 2: Licenciamento industrial – Duração dos processos**



A tendência de diminuição da duração média também é visível para as três tipologias principais, especialmente a partir de 2006, quando apresentam uma evolução paralela (figura 3). Registe-se que até 2005 foram os processos de tipo 1 que registaram uma duração menor, o que contraria o que seria expectável dada a sua maior exigência em termos de documentação e de pareceres.

A tendência de diminuição do tempo médio de duração do processo de licenciamento ao longo do período considerado é evidente apenas para seis das nove fases identificadas (fases, 1, 2, 5, 6, 8 e 9 - tabela 4). As fases 1 e 2, respectivamente relativas à análise do processo após pedido de licença pela empresa e à resposta da empresa ao pedido de documentação adicional pela DRE, registaram uma diminuição significativa do tempo médio de duração a partir de 2003. A alteração da legislação, nomeadamente a criação de um responsável técnico da empresa requerente e de um gestor de processo designado pela entidade coordenadora do licenciamento para facilitar os contactos entre as duas partes, parece ter produzido os desejados efeitos de simplificação. Este efeito terá sido ainda reforçado com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 288/2007, que possibilitou a apresentação dos pedidos de licenciamento apenas após a obtenção dos pareceres legalmente obrigatórios. As fases 5, 6, 8 e 9, referentes à emissão de pareceres e à realização de vistorias, também registaram uma diminuição dos tempos médios de duração que poderá estar relacionada com a legislação aprovada em 2003.

**Figura 3 - Duração média total por tipologia e ano de entrada**



**Tabela 4: Tempos médios por ano de entrada dos processos (dias)**

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9	Total	Nº Processos
2003	136.1	163.3	46.7	93.1	150.7	18.3	126.9	151.0	249.7	767.6	69
2004	111.9	105.7	55.5	115.4	103.9	14.5	152.7	127.8	329.8	727.7	174
2005	102.8	123.3	67.3	155.4	59.9	15.4	166.4	122.7	321.3	674.5	209
2006	79.9	131.0	29.0	134.6	61.3	17.6	166.1	115.1	184.2	493.5	205
2007	51.7	94.0	64.7	117.7	53.0	15.6	132.4	125.9	130.7	318.7	246
2008	40.4	86.9	36.8	84.7	40.9	14.0	63.1	73.2	131.5	199.6	164

As fases 3 e 4, respectivamente relativas à recepção da documentação e envio pela entidade coordenadora às entidades consultadas e ao parecer destas últimas, e a fase 7, referente ao pedido de vistoria por parte do industrial, só registaram uma tendência decrescente a partir de 2005, não tendo, aparentemente, beneficiado com a legislação implementada em 2003. Note-se, contudo, que existe a

prática das empresas iniciarem a sua actividade antes da realização da vistoria, pelo que a urgência da fase 7 é, na perspectiva das empresas, limitada.

A base de dados permite também, através dos valores observados e das respectivas frequências relativas, calcular uma série de probabilidades relacionadas com a entrada, a duração e a tipologia dos processos de licenciamento e analisar a sua evolução ao longo do período abrangido pelo trabalho. Neste âmbito, uma probabilidade é entendida como o limite da frequência relativa quando o número de observações cresce indefinidamente:

$$P(i) = \lim_{X \rightarrow \infty} \frac{X_i}{X},$$

sendo  $X$  o número total de ocorrências e  $X_i$  o número de resultados da hipótese  $i$  (Spiegel, 1994). A comparação das probabilidades ao longo do período permite simular uma possível evolução das expectativas das empresas relativamente ao prazo de conclusão do processo de licenciamento.

A tabela 5 apresenta a evolução da probabilidade de um novo processo ser do tipo 1, 2, 3 ou 4. Pela tabela observa-se que a probabilidade de um novo processo ser de tipo 2 aumenta quase continuamente entre 2003 e 2008, enquanto as probabilidades de ser dos tipos 1 ou 3 apresentam uma tendência de diminuição. Os processos de tipo 4 e os valores relativos a 2009 são pouco significativos pelo reduzido número de observações que contêm.

**Tabela 5 - Probabilidades de ocorrência de processos por tipologia**

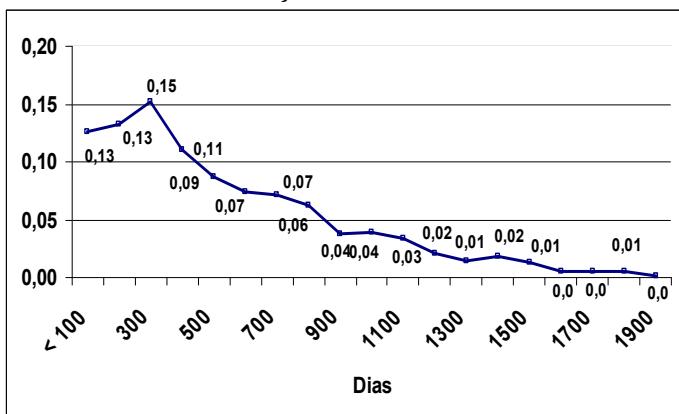
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
2003	12.68%	29.58%	56.34%	1.41%
2004	3.43%	38.29%	57.71%	0.57%
2005	4.33%	36.54%	56.73%	2.40%
2006	6.47%	33.33%	58.21%	1.99%
2007	6.07%	43.72%	49.80%	0.40%
2008	4.24%	43.03%	52.73%	0.00%
2009	0.00%	86.67%	13.33%	0.00%
<b>Total</b>	<b>5.45%</b>	<b>39.09%</b>	<b>54.34%</b>	<b>1.11%</b>

Nota:  $P(i) = \lim_{X \rightarrow \infty} \frac{X_i}{X},$

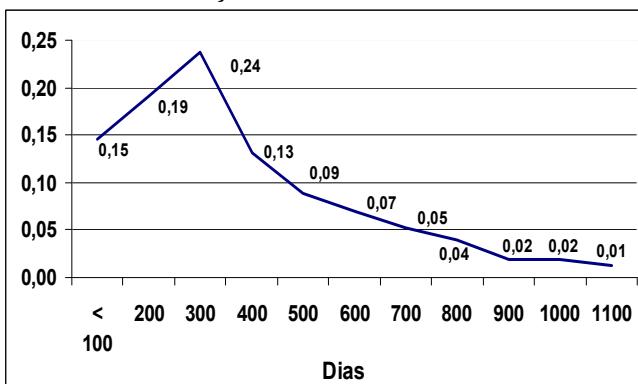
A figura 4 apresenta a distribuição das probabilidades de duração do processo de licenciamento por intervalos de dias no período entre 2003 e 2008 (total) e no período entre 2006 e 2008. Nos três anos mais recentes, verificamos que a distribuição das probabilidades se encontra mais concentrada à esquerda da figura (note-se que as duas figuras têm escalas diferentes), o que indica que as probabilidades do processo de licenciamento entregue pelas empresas demoram um número menor de dias aumentaram significativamente na fase final do período em análise. A informação aponta para que a evolução das expectativas das empresas relativamente ao prazo de conclusão do processo de licenciamento tenha sido no sentido da sua redução, o que poderá estar associado ao publicamente assumido objectivo de simplificação e desmaterialização de processos administrativos na relação entre o Estado e as empresas (Programa Simplex - OCDE, 2010).

**Figura 4 – Distribuição das probabilidades de duração do licenciamento**

**Duração média total**



**Duração média em 2006-2008**



Nota:  $P(i) = \lim_{X \rightarrow \infty} \frac{\sum_{x_i} X_i}{X}$

## 5. Potencial para melhoramento

A natureza dos dados e o número de variáveis disponíveis permitem avaliar o potencial de melhoramento do licenciamento na perspectiva dos contributos das entidades intervenientes – entidade coordenadora, empresas e entidades consultadas – e das probabilidades relativas ao número de processos em atendimento.

### 5.1. Contributos para o tempo médio total

Os contributos de cada uma das fases para a evolução do processo de licenciamento podem ser aferidos através da expressão:

$$C_i = - (F_{in} - F_{i(n+x)}) / (F_{tn} - F_{t(n+x)})$$

sendo  $C_i$  o contributo da fase, da entidade ou da função  $i$ , e  $F_{in}$  a respectiva duração média no período  $n$  ou  $n+x$ . A inclusão na expressão do sinal menos permite que as reduções do tempo de duração apareçam com sinal positivo.

A tabela 6 mostra os contributos de cada uma das fases para a redução no tempo de duração média dos processos de licenciamento na média dos períodos 2003-2005 e 2006-2008. A fase 9, relativa à realização das vistorias necessárias para a atribuição da licença, é a que mais contribui para a redução da duração média (40,9%) e é a que tem mais peso na duração total do licenciamento (cerca de 20%). Mas esta fase só abrange os processos que requerem vistoria ou em que esta já foi pedida. A fase 1, referente à confirmação, pela entidade coordenadora, da documentação entregue pela empresa, e a fase 5, relativa à emissão, também pela entidade coordenadora, do parecer definitivo sobre a concessão de licenciamento, são, respectivamente, a segunda e terceira mais relevantes (explicam 16% e 14,3% da redução média). Ambas abrangem todos os processos incluídos na base de dados. Registe-se ainda que



nenhuma das fases apresenta um contributo negativo, apesar da fase 6, a mais curta e relativa à comunicação do parecer definitivo, se manter igual.

A tabela indica que é na entrega de documentação pela empresa (fase 2), na consulta a terceiras entidades (fase 4) e na função “Vistoria” (fases 7 a 9), que parece existir uma maior margem de progressão na redução da duração do processo de licenciamento.

**Tabela 6 - Contributos para a variação na duração média do licenciamento**

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
A: 2003-2005	117	131	56	121	105	16	149	134	300
<i>Estrutura</i>	10.35%	11.58%	5.00%	10.74%	9.29%	1.42%	13.17%	11.85%	26.59%
B: 2006-2008	57	104	44	112	52	16	121	105	149
<i>Estrutura</i>	7.56%	13.70%	5.73%	14.81%	6.82%	2.07%	15.89%	13.80%	19.61%
<i>Var B/A</i>	-50.94%	-20.50%	-22.98%	-7.40%	-50.65%	-2.02%	-18.92%	-21.76%	-50.44%
<i>Poupança</i>	60	27	13	9	53	0	28	29	151
<b>Contributo</b>	<b>16.07%</b>	<b>7.24%</b>	<b>3.50%</b>	<b>2.42%</b>	<b>14.34%</b>	<b>0.09%</b>	<b>7.60%</b>	<b>7.86%</b>	<b>40.88%</b>

$$C_i = - (F_{in} - F_{i(n+x)}) / (F_{tn} - F_{t(n+x)})$$

Considerando a informação por entidade responsável, as fases 1, 3, 5 e 6 referem-se à duração média do processo de licenciamento quando este se encontra na posse da entidade coordenadora (tabela 7). Estas fases registaram, entre os dois períodos, uma diminuição de 42,8% (126 dias) na duração média, passando a representar apenas 22% do tempo total do processo de licenciamento. A intervenção da entidade coordenadora contribuiu com 34% da redução na duração média total do processo de licenciamento industrial. A duração das fases 2 e 7 são as que dependem unicamente da empresa requerente, apresentando uma poupança de tempo de 20%. Ambas as fases têm um peso significativo na duração média do processo de licenciamento e, em termos agregados, as empresas requerentes demoraram, em média, menos 55 dias no segundo período considerado, tendo contribuído em 14,8% para a redução da duração média do licenciamento. A fase 4 é da responsabilidade das entidades cuja consulta é obrigatória e registou um contributo reduzido para a redução da duração do processo de licenciamento (2,4%, ou 9 dias). Neste caso, a aplicação do Decreto-Lei nº 288/2007, que permite às empresas recolherem os pareceres legalmente obrigatórios antes de apresentarem o pedido de licenciamento, não parece ter produzido efeitos significativos.

A tabela 6 indica ainda que parece haver margem para a redução do tempo de duração dos processos por parte de todas as entidades intervenientes.

**Tabela 7 - Contributos por entidade**

	DRE	Empresas	Outras entidades	Restantes Fases *
A: 2003-2005	294	279	121	434
<i>Estrutura</i>	26.06%	24.75%	10.74%	38.44%
B: 2006-2008	168	225	112	254
<i>Estrutura</i>	22.19%	29.59%	14.81%	33.41%
<i>Var B/A</i>	-42.80%	-19.66%	-7.40%	-41.60%
<i>Poupança</i>	126	55	9	181
<b>Contributo</b>	<b>34.00%</b>	<b>14.83%</b>	<b>2.42%</b>	<b>48.74%</b>

Nota: DRE = Fases 1+3+5+6; Empresa = 2+7; Outros = 4.

\* As fases 8 e 9 têm mais do que uma entidade responsável.

$$C_i = - (F_{in} - F_{i(n+x)}) / (F_{tn} - F_{t(n+x)})$$

Finalmente, a tabela 8 apresenta a evolução e os contributos de cada uma das funções do processo de licenciamento identificadas no ponto 3. A função “Vistoria” foi a que obteve a maior redução da duração média do processo em termos absolutos e relativos (209 dias e 35,8%, respectivamente). A função “Parecer” é a que pesa menos na duração média total (23,7%), foi a que obteve uma menor variação absoluta (-25,7%) e foi a que deu o menor contributo para a duração média total (16,8%). Finalmente, as fases 1, 2 e 3 registaram também reduções significativas na sua duração média, tendo aparentemente beneficiado com a alteração legal de 2007, mas também com o contexto de simplificação dos procedimentos administrativos em Portugal (programa Simplex, OCDE, 2010). Apesar da evolução registada, parecem ainda existir ganhos potenciais no sentido de uma maior celeridade do licenciamento nas três funções.

**Tabela 8 - Contributos por função**

	Documental	Parecer	Vistoria
A: 2003-2005	304	242	583
Estrutura	26,94%	21,45%	51,61%
B: 2006-2008	205	180	374
Estrutura	27,00%	23,70%	49,30%
Var B/A	-32,66%	-25,76%	-35,81%
Poupança	99	62	209
<b>Contributo</b>	<b>26,82%</b>	<b>16,84%</b>	<b>56,34%</b>

Nota: Documental = Fases 1+2+3; Pareceres = 4+5+6; Vistorias = 7+8+9.

$$C_i = - (F_{in} - F_{i(n+x)}) / (F_{in} - F_{(n+x)})$$

## 5.2. Número de processos em atendimento

O modelo M/G/∞ (Ferreira, 1992) assenta no pressuposto de que o número de servidores na entidade coordenadora é infinito, não existindo na realidade filas de espera. A aplicação deste modelo ao licenciamento industrial explica-se pela ausência de conhecimento sobre o número de servidores existentes na entidade coordenadora do processo de licenciamento. A aplicação de outros sistemas de filas de espera requereria conhecimento sobre o número de servidores e informação exacta sobre os tempos que demoram as diversas tarefas realizadas em cada uma das fases do processo. O levantamento desta informação obrigaría a um trabalho de campo muito rigoroso e exigente em termos de tempo, sendo a sua utilidade especialmente associada à introdução de melhorias na organização das diversas fases do processo de licenciamento. Como este não é o objectivo do trabalho, a aplicação do sistema com número de servidores infinito revela-se a mais apropriada.

Neste modelo, um pedido de licença feito à entidade coordenadora é imediatamente recebido, dando-se início ao processo de licenciamento. Por outras palavras, os tempos de permanência no sistema são idênticos aos tempos de serviço. Para além do número infinito de servidores, os outros pressupostos base do sistema são os seguintes:

- As chegadas de processos segue uma distribuição de probabilidade de Poisson com parâmetro  $\lambda^3$ ;
- O tempo de serviço tem distribuição desconhecida de taxa  $\mu$ .

Da sua aplicação resulta a possibilidade de se calcular a probabilidade de haver  $n$  clientes ou processos em atendimento numa determinada fase (Ferreira, 1992):

<sup>3</sup> O teste Kolmogorov-Smirnov confirma a razoabilidade deste pressuposto

$$P_n = e^{-\rho} \times \rho^n / n!, \text{ com } n = 0, 1, 2, 3, \dots$$

Em que 'e' se refere à função exponencial, 'p' ao número médio de processos no sistema e 'n' ao número de processos em atendimento. Para além das condições acima expostas foram ainda considerados os seguintes pressupostos no tratamento dos dados:

- Eliminação do mês de Junho de 2003 e Janeiro de 2009, pouco representativos em termos do número de processos entrados, de forma a permitir a utilização de uma base trimestral (total de 22 trimestres);
- Entrada no sistema: data de entrega do pedido de licença à DRE por parte da empresa;
- A taxa de chegada por trimestre é assumida como sendo igual para todas as fases;
- Saída do sistema: emissão de licença de exploração ou última data disponibilizada pela DRE.

As tabelas 9 e 10 apresentam os parâmetros do modelo para cada uma das fases e a figura 5 compara a distribuição das probabilidades relativas ao número de processos em atendimento nas nove fases e para dois períodos de dez trimestres (Junho de 2003 a Dezembro de 2005 e Janeiro de 2006 a Junho de 2008). O número médio de processos no sistema e o tempo médio trimestral de permanência no sistema diminuíram em todas as fases excepto nas 4 e 6, relativas à emissão de pareceres por outras entidades e à comunicação do parecer da DRE à empresa. Da mesma forma, a deslocação das curvas de distribuição das probabilidades para a esquerda, com uma menor dispersão, indicam que, em todas as fases excepto a 4 e a 6, houve, para um dado número de processos, uma redução da respectiva probabilidade.

**Tabela 9 – Parâmetros do modelo**

Período	Parâmetros	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
2003-2005	$\mu$	1.56	1.88	12.95	2.83	3.19	6.71	1.29	1.44	0.34
	$\lambda = 45,5$	$\rho = \lambda / \mu$	29.23	24.18	3.51	16.07	14.29	6.78	30.96	23.02
										92.61
2006-2008	$\mu$	3.29	2.46	23.24	2.61	5.58	5.98	1.84	2.15	1.12
	$\lambda = 56,5$	$\rho = \lambda / \mu$	17.17	22.87	2.42	21.60	10.09	9.39	27.06	12.59
										18.15

Legenda:  $\mu \rightarrow 1 / \text{tempo médio trimestral de permanência no sistema}$

$\lambda \rightarrow \text{Taxa de chegada por trimestre}$

$\rho \rightarrow \text{Número médio de processos no sistema}$

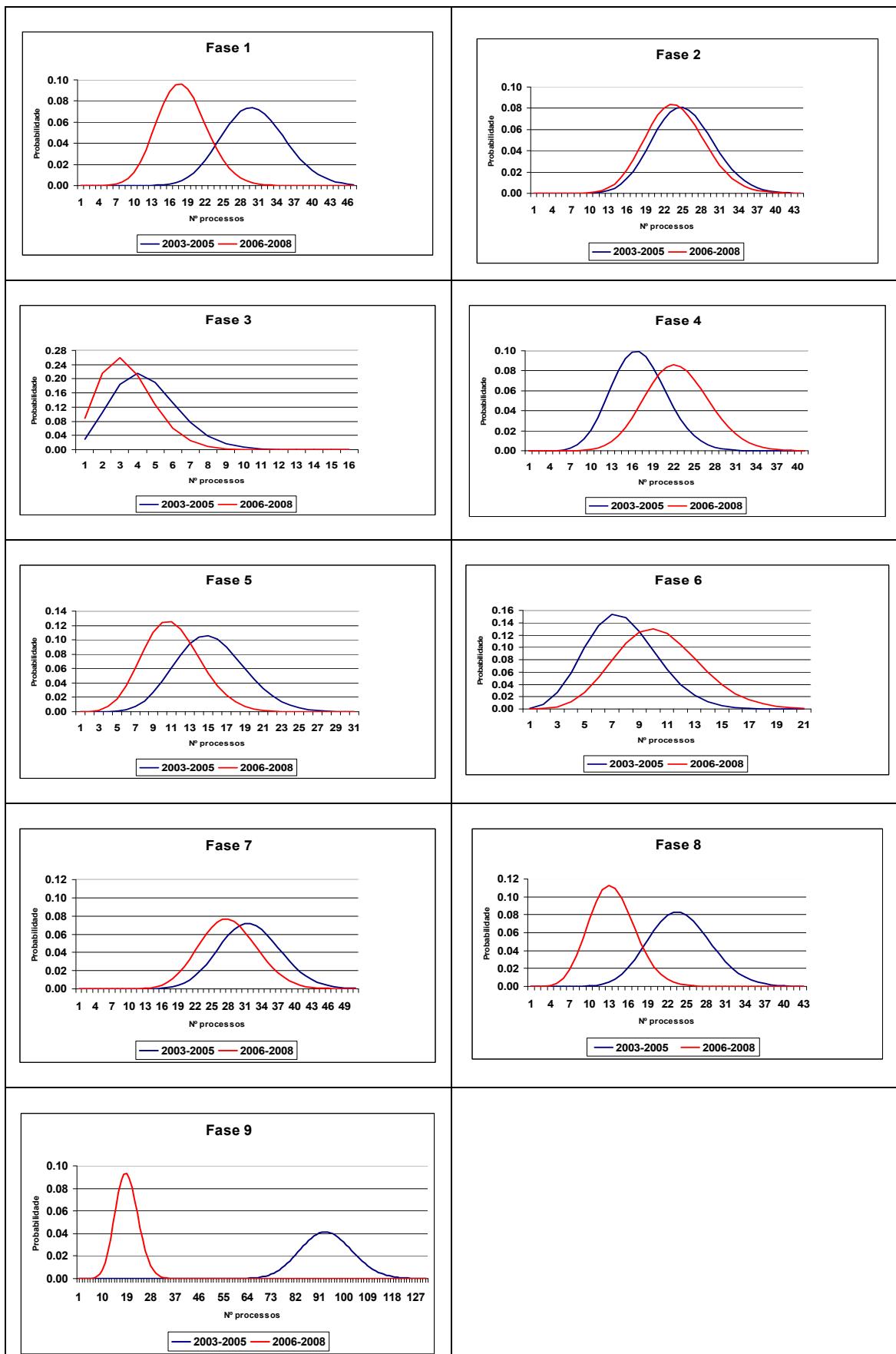
**Tabela 10 – Número de processos**

Nº de processos	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9	Total
Jul 2003 - Mar 2006	233	188	63	128	141	433	199	182	168	498
Mar 2006 - Dez 2008	233	194	57	170	178	492	167	99	62	566
Variação	0	6	-6	42	37	59	-32	-83	-106	68
Variação	0,00%	3,19%	-9,52%	32,81%	26,24%	13,63%	-16,08%	-45,60%	-63,10%	13,65%

A evolução das fases 4 e 6 é explicada pelo aumento do número de processos (33% e 14%, respectivamente) mas, no primeiro caso, esta foi suficiente para anular a melhoria de 9 dias na duração média do licenciamento<sup>4</sup>. A duração média dos processos na comunicação do parecer à empresa é a mais pequena (16 dias) e manteve-se semelhante nos dois períodos. Mas como se referiu anteriormente, apesar da melhoria existe ainda potencial para melhoramento na função parecer, especialmente nas fases 4 e 5. A elaboração de pareceres pelas entidades públicas pode ser reduzido se os requisitos legais forem aligeirados e houver uma opção pela fiscalização *a posteriori* (regulação *ex-post*).

<sup>4</sup> Segundo informação da DRE, os recursos humanos afectos ao licenciamento são estáveis ao longo do período.

**Figura 5 – Distribuição da probabilidade do número de processos em atendimento**





Nas fases 1 a 3 (função documental), em que o número de processos se manteve estável, a evolução verificada no modelo é totalmente explicada pela diminuição do tempo médio de atendimento. Mas também aqui continua a haver margem para acelerar o processo de licenciamento. Por um lado se, nas fases 1 e 3, responsabilidade da entidade coordenadora, for obrigatório que o pedido de licenciamento se inicie apenas com toda a documentação requerida (é uma opção na alteração legal realizada em 2007). Por outro, se a fase 2, relativa à entrega pela empresa da informação em falta, não estiver incluída na duração do licenciamento, já que este período não é da responsabilidade das entidades públicas.

As fases 7, 8 e 9, relativas à função vistoria, registaram uma redução dos prazos médios que é explicada também pela diminuição do número de processos. Contudo, os valores são enviesados pelo facto de um número significativo de licenciamentos não estar ainda concluído na data de extração da informação, não tendo por isso atingido estas fases. Acresce que existia a prática, informalmente aceite pelas entidades de regulação/fiscalização, das empresas iniciarem a actividade antes da realização de vistoria para confirmar a atribuição de licença. Esta prática explica-se pela necessidade de não prejudicar o funcionamento das empresas em virtude de os recursos de fiscalização serem insuficientes. Assim sendo, e dado que a fase 7 é da responsabilidade da empresa, o potencial para melhoramento torna-se pouco relevante, havendo apenas a necessidade de regularizar uma prática que não está de acordo com a lei.

## 6 – Medidas de simplificação

A legislação que entrou em vigor em Janeiro de 2009 (Decreto-Lei nº 209/2008, de 29 de Outubro, que estabelece o Regime de Exercício da Actividade Industrial - REAI), e que substituiu a que vigorou entre 2003 e 2008, visa eliminar os principais constrangimentos do processo de licenciamento industrial de modo a favorecer a competitividade da economia portuguesa. Para isso, o decreto prevê, entre outras coisas, a eliminação de algumas fases do procedimento, o encurtamento dos prazos de decisão e mecanismos que garantam o seu efectivo cumprimento. Neste âmbito, são consagradas três alterações: é instituído o princípio geral do deferimento tácito para algumas das fases do processo de licenciamento; os pedidos de licenciamento só são aceites pela entidade coordenadora se estiverem completos, eliminando as acima designadas fases 2 e 3 previstas pela anterior lei; é determinado que apenas a entidade coordenadora, e apenas por uma vez, pode realizar um pedido de informação adicional à empresa requerente.

Para além disso, determina também a simplificação das tipologias dos processos (ver caixa 2), reduzindo o seu número de 4 para 3 e transferindo a responsabilidade de gestão dos casos mais simples (Tipo 3) para as câmaras municipais. Apenas os licenciamentos de Tipo 1 exigem autorização prévia para o início de actividade. Nos outros dois tipos de licenciamento é apenas exigido um registo ou uma declaração prévia, não estando as empresas dependentes de aprovação para iniciarem a sua actividade. Esta alteração vem legalizar uma prática que já era seguida no licenciamento industrial.

A nova lei introduz um mecanismo para garantir maior rapidez no processo de licenciamento industrial ao prever prazos de duração para as diversas fases. Caso estes prazos não sejam cumpridos, o licenciamento é, com algumas exceções, tacitamente aprovado. Estes prazos variam consoante as tipologias. Assim, no caso dos processos de tipo 1, os mais exigentes em termos de informação a prestar pelo requerente, a duração mínima prevista é de 105 dias, mas sem incluir as comunicações (envio do processo pelo correio) e sem considerar a suspensão do prazo motivado pelo pedido de informação adicional à empresa requerente. No tipo 2, a obtenção da documentação necessária tem de ser obrigatoriamente anterior à entrega da declaração prévia e, com exceção da segurança alimentar, não é exigida uma vistoria prévia para o início da exploração. Em algumas situações, nomeadamente no âmbito dos regimes jurídicos de utilização de recursos hídricos, de emissão de gases com efeitos de estufa ou de emissão de compostos orgânicos voláteis para o ambiente, os procedimentos obrigatórios poderão decorrer, por opção da empresa requerente, em paralelo com a declaração prévia. No tipo 3, é exigido um simples registo.

#### **Caixa 2: As tipologias de licenciamento industrial previstas pelo REAI**

**Tipo 1:** - Processos em que é exigida vistoria e “autorização prévia” e que se encontram sujeitos, pelo menos, a um dos seguintes regimes:

- i) Avaliação de impacte ambiental;
- ii) Prevenção e controlo integrados da poluição;
- iii) Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas; ou
- iv) Operação de gestão de resíduos perigosos. Nestes processos aplica-se um regime de “autorização prévia” que culmina na emissão de licença de exploração.

*Duração máxima prevista para a maioria dos casos: 105 dias*

**Tipo 2<sup>1</sup>:** - quando a potência eléctrica contratada é superior a 40 kVA, a potência térmica é superior a 8 x106 kJ/h ou o número de trabalhadores é superior a 15. Nestes casos, o regime aplicável passa a ser o de “declaração prévia”, em que a empresa declara que vai iniciar a sua actividade, podendo fazê-lo antes de ser realizada a vistoria que incide sobre a conformidade com a lei.

*Duração máxima prevista para a maioria dos casos: 25 dias*

**Tipo 3<sup>1</sup>:** - Abrange todos os restantes projectos que não se qualificam como Tipo 2. As empresas são obrigadas a realizar um “registo prévio” ao início de actividade mas não estão dependentes de qualquer decisão da entidade coordenadora, que neste caso é uma câmara municipal.

*Duração máxima prevista para a maioria dos casos: 10 dias*

<sup>1</sup> Excepto em estabelecimentos que usem matéria-prima de origem animal não transformada. Neste caso, a legislação comunitária obriga a vistoria prévia ao início de actividade.

Os prazos definidos na lei podem ser comparados com a prática real de licenciamento caracterizada nos pontos anteriores. A tabela 11 mostra que a nova lei prevê valores mínimos nos prazos de licenciamento significativamente menores do que os valores médios efectivamente verificados em 2008, último ano de aplicação da anterior legislação (o anexo 1 apresenta detalhadamente os prazos das tipologias na nova lei). Contudo, a redução deverá ser menor do que a exposta na tabela já que a nova lei não considera a duração do envio dos processos entre entidades e prevê, nas tipologias 1 e 2, a suspensão da contagem do prazo quando as entidades consultadas pedem elementos adicionais à empresa requerente. Deste modo, o período em que a responsabilidade é da empresa requerente deixa de ser contado para a duração do licenciamento.

**Tabela 11 - Comparação de prazos de licenciamento**

<b>Nº Dias</b>	<b>2008 médio</b>	<b>Lei 2009: mínimo sem consultas nem vistorias</b>	<b>Redução Potencial</b>	<b>Lei 2009: mínimo com consultas e vistorias</b>	<b>Redução Potencial</b>
<b>Tipo 1</b>	<b>229</b>	<b>105</b>	<b>54,1%</b>	<b>160</b>	<b>30,1%</b>
<b>Tipo 2</b>	<b>216</b>	<b>25</b>	<b>88,4%</b>	<b>115</b>	<b>46,8%</b>
<b>Tipo 3</b>	<b>186</b>	<b>10</b>	<b>94,6%</b>	<b>10</b>	<b>94,6%</b>

A tabela 12 apresenta uma comparação com base nas funções e nas fases identificadas, verificando-se que, com a nova legislação, todas deverão contribuir para a redução dos prazos de duração. A função documental é a que parece ter maior potencial de redução, mas não considera a suspensão da contagem dos prazos quando é pedida informação à empresa. A realização de vistorias, que constitua, na lei agora revogada, a principal explicação para a duração do licenciamento nas tipologias 2 e 3, regista também um potencial de redução de prazos muito significativo pelo fim da sua obrigatoriedade prévia. Esta alteração traduz uma mudança no sentido de dar mais relevo à regulação *ex-post*, ficando a sua eficiência dependente da comparação com os custos de uma regulação *ex-ante* alternativa, e a sua eficácia dependente do número de recursos humanos qualificados afectos a esta função.

**Tabela 12 - Comparação da duração por função e fases**

<b>Função</b>	<b>Fases</b>	<b>Lei anterior (duração média)</b>	<b>Nova legislação (duração mínima)</b>		
		<b>2008</b>	<b>Tipo 1</b>	<b>Tipo 2</b>	<b>Tipo 3</b>
<b>Documental</b>	Fases 1 a 3	164	5 - 15	5 - 15	-
<b>Parecer</b>	Fase 4	85	40 - 85	20 - 85	-
	Fase 5 e 6	55	15	10	5
<b>Vistoria</b>	Fase 7 a 9	268	45	5	5

## 7 - Conclusões

A literatura económica prevê as condições em que se justifica a intervenção do Estado no funcionamento dos mercados mas encara o custo da regulação excessiva da actividade económica como podendo constituir uma barreira à entrada de novas empresas, destacando os seus efeitos negativos em termos de investimento, emprego e crescimento económico. O Decreto-Lei nº 69/2003, de 10 de Abril, reforçado pelos Decretos-Lei nº 183/2007, de 9 de Maio, e nº 288/2007, de 17 de Agosto, foi implementado precisamente com o objectivo de redução dos custos associados aos procedimentos burocráticos que as empresas suportam no licenciamento da actividade industrial.

Este trabalho baseia-se em informação sobre os processos de licenciamento tratados pela DRE entre 2003 e 2009 para avaliar os efeitos da legislação aprovada. Três conclusões principais podem ser apresentadas. A primeira conclusão é que houve uma melhoria significativa nos tempos médios de duração do licenciamento industrial entre 2003 e 2008. Esta melhoria parece decorrer apenas parcialmente da legislação implementada em 2003, já que a redução dos tempos médios de duração do licenciamento apenas se verificou, imediatamente e de uma forma sustentada, em algumas das fases do licenciamento. A emissão de parecer por outras entidades, como as ARS, CCR ou outras, e mesmo a realização de vistorias (fase 9), apenas apresentaram uma tendência de redução após 2005, um ano e

meio depois da alteração legislativa, podendo ter beneficiado do esforço de simplificação administrativa realizado na Administração Pública (Programa Simplex, OCDE, 2010).

A informação disponível sugere ainda que houve um aumento da eficiência na resposta dada pela entidade coordenadora aos requerimentos das empresas. A redução dos tempo médios ocorrida nas fases que dependem da intervenção da DRE explicam 34% da totalidade dos ganhos, enquanto que as fases dependentes da actuação das empresas registaram um contributo de 14,8% para a redução da duração média do licenciamento e a fase que depende de outras entidades apenas contribuiu apenas com 2,4%.

Contudo, apesar da melhoria verificada na celeridade do licenciamento ao longo do período, parece existir ainda margem para a redução dos prazos médios, especialmente no que se refere à análise documental e à emissão de pareceres pelas entidades da Administração Pública. A legislação (Decreto-Lei nº 209/2008, de 29 de Outubro - *Regime de Exercício da Actividade Industrial*) implementada em Janeiro de 2009 aborda esta questão ao estabelecer prazos máximos e instituir o princípio geral do deferimento tácito para algumas dos prazos do processo de licenciamento, e ao determinar que apenas os licenciamentos de Tipo 1, os mais exigentes em termos de pareceres, requerem autorização prévia para o início de actividade. No entanto, a lei retira também da duração do licenciamento os trâmites relacionados com o envio dos processos entre entidades e suspende a contagem do prazo quando está pendente de documentação das empresas, diminuindo artificialmente a duração real de todo o processo.

Finalmente, a nova lei opta ainda por reforçar a importância da regulação *ex-post* ao eliminar a obrigatoriedade de vistorias prévias ao início de actividade. Esta medida enquadra na lei uma prática já seguida pelas empresas mas pode, simultaneamente, colocar em risco a eficaz regulação do mercado se não acautelar potenciais danos para trabalhadores e consumidores (segurança, higiene, ambiente, etc.). A sua aplicação deverá ser feita apenas com a garantia da existência dos recursos humanos suficientes para uma eficaz fiscalização e após uma análise que compare os custos e os benefícios dos dois tipos de regulação, *ex-ante* e *ex-post*.

## Anexo 1

**Tabela 1 – Prazos previstos pela nova legislação do licenciamento**

Fases da antiga lei	REAI	Processo tipo 1	Processo tipo 2	Processo tipo 3
		Descrição com base nos arts. 22º a 32º do REAI	Descrição com base nos arts. 22º e 36º do REAI	Descrição com base no art. 42º do REAI
Fases 1 a 3	Pedido de autorização para instalação ou exploração	0	0	-
	Apreciação sumária pela entidade coordenadora	5 - 15 (com parecer)	5 - 15 (com aperfeiçoamento e suspensão de prazo - artº 36º)	-
Fase 4	Correio	?	?	-
	Apreciação pelas entidades consultadas após recepção (excepto CCDR)	40-85, com 40 dias para a pronúncia. As entidades consultadas têm: - De fazer chegar, até ao 10º dia, à entidade coordenadora eventuais pedidos de elementos adicionais. No caso de estes ocorrerem o prazo de 40 dias é suspenso); - De formular despacho de convite ao aperfeiçoamento do processo até ao 20º dia, tendo o requerente 30 dias para responder e a entidade coordenadora mais 5 dias para os comunicar às entidades consultadas.	20-85, com 20 dias para a pronúncia. As entidades consultadas têm: - De fazer chegar, até ao 10º dia, à entidade coordenadora eventuais pedidos de elementos adicionais. No caso de estes ocorrerem o prazo de 20 dias é suspenso); - De formular despacho de convite ao aperfeiçoamento do processo até ao 20º dia, tendo o requerente 30 dias para responder e a entidade coordenadora mais 5 dias para os comunicar às entidades consultadas.	-
	Correio	?	?	-
Fases 5 e 6	Decisão de autorização de instalação	15, após recepção do último parecer	10, após recepção do último parecer. Sem consultas ou vistorias, as fases 1 a 5 demoram 20 dias.	5
	Comunicação da decisão e envio de certidão	?	?	?
Fases 7 a 9	Pedido de autorização para exploração e realização de vistoria	Vistoria até 30 dias após data do pedido	Vistoria até 20 dias após data do pedido na actividade agro-alimentar	Vistoria até 20 dias após data do pedido na actividade agro-alimentar
	Decisão relativa à exploração	10 dias após vistoria ou após licença ambiental, se esta for posterior. No caso de licença de exploração condicionada, é definido prazo para nova vistoria.	-	-
	Comunicação e notificação da decisão	?	-	-
Não incluído	Informação do requerente à entidade coordenadora sobre data de início de actividade	Mínimo 5 dias	Mínimo 5 dias	Mínimo 5 dias
	<b>Número de dias mínimo - Total</b>	<b>105 dias, sem suspensão de prazo e sem comunicações</b>	<b>25 dias, sem consultas ou vistorias, ou 40 dias</b>	<b>10 dias, sem vistorias, ou 30 dias</b>

## Bibliografia

Alesina A., S. Ardagna, G. Nicoletti e F. Schiantarelli (2003), *Regulation and Investment*, OECD Economics Department Working Papers, nº 352, OECD Publishing. Doi: 10.1787/206618567362

Blanchard, O. e F. Giavazzi (2001), *Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets*, NBER Working Papers nº 8120

Decreto-Lei nº 183/2007, de 9 de Maio

Decreto-Lei nº 288/2007, de 17 de Agosto

Decreto Regulamentar nº 8/2003, de 11 de Abril

Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Schleifer (2002), *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics, February, pp. 1-37

Ferreira, Manuel A. (1992), *Introdução à Teoria das Filas de Espera*, Temas em Métodos Quantitativos para Gestão nº 8, Giesta, ISCTE

Kolstad, C., T. Ulen, e G. Johnson (1990), *Ex Post liability for harm vs. ex ante safety regulation: substitutes or complements?*, The American Economic Review, Vol. 80, nº 4

OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Portugal*, Paris

OCDE (2009), *Regulatory Management in Selected EU Member States: Background Report for Portugal*, Working Party on Regulatory Management and Reform, Paris

OCDE (2008), *OECD Economic Surveys – Portugal*, June

Pagliero, Mario (2010), *What is the Objective of Professional Licensing? Identification of a Static Model of Licensing*, Carlo Alberto Notebooks 106, Torino

Pigou, Arthur (1920), *The Economics of Welfare*, MacMillan and Co, Londres.

REAI (2008), *Regime de Exercício da Actividade Industrial*, Decreto-Lei nº 209/2008, de 29 de Outubro

RELAI (2003), Decreto-Lei nº 69/2003, de 10 de Abril

Spiegel, Murray R. (1994), *Estatística*, McGraw-Hill, 3<sup>a</sup> ed.

Stigler, George (1971), *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Sciences II pp. 3-21

Sun, Xiaolun (2002), *How to promote FDI? The Regulatory and Institutional Environment for Attracting FDI*, Foreign Investment Advisory Service

Tavares, José (2004), *Institutions and economic growth in Portugal: a quantitative exploration*, Portuguese Economic Journal 3, pp. 49-79, Springer-Verlag

Tullock, Gordon (1967), *The Welfare Cost of Tariffs, Monopoly, and Theft*, Western Economic Journal V, pp. 224-232

UNCTAD (1999). *World Investment Report 1998 – Trends and Determinants*, UNCTAD, New York