

Ensaio

O Licenciamento Industrial

Ricardo Pinheiro Alves¹

1. Introdução

O licenciamento é um procedimento burocrático necessário pois permite ao Estado regular as condições exigidas para que uma empresa inicie ou desenvolva uma actividade económica. Contudo, a tradução dos requisitos legais em custos para os agentes económicos poderá, caso seja um processo excessivamente complexo, 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, despromovendo a criação de emprego e o crescimento económico (OCDE, 2009).

Os relatórios internacionais sobre as condições de atractividade 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. Especificamente, 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 naquele período.

O trabalho inicia-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 de cada uma das fases e de cada uma das entidades intervenientes para a evolução do licenciamento e aplica o sistema de filas de espera com um infinito número de servidores, em que são calculadas as probabilidades relativas ao número de processos em atendimento e a sua evolução ao longo do período em estudo. O ponto 6 apresenta as conclusões.

2. Enquadramento Teórico

A literatura apresenta duas abordagens principais sobre a regulação da actividade económica. A primeira, baseada em Pigou (1920), 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 (como o impacto ambiental). 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.

¹ Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (Direcção de Serviços de Análise Económica e Previsão). As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade do autor. Este trabalho não teria sido possível sem o apoio no tratamento dos dados dado por Patrícia Cerqueira, a quem agradeço, e sem a colaboração da Direcção Regional de Economia de Lisboa e Vale do Tejo, que forneceu a informação e se disponibilizou para todos os esclarecimentos necessários. À directora-geral, Dra. Elisabete Velez, aos Engenheiros Simões de Sousa e Ferreira da Costa, e a Celeste Vitorino, o meu muito obrigado.

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 ou se representar um custo excessivo para as empresas pode desincentivar o investimento e, conseqüentemente, o emprego e o crescimento económico. Nomeadamente, se intervenções como o licenciamento funcionarem como uma barreira à entrada de novas empresas e limitarem a contestabilidade e o número de concorrentes no mercado, proporcionando deste modo maior lucro às empresas já instaladas (Blanchard e Giavazzi, 2001, Alesina et al, 2003). 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 (2010) conclui que a regulação beneficia os rendimentos dos advogados que já possuem uma 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. 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). Os resultados apresentados evidenciam a necessidade das administrações públicas simplificarem processos associados à actividade reguladora, e neste caso concreto ao licenciamento, de forma a não limitar o investimento por novas empresas.

No caso português, o funcionamento das instituições, designadamente do sistema legal e financeiro, e de governação das empresas, é por vezes apresentado como tendo um nível de desenvolvimento inferior à generalidade dos países da UE (Tavares, 2004). Perante isto, se a concessão de licenças não for célere pode atrasar o início da actividade das empresas, originando os correspondentes custos para os agentes económicos e influenciando negativamente as decisões de investimento em Portugal. A avaliação da legislação existente, assim como dos resultados da sua aplicação prática, tornam-se assim relevantes.

3. O Processo de Licenciamento²

A legislação sobre licenciamento industrial que enquadra o período abrangido por este trabalho assenta em três documentos principais, o Decreto-Lei nº 69/2003, de 10 de Abril (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 licenciamento, de forma a facilitar os contactos entre as duas partes. A formalização de um interlocutor na entidade coordenadora, uma Direcção Regional de Economia (DRE) ou uma câmara municipal, facilita o pedido de licenciamento da empresa requerente, que passa a ter um único ponto de contacto.

O pedido de licenciamento industrial varia consoante o tipo. 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

² 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.

risco é medido com base na potência eléctrica e na potência térmica instalada, e no 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.

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 “Pareceres” (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 “Vistorias” (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;

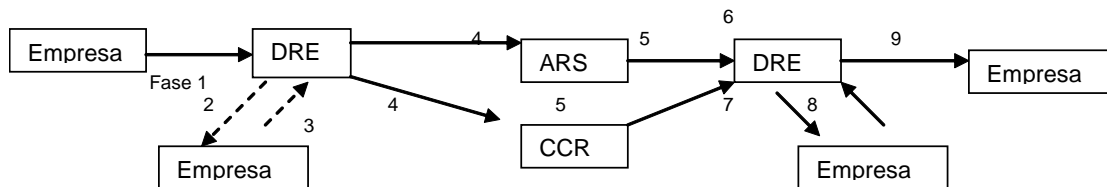
Fase 8: Fase que se inicia com o pedido de vistoria e termina com a realização da primeira vistoria;

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).

As diversas fases correspondem às intervenções dos diversos participantes no processo de licenciamento, incluindo a própria 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.

Figura 1: As fases do processo de licenciamento



4. Análise Descritiva

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 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 relativas às fases do processo que foram identificadas, às tipologias e ao período 2003-2008. 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.

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) necessárias 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.

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%

A tabela 1 mostra ainda que o número de processos que é registado em cada fase é muito variado. Esta situação tem duas explicações. Em primeiro lugar, explica-se 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 indicia 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 risco³. A tabela 2 distribui os processos pela tipologia e pelos anos considerados no âmbito deste trabalho.

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 por tipo de processo de licenciamento (dias)

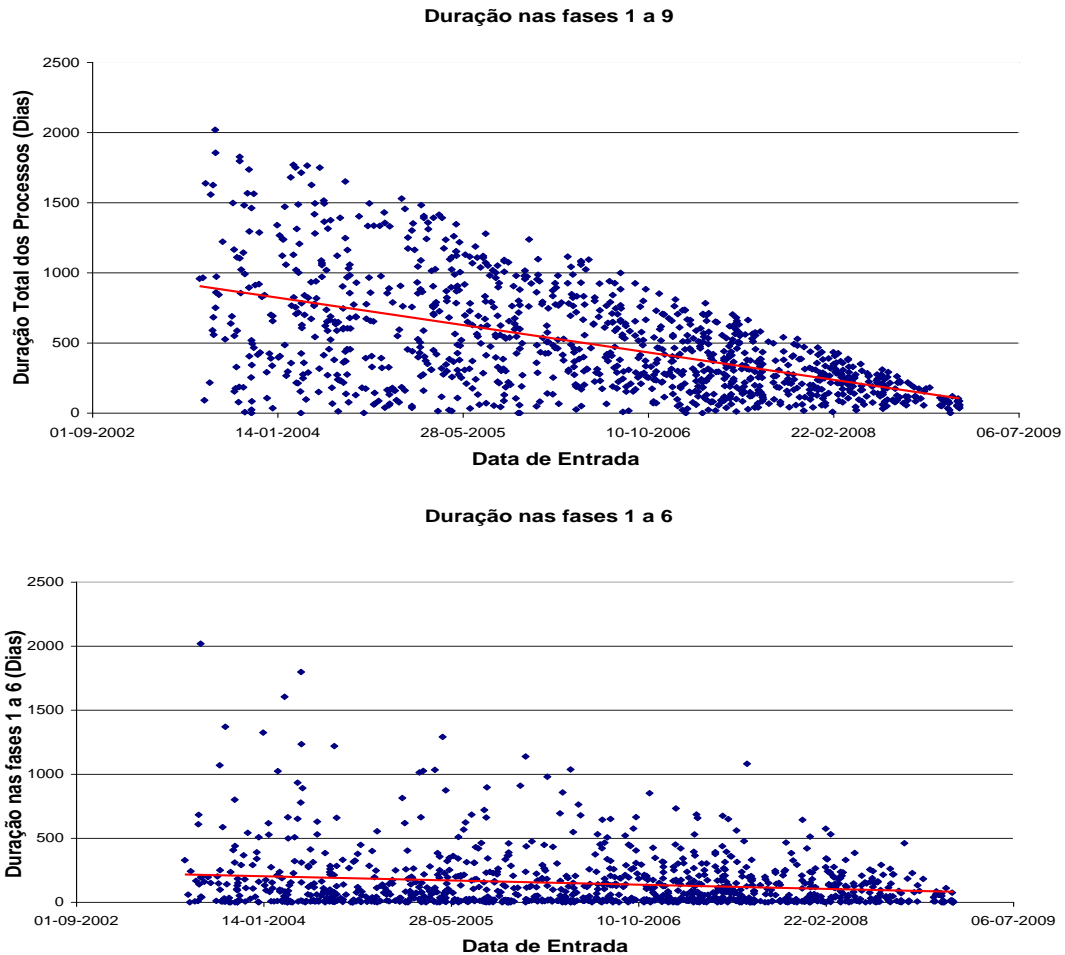
	Nº processos	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
Tipo 1	57	52	73	34	212	96	21	135	125	100
Tipo 2	416	87	116	52	97	70	16	145	139	309
Tipo 3	585	84	115	40	117	46	15	142	115	230

³ 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.

4.2. Tendências após 2003

A figura 2 apresenta a duração total e a duração das 6 primeiras fases, relativas à função “documental” e de “pareceres”, 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.

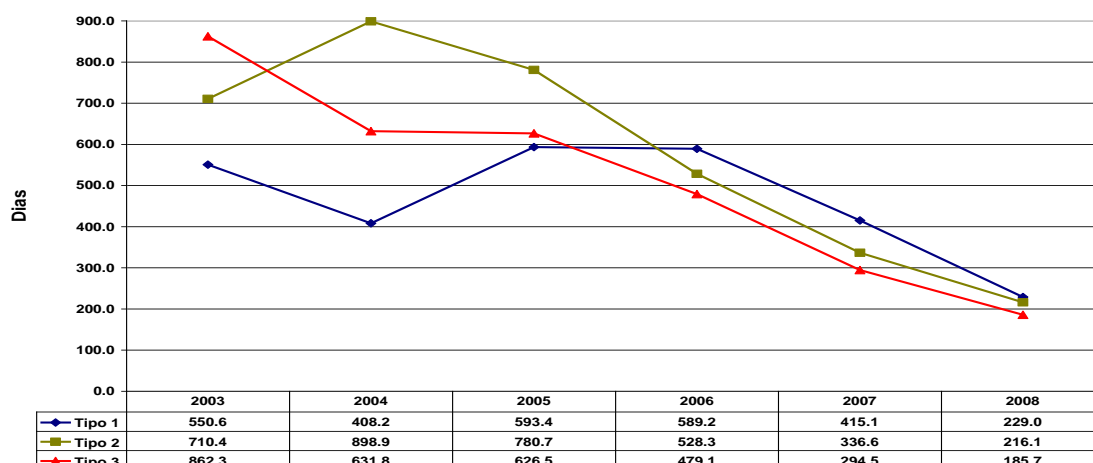
Figura 2: Licenciamento industrial – Duração dos processos



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 “vistorias” (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.

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.

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



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.

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.

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

5. A Evolução entre 2003 e 2008

A natureza dos dados e o número de variáveis disponíveis permite considerar a evolução do licenciamento entre 2003 e 2008 na perspectiva dos contributos das entidades intervenientes no processo de licenciamento – entidade coordenadora, empresas e entidades consultadas - e recorrendo à aplicação do sistema infinito de filas de espera.

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:

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

Com C_i , o contributo da fase i , e F_{in} a duração média da fase i , 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 5 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 os que já alcançaram esta fase. 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 as segunda e terceira mais relevantes (16% e 14,3%, respectivamente). 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, relativa à comunicação do parecer definitivo, se manter igual.

Tabela 5 - 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
Contributo	16.07%	7.24%	3.50%	2.42%	14.34%	0.09%	7.60%	7.86%	40.88%

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

Considerando a informação por entidade responsável, as fases 1, 3, 5 e 6 (e parcialmente as fases 8 e 9) referem-se à duração média do processo de licenciamento quando este se encontra na posse da entidade coordenadora (tabela 6). 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 (e também parcialmente a fase 9) são as que dependem 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 (e parcialmente a fase 8) 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.

Tabela 6 - 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%
Poupança	126	55	9	181
Contributo	34.00%	14.83%	2.42%	48.74%

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 7 apresenta a evolução e os contributos de cada uma das funções do processo de licenciamento identificadas no ponto 3 – documental, pareceres e vistorias. A função “Vistorias” 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 “Pareceres” 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%), parecendo ser onde existe um maior potencial de “ganho” futuro para uma maior celeridade do licenciamento. Finalmente, as fases 1, 2 e 3 registaram também reduções significativas na sua duração média, tendo beneficiado com a alteração legal e com a experiência acumulada ao longo do período no tratamento dos procedimentos relativos à entrega e confirmação da documentação da empresa.

Tabela 7 - Contributos por função

	Documental	Pareceres	Vistorias
A: 2003-2005	304	242	583
<i>Estrutura</i>	26.94%	21.45%	51.61%
B: 2006-2008	205	180	374
<i>Estrutura</i>	27.00%	23.70%	49.30%
<i>Var B/A</i>	-32.66%	-25.76%	-35.81%
Poupança	99	62	209
Contributo	26.82%	16.84%	56.34%

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

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

5.2. Número de Processos em Atendimento

O sistema de filas de espera 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 sistema 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 requeria 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 obrigaria 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 ao não exigir o conhecimento destas variáveis.

No sistema, 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 disso, a aplicação deste sistema apenas se adequa, em termos teóricos, às fases em que a entidade coordenadora ou as outras entidades emissoras de pareceres são responsáveis. Apesar disso, são também calculadas as probabilidades relativas às fases que são responsabilidade das empresas. Os pressupostos base do sistema são os seguintes:

- A entidade receptora do processo de licenciamento tem um número infinito de servidores;
- As chegadas de processos segue uma distribuição de probabilidade de Poisson com parâmetro λ^4 ;
- O tempo de serviço tem distribuição desconhecida de taxa μ .

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

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

Em que e se refere à função exponencial, ρ ao número médio de processos no sistema e n ao número de processos em atendimento. Para além das condições do sistema acima expostas foram ainda considerados os seguintes pressupostos no tratamento dos dados (a tabela 8 apresenta os parâmetros do sistema):

- 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 do industrial
- 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.

Tabela 8 – Parâmetros do sistema

Período	Parâmetros	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8	Fase 9
2003-2005	μ	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	μ	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: μ → 1 / tempo médio trimestral de permanência no sistema

λ → Taxa de chegada por trimestre

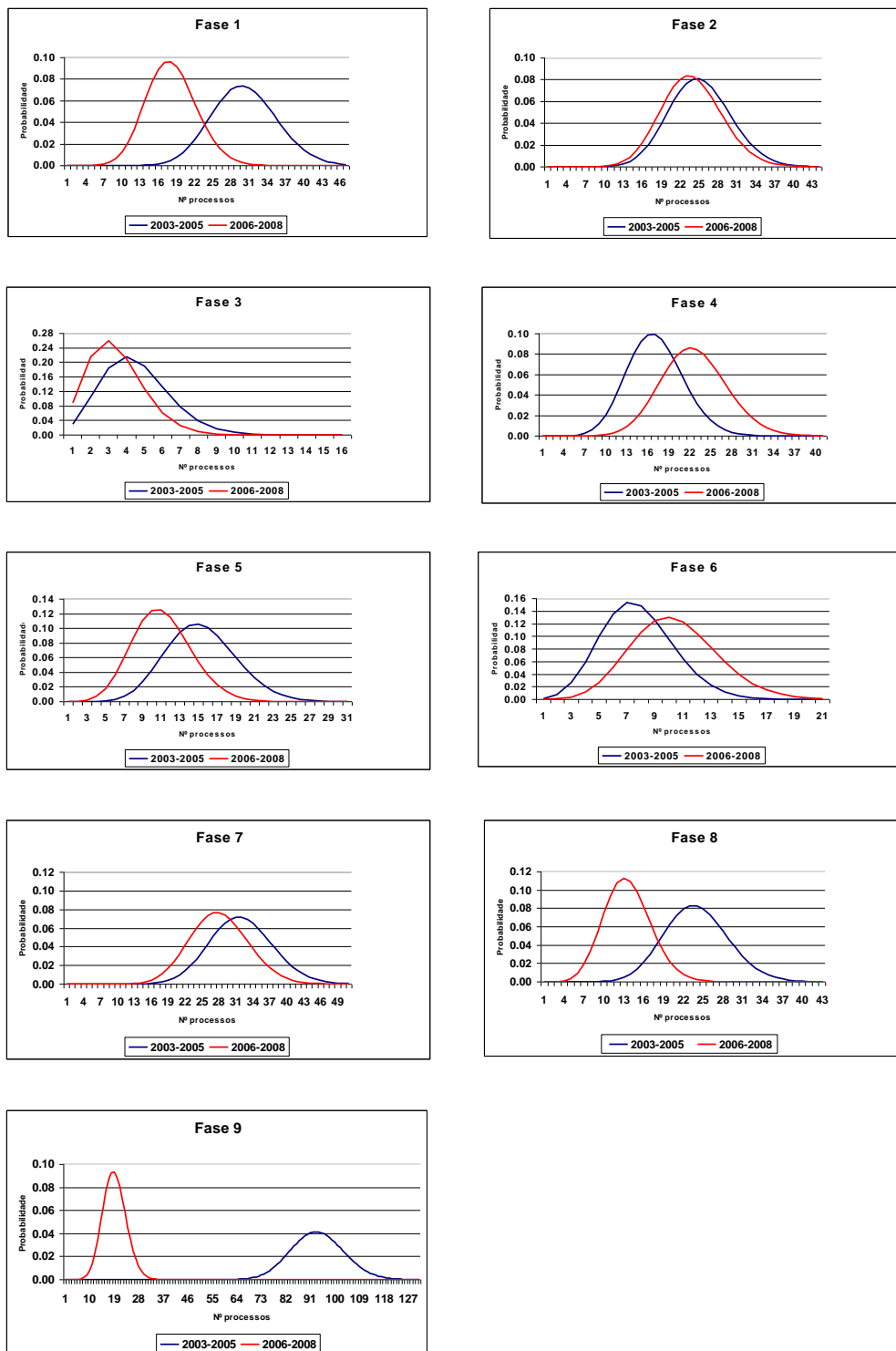
ρ → Número médio de processos no sistema

A figura 4 compara a distribuição das probabilidades relativas ao número de processos em atendimento nas nove fases e em dois períodos de dez trimestres (Junho de 2003 a Dezembro de 2005 e Janeiro de 2006 a Junho de 2008). A maioria das fases regista uma deslocação da curva de distribuição para a esquerda e a sua menor dispersão, indicando que para um dado número de processos houve uma redução da respectiva probabilidade. Como o número de processos aumentou entre os dois períodos, esta evolução é essencialmente explicada pela diminuição do tempo médio de atendimento⁵. As fases 8 e 9, relativas às vistorias, foram as que registaram um maior desvio. Contudo, os valores são enviesados pelo facto de um número significativo de processos não estar ainda concluído na data de extracção da informação, não tendo por isso atingido estas fases. As fases 4 e 6, relativas à emissão de pareceres pelas entidades consultadas e à comunicação à empresa do parecer final da entidade coordenadora, são as únicas em que existe um aumento do número médio de processos em atendimento.

⁴ O teste Kolmogorov-Smirnov confirma a razoabilidade deste pressuposto

⁵ Segundo informação da DRE LVT, os recursos afectos ao licenciamento são estáveis ao longo do período.

Figura 4 – Distribuição da probabilidade do número de processos em atendimento



6. 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 (redução em 74%, para 199 dias). 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, 1 ano e meio depois da alteração legislativa.

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 (e 68% dos ganhos que são passíveis de atribuição a apenas uma entidade), 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 com 2,4%.

Por último, 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 emissão de pareceres pelas restantes entidades da administração pública consultadas. 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 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.

7. Referências

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

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 n.º 209/2008, de 29 de Outubro

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

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

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