

**REGULAÇÃO DO EQUIPAMENTO COMERCIAL
NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA**
Licenciamento das Grandes Superfícies



Documentos de Trabalho

www.gepe.pt

**REGULAÇÃO DO EQUIPAMENTO COMERCIAL
NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA**
Licenciamento de Grandes Superfícies

Por

**Margarida Pereira
José Afonso Teixeira
Sandra Di Biaggio**

DT 47

Dezembro 2002

As análises, opiniões e conclusões expressas neste documento de trabalho são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não reflectem necessariamente posições do Ministério da Economia.

Ficha Técnica

Título:	Regulação do Equipamento Comercial nos Países da União Europeia Licenciamento de Grandes Superfícies
Autores:	Margarida Pereira; José Afonso Teixeira; Sandra Di Biaggio
Editor:	GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia Rua José Estêvão, 83-A4º Dtº 1169-153 LISBOA www.gepe.pt
Concepção:	Princípio Activo - Projectos de Comunicação e Imagem, Lda.
Impressão e acabamento:	Soartes - Artes Gráficas
Tiragem:	1 000 exemplares
Edição:	Lisboa, Dezembro 2002
ISBN:	972-9128-01-4
ISSN:	0875-0157

Índice

Nota Prévia	5
I. Introdução	7
II. Do Reforço da Concentração à Necessidade de Regulação	11
III. Licenciamento de Grandes Superfícies Comerciais nos Países da U.E.	15
1. As políticas territoriais como suporte do licenciamento comercial	15
Alemanha	15
Áustria	18
Reino Unido	19
Irlanda	22
Suécia	24
Dinamarca	27
Finlândia	29
Holanda	32
2. O licenciamento comercial apoiado em políticas específicas para o sector	34
França	34
Bélgica	41
Luxemburgo	44
Itália	45
Grécia	49
Espanha	49
IV. Evolução do Licenciamento de Grandes Superfícies Comerciais em Portugal	55
1. Âmbito	57
2. Critérios de apreciação	59
3. Especificidades regionais	61
4. Estrutura decisória	66

V. Análise Comparada da Evolução do Regime de Licenciamento	73
1. Tendências gerais	73
2. Nota prospectiva	76
Referências Bibliográficas	79
Documentos Publicados	81

Nota Prévia

Este estudo da autoria dos Professores Margarida Pereira, José Afonso Teixeira e Sandra di Biaggio sobre “Regulação do equipamento comercial nos Países da União Europeia: licenciamento das grandes superfícies”, foca nomeadamente a :

- i) a evolução do aparelho comercial português num quadro comparativo alargado dos países da U.E. Na realidade, a captação das profundas mudanças estruturais, que têm incidido desde a década de 60 sobre esta actividade, merece uma cuidada atenção dos agentes económicos.
- ii) os domínios de incidência de regulamentação do sector da distribuição num contexto de liberalização e de globalização dos mercados.

Trabalhos como este, que nos permitam identificar as formas de intervenção pública nos vários países e ponderar as suas consequências, avaliar as repercussões urbanísticas e no ordenamento do território, inerentes à (in)coerência da regulação do sector, apresentam um interesse relevante pelo manancial e natureza de informação estruturada e qualificada que disponibilizam e que, de outro modo, não estaria acessível.

Proporcionar informação de teor estratégico é e tem sido uma das preocupações do GEPE e, neste contexto, uma das linhas de acção sempre presente nas actividades do Gabinete.

As edições que temos vindo a produzir, sós ou em parceria e sob as mais diversas formatos são, em nosso entender, uma das diferentes formas de materializar aquele objectivo estratégico, na medida em que se procura, com essas publicações, organizar e difundir conhecimento útil enquadrado numa vertente de apoio à formação de pensamento estratégico.

É, nesse contexto, que surge esta publicação relacionada com um tema de grande significado económico e social muito sentido e cujo enquadramento legal está em vias de mudança.

Pensamos que os autores foram felizes porque atingiram os objectivos a que se propuseram e, desta forma, os nossos leitores vão beneficiar de um trabalho muito útil e rico de informação sobre a actividade do comércio.

Dezembro de 2002

João Abel de Freitas

I. Introdução

Nos países da União Europeia (U.E.) o comércio a retalho sofreu importantes transformações estruturais a partir dos anos 60. A progressiva urbanização, o crescimento do número de famílias (a par da diminuição da sua dimensão), o aumento da taxa de actividade (devido, sobretudo, ao contributo da população feminina), bem como a melhoria do poder de compra facilitaram o investimento em novos conceitos e formatos comerciais.

As mudanças não ocorreram em simultâneo nos países da U.E., mas o impacto da concentração económica no sector foi em todos muito forte. O aparelho comercial, caracterizado por uma grande atomização, pequena dimensão das empresas e mão-de-obra pouco qualificada, mostrou grande vulnerabilidade perante estruturas com lógicas de funcionamento agressivas. As novas condições da oferta induziram a adesão dos consumidores (estimulada pelos baixos preços, liberdade de escolha intrínseca ao livre-serviço, oferta ampla e comodidade no acto da compra), afectando, de forma continuada, os estabelecimentos tradicionais. O encerramento de unidades, a redução do volume de vendas, a quebra no emprego e os problemas sociais subsequentes estão na origem das primeiras reacções negativas, lideradas pelas associações do sector. Quando o impacto começou a ser visível nas áreas centrais (perda de clientela, redução da atractividade), as questões relacionadas com a acessibilidade, o ambiente e a qualidade de vida suscitaram um novo olhar sobre a cidade e o abastecimento urbano.

Apesar de alguns desfasamentos temporais, na evolução registada pelo comércio identificam-se tendências comuns nos países da U.E.:

- aumento da concentração e inerente afirmação de grandes grupos económicos;
- definição de um novo padrão geográfico das actividades de distribuição, com o aparecimento de grandes áreas comerciais no exterior dos centros urbanos, acompanhado muitas vezes por um enfraquecimento do retalho no seu interior, nomeadamente nas áreas centrais;
- emergência de uma oferta comercial dirigida sobretudo para clientes com automóvel, apoiada na crescente taxa de motorização;
- abundante oferta de imobiliário destinado ao retalho;
- fraca integração do comércio no planeamento territorial, reduzindo a eficácia deste na orientação do desenvolvimento de novos formatos.

Num contexto de liberalização e globalização dos mercados, importa identificar os domínios de incidência da regulamentação no sector da distribuição:

- discriminação positiva dos pequenos comerciantes, perante a expansão dos grupos económicos. Em vários países, a abertura de um estabelecimento a partir de determinada dimensão está sujeita a um processo de autorização prévia, cujo objectivo é possibilitar maior equilíbrio entre os diversos agentes;
- relação entre produtores e distribuidores, promoções e restrições de preços. Este tipo de regulamentação, conforme orientações comunitárias, depende das entidades nacionais responsáveis pela supressão de práticas anti-concorrência;
- condicionamento dos horários de abertura, caracterizados por uma grande diversidade de situações, não só entre países, mas mesmo no seu interior (Pereira e Teixeira, coord., 2002);
- efeito da regulamentação nos domínios do planeamento, ambiente e ordenamento do território.

Na distribuição, grande parte da regulação da concorrência ganhou relevância com a expansão das grandes superfícies e o protagonismo assumido pelos grupos económicos que estão na sua base. Entre os aspectos que motivaram uma intervenção pública destacam-se: a protecção do pequeno comércio, com a intenção de preservar o emprego e as vantagens que proporciona (como o abastecimento de proximidade e a animação urbana); o conflito com o planeamento urbano e o impacte ambiental das grandes unidades, que requerem o uso de automóvel e disponibilidade de espaço para estacionamento.

A intervenção pública assumiu diversas configurações e ocorreu em tempos diferentes, mas foi tendencialmente reactiva. Em muitos países, depois de um período de ausência de intervenção, é possível identificar duas tendências. Uma, baseada em argumentos de ordem sectorial, centra-se na estrutura do sector e no emprego; outra, de natureza integrada, defende a articulação entre as componentes comercial e urbanística, indissociáveis no contexto urbano; o aprofundamento desta perspectiva, inerente às preocupações com a sustentabilidade urbana, está a introduzir alterações na abordagem, ocorrendo mesmo uma revalorização do conceito de proximidade. À medida que o mercado tende para a saturação, os próprios grupos da distribuição acolhem com agrado a regulação de novas entradas no mercado.

Este estudo incide sobre o licenciamento dos estabelecimentos comerciais nos países da U.E. e, em particular, das grandes superfícies (dimensão, localização e respectivo enquadramento nos instrumentos de planeamento territorial). Embora se faça uma abordagem às políticas de todos os Estados-membros, é dada maior atenção à França (dado constituir o modelo para Portugal, tendo a nossa legislação sido influenciada pela *Loy Royer* e diplomas subsequentes) e a Espanha (dada a simultaneidade dos processos e a forma distinta de regulação da actividade).

Os principais objectivos do documento são:

- identificar as formas de intervenção pública nos vários países, sobretudo naqueles que, pela proximidade geográfica ou cultural, adoptaram modelos que constituem referências para Portugal;
- ponderar as consequências da intervenção pública na actividade comercial;
- avaliar as repercussões urbanísticas e no ordenamento do território, inerentes à (in)coerência da regulação no sector.

Para quase todos os países o ponto de partida está referenciado à primeira intervenção pública direccionada para os grandes formatos. Sempre que possível, clarifica-se o âmbito, os critérios de apreciação, as especificidades regionais e a estrutura decisória e, quando a regulação está suportada no planeamento territorial, são explicitados o enfoque, os instrumentos e as entidades responsáveis. A análise retrospectiva coloca em evidência a evolução das intervenções e algumas das suas consequências.

Tendo em conta os objectivos expressos, o documento organiza-se em cinco capítulos: a introdução alerta para a pertinência da problemática em análise; o segundo justifica a necessidade da regulação face ao reforço da concentração e à fragilidade das estruturas comerciais pré-existentes, com reflexos no centro das cidades; os capítulos seguintes apresentam a regulação das grandes superfícies comerciais nos países da U.E. (cap. III), dando particular ênfase a Portugal (cap. IV); por fim, procede-se a uma análise comparada da evolução do regime de licenciamento e a uma nota prospectiva.

II. Do Reforço da Concentração à Necessidade de Regulação

Com a integração europeia, a liberalização da actividade económica e a desregulamentação originaram mudanças no tecido empresarial e imprimiram profundas alterações na estrutura e funcionamento da economia dos países europeus. O comércio foi também afectado, tendo passado rapidamente de uma estrutura baseada em pequenas empresas de base local/regional para uma outra dominada por grandes grupos económicos nacionais e internacionais.

O reforço da concentração no retalho é, pois, comum a todos os Estados da U.E.. Globalmente as grandes empresas dominam a distribuição, sendo difícil para as restantes conservar posições no mercado. A intensificação da concorrência manifesta-se na redução do número de empresas e inerente concentração do volume de negócios e na transformação da estrutura do emprego. Em metade dos países da U.E. os três grupos principais atingiram mais de 50% da quota de mercado, confirmando a grande concentração do sector, particularmente visível na Suécia, onde aquele valor atinge 95% (quadro 1). Esta tendência acentuar-se-á pois, segundo um estudo recente a respeito dos processos de concentração no retalho, nos mercados em fase de maturidade, "apenas três das maiores empresas podem esperar ter um verdadeiro sucesso económico no futuro" (citado em Jacobsen:2002). Em 2000, as dez maiores cadeias de distribuição alimentar da Europa detinham 42% do volume de negócios do sector e as cinco maiores contavam com 26% (13% em 1990 e 17% em 1995).

Quadro 1

Quota de mercado dos três grupos principais em alguns países da U.E.

País	Grupos	Quota de mercado (%)
Suécia	Ica, KF, D Group	95
Holanda	A. Heyn, Super Unie, Vendex	83
França	Carrefour, Leclerc, Intermarché	66
Bélgica	Gib, Delhaize, Aldi	62
Áustria	BML, Spar, Adeg	56
Alemanha	Rewe, Edeka, Aldi	53
Reino Unido	Tesco, Sainsbury, Asda	52
Espanha	Pryca, Continente, Alcampo	44
Itália	Coop, Auchan, Carrefour	32

Fonte: Nielsen, citado em Eurostat (2001)

A formação da U.E., criando um amplo espaço político-económico, favorece a concentração a essa escala, pois os principais grupos que hoje ainda mantêm a maior parte das suas vendas nos países de origem tenderão a expandir-se para outros territórios da União (quadro 2).

Quadro 2

Os líderes de mercado do comércio de produtos alimentares (1998)

Grupo	País de Origem	Repartição das vendas (%)		
		Mercado de origem	Resto Europa	Outros países
Wal Mart	Estados Unidos	83,0	11,0	6,0
Carrefour+Promodès	França	59,0	23,0	18,0
Metro AG	Alemanha	65,0	34,3	0,7
Ahold	Holanda	29,0	26,0	45,0
Rewe	Alemanha	81,0	19,0	0,0
Tengelmann	Alemanha	51,0	30,0	19,0
Tesco	Reino Unido	92,0	7,9	0,1
Aldi	Alemanha	64,0	32,0	4,0
Carrefour	França	57,0	14,0	29,0
Sainsbury's	Reino Unido	87,0	11,0	2,0
Auchan	França	66,0	33,3	0,7
Delhaize le Lion	Bélgica	21,0	21,0	58,0
Promodès	França	62,0	35,0	3,0

Fonte: Eurostat (2001)

Esta circunstância conduziu a uma adaptação das regras de concorrência, ao desenvolvimento de novas formas de regulação da actividade e à necessidade de uma articulação das políticas nacionais com vista à promoção da competitividade empresarial. A política europeia de concorrência incide no controlo das operações de concentração, atendendo sobretudo a quatro aspectos: repressão dos acordos restritivos de concorrência e dos abusos de posição dominante; controlo de concentração de empresas; controlo dos auxílios estatais; liberalização dos sectores económicos sujeitos a monopólio. As transformações na estrutura empresarial do comércio e distribuição incentivaram determinadas práticas anti-concorrenciais por parte dos principais grupos, o que conduziu a uma aplicação mais apertada do direito comunitário para defender o mercado comum (cabendo à Comissão tratar estas questões caso aquelas práticas sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-membros) e a um controlo por parte de cada Estado quando os efeitos se repercutirem apenas nos mercados nacionais.

As empresas podem assumir uma posição dominante no mercado em resultado da sua eficiência económica, mas não podem aproveitar-se dessa posição para impedir a concorrência. Quando isto acontece há justificação para a intervenção das autoridades públicas. Esta questão coloca problemas sobre a definição do mercado relevante e do eventual abuso de posição dominante.

A concentração de empresas através de fusão tem, normalmente, efeitos positivos para os mercados; no entanto, são proibidas pela U.E. a partir de determinado nível e é obrigatória a sua notificação à Comissão Europeia. O limiar mundial é de 5 mil milhões de euros e o comunitário de 250 milhões de euros; abaixo destes valores o controlo é exercido pelas autoridades nacionais.

O Tratado da União proíbe ainda os auxílios estatais que falseiam a concorrência comunitária, autorizando a Comissão apenas os que contribuem para o desenvolvimento regional, para a promoção de certas políticas de interesse comum ou quando se revistam de carácter social. Foi neste âmbito que tiveram lugar os programas de apoio ao Comércio inseridos nos I, II e III Quadros Comunitários.

A lei portuguesa de defesa e promoção da concorrência¹, de 1993, que transpõe a legislação comunitária, define a posição dominante no mercado nacional sempre que uma empresa detenha uma participação igual ou superior a 30%; duas ou três empresas possuam 50% ou mais do mercado e quatro ou cinco concentrem 65% ou mais.

A União Europeia não interfere, porém, na regulação do licenciamento de grandes superfícies comerciais. A maior ou menor tradição de intervenção dos Estados e as particularidades de cada aparelho comercial justificam políticas públicas nacionais distintas para o sector.

¹DL371/93, de 29 de Outubro

III. Licenciamento de Grandes Superfícies Comerciais nos Países da U.E.

A intervenção pública nos países da U.E, relativa ao licenciamento de grandes superfícies comerciais pode estruturar-se em dois grupos:

- num, a abertura de novas unidades é enquadrada pelas políticas urbanísticas e de ordenamento do território, ainda que alguns países recorram complementarmente a legislação específica;
- no outro, o licenciamento é suportado em políticas sectoriais, embora haja uma tendência para a crescente integração nas políticas territoriais.

Esta autonomização não é fácil, já que alguns países que alicerçam a sua intervenção nas políticas territoriais socorrem-se também de orientações sectoriais e vice-versa. A integração de um país num ou noutro grupo é determinada pela tendência dominante no período em análise, e não exclusivamente pela prática actual.

1. As políticas territoriais como suporte do licenciamento comercial

Alemanha

Até aos anos 60 no comércio a retalho alemão dominavam estabelecimentos comerciais de pequena e média dimensão, com uma oferta reduzida, estabelecimentos especializados e *department stores*.

A teoria dos lugares centrais, desenvolvida nos anos 30, influenciou o sistema de planeamento adoptado nos anos 60 e 70. Primeiro foi aplicado apenas nas áreas rurais, mas rapidamente se estendeu a todo o território (1968), com a adopção de uma resolução do ministro do planeamento territorial, que definiu uma hierarquia de lugares centrais com sete níveis (desde os pequenos centros às grandes metrópoles), procurando assim adequar a oferta à procura. No entanto, o sistema hierárquico de lugares centrais levou a uma concentração dos estabelecimentos a retalho no centro das grandes cidades o que, por sua vez, causou problemas de congestionamento e uma sobreocupação destes espaços.

Entretanto, a par do aumento da taxa de motorização e conseqüente mobilidade da população surgiram novas unidades retalhistas de grande dimensão, assim como *discounts* e centros comerciais. Entre 1964 e 1975 estes tipos de estabelecimentos desenvolveram-se sobretudo fora dos centros das cidades e mesmo no exterior das áreas urbanas. Esta evolução da estrutura comercial foi encarada como uma potencial ameaça ao funcionamento eficiente do centro da cidade, pelo que foram aprovadas medidas para a contrariar, nomeadamente “regulamentos para o uso de edifícios” de 1962, 1968, 1977, 1986 e 1990. Como resultado, no início dos anos 90 alcançou-se uma redução substancial do crescimento deste comércio.

Para contornar a legislação respeitante às grandes superfícies (i.e. 1.500 m² antes de 1986 e 1.200m² desde então), as empresas organizaram a sua expansão através de vários estabelecimentos com menor área de venda, surgindo unidades especializadas (*Fachmarkt*) com menos de 1.200m² que tomaram o lugar das grandes superfícies e das lojas *discount*.

A implantação de grandes superfícies comerciais passou a obedecer a determinadas condições:

- privilegiar a localização em áreas densamente povoadas ou em áreas em desenvolvimento;
- não exceder os limites definidos para a área onde se insere, de acordo com o seu posicionamento na hierarquia de lugares centrais;
- não afectar directamente os centros de bairro e os estabelecimentos alimentares de nível local, orientados para o abastecimento frequente.

Actualmente, a autorização de novas instalações na periferia, só pode ocorrer em áreas previamente definidas, com capacidade para suportar tal equipamento e boa acessibilidade em transporte público. Os parques de estacionamento tradicionais, com grandes áreas asfaltadas, são preteridos em favor do estacionamento em profundidade ou silos.

O planeamento do uso do solo é enquadrado por uma série de planos de âmbito local, baseados na legislação federal. Assim, de acordo com o *Baugesetzbuch (BauGB - 1986, revisto em 1994)* - Código Federal de Construção - existem dois tipos de planos que respeitam directamente à atribuição de licenças:

o plano da cidade ou do município, o *Flachennutzungsplan (F-Plan)* e o *Bebauungsplan (B-Plan)*, mais pormenorizado. O *F-Plan* define *zoning districts* (incluindo as áreas centrais dos aglomerados) e dá indicações a respeito da natureza e índices de construção. O *B-Plan* detalha os diferentes usos para determinadas áreas do município. Ambos os planos estabelecem quotas para os vários usos (p.e. 40% para o residencial, 30% para o comercial) e são vinculativos para os diversos actores do território.

O *Baunutzungsverordnung (BauNVO - 1990, revisto em 1993)* - decreto-lei sobre o Uso de Construções -, estipula os tipos de uso do solo nos *F-Plan*, através da definição de quatro categorias de áreas de construção:

- áreas de habitação (*Wohnbauflächen - W*);
- áreas mistas (*gemischte Bauflächen - M*);
- áreas comerciais (*gewerbliche Bauflächen - G*)
- "áreas especiais de construção" (*Sonderbauflächen - S*).

Cada uma destas categorias é subdividida por forma a atribuir indicações mais precisas sobre cada um daqueles usos (conjugação de usos, intensidade ou forma de ocupação).

A inexistência de um *F-Plan* ou de um *B-Plan* não inviabiliza à partida uma implantação, sendo designadas como "áreas não planeadas" (*unbeplanter Bereich*) as que não estão abrangidas por qualquer um destes planos. Neste caso, o projecto é avaliado de acordo com outros critérios, nomeadamente a sua conformidade com as construções e áreas envolventes.

Os estabelecimentos comerciais retalhistas devem seguir as regras de "planeamento e construção" estipuladas também para outros usos, podendo a sua implantação ser autorizada em qualquer uma daquelas categorias, desde que respeitem os parâmetros aí definidos. Todavia, as grandes superfícies comerciais – definidas pelo Supremo Tribunal Federal de Administração (*Bundesverwaltungsgericht*) como estabelecimentos com mais de 700m² de área de venda - devem estar inseridas em áreas centrais (MK) ou áreas especiais (SO), já que a partir de 1200 m² (área de construção) o seu impacto no território é considerável. No entanto, pode haver excepções a esta regra (*BauNVO*).

Por sua vez, as entidades locais podem restringir as disposições para as diversas "categorias de áreas de construção", proibindo a instalação de unidades que vendem determinados tipos de produtos, procurando salvaguardar a estrutura comercial da região. Desta forma, por vezes, é proibida a implementação de unidades "com relevância para o centro da cidade" (*Innenstradtrelevante Sortiment*) para evitar a saída de outros estabelecimentos do seu interior.

Áustria

A regulamentação do comércio a retalho está definida na lei do comércio de 1994² que admite:

- a implantação de qualquer estabelecimento comercial em áreas previamente destinadas para o efeito;
- a autorização de abertura de unidades com mais de 800m² de área de venda (*Verkaufsfläche*) desde que não comprometam o abastecimento da população em bens de uso quotidiano, ou seja, não ameacem a viabilidade de estabelecimentos de bairro na sua área de influência.

Esta última condição é determinada pelo presidente da região (*Landeshauptmann*) da área de implantação do estabelecimento, após consulta a órgãos regionais como a Câmara de Comércio e a União dos Trabalhadores.

As grandes superfícies comerciais, superiores a 100.000m², ou com mais de 1.000 lugares de estacionamento carecem de um estudo de impacte ambiental (*Umweltverträglichkeitsprüfung*), sendo concedidas derrogações caso a unidade se localize num dos "pontos urbanos nodais" (*Stadt-und Ortskergebiete*).

A competência a respeito do comércio a retalho na Áustria é partilhada entre os níveis federal e regional, cabendo a este último a execução da regulamentação federal, bem como a decisão final na atribuição de licenças de implantação. A legislação de âmbito nacional tem apenas como objectivo proteger as estruturas comerciais e assegurar o abastecimento da população.

² Gewo 1994, art. 77.

Reino Unido

O Reino Unido é um dos países da U.E com rácios mais baixos de estabelecimentos e empresas comerciais por 1.000 habitantes, sendo o comércio dominado por grandes grupos económicos. A concentração é notória no sector alimentar, mas afecta também o comércio não alimentar. A conjuntura económica dos anos 80, marcada pelo aumento do poder de compra dos consumidores e pela defesa da livre concorrência, possibilitou a expansão do retalho em larga escala.

O sistema de Planeamento Urbano e Regional, operacional desde 1947³, funciona também como instrumento de regulação da actividade comercial.

Desde 1982 as autoridades locais de planeamento são obrigadas⁴ a notificar a entidade de tutela ao nível central, caso o estabelecimento tenha mais de 10.000m² de área bruta ou quando, pela sua natureza ou localização, prejudicar a implementação de políticas de planeamento. Contudo, tal facto não impediu a multiplicação de estabelecimentos comerciais de grande dimensão fora dos centros urbanos, registando-se um *boom* entre 1985-88.

As políticas de planeamento territorial então vigentes preconizaram a redução de procedimentos burocráticos e a simplificação do processo de atribuição de licenças de implantação, o que levou a alguma expansão não planeada. Foram ainda criadas as *enterprise zones* para incentivar a implantação de comércio em áreas industriais deprimidas ou em decadência, através da concessão de benefícios fiscais e facilidade na obtenção de licenças.

Em 1988 foi aprovada uma *Planning Policy Guidance* (PPG). Esta valorizava os centros locais e de bairro, fundamentais na oferta de bens quotidianos e na redução das deslocações. Outro dos objectivos visados foi travar o crescimento das grandes unidades retalhistas, tendo estipulado a necessidade de avaliar os seus efeitos nos centros de comércio mais próximos. Assim, os projectos superiores a 20.000m², fora da área urbana, e a 10.000m² em área urbana consolidada, passaram a carecer de um estudo de impacte ambiental⁵. Porém, grande parte dos projectos já tinham sido aprovados, pelo que a legislação adoptada não surtiu grande efeito.

³ *Town and Country Planning Act*, 1947.

⁴ *Town and Country Planning Direction* 1982 (através dos *Development Plan and Consultation*)

⁵ Circular 15/88 (*Welsh Office Circular* 23/88) adverte para a necessidade de um *Environmental Assessment* (*Department of the Environment PPG6: Town Centres and Retail Developments*, Junho 1996)

Durante a década de oitenta o Secretário de Estado atribuiu parecer favorável a grande parte das pretensões anteriormente recusadas pelas autoridades locais, o que levou a considerar que a política vigente era sobretudo de recurso e não estabelecida pelos *development plans*. Por isso o *Planning Act* de 1990 determinou que as decisões ao nível central devem também respeitar as definições dos planos locais.

Em 1993, o Governo aprovou uma revisão da PPG, que introduziu novas orientações em relação ao retalho: assegurar a diversidade de formatos comerciais e o acesso a toda a população, revitalizar os centros de cidade e apoiar a sua gestão. A sustentabilidade urbana passou a ser a palavra-chave no processo de planeamento, preconizando-se a revitalização dos centros urbanos e a resolução de problemas relacionados com os transportes e o congestionamento do tráfego.

O objectivo principal do planeamento territorial é regular o uso do solo e baseia-se em dois princípios:

- qualquer nova construção ou alteração de uso de uma área ou mesmo de um espaço já edificado requer uma autorização prévia das autoridades locais;
- as políticas e os programas de acção ao nível local estão contemplados nos *development plans*, vigentes entre 10 a 15 anos, da competência das autoridades locais.

Existem ainda *development plans*, de natureza estratégica, envolvendo mais do que um município e sob a responsabilidade dos *county councils*. Os *local plans*, por outro lado, definem intervenções para áreas menos extensas do que os *development plans*.

O comércio foi organizado num sistema hierárquico com quatro níveis de centros (regional, subregional, "distrital" e local), contabilizando-se o défice de espaços comerciais para cada um deles, de acordo com a dinâmica populacional, para evitar uma oferta excedentária. A autorização de implantação de grandes superfícies comerciais fica restringida à necessidade de tal tipo de comércio e não deve comprometer a hierarquia dos centros de comércio previamente definida. A manutenção da compra de proximidade é também mencionada, mas não há qualquer referência explícita à protecção do pequeno comércio.

O Governo Central controla o desenvolvimento do retalho de duas formas:

- através da possibilidade de apelação para o Secretário de Estado caso um projecto de implantação comercial seja indeferido pelas autoridades locais por não respeitar o *development plan*, cabendo ao Ministro da tutela a decisão final;
- pelo sistema de *Planning Policy Guidance* (PPG) *notes*, *circulares* e *regulations*.

A revisão mais recente da PPG, *Town Centres and Retail Developments*, de 1996, defende o ordenamento do centro das cidades, identificando os diferentes tipos de equipamentos e sua localização e a preservação da importância e vitalidade da função comercial na cidade, promovendo serviços de qualidade com bons acessos para toda a população. Este documento define as orientações específicas para os diversos formatos comerciais.

As novas formas de retalho (*retail warehouse park*, *warehouse club* e *factory outlet centre*) privilegiam a proximidade aos principais eixos de acesso às cidades, já que os clientes utilizam normalmente o automóvel. Contudo, as mesmas devem ser acessíveis por diversos meios de transporte. No *factory outlet centre* o acesso automóvel é ainda mais importante, porque atrai clientes de uma vasta área. O *retail warehouse*, com grandes áreas de exposição, dificilmente podem ser construídos nos centros das cidades. O *discount* e o *club shopping* devem surgir onde a conveniência e o preço forem mais importantes para os clientes.

Os estabelecimentos alimentares de maior dimensão (supermercados) são importantes como âncoras nas cidades e bairros de pequena dimensão, sendo ainda essenciais na manutenção da qualidade da oferta e no apoio à população com menor mobilidade.

O *development plan* contém indicações quanto à localização dos diferentes formatos comerciais, não devendo ser autorizada a mudança de uso previsto. O retalho não deve ser usado apenas para ocupar espaços vazios ou devolutos, a menos que tal contribua para a vitalidade e viabilidade dos centros existentes.

O licenciamento de estabelecimentos com área bruta superior a 2.500m² implica uma localização que minimize os impactes ambiental e comercial na cida-

de e garanta boa acessibilidade por diferentes meios de transporte, ponderando as infra-estruturas existentes e previstas.

Os centros comerciais regionais, com uma área bruta locável (ABL) superior a 50.000m², imprimem um impacto considerável numa vasta área e afectam os centros locais envolventes. Assim, as autoridades locais devem, de acordo com critérios definidos na PPG, avaliar os efeitos de tal equipamento na estratégia preconizada pelo *development plan*, nomeadamente quanto à vitalidade dos centros existentes, acessibilidade, transportes e ambiente.

Por fim, salienta-se a influência indirecta de outras políticas sectoriais, nomeadamente dos transportes e do ambiente, no desenvolvimento do comércio, o que justifica uma articulação entre as mesmas. Por exemplo, a política de transportes em vigor preconiza a redução das "deslocações inúteis", em particular as direccionadas para parques comerciais fora dos centros urbanos, que contribuem para o congestionamento da rede viária.

Irlanda

O planeamento do comércio apoia-se na política de ordenamento do território, embora haja orientações específicas para o licenciamento de grandes superfícies comerciais. A construção e a reconversão de estabelecimentos devem respeitar a legislação referente ao planeamento e desenvolvimento (1963-1993), da competência das autoridades locais.

O planeamento do comércio baseia-se em cinco princípios, a contemplar nos *development plans* :

- incentivar a competitividade entre empresas;
- implantar o comércio em localizações acessíveis, particularmente por transporte público;
- conferir ao comércio a função de suporte dos centros de cidade;
- contrariar a localização de grandes centros de distribuição adjacentes a infra-estruturas viárias de grande capacidade;
- fixar os limiares de área de venda para as unidades retalhistas.

Os *development plans*, de revisão obrigatória cada cinco anos, definem os objectivos de planeamento e influenciam a organização comercial. A atribuição de licenças de implantação comercial cabe às entidades locais. Em caso de discordância das orientações do Plano, pode ser apresentado recurso a um órgão nacional constituído por entidades ligadas ao planeamento.

As *Retail Planning Guidelines* foram pela primeira vez emitidas em 1982, incluídas na *Local Government (Planning and Development) General Policy Directive*. Esta directiva estabeleceu regras sobre construções adicionais de equipamentos comerciais e sua relação com a oferta existente. As autoridades locais devem respeitar as orientações definidas ao nível nacional, nomeadamente quanto à adequação, dimensão, qualidade e conveniência dos estabelecimentos existentes; aos possíveis efeitos do crescimento comercial no espaço envolvente e no emprego; aos comportamentos de compra dos diferentes grupos dentro da mesma comunidade; à reabilitação urbana.

A *General Policy Directive* reforçou as políticas de planeamento das autoridades locais, sobretudo em relação à cidade e aos centros de comércio no seu interior (Parker, 1999). Embora na década de 80 a área destinada a centros comerciais continuasse a crescer, tal ocorreu sobretudo em áreas urbanas centrais, devido à introdução dos *Designated Area Schemes*, onde se previa isenção de taxas e ajudas financeiras ao investimento.

Entretanto, o país registou um acentuado crescimento económico, tendo-se assistido à entrada de empresas multinacionais no comércio irlandês. As orientações de 1982 revelaram-se insuficientes, pelo que em 1998⁶ surgiu um diploma que defendeu novos princípios (sustentabilidade, utilização de transportes públicos) e fixou um limiar máximo de 3.000m² para a concessão (ou extensão) de licenças de supermercados.

Em 2000 esta directiva foi revogada, mas o actual enquadramento legal continua a defender o comércio no interior das cidades (áreas centrais e centros de bairro) e a evitar a expansão na periferia. Dentro desta perspectiva, os *development plans* devem:

- contrariar a localização de centros comerciais regionais em áreas exteriores à cidade ou a centros já existentes, por prejudicarem a sustentabilidade do sistema de transportes;

⁶ *Local Government (Planning and Development) General Policy Directive (Shopping)*, 1998

- identificar a necessidade de novos centros de bairro e de desenvolvimento de alguns já existentes;
- atender ao limiar de 3.000m² de área de venda (3.500m² para a Área Metropolitana de Dublin) para o licenciamento de estabelecimentos alimentares;
- fomentar a ocupação de espaços disponíveis em centros de bairro e apoios locais, por unidades de *discount*, salvo se estas, pela sua dimensão, comprometerem a viabilidade dos centros;
- considerar o limiar mínimo de 700m² de área de venda para os *retail parks* e *retail warehouses*, já que abaixo daquele valor é relativamente fácil a sua acomodação no centro das cidades;
- respeitar o limite de 15.000m² para os *retail parks* e avaliar o seu impacte nos centros existentes, quando a dimensão proposta for superior;
- privilegiar a localização dos *factory outlet centres* onde exista boa acessibilidade em transporte público.

Suécia

Nas últimas três décadas o desenvolvimento do comércio caracterizou-se pela redução das lojas que vendem produtos de uso quotidiano/banais de 27.000 para 7.000 unidades. Esta diminuição afectou sobretudo os estabelecimentos de pequena dimensão, sendo actualmente o retalho dominado por grandes superfícies com elevado volume de vendas. Muitas destas unidades localizam-se fora das cidades, perto de vias com forte acessibilidade, tendo provocado o encerramento de parte dos estabelecimentos das áreas centrais e residenciais.

As decisões dos consumidores sobre os locais de abastecimento são influenciadas pela localização, tipo de oferta e preços praticados. Os estabelecimentos de comércio, em particular os centros comerciais, são considerados necessários para a vitalidade, segurança e bem-estar das comunidades locais. Uma oferta comercial variada contribui para fortalecer a concorrência e baixar os preços. Assim, entende-se que a localização do comércio deve ser integrada

no planeamento territorial, ponderando factores ecológicos, económicos, culturais e sociais, de modo a fomentar um desenvolvimento sustentável.

A regulação do acesso à actividade comercial é definida na Lei de Planeamento e Construção⁷ que atribui aos municípios a responsabilidade pelo planeamento e ordenamento do seu território, a partir de orientações estabelecidas pelo Estado. Esta lei enquadra os princípios gerais do planeamento e só excepcionalmente define usos do solo ou dita regras detalhadas quanto à localização das actividades económicas. Para a localização do comércio apenas explicita duas disposições:

- criação das condições básicas para a estruturação da oferta comercial em áreas urbanas;
- ausência de regulação do uso comercial nos planos de pormenor, salvo quando, por razões excepcionais, o município assim o entender.

Os municípios elaboram o plano director municipal (*Municipal Comprehensive Plan*), com carácter indicativo, onde são estabelecidas orientações relativas ao uso do solo, à utilização/gestão das águas interiores bem como directrizes para o comércio grossista, o retalho de bens volumosos (por exemplo automóveis e barcos) e o comércio alimentar. Nem o Parlamento (excepto através de legislação específica), nem o Governo podem estabelecer directivas com precedência sobre os planos municipais.

As decisões vinculativas a respeito do uso do solo são feitas através de planos de pormenor (*Detailed Development Plan*) ou de regulamentação específica relativa a autorização de construção (*Building Permit*). Aqueles, com uma vigência de 5 a 15 anos, explicitam a tipologia e a área de construção permitidas para a actividade comercial, que devem ser respeitados na apreciação de implantação, modificação ou expansão de qualquer projecto comercial. As associações comerciais e de consumidores têm direito a emitir parecer sobre a implantação de novos estabelecimentos.

Durante o período de implementação o plano não pode ser alterado, salvo por razões excepcionais. Uma autorização de construção é válida por 2 anos, e a mesma deve estar concluída em mais 3 anos, ou seja, num máximo de 5 anos (quadro 3).

⁷ Plan-och bygglagen (PBL), de 1987.

De acordo com a Lei de Planeamento e Construção cada município deve atender à situação nos municípios vizinhos. Desde que a construção de estabelecimentos comerciais possa afectá-los, estes devem ser consultados para encontrar uma solução de consenso.

Quadr o 3

Principais figuras de plano e outras regulamentações com incidência sobre o uso do solo na Suécia

<i>Municipal Comprehensive Plan</i>	
(Plano Director Municipal)	É indicativo e constitui a base para os planos de pormenor e as autorizações de construção. Deve contemplar, pelo menos, as grandes áreas destinadas ao comércio a retalho (segundo recomendação do <i>National Board of Housing, Building and Planning</i>).
<i>Area Regulation</i>	
(Área regulamentada)	Define as regras básicas vinculativas para áreas delimitadas no plano director.
<i>Detailed Development Plan</i>	
(Plano de Pormenor)	Estipula regras vinculativas de uso do solo. Confere o direito a desenvolver uma edificação num período entre 5 e 15 anos. Obriga a estudos de impacte ambiental para as edificações ou outras instalações que possam ter um efeito significativo no ambiente, saúde pública, gestão do solo e dos recursos hídricos.
<i>Building Permit</i>	
(Autorização de construção)	Determina regras vinculativas relativas à localização, forma, implementação, uso, entre outros aspectos.
<i>Advance Decisions on Building Permits</i>	
(Decisões preliminares de autorização de construção)	Avalia a adequação de uma proposta de localização para um determinado uso e emite uma decisão vinculativa.

O *National Board of Housing, Building and Planning* recomenda aos municípios que procedam ao zonamento do comércio a retalho, destacando os projectos de grande dimensão. O planeamento do comércio deve promover a boa acessibilidade do público aos estabelecimentos, independentemente do modo de transporte, e criar condições para a concorrência entre formatos e agentes comerciais, resultando benefícios para os consumidores (preços baixos, oferta variada e horário de funcionamento alargado).

A legislação foi revista em 1996, com o objectivo de aumentar as orientações relativas à localização do comércio a retalho. A Lei de Planeamento e Construção prevê ainda um Plano de Abastecimento Alimentar (*Varuförsörjningsplan*), para garantir o abastecimento da população nas melhores condições (preços convenientes, proximidade aos estabelecimentos e serviço de qualidade), com respeito pelos princípios do direito de escolha e da livre concorrência.

Dinamarca

À semelhança do ocorrido em outros países, o comércio dinamarquês registou profundas alterações nas últimas décadas. O *boom* ocorreu de 1987 a 1995 e caracterizou-se pelo desenvolvimento de grandes estabelecimentos comerciais nas periferias urbanas e pela estagnação do comércio nos centros de cidade. Esta evolução favoreceu a concentração económica, através:

- do aumento da dimensão e volume de vendas dos estabelecimentos, sobretudo no sector alimentar, e redução simultânea do seu número;
- da centralização da gestão e da tomada de decisão, visível nos dois principais tipos de retalhistas: unidades independentes que cooperam para conseguir poder/posição de compra e de *marketing* e grupos de distribuição, com capacidade para efectuar grandes compras, inovar e reduzir custos. Estes reforçaram a sua posição através da aquisição de cadeias de lojas de menor dimensão e exerceram pressão junto das autoridades de planeamento no sentido de permitirem a implantação de grandes estabelecimentos, especialmente em localizações exteriores às cidades.

As tendências atrás referidas suscitaram problemas ambientais, sociais e económico-políticos. O progressivo encerramento das lojas nas áreas centrais afectou a sua vitalidade; além disso, a multiplicação de deslocações desnecessárias aumentou o consumo energético e a poluição ambiental. Estas mudanças alteraram também a estrutura do emprego (diminuição dos trabalhadores a tempo inteiro, acréscimo do emprego a tempo parcial e das situações de precaridade) e puseram em causa o princípio da igualdade de oportunidades dos consumidores, penalizando os que têm rendimento mais baixo

e menor mobilidade. A concentração verificada fez emergir actores com influência não só no comércio e distribuição, mas também junto das autoridades de planeamento, condicionando as suas decisões.

As autoridades responsáveis pelo planeamento territorial dispõem dos instrumentos para travar esta evolução, mas nem sempre estiveram motivadas para o fazer, devido à forte concorrência entre cidades, municípios e regiões.

Apesar de não existir regulamentação específica para o sector comercial, este tem assumido importância crescente nas políticas de planeamento, dado o impacto das grandes superfícies (incluindo os centros comerciais) nas estruturas urbanas.

As regras respeitantes ao comércio estão enquadradas na lei de planeamento – *Planning Act* - que obriga os municípios a cumprir as orientações definidas ao nível regional. Assim, a implantação de um estabelecimento comercial deve, em primeiro lugar, respeitar a legislação referente ao planeamento de 1991⁸ e suas revisões. Os planos regionais, da competência dos Conselhos das 16 regiões, especificam as áreas afectas ao comércio a retalho, atendendo à oferta no espaço envolvente e à densidade comercial máxima por habitante para o sector alimentar. Os planos regionais formam o enquadramento para os planos municipais e locais, da responsabilidade do município, cabendo a este fixar os limiares máximos de área de venda para cada formato comercial. A instalação ou ampliação de unidades existentes estão também sujeitas à legislação de construção de 1990⁹, competindo à entidade regional, antes de atribuir a licença, verificar se o projecto cumpre a regulamentação vigente, variável de região para região.

Em 1995 o Ministério do Ambiente determinou um período de 6 meses de suspensão (*Planning Stop*) dos projectos de âmbito regional na periferia das cidades, para avaliar a eficácia da aplicação do *Planning Act* de 1992, relativamente ao comércio. Como resultado, o diploma foi revisto (*Planning Act* de 1997), defendendo o reforço da competitividade do pequeno comércio face às grandes superfícies.

⁸ *Lov om planlægning*, de 6 de Junho de 1991.

⁹ *Byggelovens* (Acto de Construção), de 29 de Junho de 1990.

No entanto, a regulação dos estabelecimentos de grande dimensão e das áreas de comércio cabe aos planos regionais e municipais, no respeito pelos objectivos definidos ao nível nacional:

- promover uma oferta diversificada e sustentada nas cidades de pequena e média dimensão e nos bairros das grandes cidades;
- garantir boa acessibilidade (em todos os modos de transporte) aos diferentes espaços comerciais;
- privilegiar a localização do comércio no centro das cidades e nos centros de bairro, proibindo o seu desenvolvimento nas periferias (estabelecimentos alimentares com mais de 3.000 m² e não alimentares com mais de 1.000m²).

Ao Ministério do Ambiente e Energia compete o controlo do cumprimento destes objectivos, devendo apresentar ao Parlamento e ao Comité Regional de Planeamento um relatório bianual descrevendo as tendências regionais, municipais e locais de planeamento relativamente ao comércio a retalho.

A aplicação das disposições definidas no *Planning Act* de 1997 traduziu-se num abrandamento da expansão do comércio, associado à maior dificuldade no licenciamento de novas unidades de grande dimensão (Sorensen, 2002).

Finlândia

A estrutura do retalho no país mudou rapidamente nos últimos anos. O número de estabelecimentos comerciais de dominante não alimentar, com mais de 2.500m², quase duplicou na década de 90, tendo passado de 50 para 95 e a respectiva quota de mercado de 6% para 20%.

Na Finlândia, o planeamento territorial tem como principal objectivo o desenvolvimento sustentável das áreas rurais e urbanas, atendendo aos recursos naturais e ao ambiente. Este princípio foi também aplicado ao comércio de retalho, imprimindo-lhe uma vertente social, devendo todos os cidadãos ter igual acesso aos bens e serviços. Porém, os aspectos de carácter social entram em conflito com os interesses económicos dos comerciantes e com a competição entre municípios, na medida em que a implantação de unidades comerciais contribui para criar emprego e para aumentar os rendimentos das autarquias.

O enquadramento à expansão do comércio é dado pela legislação de planeamento e de construção, nomeadamente o *Building Act*, de 1958, que já sofreu várias revisões, além do *Building Decree* e do *Finnish Building Code*. O Ministério do Ambiente é a entidade responsável pela maior parte das acções de planeamento e fornece indicações às entidades locais através de cartas de recomendação. Numa destas cartas, respeitante aos grandes estabelecimentos comerciais, publicada em 1973, defende-se a restrição da sua implantação, devido ao efeito negativo no espaço comercial envolvente. Durante os anos 80 ocorreu um processo de descentralização e o Governo do Estado deixou de intervir directamente no comércio.

O planeamento do comércio engloba áreas reservadas à implantação de estabelecimentos comerciais em planos regionais, municipais e de pormenor. A licença de construção só é atribuída caso o projecto respeite as disposições dos planos. Os *department stores* e os supermercados apenas podem ser implantados em áreas urbanas e centros regionais; os hipermercados têm sido autorizados nas áreas periféricas com boa acessibilidade. Às unidades de maior dimensão (hipermercados e centros comerciais), susceptíveis de causar problemas ambientais, é exigido um Estudo de Impacte Ambiental.

Após um intenso debate político, as disposições relativas à gestão e localização de grandes superfícies comerciais foram incorporadas na nova Lei de Uso do Solo e Construção, em vigor desde Janeiro de 2000. Esta legislação tem como prioridade travar o crescimento de estabelecimentos em áreas limítrofes às cidades, procurando revitalizar os centros urbanos e os bairros residenciais e, ao mesmo tempo, possibilitar o acesso de toda a população aos diferentes formatos.

A "região urbana" é considerada o nível mais adequado para planear a localização do comércio. Assim, os planos regionais e locais são concebidos de modo a permitir aos municípios desenvolver localizações apropriadas para o retalho. As respectivas disposições são concebidas pelos conselhos regionais, municípios e representantes dos consumidores.

Quadr o 4

Níveis e figuras de plano com incidência na regulamentação do uso do solo na Finlândia

Nível Nacional	Objectivos para o uso do solo	<p>São definidos pelo Ministério do Ambiente, têm carácter vinculativo para as autoridades estatais e devem ser contemplados nos planos de nível regional e local.</p> <p>Ao nível nacional é aconselhada a localização dos estabelecimentos de maior dimensão nos centros urbanos, facilitando os acessos à cidade e reduzindo deslocações desnecessárias.</p> <p>O Ministério do Ambiente e os Centros Ambientais Regionais (Regional Environmental Centres) monitorizam cada região, assegurando o cumprimento daqueles objectivos pelos respectivos instrumentos de planeamento.</p>
Nível Regional	Plano Regional	<p>Define o uso do solo ao nível regional, sendo aprovado pelo Conselho Regional (que integra todos os municípios da região)</p>
Nível Municipal	Plano Director Inter-Municipal	<p>Os municípios podem desenvolver planos com carácter intermunicipal, cabendo ao Ministério do Ambiente a sua aprovação.</p> <p>De acordo com a Lei de Uso do Solo e Construção, os Planos Directores Municipais e os Planos de Pormenor ficam isentos de aprovação pelo Governo Central.</p>
	Plano Director Municipal	<p>Define as linhas gerais de ordenamento do território e assegura a compatibilização das políticas sectoriais.</p>
	Plano de Pormenor	<p>Detalha a regulamentação do uso do solo e da construção para uma determinada área do município.</p>

De acordo com a legislação em vigor, os espaços comerciais que excedem 2.000m² são regulamentados separadamente, sendo dada prioridade à sua localização nos centros de cidade. Não há qualquer interdição à sua implantação fora destas áreas, mas existem condições para a desencorajar. Assim, os projectos exteriores aos centros urbanos requerem um plano de pormenor (ou uma alteração ao plano existente, se este não o tiver contemplado) onde sejam especificados os efeitos ambientais, sociais e económicos na sua área de influência.

Assim, constata-se que na Finlândia o planeamento do comércio está estreitamente relacionado com a política do uso do solo. O Governo do Estado estabelece as orientações gerais de planeamento; as entidades locais, através dos

planos municipais, controlam a localização, dimensão e desenvolvimento do comércio, podendo restringir a expansão dos retalhistas alimentares pela limitação do espaço disponível a este ramo.

Holanda ¹⁰

Desde 1945, no seguimento da reconstrução do pós-guerra, foi definida uma política para o comércio, baseada numa hierarquia de quatro tipos de centros: *city centre*; *district centre*; *community centre* e *neighborhood centre*.

Só no início dos anos 70 surgiram estabelecimentos retalhistas fora daquela estrutura hierárquica, facto que levou o Governo, em 1973, a adoptar uma nova política – PDV - *Perifere Detailhandels Vestiging* (Implantação do Comércio na Periferia), para controlar o crescimento dos novos formatos comerciais e restringir o seu desenvolvimento a áreas específicas.

Em 1984, a PDV foi avaliada, tendo sido demonstrada a sua relevância na prevenção do crescimento do comércio na periferia, com excepção dos estabelecimentos de mobiliário e *bricolage*. A nova política PDV, de 1985, defendeu que os governos locais devem prevenir, tanto quanto possível, a expansão suburbana do comércio. As excepções sectoriais permaneceram as mesmas, devendo privilegiar "localizações industriais" e provar a não concorrência com localizações existentes.

A autorização de implantação nas periferias urbanas estava dependente da demonstração da complementaridade com o comércio existente nas áreas centrais e ficou praticamente reservada a produtos inflamáveis ou de grande volume (barcos, automóveis, mobiliário e materiais de construção).

Posteriormente, em 1989, foi adoptada uma política de gestão dos centros de cidade, que teve a preocupação de enquadrar a PDV.

Em 1993, a política GDV - *Geconcentreerde grootschalige Detailhandels Vestiging* (Concentração das Grandes Superfícies Retalhistas) considerou que a PDV anterior tinha sido demasiado restritiva, não antecipando novos desenvolvi-

¹⁰ A informação relativa à Holanda foi facultada, em inglês, pelo Professor Paul J. M. van Steen, do Departamento de Geografia, da Universidade de Groningen, a quem agradecemos a pesquisa e tradução de alguns textos em neerlandês.

mentos do comércio. Por isso alargou a possibilidade de instalação a todos os tipos de produtos, desde que se comprovasse, ao nível regional, a existência de mercado para grandes unidades retalhistas (definidas como tendo pelo menos 1.500 m²) fora do centro da cidade.

A GDV não substituiu a PDV, complementou-a. De início aquela era apenas válida para os treze "pontos nodais e urbanos" referidos no IV Relatório de Planeamento Físico (1989-91), correspondentes às maiores cidades holandesas. As restrições da PDV foram abandonadas na GDV, que introduziu a necessidade de uma visão de estrutura regional do comércio e a defesa de localizações GDV coerentes com a política de localização e mobilidade. Apenas as localizações de tipo B¹¹ podiam ser localizações GDV, ou seja, aquelas que tivessem um nível aceitável de transporte público e boa conexão com o sistema rodoviário urbano.

Recentemente foi introduzido o conceito de localização KDV - *Knooppuntgerichte kleinschalige detailhandels Vestiging* (Implantação de Estabelecimentos Comerciais junto dos Principais Nós Viários), para satisfazer as necessidades dos consumidores que pretendem maximizar as deslocações pendulares casa-trabalho e realizar as compras em estabelecimentos perto das principais vias de comunicação.

Em 2001, o "V Relatório de Planeamento Físico" propõe a substituição das políticas PDV/GDV e ABC por uma outra mais liberal, eliminando as normas relativas a estacionamento e dimensionamento (1.500 m² na GDV). A Administração Central passa a definir as orientações gerais, cabendo às regiões e aos municípios a sua implementação. Contudo, as críticas suscitadas por aquele documento têm gerado discussão, pelo que estas novas orientações ainda não estão em vigor.

Em síntese: a partir dos anos 70 foi notória a tendência para a desconcentração do comércio, com a expansão de grandes unidades comerciais nas periferias urbanas. Porém, tal situação não conduziu a um declínio da actividade nos centros de cidade, nem à sua substituição por outras áreas comerciais, mas veio introduzir novas possibilidades de escolha para os consumidores, facto justificado pela existência de uma política territorial coerente para o comércio e pela adopção de um modelo de gestão dos centros de cidade.

¹¹ A Política de Localização e Mobilidade (Política ABC) considera três tipos de localização: A - excelente ou boa acessibilidade em transporte público, poucos ou raros lugares de estacionamento; C - má acessibilidade em transporte público, fácil e rápido acesso em auto-estrada, com amplos parques de estacionamento; B - posição intermédia.

2. O licenciamento comercial apoiado em políticas específicas para o sector

França

A estrutura do comércio experimentou mudanças acentuadas desde os anos 60, caracterizada pelo forte crescimento dos hipermercados e das grandes superfícies e o declínio dos pequenos estabelecimentos. Desde então, os consumidores passaram a dispor de estabelecimentos de grande dimensão fora dos centros urbanos, quer de produtos alimentares (supermercados e hipermercados), quer de produtos não alimentares (vestuário, produtos eléctricos), vendidos em unidades independentes ou em *clusters* desordenados, à entrada das grandes cidades.

Esta revolução comercial teve consequências espaciais consideráveis na periferia das cidades, ao mesmo tempo que o retalho dos centros urbanos e das áreas rurais regrediu. Só na última década se iniciaram esforços para revitalizar os centros urbanos.

Até 1973, a implantação de estabelecimentos comerciais apenas exigia a licença de construção. Todavia, o descontentamento expresso pelas estruturas representativas do pequeno comércio, face à multiplicação de grandes superfícies, levou à criação de legislação específica, consubstanciada na *Loi d'Orientation du Commerce et de l'Artisanat*¹², conhecida por *Loi Royer* (1973), cujo objectivo principal era procurar um equilíbrio entre pequenos e grandes retalhistas. As implantações comerciais deveriam enquadrar-se na política de ordenamento do território, atender ao crescimento e transformação das aglomerações urbanas e à evolução das áreas rurais e de montanha.

As *Chambres de Commerce et Industrie* e as *Chambres de Métiers*, após consulta às organizações profissionais, deviam participar na elaboração dos "Planos Directores de Ordenamento e Urbanismo" e nos "Planos de Ordenamento Rural" que fixavam, a título provisório, a localização das áreas preferenciais de implantação dos diferentes equipamentos comerciais.

¹² *Loi 73 - 1193*, de 27 de Dezembro.

Estavam sujeitos a autorização os novos estabelecimentos de comércio a retalho, a ampliação destes ou a sua transformação desde que possuíssem uma área bruta de construção superior a 3.000 m² ou uma superfície de venda superior a 1.500 m² nos aglomerados com 40.000 ou mais habitantes; nos lugares abaixo deste valor os limites eram 2.000 m² e 1.000 m², respectivamente. Nos projectos com área superior a 1.000 m², o pedido de licença carecia também de um estudo de impacte, focando os aspectos de ordenamento do território, protecção ambiental e qualidade urbanística (para um raio de 1 Km), modernização e adaptação dos equipamentos comerciais e melhoria das condições de trabalho e emprego.

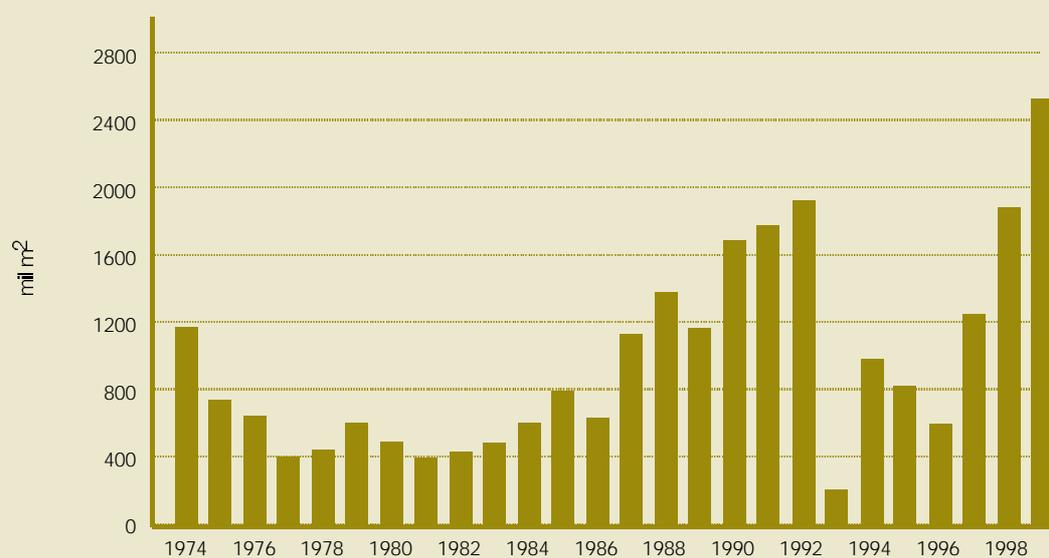
A atribuição de licenças era da competência da *Commission Départementale d'Urbanisme Commercial* (CDUC). Esta era presidida por um *Préfet*, sem direito de voto, e composta por vinte membros: nove eleitos locais do município de implantação, nove representantes das actividades comerciais e artesanais designados pela Câmara de Comércio e dois representantes das associações de consumidores.

A CDUC devia pronunciar-se sobre os pedidos de atribuição de licença num prazo máximo de três meses desde a data de entrega. Após a tomada de decisão, podia ser apresentado recurso, no período de dois meses, ao Ministro do Comércio e do Artesanato que se baseava no parecer da *Commission Nationale d'Urbanisme Commercial* (CNUC). Esta, presidida pelo Ministro do Comércio e do Artesanato, era composta por vinte membros, representantes de eleitos locais (9), de actividades comerciais e artesanais (9) e dos consumidores (2).

Na sequência dos condicionamentos legais, constatou-se que, em média, era aprovado um por cada dois requerimentos de implantação de estabelecimentos comerciais de grande dimensão, o que levou os distribuidores a multiplicar os pedidos para compensar as recusas. A lei limitou, de facto, a abertura de hipermercados, já que em 1975 foram atribuídas menos 20 licenças do que em 1972 (fig.1).

O abrandamento do crescimento das unidades de grande dimensão manteve-se até 1985, mas a partir daquela data as licenças aumentaram, sobretudo para os estabelecimentos especializados não alimentares.

Figura 1
Evolução da área comercial aprovada depois da Loi Royer
(1974-1999)



Fonte: Desse (2001:155)

Entre os motivos que limitaram os efeitos da *Loi Royer* relevam-se:

- a ausência de parâmetros de avaliação dos projectos, tornando o sistema pouco consistente e permeável a *lobbies*;
- o facto das taxas comerciais reverterem a favor do município de implantação;
- a falta de sensibilidade ao contexto geográfico, já que o critério adoptado apoiou-se na dimensão dos estabelecimentos, não ponderando a sua localização.

Além disso, os grupos económicos encontraram formas de contornar os condicionamentos legais, resultando como consequências:

- o crescimento do *discount* e do *hard-discount*, com unidades de dimensão inferior à fixada na lei;

- o aparecimento de grandes centros retalhistas desorganizados, constituídos por unidades autónomas não alimentares, abaixo dos 1.000m² (ou dos 1.500m²) e, por isso, não sujeitas ao requerimento de licença;
- a expansão de cadeias de lojas especializadas, que não eram consideradas grandes superfícies comerciais e, por conseguinte, sem restrições.

Estas estratégias empresariais desequilibraram a estrutura comercial e causaram impacto negativo nos centros tradicionais de comércio. O reconhecimento destes efeitos perversos e as alterações entretanto ocorridas no sector da distribuição incitaram à revisão da *Loi Royer*.

As primeiras mudanças foram introduzidas com a *Loi Doubin*¹³ (1990), que estabeleceu:

- a autorização prévia de implantação aos estabelecimentos retalhistas integrados no mesmo conjunto comercial¹⁴ ;
- a criação de *Observatoires d'Équipement Commercial* (ODEC), competindo-lhe constituir um inventário do equipamento comercial e reunir os elementos necessários à elaboração dos *Schémas de Développement Commercial*.
- o voto público da CDUC, como forma de maior responsabilização dos vários intervenientes.

Em 1990 o Governo criou um Fundo de Compensação – FISAC – onde eram depositadas as taxas pagas pelas unidades de grande dimensão, destinado a custear acções de natureza comercial em centros tradicionais, urbanos ou rurais, particularmente, em locais onde a instalação de grandes formatos mais afectou o comércio independente. Esta medida visava limitar o benefício directo dos municípios com unidades de grande dimensão e, consequentemente, não incentivar o seu licenciamento.

As licenças para novas unidades foram suspensas em Março de 1992, até os *Observatoires d'Équipement Commercial* caracterizarem as condições do sector.

¹³ *Loi 90 – 1260*, de 30 de Dezembro – *actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales*.

¹⁴ Definido através do artigo 29-1 da *Loi Doubin*.

Este período de transição, correspondente à supressão da atribuição de licenças às grandes superfícies, exceptuando aquelas cujo processo estava em curso, terminou no fim de Março de 1994.

Entretanto, a *Loi Sapin*¹⁵, em 1993, definiu os critérios de suporte à tomada de decisão das CDUC. Estes, aplicados ao local de implantação do novo equipamento comercial, atendiam: à oferta e procura globais para cada sector de actividade; à densidade de médias e grandes superfícies; às consequências do projecto sobre o aparelho comercial e artesanal e sobre o equilíbrio entre diferentes formas de comércio; à necessidade de garantir a concorrência no seio de cada forma de comércio e de artesanato.

A designação e composição das CDUC e CNUC também foram alteradas, para *Commission Départementale d'Équipement Commercial* (CDEC) e *Commission Nationale d'Équipement Commercial* (CNEC), respectivamente. A CDEC é presidida pelo *Préfet*, sem direito de voto, e constituída por 7 membros: o Presidente da Câmara da possível implantação comercial; um representante de um organismo público de cooperação intermunicipal, especialista em ordenamento do território; os presidentes dos dois municípios com mais população da área envolvente ao município de implantação; o presidente da Câmara de Comércio e Indústria cujo âmbito territorial engloba o município de implantação, ou o seu representante; e um representante das associações de consumidores do Departamento.

A expansão continuada do *discount* e do *hard-discount* induziu uma nova revisão da lei, em 1996, conhecida por *Loi Raffarin*¹⁶, que determinou:

- redução para 300m² do limiar para o requerimento de uma licença de abertura ou expansão de um estabelecimento comercial;
- obrigatoriedade de inquérito público nos projectos com mais de 6.000m²;
- sujeição da mudança de actividade comercial a autorização prévia nos estabelecimentos com mais de 2.000m² no sector não alimentar e mais de 300m² no sector alimentar;

¹⁵ *Loi 93 - 122*, de 29 de Janeiro - *relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*.

¹⁶ *Loi 96-603 - relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat*, de 5 de Julho.

- ponderação das variáveis “emprego” e “ambiente” na apreciação dos projectos;

- aumento das sanções às superfícies comerciais sem licença.

Ficaram excluídos da autorização prévia:

- reagrupamento de estabelecimentos vizinhos, sem criação de superfícies suplementares, até 1.000m² (e 300m², caso a nova actividade seja predominantemente alimentar);

- abertura de farmácias;

- criação ou extensão de garagens ou de estabelecimentos de venda de veículos automóveis inferiores a 1.000m²;

- criação ou extensão de estabelecimentos de distribuição a retalho de carburantes, sob o domínio público das auto-estradas e vias rápidas;

- feiras e mercados retalhistas, dependentes do conselho municipal;

- superfícies comerciais inferiores a 1.000m², quando inseridas em terminais ferroviários.

A lei recomenda ainda que o comércio seja contemplado nos *Schémas Directeurs* e menciona a necessidade de generalização dos *Schémas de Développement Commercial*, para controlar a evolução das superfícies comerciais de acordo com as realidades locais, assegurando assim uma melhor regulamentação do equipamento comercial. A definição do perímetro de aplicação dos referidos planos (a região, o departamento ou outros) competia às CDEC.

A *Loi Raffarin* mantém os princípios fundamentais da *Loi Royer* (liberdade de investimento, evitando o crescimento desordenado dos grandes estabelecimentos e o desaparecimento do pequeno comércio) e assegura alguma relação entre a legislação nacional referente ao retalho e o sistema de planeamento territorial.

A aplicação deste diploma teve como principais consequências:

- contracção da dimensão das unidades comerciais (agora a rondar os 299 m²);

- aumento da concentração pela aquisição de insignias entre grupos;
- pressão dos grupos económicos junto dos municípios mais interessantes para novas localizações, pelo reforço das contrapartidas.

Mas, desde Janeiro de 2002, o controlo do licenciamento de unidades comerciais passou a estar explicitamente subordinado aos princípios de ordenamento do território, com a publicação da *Loi Gayssot*¹⁷, que atribui ao poder público instrumentos eficazes para:

- reforçar a coesão urbana e social;
- direccionar o crescimento urbano e favorecer a renovação da cidade;
- imprimir maior coerência às políticas sectoriais e às acções de planeamento à escala das aglomerações;
- envolver os habitantes na discussão das políticas de ordenamento que transformam o local onde vivem;
- promover novas formas de cooperação entre o Estado e as colectividades locais.

Este diploma, dirigido a municípios e agrupamentos de municípios, introduz o *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT) em substituição do *Schéma Directeur*. Documento estratégico, com revisão obrigatória cada 10 anos, deve abordar a realidade urbana de forma global e fornecer indicações aos outros instrumentos de planeamento mais especializados - *Plans de Déplacements Urbains, Programmes Locaux de l'Habitat, Schémas d'Equipement Commercial* - procurando a coerência entre as políticas sectoriais. Ao contrário dos *Schémas Directeurs*, confinados às disposições gerais referentes ao uso do solo, os SCOT devem levar em conta as restantes políticas (habitação, transportes, ...). Estes planos podem, por exemplo, subordinar a implantação de novas zonas habitacionais à criação de transportes. A coerência encontra-se ao nível do perímetro urbano, sendo necessária a sua

¹⁷ *Loi 2000-1208, de 13 de Dezembro – relative à la solidarité et au renouvellement urbains*

atualização regular para não tornar os documentos obsoletos. Assim, os SCOT devem:

- definir os objectivos da política pública de ordenamento do território;
- apontar as orientações gerais relativas à reestruturação dos espaços urbanizados;
- identificar os espaços e sítios naturais;
- assegurar o equilíbrio entre espaços urbanos, a urbanizar, naturais, agrícolas e florestais.

Desta forma, os SCOT enquadram o acréscimo da urbanização, condicionando o alargamento dos perímetros urbanos e a implantação de unidades comerciais de grande dimensão.

Em síntese, desde os anos 70 as intervenções governamentais para regulação do acesso à actividade comercial tiveram como principal objectivo limitar a expansão dos grandes estabelecimentos. O controlo exercido através da *Loi Royer* e sucessivas revisões – *Loi Doubin*, *Loi Sapin* e *Loi Raffarin* – originou críticas, quer da grande distribuição, reivindicando liberdade de expansão e de funcionamento comercial, quer dos pequenos comerciantes, pretendendo maior protecção e regulamentação mais restritiva. Até aos meados dos anos 90 a política para o comércio teve um cariz económico, subestimando o seu enquadramento geográfico. Nenhuma lei pretendeu proteger o centro das cidades ou as áreas rurais, mas limitar a dimensão dos estabelecimentos. Porém, a partir de 2002 (*Loi Gayssoit*), a organização e dimensionamento do aparelho comercial passam a estar subordinados à perspectiva integrada do planeamento territorial.

Bélgica

A Bélgica tem longa tradição de intervenção pública sobre a actividade comercial. As primeiras medidas ocorreram após a crise de 1929, tendo o Governo decidido travar a concorrência entre grandes armazéns e retalhistas independentes, proibindo a abertura e a expansão daqueles. Então, foram aprovadas as designadas *Loi de Cadenas*, a última das quais revogada em 1959, mas com aplicação até 1961. Estas regulamentavam a implantação de estabelecimentos com dimensão entre 1.500 e 3.000m².

Entre 1962 e 1975, a Lei Orgânica do Planeamento Urbano e Rural (de 29 de Março de 1962) exigia uma licença de construção aos novos estabelecimentos comerciais. A criação de *áreas de serviço*, correspondentes a localizações para unidades de venda de grande dimensão, transporte e centros de distribuição e armazéns, teve regulamentação própria em 1972¹⁸.

Todavia, o Planeamento Urbano revelou-se pouco eficaz no controlo da expansão comercial. Por isso, em 1975, foi criado o *Comité Socio-Économique pour la Distribution* com a responsabilidade de elaborar um novo procedimento legal para o licenciamento das unidades comerciais. Nessa sequência, a implantação, a expansão ou a modificação de uso de um estabelecimento ficaram sujeitas a uma licença prévia¹⁹, quando a área de construção excedesse os 3.000m² na Zona 1²⁰, ou 1.000m² no seu exterior; ou a superfície comercial ultrapassasse os 1.500m² na Zona 1, ou 750m² fora dela.

A aplicação desta lei suscitou a proliferação de pequenos estabelecimentos, com relevo para o *discount*, o que induziu a sua revisão em 1976²¹ e em 1994²². Esta última diminuiu os limiares fixados em 1975: a área de construção baixou para 1.500m² na Zona 1, ou 600m² no seu exterior; e a superfície comercial para 1.000m² na Zona 1, ou 400m² fora dela.

A avaliação dos processos apoia-se em cinco parâmetros: localização espacial, aparelho comercial, consumidores, emprego e consequências sobre o comércio existente²³.

O pedido de licenciamento passou a ser acompanhado de um estudo de mercado, contendo:

- exposição do método utilizado para determinar a área de influência;
- identificação das áreas de atracção forte (coroa imediata), média (coroa primária) e fraca (coroa secundária);
- indicação dos municípios afectados pelas áreas acima descritas;

¹⁸ *Arrête Royal* de 28 de Dezembro de 1972.

¹⁹ *Loi* de 29 de Junho de 1975.

²⁰ *Arrête Royal* de 8 de Agosto de 1975 – identifica os municípios com áreas classificadas como Zona 1 (área mais central de um aglomerado), por proposta da *Commission Nationale pour la Distribution*; nos restantes aplicam-se as regras consignadas para o exterior da Zona 1.

²¹ *Loi* de 9 de Julho de 1976.

²² *Arrête Royal* de 23 de Junho de 1994.

²³ *Arrête Royal* de 8 de Agosto de 1975.

- características demográficas (população, densidade, evolução) e sociais (categorias sócio-económicas, rendimentos, hábitos de compra) da área;
- ambiente comercial (descrição dos equipamentos comerciais).

Estes projectos estão sujeitos a autorização do *Collège des Bourgmestre et Échevins* (órgão executivo local). A proposta é acompanhada de um dossier sócio-económico cujo conteúdo é determinado pelo ministro da tutela.

Actualmente a implantação de grandes superfícies comerciais continua a reger-se pela lei de 29 de Junho de 1975, modificada em 1976 e em 1994. Apesar de ainda não estar em vigor, em Fevereiro de 2002 o Governo aprovou um novo diploma relativo à implantação comercial, que torna obrigatório o requerimento de uma licença para estabelecimentos com uma área bruta superior a 600m². Ao mesmo tempo, foi abolida a repartição dos municípios em duas zonas e a correspondente diferenciação do limiar a partir do qual era obrigatório o requerimento de uma licença.

Os projectos comerciais passaram a ter um procedimento mais simplificado, desde que se trate de ampliações que não ultrapassem mais de 20% da superfície comercial inicial (num limiar máximo de 300m²) ou de realocações num raio de 300m.

As unidades com uma superfície bruta entre 600 e 1.000m² serão objecto de um procedimento simplificado dependente do *Collège des Bourgmestre et Échevins*. As superfícies superiores a 1.000m² serão também da competência do Collège, mas submetidas a um parecer do *Comité Socio-économique National*. Nos projectos com superfície superior a 2.000m² e área de influência englobando mais do que um município, o *Comité Socio-économique National* deve requerer um parecer aos municípios limítrofes.

É também prevista a supressão do *Comité Socio-économique*, das *Commissions Provinciales* e da *Commission Nationale*, substituídos pelo *Comité Socio-économique National*. Este novo órgão integrará 26 membros (representantes governamentais, regionais, municipais, dos sindicatos, das pequenas empresas comerciais, da grande distribuição e dos consumidores). O direito de veto do actual *Comité Socio-économique* desaparece.

Em síntese: A Bélgica foi um dos países pioneiros da intervenção pública no licenciamento comercial. A tendência tem sido para a redução dos limiares e, mais recentemente, para a simplificação dos procedimentos nos projectos de menor dimensão, nas ampliações e nas realocações. A entrada em vigor do novo diploma poderá facilitar a expansão dos formatos de menor dimensão, podendo daí resultar benefício para o centro de cidade.

Luxemburgo

No Luxemburgo, qualquer implantação comercial está sujeita às regras de construção e planeamento definidas em 1937²⁴ e 1974. Estes diplomas estipulam que cada município deve estabelecer um conjunto de regulamentos, não podendo nenhum edifício ser construído sem prévia autorização das entidades municipais.

A evolução e expansão das grandes superfícies comerciais afectou o pequeno retalho e conduziu à sua decadência no centro dos aglomerados e nas áreas rurais. Para assegurar maior equilíbrio entre as formas de distribuição, o Governo interveio em 1988²⁵, através da *Loi d'Établissement*. Desde então, a implantação, extensão e transformação de unidades com superfície de venda superior a 400 m² estão sujeitas a uma autorização especial do ministro (válida por dois anos), baseada no parecer da *Commission d'Équipement Commercial*. Nos municípios com menos de 5.000 habitantes e na periferia de aglomerações com mais de 5.000 habitantes a autorização especial é válida para unidades com área de venda até 2.000 m²; quando superior, é exigido um estudo de mercado comprovativo da não afectação do equilíbrio comercial do município e da região onde se insere. Em municípios com mais de 5.000 habitantes, a implantação, extensão ou transformação de estabelecimentos até 1.000 m² e de conjuntos comerciais (por exemplo centros comerciais) com área de venda inferior 2.000 m², inseridos numa área comercial existente ou planeada, estão isentos da referida licença.

Todavia, o propósito da lei não foi atingido, acentuando-se progressivamente o desequilíbrio entre o comércio do interior das cidades e o da periferia, bem como o desaparecimento de muitas pequenas e médias empresas.

²⁴ *Loi* de 12 de Junho de 1937.

²⁵ *Loi* de 28 de Dezembro 1988.

A lei denotou algumas imprecisões, que se repercutiram na sua aplicação. Por exemplo:

- competia ao Ministro da tutela recusar uma autorização para um grande estabelecimento caso este pudesse comprometer o equilíbrio global, regional ou municipal da distribuição; porém o conceito de equilíbrio não foi objectivamente definido;
- excluía da autorização prévia os estabelecimentos isolados com área de venda inferior a 1.000m² e as unidades comerciais agrupadas sob a forma de galeria ou centro comercial com área de venda inferior a 2.000m², quando situados numa rua comercial ou com vocação comercial; contudo, também os conceitos de rua comercial ou com vocação comercial nunca foram explicitados.

Aquele diploma foi revogado em 1997²⁶ por uma nova lei que clarificou alguns conceitos, alargou a obrigatoriedade de autorização para criação, extensão, modificação, transferência ou mudança de uso de um estabelecimento com área de venda superior a 400m² e impôs um estudo de mercado aos projectos com área de venda superior a 2.000 m², independentemente da dimensão populacional do município. Como medida transitória, foi acordado, por 5 anos (até 2002), a suspensão da atribuição de licenças de instalação ou extensão de estabelecimentos ou conjunto de estabelecimentos com uma superfície de venda superior a 10.000 m²; 4.000 m², caso a actividade principal fosse o comércio de produtos alimentares, equipamento para o lar ou materiais de construção; e 3.000 m² para os artigos de vestuário.

Itália

Os critérios para a abertura de estabelecimentos comerciais, expansão dos existentes e trespasses estão definidos desde o início dos anos 70. A lei de 1971²⁷ constituiu um instrumento de planeamento das actividades comerciais e foi concebida para suavizar o impacto das unidades de grande dimensão no restante comércio. Na essência, define um quadro regulamentar de carácter geral e deixa aos municípios a sua interpretação dentro do nível de liberalização balizado pelas imposições legais.

²⁶ *Loi de 4 de Novembro de 1997.*

²⁷ *Legge 426/71, de 11 de Junho.*

O planeamento do comércio a retalho tem como objectivos principais criar regras para uma correcta inserção do uso comercial no contexto geral do Planeamento Urbano, tornando-o compatível com outras funções económicas e sociais; e impor limites ao seu desenvolvimento e/ou a determinados tipos de estabelecimentos comerciais.

A programação dos estabelecimentos comerciais assenta em dois aspectos fundamentais:

- acesso à actividade comercial – a autorização é da responsabilidade da Câmara de Comércio da área de implantação do estabelecimento e implica uma inscrição obrigatória do comerciante no *Registro degli Esercenti il Comercio* - REC (Registo de Exercício do Comércio), podendo ser ou não aceite;
- abertura, ampliação e funcionamento dos estabelecimentos – o licenciamento de estabelecimentos apoia-se nas orientações dos planos locais e regionais; os horários de funcionamento, dentro dos parâmetros legais definidos aos níveis nacional e regional, podem ser ainda ajustados pelos municípios.

O *Piani di Sviluppo e di Adequamento Commerciale*, elaborado pelo município e aprovado pelo Conselho Municipal, tem um horizonte de quatro anos e define a área reservada para o comércio a retalho e por grosso, incluindo mercados locais e unidades retalhistas com mais de 1.500m² (excluindo armazéns e depósitos). Tem como finalidade promover um crescimento racional do comércio, determinando:

- a dimensão da área comercial prevista;
- a composição da rede comercial;
- as principais iniciativas para o desenvolvimento e alteração da rede comercial;
- a dimensão máxima da área comercial para cada forma de distribuição;
- a localização dos futuros estabelecimentos e centros comerciais.

As autorizações para a abertura de um estabelecimento são de dois tipos - municipal e regional - concedidas, respectivamente, pelas Comissões/Conselhos Municipais e Regionais, consoante a natureza da unidade a concretizar. A autorização municipal é obrigatória para a abertura de um estabelecimento comercial, expansão de um existente, realocização de uma unidade em outro local do município e alteração da sua gestão; a autorização regional é necessária para estabelecimentos com área acima dos 400m² e expansões da área de venda superiores a 600m², ou para estabelecimentos com área superior a 1.500m² e expansões da área de venda acima dos 1.500 m², respectivamente nas cidades com menos de 10.000 habitantes ou nas de maior dimensão.

Como resultado da aplicação deste diploma assistiu-se a um abrandamento na expansão das grandes superfícies, em particular nas periferias urbanas.

A reforma do comércio a retalho, lançada em 1998²⁸, redefine a intervenção pública no comércio, na sequência de uma desconcentração de poderes. O governo do Estado fixa os princípios gerais, deixando para as entidades regionais e locais acções específicas, nomeadamente a programação de centros comerciais, integrando-os nos planos urbanísticos, e a implementação de acções para reabilitar os centros das cidades e outras áreas urbanas. Entre os objectivos a contemplar pelas Regiões na programação da rede de distribuição destacam-se:

- favorecer a construção de uma rede que melhore a produtividade do sistema e a qualidade do serviço aos consumidores;
- assegurar o desenvolvimento das grandes estruturas de venda, incrementando o equilíbrio entre formas de comércio;
- minimizar os impactes territorial e ambiental das implantações comerciais, em particular nas condições de circulação e na reabilitação dos centros históricos e dos tecidos urbanos degradados;
- salvaguardar e requalificar o comércio nas áreas de montanha, rurais e insulares pela criação de serviços comerciais multifuncionais, a fim de favorecer a manutenção e reconstituição do tecido comercial;

²⁸ Decreto Legislativo n.º 114, de 31 de Março de 1998.

- fomentar os investimentos comerciais destinados a recuperar as pequenas e médias empresas que operam num determinado território;
- desenvolver, com as Câmaras Municipais e as Câmaras de Comércio, Indústria, Artesanato e Agricultura um sistema de monitorização da rede de distribuição, constituindo observatórios nos quais participem representantes das entidades locais, organizações de consumidores, associações comerciais e sindicatos, sob a coordenação do Observatório Nacional constituído pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Artesanato.

São ainda definidos os requisitos para aprovação a que estão sujeitos a abertura, trespasse ou implantação dos diferentes tipos de comércio:

- os estabelecimentos de bairro²⁹ e as médias estruturas de venda³⁰ dependem da respectiva Câmara Municipal, ouvidas as organizações de consumidores e de comerciantes;
- as grandes estruturas de venda³¹ sujeitas à aprovação da respectiva Câmara Municipal, com base num parecer de um Conselho composto por representantes da Região, da Província e do Município. A autorização depende do parecer favorável do representante da Região. Neste Conselho também participam, a título consultivo, representantes dos municípios envolventes, das organizações de consumidores e das associações comerciais.

Os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços em Itália foram afectados de forma diferente pelo controlo exercido pelo Estado, sendo as maiores unidades e, dentro destas, os hipermercados, as mais atingidas. Todavia, o número de estabelecimentos retalhistas permanece muito superior à média dos países mais desenvolvidos da U.E., embora a sua redução seja significativa desde 1996, sobretudo os de pequena dimensão.

²⁹ estabelecimentos com superfície de venda até 150m² em municípios com população residente inferior a 10.000 habitantes, e 250m² em municípios com mais de 10.000 habitantes.

³⁰ estabelecimentos com superfície de venda superior à definida para os estabelecimentos comerciais de bairro e até 1.500m² em municípios com menos de 10.000 residentes, e até 2.500m² em municípios com mais de 10.000 residentes.

³¹ estabelecimentos comerciais com superfície de venda superior à definida para médias estruturas de venda.

Grécia³²

A regulação específica sobre implantação e/ou expansão de estabelecimentos comerciais data de 1995, tendo então sido definidas áreas máximas de construção, segundo os lugares:

- 600m² nas ilhas de Creta, Rodes e Corfu e 200m² nas restantes;
- 1.000m² e 2.000m², respectivamente, em municípios com menos de 30.000 habitantes e entre 30.000 e 50.000 habitantes;
- ausência de limites nos aglomerados acima dos 100.000 habitantes.

A implantação de estabelecimentos comerciais pode ainda ser limitada por motivos de protecção ambiental (por exemplo, no bairro de *Kifissia*, nos subúrbios de Atenas).

Os organismos com competência sobre o comércio a retalho são o Ministério do Comércio e o do Planeamento e Ambiente, que delegam funções aos órgãos locais através dos departamentos de planeamento dos *nomos*³³.

A abertura dos estabelecimentos a retalho está também sujeita ao cumprimento das regras de segurança e higiene, não existindo qualquer regulamentação referente à mudança de uso dos edifícios.

Espanha

A primeira intervenção da Administração relativa a "grandes superfícies comerciais" data de 1985³⁴, tendo sido dada competência às Comunidades Autónomas para definirem o conceito e atribuírem licenças para a sua implantação. A descentralização destas decisões originou soluções muito heterogéneas. Assim, a título exemplificativo, apontam-se três casos.

³² Os organismos públicos não responderam aos pedidos de informação solicitados relativamente a esta matéria. Assim, o texto respeitante a este país baseou-se exclusivamente em fontes secundárias, nunca tendo sido possível a sua confirmação.

³³ Órgão mais importante do Governo local (presidido pelo *nomarch*).

³⁴ *Real Decreto-Ley 2/1985*, de 30 de Abril.

A Comunidade Autónoma da Catalunha estabeleceu, em 1987³⁵, que a atribuição da licença de abertura das grandes superfícies competia às *Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales* nos seguintes casos: unidades com uma superfície de venda superior a 1.500m² em aglomerados com menos de 25.000 habitantes e a 2.500m² em aglomerados com mais de 25.000 habitantes; nos projectos cuja dimensão superasse os limites atrás definidos a atribuição da licença cabia ao *Departamento de Indústria, Comercio y Turismo*.

A Comunidade Autónoma da Galiza fixou, em 1988³⁶, as normas para a implantação dos estabelecimentos comerciais que requerem autorização prévia da *Consejería de Industria, Comercio y Turismo*, e da *Comision Consultiva de Distribucion y Ordenación Comercial*: unidades com uma superfície de venda superior a 500 m², 1.000m² ou 2.000m², quando localizados em aglomerados com menos de 9.000 habitantes, entre 9.000-50.000 habitantes ou superior a 50.000 habitantes, respectivamente.

A Comunidade Autónoma de Aragão definiu, em 1989³⁷, como grande superfície qualquer unidade com uma área útil superior a 600m², 1.000m² ou 2.000m², conforme localizada, respectivamente, em aglomerados com menos de 20.000 habitantes, entre 20.000-500.000 habitantes e com mais de 500.000 habitantes. A atribuição da respectiva licença de implantação era da responsabilidade do *Departamento de Indústria, Comercio y Turismo*, e das *Comisiones Provinciales de Equipamiento Comercial* e a localização dos mesmos devia estar conforme com o previsto no *Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragon* cuja elaboração cabe ao *Departamento de Indústria, Comercio y Turismo*.

Esta prática conduziu a uma enorme diferenciação entre regiões, o que se compreende, por força das diferentes realidades económico-sociais e do sentido das políticas dado pelos poderes regionais. Por forma a criar um limiar máximo comum a todo o país, o conceito de *grande establecimiento comercial* – unidade destinada ao comércio a retalho de qualquer tipo de artigos com uma área de exposição e venda superior a 2.500m²

³⁵ Ley 3/1987, de 9 de Março.

³⁶ Ley 10/1988, de 20 de Julho.

³⁷ Ley 9/1989, de 5 de Outubro.

– passa a ser definido à escala nacional pela *Ley de Ordenación del Comercio Minorista*³⁸, de 1996. Mas a sua instalação continua sujeita a uma licença comercial específica da responsabilidade de cada Comunidade Autónoma, dependente da existência, ou não, de um equipamento comercial adequado na envolvente do novo empreendimento, bem como dos efeitos que este poderá vir a exercer na estrutura comercial. O processo de autorização é instruído com um parecer obrigatório do Tribunal de Defesa da Concorrência, sem carácter vinculativo, com o objectivo de imprimir uma " (...) certa harmonização entre os critérios de autorização, tanto pela influência que a opinião do Tribunal possa ter na Administração competente para a concessão da licença, como pelas características uniformizadoras que informam a respectiva jurisprudência" (Gomes, 1998).

Todavia, as Comunidades Autónomas podem criar *Comisiones Territoriales de Equipamientos Comerciales* (para "controlar" a instalação de grandes estabelecimentos, de acordo com as normas autonómicas) e redefinir o conceito de *grande establecimiento comercial*, no sentido da diminuição da área útil de exposição e venda (quadro 5), o que reconduz a conceptualizações regionais diferenciadas. No seguimento da prática introduzida em 1985, quase todas as Comunidades Autónomas prevêm dimensões distintas, variando em função da população dos municípios.

³⁸ Ley orgánica 2/1996, de 15 de Janeiro.

Quadr o 5

Adaptação regional do conceito de grande superfície comercial em Espanha (exemplos)

COMUNIDADES AUTÓNOMA (Data da norma)	DIMENSÃO DA UNIDADE (Superfície da exposição e venda em m ²)	OBSERVAÇÕES
Andaluzia (10.01.96)	2.500m ²	Projecto de alteração para 1.000m ² em aglomerados com menos de 10.000 habitantes; 1.300m ² caso tenham entre 10.000-25.000 e 2.500m ² para mais de 25.000 habitantes
Aragão (06.06.01)	600m ² em aglomerados com menos de 20.000 habitantes; 1.000m ² entre 20.000-499.999 habitantes e 2.000m ² caso tenham mais de 500.000 habitantes	O plano de equipamento comercial estabelece as superfícies de referência para cada município
Canárias (25.04.94)	750m ² em municípios com menos de 20.000 habitantes; 1.000m ² entre 20.000-199.999 habitantes; 1.500m ² caso tenham mais de 200.000 habitantes	-
Cantábria (26.02.02)	2.500m ²	Os estabelecimentos de <i>hard discount</i> carecem também de uma licença comercial, qualquer que seja a dimensão
Castilla-la Mancha (15.10.98)	2.500m ²	-
Catalunha (29.12.00)	800m ² em aglomerados com menos de 10.000 habitantes; 1.300m ² entre 10.001-25.000 habitantes; 2.000m ² entre 25.001-240.000 habitantes; 2.500m ² caso tenham mais de 240.000 habitantes	Exigência de uma licença comercial municipal para os estabelecimentos comerciais de média dimensão (com uma superfície de venda igual ou superior a 1300m ² , 700m ² , 500m ² e 400m ² , respectivamente em municípios com mais de 240.000 habitantes, entre 25.001 e 240.000, 10.001 e 25.001 e com menos de 10.000 habitantes) .
Valencia (29.12.86)	600m ² para aglomerados com menos de 40.000 habitantes e 1.000m ² superiores a 40.000 habitantes.	-
Extremadura (09.05.02)	750m ² para aglomerados com menos de 10.000 habitantes; 1.500m ² entre 10.000-50.000 habitantes e 2.000m ² caso tenham mais de 50.000 habitantes	Não carecem de licença comercial os estabelecimentos grossistas, mercados abastecedores e mercados.
Galiza (20.07.88)	500m ² em aglomerados com menos de 9.000 habitantes; 1.000m ² entre 9.000-50.000 habitantes e 2.000m ² caso tenham mais de 50.000 habitantes	O Decreto 361/1996 só exige licença comercial específica para estabelecimentos com mais de 2.500m ²
Madrid (29.04.99)	1.500m ² em aglomerados com menos de 10.000 habitantes; 2.000m ² entre 10.000-25.000 habitantes e 2.500m ² caso tenham mais de 25.000 habitantes	Os estabelecimentos de <i>hard discount</i> e os estabelecimentos a retalho de média dimensão (>750m ²) necessitam de uma autorização similar à da licença comercial específica.
Murcia	600m ² em municípios com menos de 5.000 habitantes; 900m ² entre 5001-15.000 habitantes; 1.500m ² entre 15001-35.000 habitantes; 1.800m ² entre 35.001-75.000 habitantes e 2.500m ² caso tenham mais de 75.000 habitantes.	Também submete os estabelecimentos de <i>hard discount</i> a uma licença comercial específica
País Vasco (27.03.01)	400m ² em municípios com menos de 5.000 habitantes; 800m ² entre 5.000-10.000 habitantes; 1.000m ² entre 10.000-24.999 habitantes e 2.000m ² caso tenham mais de 25.000 habitantes	Também superior a 400m ² caso pertençam a pessoas ou entidades com mais de 250 trabalhadores ou com facturação superior a 40 milhões de euros

Fonte: <http://www.mcx.es/Polcomer/Comerin/Superficies.asp>

Em 1997³⁹, foi introduzido um mecanismo de planeamento que possibilita a suspensão das licenças comerciais no caso da elaboração de um *Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales* (PTSEC), para evitar especulações passíveis de distorcer os objectivos visados. Estes planos são vinculativos para a administração (regional e local), promotores e empresas comerciais, e a sua principal intenção é ordenar de forma adequada as implantações comerciais, visando o equilíbrio entre formatos e a satisfação das necessidades de compra dos consumidores.

As restrições à abertura de unidades de grande dimensão favoreceu a expansão do pequeno *discount*, o que, por sua vez, levou o Ministério da Economia a preparar um diploma com o objectivo de controlar também o seu desenvolvimento, obrigando as empresas a adquirir uma licença de abertura aos respectivos municípios. Porém, este projecto nunca chegou a ser aprovado, pelo que apenas algumas Comunidades Autónomas definem os conceitos *hard discount* e *grande establecimiento comercial*, sujeitando a implantação/ampliação de ambos a uma licença comercial específica, atribuída pela *Dirección General* competente em matéria de comércio.

A análise comparada entre as orientações de 1985 e de 1996 permite identificar dois tipos de tendências:

- redução progressiva do limiar de dimensão dos estabelecimentos a sujeitar a licenciamento;
- redução do limiar populacional dos aglomerados que recebem espaços comerciais sujeitos a licenciamento.

As diferenciações regionais persistem, em 1996, havendo mesmo Comunidades Autónomas que mantiveram as orientações estabelecidas na década de 80.

³⁹ Ley 1/1997, de 24 de Março e Ley 245/1997, de 16 de Setembro.

IV. Evolução do Licenciamento de Grandes Superfícies Comerciais em Portugal

Até à entrada na U.E., Portugal apresentava uma estrutura comercial dominada por empresas de muito pequena dimensão, na sua maioria em nome individual ou sociedades por quotas. As primeiras tentativas de modernização ocorreram na transição para a década de 70, com o aparecimento dos grandes supermercados desenvolvidos pelo Grupo Pão de Açúcar e de pequenos centros/galerias comerciais. O processo foi travado em 1974, tendo sido retomado, embora de forma tímida, no início da década seguinte. Porém, as grandes transformações só ocorreram nos meados dos anos 80, após a entrada formal na U.E., com a abertura dos primeiros hipermercados e grandes centros comerciais. Desde então, tanto no sector alimentar como no não alimentar, ocorreu grande diversificação de formatos, que rapidamente conquistaram quota de mercado ao comércio tradicional (quadro 6).

Quadro 6

Evolução das Quotas de Mercado por Conceito em Portugal (%)

Anos	Hipers	Supers		Livre-serviços	Tradicionais	Puros alimentares	
		TOTAL	GRANDES				PEQUENOS
1988	11,7	18,8	-	-	19,6	40,6	9,3
1989	16,8	19,5	-	-	17,8	38,8	7,1
1990	21,1	19,1	-	-	15,6	38,6	5,6
1991	25,0	20,7	-	-	12,9	37,0	4,5
1992	30,9	21,5	-	-	11,4	31,9	4,3
1993	36,2	22,5	-	-	10,1	27,0	4,3
1994	40,4	25,2	-	-	8,7	22,5	3,2
1995	42,4	-	14,8	13,9	7,9	18,4	2,6
1996	39,9	-	17,9	16,5	7,3	16,0	2,4
1997	37,8	-	20,0	17,8	7,2	15,3	1,9
1998	37,8	-	21,7	18,2	6,6	14,1	1,6
1999	37,2	-	24,1	18,3	6,3	12,7	1,4

Fonte: APED/DH (2001)

Em termos espaciais destacam-se duas tendências:

- à escala nacional os novos formatos privilegiaram, numa fase inicial, as áreas metropolitanas, mas rapidamente avançaram para as cidades médias e pequenas, ajustando-se à sua dimensão;
- à escala urbana, a localização tradicional nas áreas com maior centralidade foi preterida, em favor de outras mais excêntricas, quase sempre periféricas, mas servidas por boas infra-estruturas viárias.

O aparelho comercial pré-existente mostra incapacidade para reagir a mudanças tão profundas. O impacto mais cedo perceptível ocorre no sector alimentar (acentuada redução do número de unidades, com maior incidência nos de pequena dimensão), mas o comércio de especialidade também é atingido, concorrendo de forma cada vez mais evidente para a perda de atractividade dos centros tradicionais de comércio.

Os primeiros alertas para as debilidades do sector centram-se quase exclusivamente na perda de capacidade económica dos agentes e suas consequências sobre o emprego; só no final da década de 90 os efeitos sobre os centros de comércio ganham projecção, multiplicando-se os projectos de urbanismo comercial.

A decisão de intervenção pública para regular a instalação das grandes superfícies comerciais surgiu apenas em 1989, seguindo o modelo francês. Ao nível local, nesta data, embora já existisse a figura de Plano Director Municipal (PDM)⁴⁰, poucos municípios tinham optado pela sua elaboração. Tal só veio a acontecer durante a década de 90, na sequência de um novo enquadramento legal⁴¹. Assim, a maior parte dos empreendimentos não foram enquadrados em planos territoriais tendo surgido, com base na legislação do loteamento urbano. Todavia, os planos directores produzidos ao longo dessa década deram pouca relevância à actividade comercial, persistindo a falta de orientações para grandes empreendimentos (MEPAT, 1999).

⁴⁰ DL 208/82, de 26 de Maio

⁴¹ DL 69/90, de 2 de Março

1. Âmbito

A entrada das grandes superfícies comerciais em Portugal data dos meados da década de oitenta, tendo as primeiras unidades beneficiado de um “vazio legislativo” no que concerne às condições de implantação no mercado. De facto, só em 1989⁴² os estabelecimentos de venda a retalho com mais de 3.000m² ficaram sujeitos a autorização prévia da Administração, alargada às unidades grossistas⁴³ ano e meio depois. A experiência de outros países (p.e França) aconselhava a aplicação desse diploma a grossistas e a retalhistas, pela semelhança dos seus efeitos sectoriais e transversais. Este desfasamento de ano e meio, dada a forte disputa entre empresas pelas melhores localizações, levou a que algumas, para as quais foram rejeitados projectos de grandes superfícies retalhistas com base na lei de 1989, fossem ocupadas por grossistas, ainda não subordinadas a licenciamento específico.

Em finais de 1992, entrou em vigor um novo diploma regulamentador da implantação das grandes superfícies comerciais⁴⁴. O conceito passou a ser mais abrangente, englobando os estabelecimentos de comércio a retalho ou por grosso com uma área de venda contínua superior a 2.000m², bem como os conjuntos de estabelecimentos que integrassem no mesmo espaço uma área de venda superior a 3.000m².

O conceito de grande superfície comercial foi reajustado em 1995⁴⁵, procurando afeiçoar-se às realidades sócio-económicas das áreas de implantação. A principal adaptação consistiu na diferenciação dos limiares de área de venda de acordo com a população do concelho de localização:

População do concelho de implantação

Estabelecimento retalhista ou grossista	< 30.000 habitantes	> 30.000 habitantes
Área de venda contínua	> 1.000m ²	> 2.000m ²
Área de venda descontínua	> 2.000m ²	> 3.000m ²

⁴² DL 190/89, de 6 de Junho.

⁴³ DL 9/91, de 8 de Janeiro.

⁴⁴ DL 258/92, de 20 de Novembro.

⁴⁵ DL 83/95, de 26 de Abril.

Em 1997⁴⁶, mais uma vez a lei introduziu inovações, para imprimir um controlo mais rigoroso à expansão das grandes cadeias de distribuição e para abranger outros estabelecimentos surgidos no mercado:

- o conceito de grande superfície comercial foi substituído pelo de Unidade Comercial de Dimensão Relevante (UCDR);
- a abordagem centrada na dimensão do estabelecimento foi abandonada em favor de outra baseada na dimensão e poder de compra e venda das estruturas empresariais bem como da sua área de venda acumulada;
- o processo de ratificação foi alterado para um procedimento simplificado de autorização prévia;
- os critérios de decisão de licenciamento das UCDR tornaram-se mais objectivos, reduzindo a ambiguidade na apreciação dos processos.

Entre os conceitos constantes do novo diploma, o de UCDR é o mais importante - trata-se de um estabelecimento comercial, considerado individualmente ou no quadro de uma empresa ou grupo, que verifique as seguintes condições:

Tipo de comércio	Área de venda (m ²)	
	Contínua	Acumulada
Retalhista alimentar ou misto	> 2.000	> 15.000
Retalhista não alimentar	> 4.000	> 25.000
Grossista	> 5.000	> 30.000

Os pedidos de instalação ou modificação de unidades de qualquer tipo de comércio, com uma área de venda inferior a 300m², pertencentes a uma empresa ou grupo com áreas de venda acumulada iguais ou superiores às acima referidas, e que não tenham mais de 3% da facturação do grupo, podem ser dispensados de autorização prévia, mediante requerimento ao Ministro da Economia.

⁴⁶ DL 218/97, de 20 de Agosto.

A instalação ou modificação de estabelecimentos comerciais fica sujeita a comunicação prévia desde que a empresa ou grupo no qual se insere detenha, ao nível nacional, de acordo com o tipo de comércio as seguintes áreas de venda acumuladas:

Tipo de comércio	Área de venda acumulada (m ²)
Retalhista alimentar ou misto	> 10.000
Retalhista não alimentar	> 15.000
Grossista	> 20.000

Esta medida teve como principais objectivos corrigir os desequilíbrios entre os diversos grupos económicos, pois a dimensão deixou de ser aplicada individualmente a cada estabelecimento, ao mesmo tempo que introduziu algum controlo às operações de concentração, com a obrigatoriedade de comunicação prévia a partir de determinado limiar de venda acumulada.

2. Especificidades Regionais

Como já referido, a legislação de 1995⁴⁷ tem, pela primeira vez, em consideração a população residente no município para balizar a dimensão da grande superfície comercial que aí pretende instalar-se. A aplicação deste diploma suscitou dúvidas e questões práticas pertinentes, uma vez que em muitos casos, sobretudo nas áreas mais povoadas do litoral e, em particular nos territórios metropolitanos, a área de influência das unidades ultrapassava os limites concelhios. O diploma esteve em vigor durante pouco mais de dois anos, tendo produzido algumas consequências nas estratégias das empresas (ajustamento de dimensão dos estabelecimentos), embora sem grande expressão nos respectivos padrões de difusão territorial.

Nas regiões autónomas a legislação foi adaptada ao contexto regional. Nos Açores as grandes superfícies comerciais têm como áreas mínimas 1.500m² nas ilhas Terceira e de S. Miguel e 500m² nas restantes⁴⁸. Em 1999⁴⁹ foi simplificado o procedimento de autorização prévia de licenciamento comercial

⁴⁷ DL 83/95, de 26 de Abril.

⁴⁸ Decreto Legislativo Regional 14/94/A, de 14 de Maio.

⁴⁹ Decreto Legislativo Regional 17/99/A, de 29 de Abril.

para a instalação ou modificação das grandes superfícies comerciais, devendo os requerentes apresentar os pedidos na Direcção Regional de Comércio, Indústria e Energia, dirigidos ao membro do Governo com competência na área do comércio.

Na Madeira o licenciamento das grandes superfícies de retalho alimentar misto foi condicionado ao limite de 2.500m² de área de venda útil em 1989⁵⁰. O processo de licenciamento está centralizado na Direcção Regional do Comércio e Indústria (DRCI), atendendo à dimensão do mercado regional. Em 1999⁵¹ esta região autónoma ratificou, para o seu território, o conceito de UCDR como um estabelecimento comercial, individual ou integrado numa empresa/grupo com os seguintes requisitos:

Tipo de comércio	Área de venda (m ²)	
	Contínua	Acumulada
Retalhista alimentar ou misto	> 400	> 6.000
Retalhista não alimentar	> 800	> 6.000
Grossista	> 1.200	> 7.500

Este diploma introduziu também o regime de autorização prévia das UCDR, ficando, à partida, interdita a instalação e a ampliação de estabelecimentos de comércio a retalho, alimentar ou misto com uma área de venda superior a 2.500m².

Os requerimentos de instalação/alteração de UCDR devem ser dirigidos à DRCI, que, por sua vez, solicita pareceres à respectiva Câmara Municipal e à Secretaria Regional do Equipamento Social, no que concerne às implicações urbanísticas e ambientais. Na decisão são ponderados os seguintes aspectos:

- coesão da estrutura comercial, equilíbrio e complementaridade entre as diversas formas de comércio;

⁵⁰ Decreto Legislativo Regional 16/89/M, de 12 de Junho.

⁵¹ Decreto Legislativo Regional 7/99/M, de 2 de Março.

- benefício para os consumidores decorrente do equilíbrio entre os vários tipos de equipamento comercial, designadamente o acesso a uma oferta diversificada em termos de produtos, qualidade, serviço, preços e horários;
- articulação entre o sector produtivo regional e as actividades grossista e retalhista, tendo por objectivo a divulgação e difusão dos produtos alimentares regionais;
- utilização de novas tecnologias no que concerne ao material reutilizável, permitindo uma resposta mais eficiente às necessidades dos consumidores e salvaguardando o ambiente;
- volume de emprego, avaliando os efeitos directos e indirectos na economia regional;
- nível de desenvolvimento e do ordenamento comercial.

As Câmaras Municipais coordenam o processo de licenciamento dos estabelecimentos do ramo não alimentar e respectivas vistorias; para o ramo alimentar compete à DRCI a organização de todo o processo.

3. Estrutura de Decisão

A partir de 1989, o processo de decisão para implantação das superfícies comerciais com mais de 3.000m², segundo o DL 190/89, competia ao Ministério do Comércio e Turismo, ao contrário do que acontecia noutros países, onde essa decisão ocorria ao nível regional. A avaliação sectorial e a decisão final cabiam ao nível central, enquanto a apreciação de cariz territorial competia às Comissões de Coordenação Regional (CCR), tuteladas pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território (fig. 2).

Em 1992 são admitidas duas fases distintas, tornando o processo mais expedito, pois apenas passam à segunda fase os projectos aprovados na primeira. Nesta, a componente territorial (aprovação do uso) é predominante, envolvendo a Comissão de Coordenação Regional, a Câmara Municipal e, em situações especiais, a Junta Autónoma das Estradas (JAE); a segunda fase, da responsabilidade da Direcção-Geral de Concorrência e Preços, incide sobre a avalia-

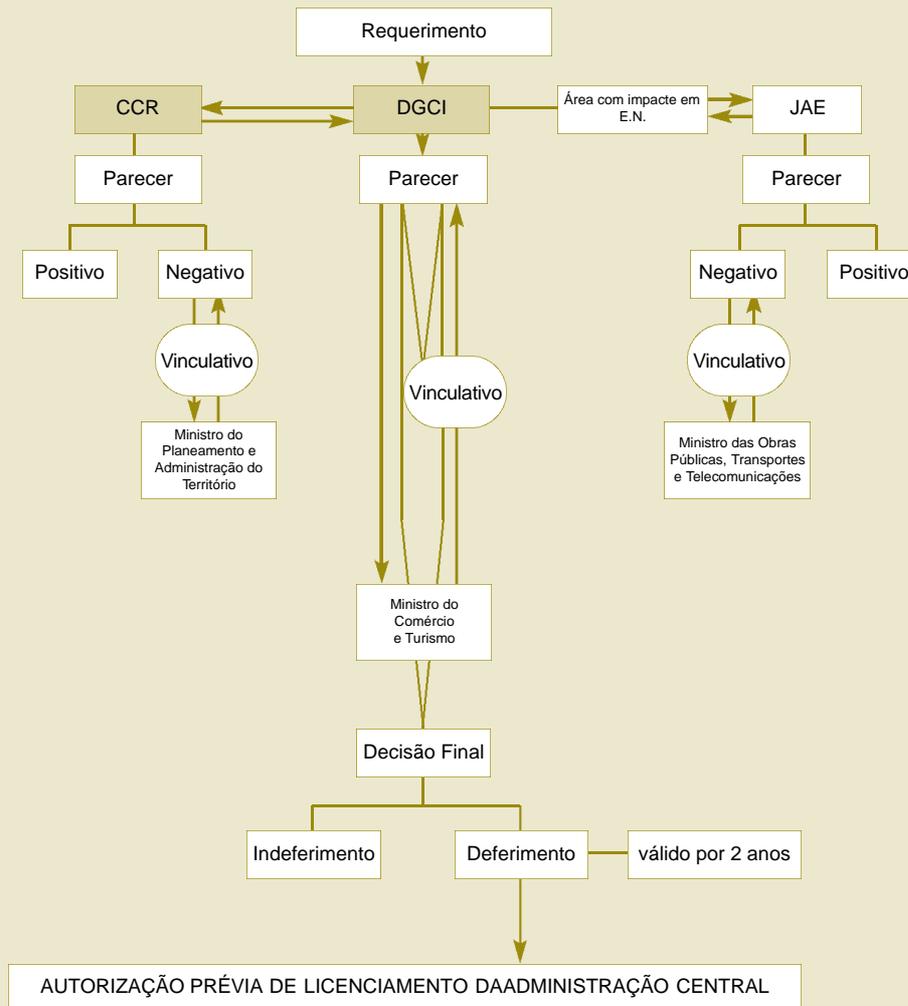
ção do ponto de vista comercial, em particular, no que respeita à defesa da concorrência (fig. 3).

A instalação ou modificação de uma grande superfície em área não abrangida por Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou alvará de loteamento válido nos termos da lei, exige parecer da CCR respectiva que, por sua vez, deve integrar os pareceres da Direcção Regional do Ambiente (DRA) e da JAE, quando se trate de localização em áreas com impacte em estradas nacionais.

A legislação de 1997 mantém a obrigatoriedade de aprovação da localização para projectos em áreas não abrangidas por um Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou alvará de loteamento, cabendo à CCR a centralização da informação a este nível, aglutinando os pareceres da DRARN e da JAE, tendo a decisão do Ministro do Planeamento e Administração do Território parecer vinculativo. Esta fase do processo é, assim, idêntica à definida no diploma de 1992. Caso o projecto seja abrangido por Plano de Urbanização, Plano de Pormenor ou alvará de loteamento, entra directamente na DGCC, a quem compete centralizar os pareceres das estruturas associativas do sector, da produção e dos consumidores, e emitir a decisão final segundo o parecer vinculativo do Ministro (fig. 4). O diploma prevê a consulta pública opcional para projectos superiores a 10.000m².

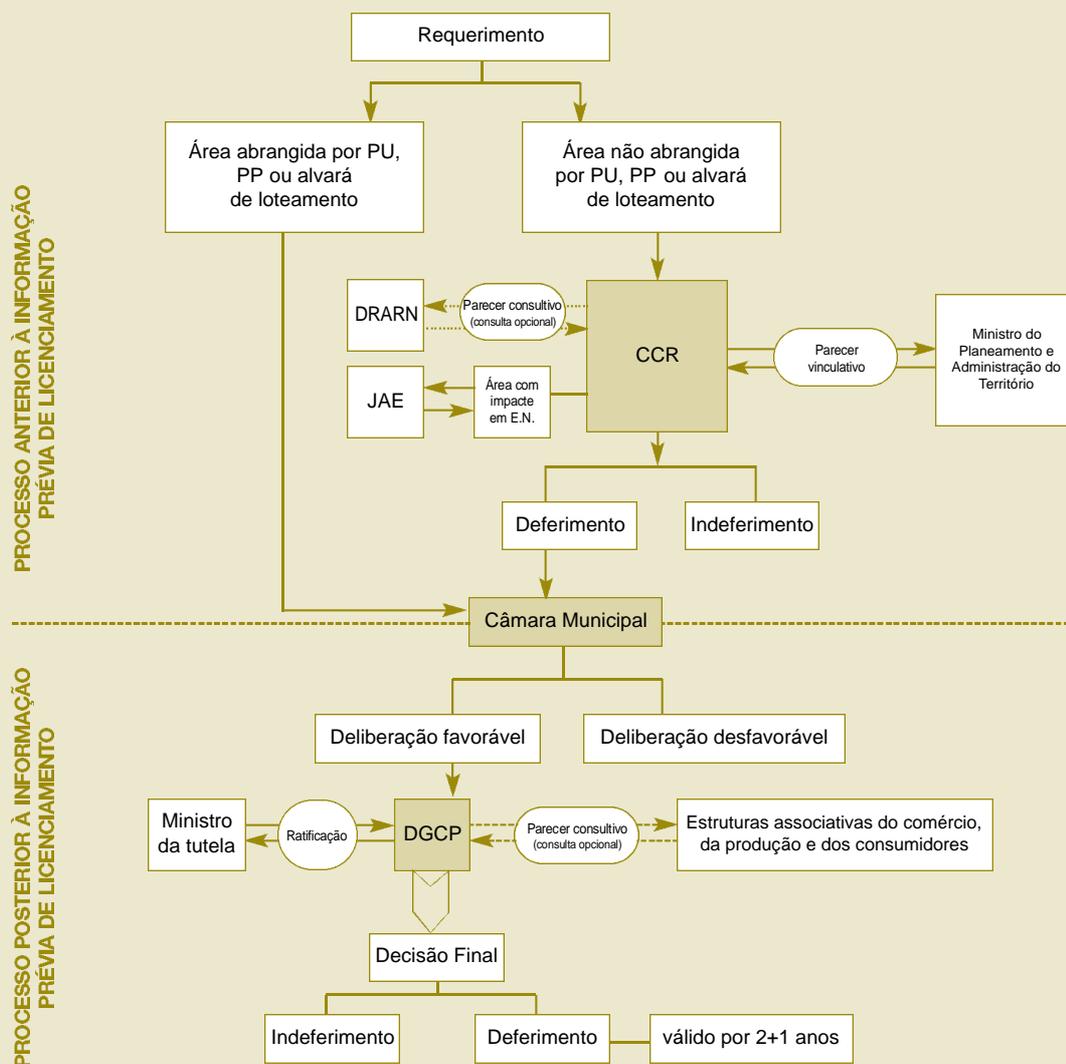
Figura 2

Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais segundo o DL 190/89, de 6 de Junho



CCR - Comissão de Coordenação Regional; JAE - Junta Autónoma das Estradas; DGCI - Direcção Geral de Comércio Interno
Nota: Desde Novembro de 1991 o projecto entregue pelos promotores na DGCI tem de conter, obrigatoriamente, o requerimento de licença prévia da Câmara Municipal respectiva (DL 445/91, de 20 de Novembro). O processo só tem seguimento quando aquele é positivo.

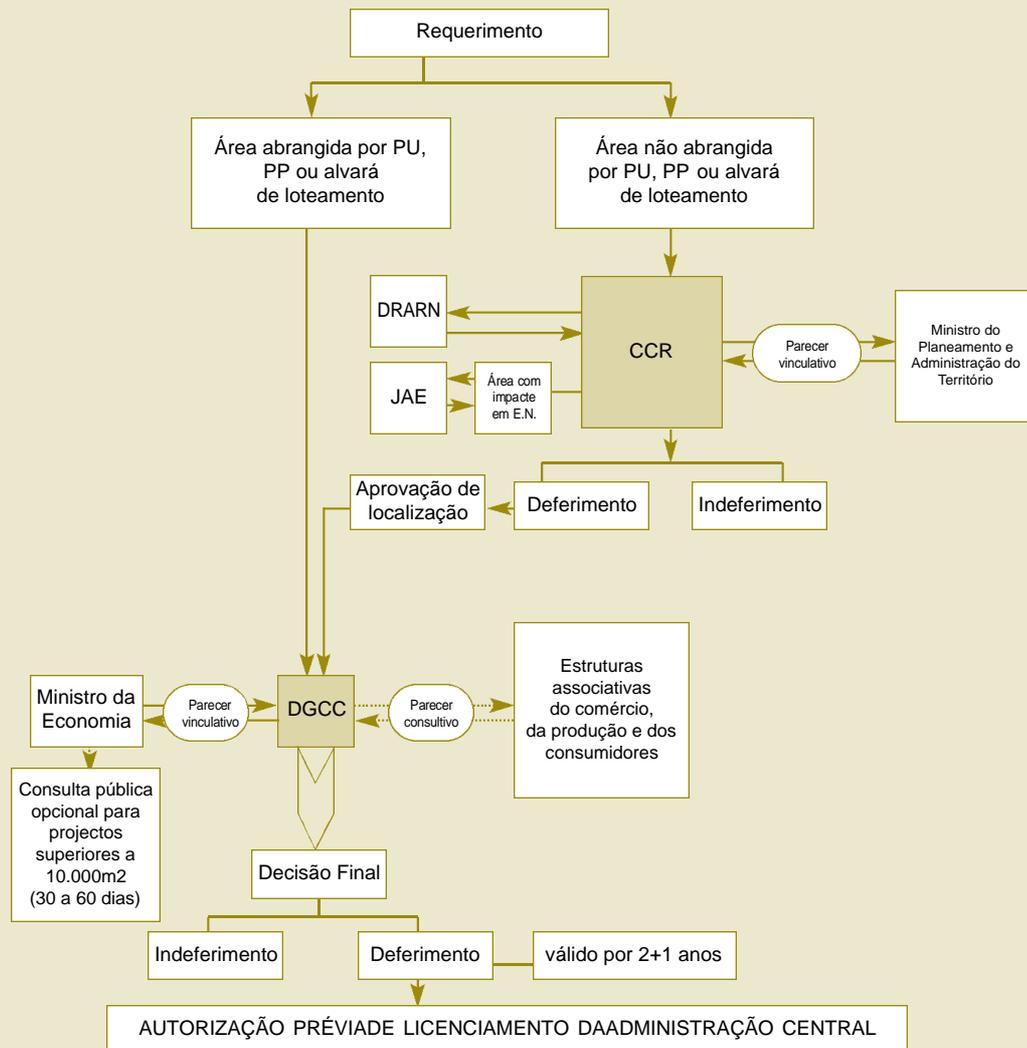
Figura 3
Processo de decisão para implantação de grandes superfícies comerciais, segundo o DL 258/92, de 20 de Novembro



CCR – Comissão de Coordenação Regional; DRARN – Delegação Regional do Ambiente e Recursos Naturais; JAE – Junta Autónoma das Estradas; DGCP – Direcção Geral de Concorrência e Preços.
 Nota: A tramitação do processo de licenciamento não foi alterado com a aprovação do DL83/95, de 26 de Abril. Este diploma apenas redefiniu o conceito de grande superfície comercial de acordo com o efectivo populacional do concelho.

Figura 4

Tramitação do processo de licenciamento das UCDR, segundo o DL 218/97, de 20 de Agosto



CCR – Comissão de Coordenação Regional; DRARN – Delegação Regional do Ambiente e Recursos Naturais; JAE – Junta Autónoma das Estradas; DGCC – Direcção Geral do Comércio e da Concorrência.

4. Critérios de Avaliação

A Comissão de Coordenação Regional (CCR), a Junta Autónoma das Estradas (JAE) e a actual Direcção-Geral do Comércio e Concorrência (DGCC) são as entidades responsáveis pela emissão de pareceres sobre a implantação de unidades retalhistas de grande dimensão desde a aprovação da primeira legislação em 1989. O diploma de 1997 atribuiu ainda esta responsabilidade à Direcção-Regional do Ambiente e Recursos Naturais (DRARN), cabendo à CCR respectiva a centralização da informação.

O quadro 7 sintetiza os critérios de decisão das entidades envolvidas no processo de atribuição de licenças de implantação de acordo com os diplomas de 1989, 1992 e 1997. Como aspectos mais relevantes ressaltam-se:

- desagregação crescente dos parâmetros de avaliação dos projectos (sobretudo pela DGCC), contribuindo para tornar o processo mais transparente;
- aumento das preocupações de ordem ambiental (introdução do parecer da DRARN em 1997), nomeadamente ao nível dos resíduos e ruído gerados pelo equipamento;
- preocupação crescente com o equilíbrio entre as diferentes formas de comércio, visível nos critérios utilizados pela DGCC;
- separação da apreciação de cariz ambiental/ordenamento do território (de âmbito local/regional) da de natureza económica (de âmbito central - DGCC)

Saliente-se que o período em análise é relativamente curto, facto que condiciona uma mudança mais profunda ao nível da abordagem e dos critérios de apreciação. A este propósito refira-se, por exemplo, que, ao contrário do que já acontece noutros países, não é feita qualquer referência à sustentabilidade urbana, ao acesso a estes equipamentos pelos diferentes grupos da população e ao fomento do uso de transportes públicos.

Quadro 7

Critérios de apreciação dos processos por parte das entidades envolvidas

Entidades	DL 190/89, de 6 de Junho	DL 258/92, de 20 de Novembro	DL 218/97, de 20 de Agosto
CCR	<ul style="list-style-type: none"> - impacte na zona; - influência do tráfego, no equilíbrio regional e consequências para um correcto ordenamento do território (aspectos ambientais e preservação do património construído). 	<ul style="list-style-type: none"> - influência do tráfego no equilíbrio regional e consequências para um correcto ordenamento do território; - efeitos sobre o ambiente, nomeadamente: integração paisagística, destino dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos, valores de ruído gerados pelo aumento do tráfego e pelas características dos acessos. 	<ul style="list-style-type: none"> - integração dos pareceres da JAE e DRARN (quando for caso disso); - enquadramento urbanístico; - influência do tráfego no equilíbrio regional e consequências para um correcto ordenamento do território.
JAE	<ul style="list-style-type: none"> - impacte no aumento de tráfego rodoviário; - capacidade instalada da rede viária; - plano de construção dos acessos e suas ligações à rede rodoviária existente. 	<ul style="list-style-type: none"> - impacte no aumento de tráfego rodoviário; - capacidade instalada da rede viária; - plano de construção dos acessos e suas ligações à rede rodoviária existente; - plano de construção de parques de estacionamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - impacte no aumento de tráfego rodoviário; - capacidade instalada da rede viária; - plano de construção dos acessos e suas ligações à rede rodoviária existente; - plano de construção de parques de estacionamento.
DGCI DGCP DGCC	<ul style="list-style-type: none"> - impacte no abastecimento público de acordo com os interesses dos consumidores; - consequências para tecido comercial da zona, em relação às empresas existentes e ao emprego; - contribuição para a reestruturação e a modernização da actividade comercial na zona 	<ul style="list-style-type: none"> - contributo para a modernização e diversificação da oferta comercial e para o estímulo da concorrência; - benefício para os consumidores; - inserção na estrutura e actividade comercial da zona, no que respeita à qualificação profissional, à utilização de novas tecnologias e aos serviços prestados ao consumidor. 	<ul style="list-style-type: none"> - coesão da estrutura comercial na área de influência (promoção e manutenção da diversidade, do equilíbrio e complementaridade entre diversas formas de comércio); - adequação dos equipamentos comerciais aos consumidores: acesso a uma oferta diversificada em termos de produtos, qualidade, serviços, preços e horários; - integração intersectorial do tecido empresarial (dimensão e estabilidade das relações contratuais com a produção, articulação com as actividades grossista e retalhista, efeitos no desenvolvimento regional); - competitividade e dinamismo concorrencial (utilização e difusão de tecnologias e práticas inovadoras adequadas às necessidades dos consumidores); - emprego na área de influência (efeitos directos e indirectos); - desenvolvimento e qualidade do urbanismo comercial na região.
DRARN	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - integração paisagística do estabelecimento; - gestão dos efluentes líquidos e dos resíduos sólidos; - valores de ruído gerados pelo aumento do tráfego e pelas características dos acessos.

Nota: os critérios de avaliação não foram alterados com a aprovação do DL 83/95, de 26 de Abril. Este diploma apenas redefiniu o conceito de grande superfície comercial de acordo com o efectivo populacional do concelho de implantação.

O enquadramento legal de 1997⁵² clarificou a determinação dos elementos a ter em conta na instalação e modificação de UCDR, designadamente área de influência, valor do comércio e quota de mercado.

Para efeitos da determinação da área de influência foram estabelecidos:

- uma equação para fixar o limite de tempo, em minutos, de deslocação

$$X = (ay+by)/2$$

X – limite, em minutos, do tempo real de deslocação

y – tempo de deslocação máximo de referência, fixado em vinte minutos

a – parâmetro relativo à dimensão da unidade considerada

b – parâmetro relativo ao equipamento comercial, que corresponde ao número de metros quadrados de UCDR existentes na área máxima de referência.

- intervalos para os parâmetros da equação relativos à dimensão da unidade considerada e ao equipamento comercial existente.

Atendendo à dimensão da unidade a instalar		Atendendo às UCDR existentes na área máxima considerada	
Intervalos	Parâmetro a	Intervalos	Parâmetro b
<1.000m ²	0,25	< 5.000m ²	1
1.000 < a < 2.000m ²	0,50	5.000 < a < 20.000m ²	0,75
2.000 < a < 5.000m ²	0,75	20.000 < a < 50.000m ²	0,50
>5.000m ²	1	>50.000m ²	0,25

Na prática, a aplicação desta regra demonstra que a área de influência máxima de uma unidade retalhista é de vinte minutos e pode ser alcançada caso se verifiquem cumulativamente as seguintes circunstâncias:

- a dimensão da unidade a instalar seja superior a 5.000m²;
- a área de UCDR na área máxima de referência da unidade a instalar seja igual ou inferior a 5.000m².

⁵² Portaria 739/97, de 26 de Setembro.

O valor do comércio é calculado atendendo à óptica do consumo privado de acordo com as seguintes fórmulas.

$$\mathbf{VCR=CP \times OR}$$

$$\mathbf{VCR_{ai} = VCR \times (P_{ai}/P_T) \times IPCR}$$

VCR - valor do comércio de referência

CP - consumo privado dos residentes no Continente

OR - oferta relevante (peso nas despesas médias anuais dos agregados familiares da gama de produtos comercializados nas UCDR)

VCR_{ai} - valor do comércio na área de influência

P_{ai} - população residente na AI

P_T - população residente no Continente

IPCR - índice de poder de compra regional, por concelho

Os limites máximos das quotas de UCDR retalhistas previstos no DL 218/97 são fixados pela Portaria em 35% ao nível do Continente e 45% ao nível da AI.

Apesar do rigor que se pretende introduzir na apreciação dos processos, vários aspectos dificultaram esse objectivo. Assim, por exemplo na delimitação da área de influência da unidade a instalar (condição fundamental, pois o cumprimento da quota dos 45% fica vinculado a essa unidade territorial), o seu traçado é (foi) susceptível de acertos em função do interesse em o dilatar ou contrair (por exemplo "manipulando" o tempo real de deslocação), repercutindo-se na configuração da AI e, por conseguinte, no parâmetro relativo ao equipamento comercial existente (m² de UCDR). A instabilidade do universo das UCDR (um estabelecimento com uma área de venda inferior ao limite mínimo individual pode perder tal classificação se for adquirido por um grupo que não tenha ainda atingido a área de venda acumulada fixada na lei) também gerou por vezes algumas dúvidas quanto à real dimensão da área de venda das UCDR. Na avaliação da oferta relevante surgiram também dificuldades, quer pela desadequada desagregação espacial, quer pela sua desactualização⁵³.

⁵³ Esta análise era suportada no Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) do INE. A informação está referenciada ao nível de NUT II (o que não permite diferenciar as especificidades locais) e a periodicidade da sua publicação face à rapidez das transformações na estrutura do consumo leva a que os dados se desactualizem rapidamente.

O anúncio da revisão da lei e a antevisão do seu carácter mais restritivo levaram os grupos económicos a actuar por antecipação, apresentando pedidos de novas unidades, superiores à sua capacidade de investimento. O Ministério da Economia optou por negociar as licenças a atribuir aos grandes grupos, suspendendo a concessão de novas autorizações até 2000 (no final de 2001 a tutela tinha já iniciado o processo da alteração, suspenso na sequência da demissão do XIV Governo Constitucional). As intenções manifestadas pelo Ministro da Economia do XV Governo Constitucional também ainda não conduziram a um novo diploma.

Em Novembro de 2001 a quota do Continente foi atingida, estando as novas autorizações congeladas desde então. Apenas é permitida a troca de localização de lojas (uma vez que o limite nacional não é posto em causa), mas desde que a área de influência da loja no local pretendido não tenha atingido a quota dos 45%. Todavia, um grupo cujos estabelecimentos não tenham reunido as condições para integrarem o universo das UCDR (pela dimensão da loja ou pela área de venda acumulada) pode proceder à sua abertura, dado não entrar no cálculo das quotas, o que imprime alguma incongruência à lei face ao seu grande objectivo (salvaguardar o equilíbrio na partilha do mercado). Assim, esta lei travou a entrada de grandes unidades de novos grupos (dado o limiar de 2.000 m² e 4.000m² para o retalho alimentar e misto e para o não alimentar, respectivamente), mas permitiu a chegada de grupos que operam com pequenos formatos (até atingirem o limiar acumulado de 15.000m² e 25.000m², respectivamente). Este tipo de restrições afectou sobretudo o retalho alimentar e misto, pois em alguns ramos do comércio de especialidade a disputa pelo mercado por parte das cadeias de distribuição é menos acentuada.

No fim de 2002, estavam em funcionamento 1.435 UCDR no Continente, totalizando 1.565.663 m² de área de venda (quadro 8). Cerca de 3/4 do número e da área eram alimentares ou mistas. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto concentravam mais de metade das unidades e da respectiva superfície, principalmente na oferta não alimentar.

Quadr o 8**UCDR em funcionamento no Continente (Dezembro de 2002)**

Localização	Alimentares e mistas		Não Alimentares		Total	
	Nº Unidades (%)	Área (%)	Nº Unidades (%)	Área (%)	Nº Unidades (%)	Área (%)
Área Metropolitana de Lisboa (AML)	35,4	33,7	36,6	49,9	35,7	38,0
Área Metropolitana do Porto (AMP)	13,9	14,2	19,0	15,1	15,3	14,4
AML+AMP	49,3	47,9	55,6	65,0	51,0	52,4
Concelhos com sede em cidades médias e pequenas	27,0	34,7	35,1	25,5	29,2	33,4
Outros concelhos	23,6	17,4	9,4	9,5	19,8	14,2
Continente (valores absolutos)	1.050	1.151.664	385	413.999	1.435	1.565.663

V. Análise Comparada da Evolução do Regime de Licenciamento

1. Tendências Gerais

A evolução da intervenção pública nos diferentes países da U.E. permite identificar como aspectos comuns:

- resposta reactiva dos poderes públicos aos projectos de implantação e crescimento dos grandes grupos económicos da distribuição, acabando as empresas por ganhar posição no mercado e no território sem subordinação a condicionantes específicos;
- alteração da forma de actuação ao longo do tempo, na procura de uma intervenção mais eficaz, perante a flexibilidade demonstrada pelas empresas;
- intervenções diferenciadas, apoiadas no planeamento territorial (países nórdicos, anglo-saxónicos, germânicos), em políticas sectoriais (países francófonos e do sul da Europa) ou na conjugação de ambos (tendência em progressiva afirmação);
- intervenções temporalmente desfasadas entre países, de acordo com a respectiva evolução das estruturas comerciais;
- definição de um limiar de dimensão na maioria dos países, a partir do qual é necessária uma autorização de implantação; este limiar tem vindo a reduzir-se, sendo hoje relativamente baixo e quase sempre relacionado com a população do aglomerado e /ou município de localização (quadro 9);
- regulação da actividade, evitando situações de abuso por parte dos grupos que ocupam posições dominantes no mercado;
- suspensão temporária de novas autorizações (por exemplo em França, Portugal, Luxemburgo, Dinamarca), com o argumento de avaliar as condições do mercado;
- tendência para sujeitar os projectos de maior dimensão a um processo de consulta pública.

Quadro 9

Licenciamento de grandes superfícies comerciais nos países da U.E. (Dezembro de 2002)

Política dominante	Países	Ano da Legislação em Vigor	Superfície de venda sujeita a licenciamento (a partir de...m ²)	Outros aspectos relevantes
Políticas territoriais	Alemanha	1990	1.200 (1.500 até 1986)	Actualmente a autorização de novas unidades na periferia só pode ocorrer em áreas previamente definidas
	Áustria	1994	800	As Regiões executam a regulamentação federal e têm a decisão final na atribuição de licenças. As unidades com mais de 100.000 m ² ou mais de 1000 lugares de estacionamento é exigido um estudo de impacte ambiental.
	R. Unido	1996	2.500	A PPG de 1996 defende o ordenamento do centro das cidades, a importância do comércio na sua vitalidade e define orientações específicas para os vários formatos comerciais. Preocupação em minimizar o impacte ambiental dos projectos de maior dimensão.
	Irlanda	2000	3.000 (3.500 na Área Metropolitana de Dublin)	Os princípios de planeamento do comércio estão definidos nas <i>Retail Planning Guidelines</i> e nos <i>Development plans</i> . No âmbito dos princípios da sustentabilidade urbana, defende-se a localização do comércio no interior das cidades e a utilização dos transportes colectivos.
	Suécia	1996	-	A regulação do acesso à actividade é definida na Lei de Planeamento e Construção, que prevê um Plano de Abastecimento Alimentar.
	Dinamarca	1997	1.000 (3.000 para os estabelecimentos alimentares)	A regulamentação dos estabelecimentos de grande dimensão e das áreas comerciais cabe aos planos regionais e municipais, com respeito pelos princípios definidos ao nível nacional, de entre os quais se destaca o reforço da competitividade do pequeno comércio.
	Finlândia	2000	2.000	Prioridades da legislação: travar o crescimento do comércio na periferia das cidades e revitalizar os centros urbanos e os bairros residenciais. Os Projectos para a periferia urbana requerem um plano de pormenor.
	Holanda	1993	1.500 na política GDV	Apesar da tendência para a desconcentração do comércio para a periferia urbana, a política relativa à gestão de centros de cidade impediu aí o declínio da actividade comercial. A orientação recente é no sentido de uma política mais liberal, ao contrário do que aconteceu na maior parte dos outros países da UE.
Políticas específicas	França	2002	300	Apesar da tradição em políticas específicas para o sector (desde a <i>Loi Royer</i> , 1973) em 2002 assiste-se à subordinação do licenciamento aos princípios do ordenamento do território (<i>Loi Gayssot</i>).
	Bélgica	1994 (?) 2002 (aprovada, mas ainda não está em vigor)	1.000 ----- 600	País pioneiro no licenciamento comercial. Tendência para a redução dos limiares e simplificação dos procedimentos nos projectos de menor dimensão.
	Luxemburgo	1997	400	Exigência de estudo de mercado nos projectos com área de venda superior a 2.000 m ² .
	Itália	1998	400	Grande variação entre regiões e municípios. A intervenção pública limitou o crescimento das grandes superfícies até 1996, data a partir da qual se nota uma tendência liberalizante. Contudo, por comparação com outros países da UE, o pequeno comércio detém quotas de mercado mais importantes.
	Grécia	1995	200 - nas ilhas 1.000 - municípios com < 30.000 hab. 2.000 - municípios com > 30.000 hab.	A implantação de grandes superfícies pode ser limitada por motivos de ordem ambiental.
	Espanha	1996	2.500 (Limiar máximo definido ao nível nacional)	Grande variação entre Regiões Autónomas (que podem reduzir o limiar máximo, mas nunca ultrapassá-lo). Redução progressiva do limiar de dimensão dos estabelecimentos a sujeitar a licenciamento e do limiar de população dos aglomerados que recebem esses estabelecimentos.
	Portugal	1997	Ret. alimentar: > 2.000 Ret. Não alimentar: > 4.000 Grossista: > 5.000	Também são consideradas as áreas de venda acumuladas pela empresa ou grupo ao nível nacional: Ret. alimentar: > 15.000m ² ; Ret. não alimentar: > 25.000m ² ; Grossista: > 30.000m ² . Os pedidos de instalação ou modificação de unidades de qualquer tipo de comércio, com uma área de venda superior a 300m ² , pertencentes a uma empresa ou grupo com áreas de venda acumulada iguais ou superiores às acima referidas, estão sujeitas ao processo de autorização prévia. Prevista consulta pública para projectos com mais de 10.000 m ² . Não estão autorizados novos licenciamentos desde 2001.

As consequências da regulação das grandes superfícies também apresentam traços comuns, nomeadamente:

- resultados aquém do objectivo de perseguir o equilíbrio entre as formas comerciais, pois em quase todos os países parece ter ocorrido perda de vitalidade do comércio no interior da cidade perante a multiplicação de centros comerciais e grandes unidades mistas e especializadas nas periferias urbanas;
- tendência de abrandamento do ritmo de implantação dos formatos sujeitos a regulação, muitas vezes coincidindo com a explosão de formatos ainda não regulados;
- difusão, no interior dos centros urbanos, de pequenos formatos desenvolvidos pelos grupos de distribuição, na sequência das políticas restritivas do crescimento das grandes superfícies na periferia;
- internacionalização das empresas, para melhorar a sua competitividade no mercado global;
- favorecimento/aceleração de formatos especializados.

O sucesso relativamente limitado da intervenção sobre o licenciamento das grandes superfícies comerciais favoreceu:

- a concentração empresarial, com efeitos positivos na produtividade do sector, mas com repercussões negativas, sobretudo na estrutura do emprego (com substituição do emprego por conta própria e dos pequenos patrões pelo emprego assalariado, geralmente mais jovem e com vínculos precários) e na vitalidade dos centros tradicionais de comércio;
- o equipamento comercial das periferias urbanas, com benefício para as populações aí residentes.

2. Nota Pr ospectiva

Esta nota prospectiva apoia-se nas tendências de evolução da oferta comercial e nas novas preocupações ao nível das políticas urbanas.

Embora com cambiantes nacionais, por força das diferentes situações de referência (tanto ao nível da estrutura do aparelho comercial, como da natureza da intervenção pública), na evolução da oferta perspectiva-se:

- reforço da posição dos principais grupos, através do aumento de participações de capital, fusões e aquisições;
- crescimento da concorrência intra e inter formatos, disputando entre si um mercado já saturado;
- multiplicação de soluções diferenciadoras, que suscitam/vão de encontro a necessidades capazes de estruturar novos mercados;
- (re)valorização das localizações intra-urbanas como suporte de novos formatos comerciais.

As políticas urbanas são hoje balizadas pelo conceito de sustentabilidade, englobando as componentes económica, social e ambiental, seguindo as orientações da Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável, definida no Conselho Europeu de Gotemburgo, em Julho de 2001. As formas de intervenção aí definidas tenderão a favorecer:

- a importância do comércio na revitalização das áreas centrais;
- a gestão dos centros tradicionais, apoiada em parcerias público-privado;
- a revalorização do conceito de proximidade, contribuindo para reduzir as deslocações para abastecimento, com reflexos ambientais importantes (redução do consumo de combustível, ruído, poluição atmosférica, etc.);
- localizações comerciais que privilegiem a utilização do transporte colectivo em prejuízo do transporte individual.

Segundo um relatório da Price Waterhouse (*The Retail Environment 2010*), de 1998, os governos de vários países da Europa estão a rever a regulamentação

com o objectivo de proteger o comércio no centro da cidade, impondo custos elevados às grandes empresas interessadas em localizações exteriores à cidade. Esta atitude decorre da percepção generalizada de que os centros de comércio não servem apenas as necessidades dos consumidores, mas também desempenham uma função social vital para a comunidade onde se inserem, contrariando tendências de decadência ou perda de vitalidade.

Neste sentido, em 2000, cinco países nórdicos (Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia e Islândia) aprofundaram a cooperação em matéria de planeamento territorial, incluindo o comércio a retalho. O Relatório "*Planning for Retail in Nordic Countries*" defende o comércio no centro das cidades e em núcleos de proximidade como essencial para o desenvolvimento sustentável e para um ambiente urbano seguro. Além disso, uma larga oferta de bens no centro de muitas cidades e vilas torna a compra acessível a todos os grupos da população, reduzindo a dependência do automóvel para a compra.

Outras formas de actuação coordenadas entre países começaram a emergir. Por exemplo o Projecto Trade inclui quatro autoridades regionais de planeamento: o ministério alemão de desenvolvimento regional e três organizações não-governamentais da Alemanha, da Holanda e da Bélgica. O objectivo do projecto é coordenar ao nível transnacional as políticas de planeamento relativas ao desenvolvimento do retalho de escala regional na periferia dos centros urbanos, para assegurar que os centros comerciais regionais não tenham impactos negativos na estrutura de retalho existente e não contribuam para o declínio de outras áreas ou centros de comércio na cidade. A coordenação destas acções tem também em vista as áreas de fronteiras onde uma política de planeamento comum direcione, de forma coerente e eficaz, o desenvolvimento do comércio.

A U.E. também tem revelado empenho nesta questão, como é demonstrado pelo apoio à realização dos congressos europeus "Comércio e Cidade" promovidos pela DGXXIII (Málaga, em 1999; Lille, em 2000; Leipzig, em 2002), onde tem sido dada relevância à requalificação do comércio intra-urbano e têm sido apresentadas diversas experiências como exemplos de "boas práticas".

⁵⁴ Projecto TRADE – *Transnational Spatial Planning Policy Co-ordination of Regional-Scale Out-of-town Retail Development* (co-financiado do quadro da iniciativa comunitária Interreg II C – domínio de cooperação transnacional).

Em Portugal o arrastamento da suspensão de novos licenciamentos de UCDR está a desagradar aos grupos da grande distribuição. Embora todos sejam críticos da situação presente, os que detêm já redes bem dimensionadas, são menos penalizados. Quem chega agora ao mercado nacional não encontra obstáculos à entrada, mas depressa vê condicionada a sua expansão. O atraso na alteração da lei traduz alguma dificuldade por parte da Administração em avançar com novas regras de licenciamento, pela certeza das contestações que surgirão das estruturas representativas da grande distribuição ou do comércio independente (porventura de ambas...). Mas, qualquer que seja o sentido da nova lei, o sistema de quotas será abandonado, a acreditar nas críticas que os próprios responsáveis governamentais fazem ao actual enquadramento legal.

A solução que vier a ser adoptada deverá pugnar pela progressiva integração do comércio nos instrumentos de planeamento territorial. À escala municipal, as autarquias devem ter uma perspectiva para o sector, por forma a orientar as iniciativas empresariais no sentido que mais interessa ao modelo de desenvolvimento que pretendem para os seus territórios. Esta visão terá, então, que equacionar em simultâneo as políticas para a vivificação dos centros de comércio existentes com as estratégias de expansão dos grupos da grande distribuição.

Referências Bibliográficas

APED/DH (2001) *Anuário da Distribuição Portuguesa 2001*, AJE, Sociedade Editorial Limitada, Lisboa

Baar, K. (2002) *Legislative Tools for Preserving Town Centres and Halting the Spread of Hypermarkets and Malls Outside of Cities – Land use legislation and controls of conflicts of interest in land use decision making*, ITDP, Institute for Transportation e Development Policy, Nova Iorque, Março

Boyland, O.; Nicoletti, G. (2001) "Regulatory Reform in Retail Distribution", OCDE, *Economics Studies*, nº 32, Paris

Davies, R. (Ed.) (1995) *Retail Planning Policies in Western Europe*, Routledge, London

Department of the Environment PPG6 (1996) *Town Centres and Retail Developments*, Junho 1996

Desse, René-Paul (2001) *Le Nouveau Commerce Urbain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes

Eurostat (2001) *Commerce en Europe. Données 1995-1999. Edition 2001*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo

Gomes, J.P. (1998) "O Sector Comercial Espanhol - Duas Questões Polémicas", *Comércio e Concorrência*, nº 2, Dezembro, pp. 93-107

Guy, C. M. (1998) "Controlling New Retail Spaces: The Impress of Western Policies in Western Europe", *Urban Studies*, Vol. 35, nº 5-6, pp. 953-979

Guy, C.M. (1998) "Off-Centre Retailing in the U.K.. Prospects for the Future and the Implications for Town Centres", *Built Environment*, 24, pp. 16-30

Jacobsen, H. (2002) *Retail Sector -Final Thematic Report, Project Servemploi*, Dortmund

Laursen, A.T. and Brackhahn, B. (Ed.) (2000) *Planning for Retail Trade in the Nordic Countries*, Ministry of Environment and Energy, Denmark Copenhagen

Lemaire, M. (1998) "The Retail Trade in Europe: accelerating internationalisation", *Seminar on The Development of Commerce in Europe*, 3-4 March, Brussels

Metton, A. (Dir.) (1999) *L'Application de la Loi Royer (1974-1988)*, Actes de Colloque de Bordeaux, 1998, Créteil

Ministry of Environment and Energy, Denmark; Ministry of Environment, Finland; Ministry of Environment, Iceland; Ministry of Environment, Norway; Ministry of Environment, Sweden (2000) *Planning for Retail Trade in the Nordic Countries*, Denmark

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (1999) *Estudos Analíticos dos PDM's*, MEPAT/SEALOT, Lisboa

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999) *Italy's Report on Economic Reform*, Roma

Parker, A.J. (1999) "Retail Planning Policies in the Republic of Ireland - Towards a European Norm?" in Teresa Barata Salgueiro (Ed.) *The Globalization of Consumption and Retail Places*, Gecic, Lisboa

Pereira, M.; Teixeira, J.A. (Coord.) (2002) *Horários do Comércio: Liberalizar ou Condicionar?*, Ministério da Economia/Observatório do Comércio, Lisboa

Pilat, D. (1997) *Regulation and Performance in the Distributive Sector*, OCDE, Economics Department, Working Papers, nº 180, Paris

Price Waterhouse (1998) *The Retail Environment 2010*, www.ideabeat.com/res-lib/pricewaterhouse/euroretail2010/pag5.cfm

Salgueiro, T. Barata (Ed.) (1992) *Commerce, Aménagement et Urbanisme Commercial*, Gecic, Lisboa.

Sorensen, M. T. (2002) *Planning and Regulation of the Retail Trade to Protect the Inner City Environment ant to Prevent Unhealthy Competition*, *International Congress of Urban Regeneration and Saping the Future*, Washington, D.C., USA, Abril

Van der Toorn Vrijthoff and De Jonge, 1998: http://www.nvbk.nl/tbh/1998/2/1998-2_TBH.html

Documentos Publicados

- DT 1 **Política de Concorrência e Política Industrial**
Nov. 96 António Nogueira Leite (esgotado)
- DT 2 **Transformação Estrutural e Dinâmica do Emprego**
Dez. 96 Paulino Teixeira (esgotado)
- DT 3 **Ética e Economia**
Jan. 97 António Castro Guerra (esgotado)
- DT 4 **Padrões de Diversificação dos Grupos Empresariais**
Mar. 97 Adelino Fortunato (esgotado)
- DT 5 **Estratégias e Estruturas Industriais e o Impacto da Adesão à Comunidade Europeia**
Maio 97 António Brandão; Alberto Castro; Helder de Vasconcelos (esgotado)
- DT 6 **Têxteis, Vestuário, Curtumes e Calçado - Uma visão Prospectiva**
Jun. 97 João Abel de Freitas (esgotado)
- DT 7 **O Comércio a Retalho Português no Contexto Europeu**
Jul. 97 Teresinha Duarte (esgotado)
- DT 8 **Será a Globalização um Fenómeno Sustentável?**
Out. 97 Vitor Santos (esgotado)
- DT 9 **Turismo Português - Reflexões sobre a sua competitividade e sustentabilidade**
Nov. 97 António Trindade (esgotado)
- DT 10 **União Europeia - Auxílios de Estado e Coesão Económica e Social - Tendências Contraditórias**
Jan. 98 Maria Eugénia Pina Gomes; Mário Lobo (esgotado)
- DT 11 **Cooperação Comercial - Uma Estratégia de Competitividade**
Mar. 98 Teresinha Duarte (esgotado)
- DT 12 **Globalização e Competitividade - O Posicionamento das Regiões Periféricas**
Maio 98 António Castro Guerra (esgotado)
- DT 13 **Determinantes do Desinvestimento em Portugal**
Maio 98 João Abel de Freitas (esgotado)
- DT 14 **O Panorama da Indústria Siderúrgica em Portugal**
Jun. 98 José Diogo Costa (esgotado)
- DT 15 **Turismo, o Espaço e a Economia**
Jul. 98 João Albino Silva (esgotado)

- DT 16 **A Dinamização da Cooperação Interempresarial no Sector de Componentes de Automóvel: O Caso de Estudo ACECIA, ACE**
Nov. 98 Catarina Selada; Teresa Rolo; José Rui Felizardo; Luís Palma Féria (esgotado)
- DT 17 **O Euro, o Dólar e a Competitividade das Empresas Portuguesas**
Dez. 98 João Abel de Freitas; Sérgio Figueiredo; Vítor Santos (esgotado)
- DT 18 **Consumo Publicidade e Vendas Agressivas**
Dez. 98 Ana Luisa Geraldes (esgotado)
- DT 19 **A História do Sector Automóvel em Portugal (1895-1995)**
Fev. 99 Luís Palma Féria (esgotado)
- DT 20 **Mercosul: das Origens à Crise Actual**
Abr. 99 Franklin Trein (esgotado)
- DT 21 **Mercosul: da Estrutura à Política comercial**
Maio 99 Elivan Rosas Ribeiro (esgotado)
- DT 22 **Tendências Pesadas no Contexto Nacional e Internacional
Quelques Tendances Lourdes du Contexte National et International** (Edição bilingue)
Maio 99 Hugues de Jouvenel (esgotado)
- DT 23 **A Integração das Infra-estruturas Tecnológicas na Rede de Excelência para o Desenvolvimento da Indústria Automóvel em Portugal: Uma Metodologia de Avaliação**
Jun. 99 Catarina Selada; José Rui Felizardo; Luís Palma Féria (esgotado)
- DT 24 **Mercosul: Perspectivas da Integração**
Jul 99 Lia Valls Pereira (esgotado)
- DT 25 **O Papel da Pequena Empresa na UE
Role of Small Businesses in the EU** (Edição bilingue)
Ag. 99 Francesco Ianniello (esgotado)
- DT 26 **As Contrapartidas das Aquisições Militares instrumento de desenvolvimento económico**
Fev. 2000 Luís Palma Féria (esgotado)
- DT 27 **A Nova Realidade do Euro e a Organização Mundial do Comércio - Algumas Reflexões**
Maio 2000 António Mendonça; Carla Guapo Costa (esgotado)
- DT 28 **A Região da Catalunha**
Jun. 2000 Isabel Barata; Aucendina Diogo (esgotado)
- DT 29 **Breve Caracterização da Economia Espanhola**
Out. 2000 Isabel Barata; Aucendina Diogo (esgotado)

- DT 30 **As Relações da União Europeia com os Países da Europa Central e Oriental**
Out. 2000 Nuno Gama de Oliveira Pinto
- DT 31 **Fluxos de Investimento Directo Portugal-Brasil: Uma Caracterização Geral**
Jan. 2001 António Mendonça (Responsável); Manuel Farto; Elivan Ribeiro; João Dias; António Romão (Consultor) (esgotado)
- DT 32 **O Investimento Directo das Empresas Portuguesas no Brasil: Sectores, Tipo de Operação e Determinantes Fundamentais, 1996-1999**
Jan. 2001 António Mendonça (Responsável); Manuel Farto; Elivan Ribeiro; João Dias; Miguel Fonseca; António Romão (Consultor)
- DT 33 **O Investimento Directo das Empresas Brasileiras em Portugal: Sectores, Tipo de Operação e Determinantes Fundamentais, 1996-1999**
Jan. 2001 António Mendonça (Responsável); Manuel Farto; Elivan Ribeiro; João Dias; António Romão (Consultor)
- DT 34 **Têxtil e Vestuário - Deslocalização ou realocização?**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Jan. 2001 Margarida Melo; Teresinha Duarte
- DT 35 **Turismo - Diagnóstico Prospectivo**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Fev. 2001 Maria Luís Albuquerque; Célia Godinho
- DT 36 **O Calçado em Portugal**
Uma Análise da Competitividade
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Fev. 2001 Margarida Melo; Teresinha Duarte (esgotado)
- DT 37 **Pasta e Papel em Portugal - Perspectivas para o Sector**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Fev. 2001 Margarida Melo; Merícia Gouveia
- DT 38 **Metalurgia - Desafios ao Sector**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Mar. 2001 Ângela Lobo; Maria Luís Albuquerque (esgotado)
- DT 39 **Máquinas e Produtos Metálicos - Cooperar para Ganhar**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Mar. 2001 Ângela Lobo; Maria Luís Albuquerque
- DT 40 **Produção de Vidro - Uma Tradição Nacional**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Maio 2001 Catarina Nunes; Célia Godinho
- DT 41 **Construção - O Desafio da Especialização**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Jun. 2001 Catarina Nunes

- DT 42 **Comércio e Distribuição - Os Centros Comerciais no Horizonte 2010**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Set. 2001 Margarida Melo; Merícia Gouveia; Teresinha Duarte
- DT 43 **O Automóvel - Um *Cluster* (Globalmente) Inovador**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Mar. 2002 Ângela Lobo; Margarida Melo
- DT 44 **Serviços Prestados às Empresas - Catalizadores da Economia Global**
Série GEPE • Dinâmicas Sectoriais
Maio 2002 Catarina Nunes; Teresinha Duarte
- DT 45 **Novos Turistas e a Procura da Sustentabilidade - Um Novo Segmento de Mercado Turístico**
Julho 2002 Susana Lima; Maria do Rosário Partidário
- DT 46 **Organização e Gestão dos Mercados Municipais - Mudar e Inovar para Competir**
Nov. 2002 João Manuel Cebolas Batista Barreta
- DT 47 **Regulação do Equipamento Comercial nos Países da União Europeia - Licenciamento de Grandes Superfícies**
Dez. 2002 Margarida Pereira; José Afonso Teixeira; Sandra Di Biaggio

Rua José Estêvão, 83A - 4º Dto
1169-153 Lisboa • Portugal
Tel.: 21 311 07 70/1
Fax: 21 311 07 73

