

Licença flex: passo rumo à facilitação do comércio exterior

11/07/2023

Na última semana, o governo federal publicou o Decreto nº 11.577/2023, que prevê maior facilidade para empresas que necessitam de licenças de importação e exportação para realizar suas operações. A chamada licença flex, ou licença guarda-chuva, visa simplificar a rotina das empresas e reduzir custos com emissão de documentos, substituindo o antigo modelo de autorização a cada operação por licenças de maior alcance e que podem ser utilizadas ao longo do tempo.

A notícia foi bem recebida pelo setor privado, visto que existe uma promessa de redução de custos e de tempo expressiva. Como se sabe, questões relativas à burocracia e aos tempos de análise dos órgãos anuentes no comércio exterior são tidas como gargalos importantes no comércio exterior brasileiro, o que já foi inclusive [pontuado nesta coluna](#) em outra oportunidade.



Fernanda Kotzias
professora
e conselheira do Carf

O fato é que, a despeito dos reconhecidos esforços empreendidos ao

longos dos últimos anos para a redução e a simplificação das burocracias relativas a anuências e autorizações nas exportações e, principalmente, nas importações, o Brasil ainda é um país que utiliza extensamente de licenças para controle.

A questão foi ponderada em 2017 pela OMC no relatório *Trade Policy Review* sobre o Brasil, quando se apontou preocupação com o excesso de licenciamento sobre as operações de comércio exterior do país. À época, estavam vigentes licenciamentos automáticos sobre cerca de 137 linhas tarifárias e licenciamentos não automáticos sobre 5.460 linhas tarifárias — o que significa que mais da metade do universo de mercadorias que entravam ou saíam das fronteiras

brasileiras estava sujeita a anuência prévia. Na nova versão do relatório, publicado em 2022, o alerta não se repetiu, o que se presume ser reflexo da faxina regulatória e dos esforços recentes em prol da facilitação.

Ainda que se deva reconhecer que o cenário acima tenha melhorado, a falta de dados atuais e consolidados sobre a quantidade de licenciamentos vigentes não apaga a persistente preocupação dos operadores com um número ainda alto de licenças e, principalmente, com tempos elevados de concessão. Prova disso são as conclusões trazidas pela RFB quando da elaboração do *Time Release Study* (TRS) [1], no qual se apurou uma média de 178,34 horas para deferimento de licença de importação pelos órgãos de controle responsáveis.

Ao longo dos últimos anos, ao ser questionado sobre esse cenário, o governo federal tinha como resposta recorrente que a questão já estaria sendo endereçada e que a implementação do Portal Único do Comércio Exterior seria a solução definitiva. Na última quarta-feira (28/06) um primeiro passo para que essa resposta se torne realidade foi finalmente tomado: o lançamento da licença flex.

A principal mudança trazida pela licença flex está na forma de emissão, que, em vez de ser realizada por operação, passa a ser baseada em prazos, quantidades ou valores. Dessa forma, uma mesma licença poderá ser aproveitada em mais de uma importação ou exportação, reduzindo o custo para a emissão de documentos e facilitando a rotina das empresas de comércio exterior.

Para ilustrar o tipo de ganho esperado, tanto em termos de custo quanto de tempo, a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), ao divulgar a novidade, apresentou alguns exemplos e estimativas [2].

No caso de importação de células fotovoltaicas ou rodas automotivas, por exemplo, a possibilidade de utilização de uma mesma licença para diversas operações poderia levar as empresas a economizarem cerca de R\$ 7,7 mil por ano ou R\$ 30,6 mil em quatro anos, caso esse seja o prazo de validade da licença flex concedida. A estimativa pautou-se na situação de empresa que ingressa com esses produtos no Brasil três vezes por semana e que, antes, necessitava de 144 autorizações por ano, ao custo de R\$ 53,53 cada.

No mesmo exemplo das células fotovoltaicas, o governo ponderou a existência de ganhos de tempo. Isso porque o Inmetro, órgão regulador que autoriza as operações nesse caso e lidera experiência piloto de uso das Licenças Flex na importação, leva em média 15 dias para emitir cada licença, o que é relativizado na nova sistemática, em que a licença pode ser solicitada uma única vez e utilizada ao longo de determinado prazo.

Para pontuar o tipo de ganho esperado, deve-se destacar que as normas vigentes estabelecem prazo máximo de dez dias para emissão da licença automática pelo órgão responsável, desde que todas as informações sejam prestadas de forma adequada e completa pelo interessado, ao passo que o prazo para emissão de licenças não automáticas é de 60 dias a contar do registro do pedido [3].

Trata-se, portanto, de cenário promissor e que deverá permitir um ganho de competitividade significativo às empresas brasileiras que atuam no comércio exterior, com possibilidade de economia não só direta — em relação à taxa de emissão das licenças por operação e com burocracias correlatas — como, e principalmente, indireta — reduzindo gastos com armazenagem, demurrage, custo de serviços especializados, entre outros.

Por outro lado, (como tudo no comércio exterior) existem preocupações e pontos de atenção. A notícia é sim, positiva, mas sua extensão prática pode ser muito menor do que a imaginada, pelo menos em um primeiro momento.

Conforme determina a redação do Decreto nº 11.577/2023 no que se refere ao artigo 5º-A, existem algumas situações que podem restringir a utilização da licença flex. São elas: 1) quando o órgão responsável pela licença ou autorização determinar que o risco é suficientemente elevado para demandar que cada operação de exportação ou de importação seja controlada por meio de licenciamento ou autorização individual; 2) quando houver determinação em lei ou em acordo internacional firmado pelo Brasil que imponha a obrigatoriedade da licença ou autorização para cada operação de exportação ou de importação; 3) quando as características específicas do produto ou da operação objeto de licença ou autorização demandarem que seja integralmente declarada em somente uma declaração única de exportação ou de importação; e 4) quando, para a operação em questão, não houver disponibilidade de solução do Portal Único de Comércio Exterior para a emissão de licença ou autorização que ampare operações relativas a mais de uma declaração única de exportação ou de importação.

Como se vê, a lista de exceções abre um grande leque de possibilidades para o esvaziamento das hipóteses de uso da licença e pode comprometer seu impacto em termos de facilitação comercial. Tudo dependerá do grau de empenho dos órgãos envolvidos em adotar o novo modelo e em como a Secex administrará as justificativas e exceções por eles apresentadas.

Nesse cenário, a última exceção, que trata dos casos de indisponibilidade de solução no Portal Único para emissão de licença ou autorização, chama particular atenção e parece estar relacionada ao fato de que, até o presente momento, muitos anuentes ainda encontram dificuldades em migrar sua atuação para a janela única, de forma a abandonar sistemas paralelos e meios não totalmente digitais de análise e emissão de licenças.

Conforme destaca a parte final do novo Decreto, com a licença flex, os órgãos e entidades públicas não poderão exigir o preenchimento de formulários ou a apresentação de documentos, dados ou informações por qualquer outro meio que não seja o Portal Único de Comércio Exterior. Para tanto, foi disciplinado prazo para que os anuentes realizem tal adequação, que deverá ocorrer até o dia 1º de setembro de 2023 para a exportação e até 1º de março de 2024 para a importação.

A iniciativa de lançar essa funcionalidade sem que todos os órgãos anuentes estejam em um mesmo momento de desenvolvimento e prontos para a nova realidade parece válida como forma de permitir que as empresas, ainda que em menor número, passem a usufruir do que já está integrado ao sistema. Não obstante, traz também preocupações de que a promessa da licença flex como um todo não venha a se concretizar integralmente em um futuro tão próximo assim.

Afinal, o cronograma de implementação do Portal Único já passou por numerosos ajustes e, no presente momento, tem perspectiva de conclusão apenas para 2026.

Uma última preocupação que merece destaque vem justamente das experiências de exportadores, para os quais a então chamada licença guarda-chuva por meio de LPCO já era uma realidade. Nesses casos, além da falta de integração completa de certos anuentes ao Portal, duas reclamações eram comumente veiculadas e se referiam sobre à dificuldade de utilização total das licenças concedidas.

O primeiro caso que dificulta os exportadores no uso integral das licenças concedidas se refere àquelas cuja concessão se deu com base em quantidade ou valor quando ocorrem oscilações de mercado durante sua vigência — situação comum nas exportações de commodities, em que os valores pretendidos de operação em determinado período e seus equivalentes em termos de quantidade podem oscilar.

Assim como verificado na exportação, é provável que essa situação também ocorra sob a égide da licença flex. Isso porque, vamos supor, determinado importador indica que pretende importar "x" toneladas de determinado *commodity* a um preço "y". Ocorre que, diante disso, a licença, caso deferida por quantidade ou valor em moeda, considerará as informações fornecidas naquele momento específico, mas as oscilações no valor dos commodities poderão fazer com que haja o chamado "saldo insuficiente" ao longo da vigência da licença. Isso aconteceria caso o preço indicado viesse a se tornar superior ao informado e, assim, comprometendo a possibilidade de importação da quantidade inicialmente planejada ou, caso haja redução no preço pelo mercado, poderia haver uma impossibilidade de utilização da licença para o valor inicialmente informado, já que ele passaria a corresponder a uma quantidade maior do que aquela inicialmente indicada.

Já nos casos das licenças concedidas por tempo, que estariam blindadas de eventuais alterações de mercado, muitos exportadores acabaram enfrentando problemas quando a mesma mercadoria estivesse sujeita a anuências de diferentes órgãos.

Nesses casos, o relato é de que, como cada órgão determina a validade da licença de forma unilateral e, normalmente, sem coordenação com os demais envolvidos no controle de determinada mercadoria, é comum que uma licença expire antes da outra, fazendo com que não seja possível a dispensa do processo de emissão de licenciamento pelo tempo máximo prometido.

Tais preocupações, ainda que sejam questões pontuais enfrentadas na exportação e prévias ao lançamento da licença flex, servem como alerta e provocação em relação ao que deveremos enfrentar com a nova ferramenta.

Em termos práticos, avançar no comércio exterior a partir de medidas de facilitação do comércio não é tarefa fácil, visto que, além de investimentos e competências técnicas necessárias, é imperativo que haja vontade política de um grupo bastante heterogêneo de órgãos governamentais. Portanto, aos demais — acadêmicos, consultores, despachantes, operadores, etc — cabe abraçar as boas notícias, mas sem perder o olhar crítico e prático que permite apontar preocupações e inconsistências, com vistas a auxiliar no contínuo processo de



construção das regras e dos controles que permeiam o comércio exterior.

No mais, devemos celebrar esse avanço e torcer para que sua implementação seja breve e que as exceções à sua utilização sejam as menores possíveis.

[1] RFB. Time Release Study. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/time-release-study>. Acesso em 09/07/2023.

[2] Disponível em <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/governo-cria-licenca-flex-para-desburocratizar-e-reduzir-custos-de-exportacoes-e-importacoes>

[3] Artigos 11 e 12 da Portaria Secex nº 249/2023.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2023-jul-11/territorio-aduaneiro-licenca-flex-passo-rumo-facilitacao-comercio-exterior/>