

Nota Técnica: Agência Tributária Nacional (ATN)

Introdução

Esta nota técnica tem como objetivo discutir e propor um modelo de gestão para a Agência Tributária Nacional, comitê gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de que trata a PEC 45/2019.

É consenso no Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) que o IBS, sendo imposto nacional, deverá ser regulamentado, arrecadado, fiscalizado, lançado, cobrado e administrado por uma Agência Tributária Nacional (ATN), a qual será constituída com natureza jurídica de autarquia nacional e terá sua atividade regulada por lei complementar. Por se tratar de um tributo pertencente à União, Estados e Municípios, como proposto na PEC 45/2019, entende-se, por decorrência, que a gestão do IBS, na ATN, deverá ser compartilhada por esses entes federativos, a fim de harmonizar e fortalecer as relações federativas.

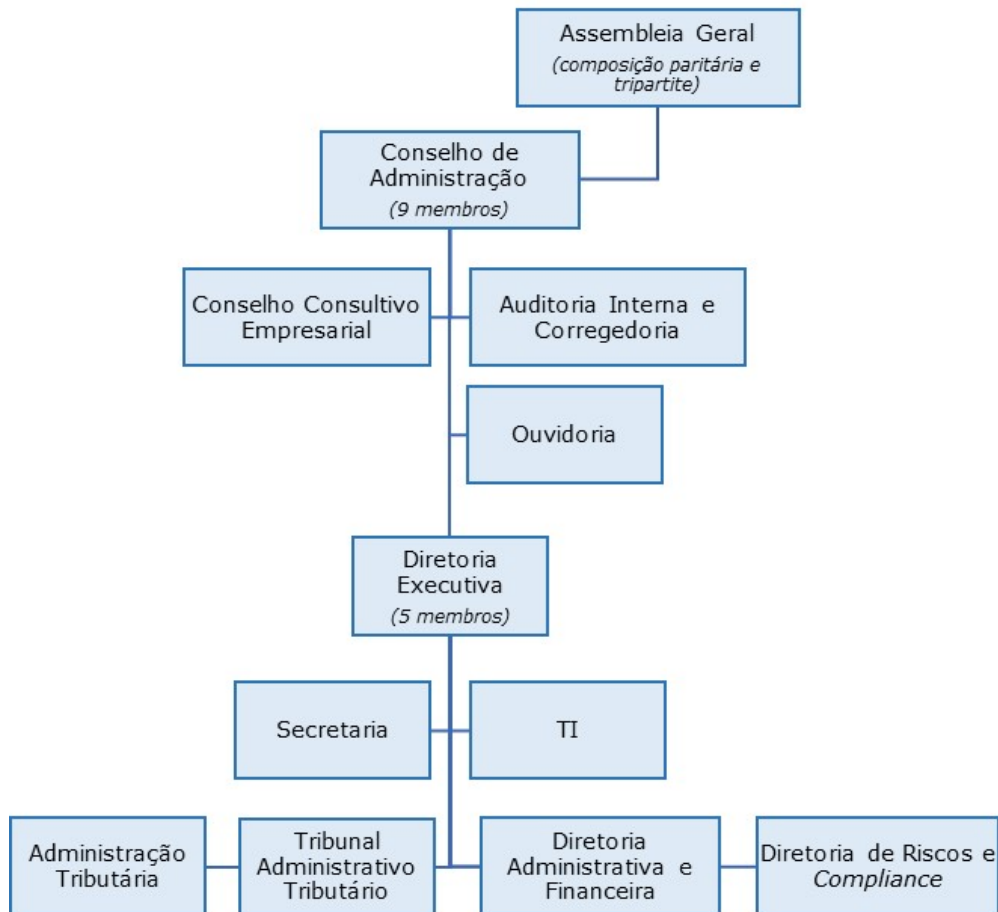
Estrutura organizacional da ATN

Uma agência com as atribuições estabelecidas acima precisa ter um elevado grau de profissionalismo, capacidade gerencial e forte estabilidade de seu corpo técnico. Além disso, é necessário o equilíbrio entre os interesses dos entes federativos e os dos contribuintes. A experiência brasileira indica que temos grandes serviços prestados pelas fundações, autarquias e empresas públicas, mas tais organizações têm sempre um determinado ente federativo como controlador. No entanto, aproveitando-se das experiências públicas e privadas é possível construir uma entidade que funcione como uma "Corporation", isto é, uma empresa que não tenha um controlador, como deve ser o caso da Agência Tributária Nacional, onde União, Estados e Municípios têm pesos iguais.

Nesse modelo organizacional ganham destaque a Assembleia Geral, que define os rumos estratégicos das atividades a serem executadas, e o Conselho de Administração, que dirige de fato a Agência e é eleito pela Assembleia Geral (ver *Emenda nº 63/2019, apresentada pelo Dep. Luiz Flávio Gomes, à PEC 45/2019*).¹

¹ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219481>>. Acesso em fev 2020.

A figura abaixo ilustra o relacionamento entre os órgãos constitutivos da Agência Tributária Nacional.



A adoção do modelo de *Corporation* levanta duas questões a resolver:

- Em que proporção os entes estarão representados na gestão da ATN?
- Como se fará a escolha dos representantes dos entes federativos?

Representação dos entes federativos na ATN

Há diversas possibilidades de compor a representação dos entes federados na gestão da ATN. O Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e Distrito Federal (COMSEFAZ), por exemplo, de forma unânime propôs emenda à PEC 45 onde exclui a União da ATN e assegura aos Estados uma participação mais relevante que aos Municípios (27 x 14).

Entendemos que essa proporcionalidade é eminentemente política e será definida no Congresso Nacional. Mas, para início de negociação e para efeito de demonstração do modelo de gestão, partimos do princípio de que União, Estados e Municípios **deveriam ter peso igual na gestão da ATN.**

Escolha de representantes da União, Estados e Municípios

A escolha dos representantes da União não oferece dificuldades. Mas como articular os 27 Estados e Distrito Federal e os 5.570 Municípios para escolha de seus representantes? Uma alternativa seria utilizar as entidades representativas dos Estados – COMSEFAZ, Consórcios Regionais – e dos municípios – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP). A dificuldade reside na definição dos diferentes pesos que devem ser atribuídos a cada uma dessas entidades. Esses pesos seriam colocados na lei complementar. E se surgirem novas entidades?

Uma alternativa seria aproveitar a experiência do modelo de gestão empresarial e aplicá-lo à Agência Tributária Nacional, notadamente o modelo das “corporations”, que são sociedades anônimas sem acionista controlador e nem bloco de controle.

Nessas empresas o Conselho de Administração (CA) tem papel relevante na condução dos negócios e seus membros são eleitos pela Assembleia Geral (AG). Normalmente, há uma articulação entre os acionistas para eleger uma chapa para o CA. Não havendo consenso e objetivando fortalecer os acionistas minoritários é possível utilizar o instituto do voto múltiplo na eleição do CA. A Lei 6404/1976 que regula as sociedades anônimas no Brasil estabelece:

*Art. 141. Na eleição dos conselheiros, é facultado aos acionistas que representem, no mínimo, 0,1 (um décimo) do capital social com direito a voto, esteja ou não previsto no estatuto, requerer a adoção do processo de voto múltiplo, **atribuindo-se a cada ação tantos votos quantos sejam os membros do conselho, e reconhecido ao acionista o direito de cumular os votos num só candidato ou distribuí-los entre vários.***

*§ 1º A faculdade prevista neste artigo deverá ser exercida pelos acionistas até 48 (quarenta e oito) horas antes da assembleia-geral, **cabendo à mesa que dirigir os trabalhos da assembleia informar previamente aos acionistas, à vista do "Livro de Presença", o número de votos necessários para a eleição de cada membro do conselho.***

§ 2º Os cargos que, em virtude de empate, não forem preenchidos, serão objeto de nova votação, pelo mesmo processo, observado o disposto no § 1º, in fine.

*§ 3º **Sempre que a eleição tiver sido realizada por esse processo, a destituição de qualquer membro do***

conselho de administração pela assembleia-geral importará destituição dos demais membros, procedendo-se a nova eleição; nos demais casos de vaga, não havendo suplente, a primeira assembleia-geral procederá à nova eleição de todo o conselho.

Observe-se os elementos centrais do instituto do voto múltiplo: a) cada ação terá tantos votos quantos sejam os membros do CA, admitido o direito de cumular os votos em um só candidato ou distribuí-los entre vários; b) conhecer previamente, à vista do livro de presença, o número de votos necessários para eleição de cada membro do CA; c) a destituição de qualquer membro do CA implica na destituição dos demais membros procedendo-se uma nova eleição.

Importante destacar que os minoritários, para garantir a eleição de seus representantes, precisam montar suas estratégias de acumulação/distribuição de votos. E nessa estratégia é fundamental conhecer a quantidade mínima de votos necessários para eleger a quantidade de conselheiros almejada.

Uma regra prática para determinar o número de ações necessárias para eleger uma dada quantidade de conselheiros é apresentada por Campbell em *"The origin and Growth of Cumulative Voting for Directors"*.²

A fórmula de Campbell pode ser enunciada da seguinte forma:

$X = ((Y * NL) / (N + 1)) + 1$, onde:

X = número de ações necessárias para a eleição de um determinado número de conselheiros;

Y = total de ações votantes presentes na AG;

NL = número de membros do Conselho de Administração que se quer eleger;

N = número total de membros do Conselho de Administração a serem eleitos.

Exemplificando. Uma determinada empresa tem um Conselho de Administração formado por 5 membros. Na AGO compareceram 1.000 ações aptas para votar. Os minoritários desejam eleger 1 conselheiro. Logo é necessário que tenham no mínimo 167 ações (desprezando a fração).

Total de ações votantes presentes na AG	Y	1.000
---	---	-------

² Cf. Direito de voto na Sociedade Anônima, OSMAR BRINA CORRÊA-LIMA Professor de Direito Comercial na Faculdade de Direito da UFMG.

Número de membros do CA que se quer eleger	NL	1
Número total de membros do CA a serem eleitos	N	5
Quantidade de ações necessárias para eleger 1 conselheiro	X	167

Observe-se que os minoritários utilizando o voto múltiplo e concentrando em um conselheiro vão elegê-lo com 835 votos. Já os majoritários terão 4.165 votos (5.000 – 835) e conseguirão eleger 4 conselheiros, com até 1041 (4.165/4) votos por conselheiro. Mas jamais conseguirão eleger os cinco conselheiros pois se distribuírem seus votos por cinco candidatos chegarão a apenas 833 votos.

	Ações	Votos	Votos distribuídos para 5 conselheiros
Majoritário	833	4165	833
Minoritário	167	835	
Totais	1.000	5.000	

Aplicação do voto múltiplo na escolha do CA da ATN

Para facilitar a exposição vamos assumir que União, Estados e Municípios tenham o mesmo peso, que cada habitante do território valha uma “ação”, e que o CA é composto por 9 membros. Considere a população brasileira de **210.147.125** pessoas em 2019. Isso significa que o conjunto dos municípios terão 210 milhões de ações, idem para o conjunto dos estados e essa mesma quantidade de ações para a União. Com a utilização do voto múltiplo o conjunto dos municípios terá 1.891.324.125 votos (9 vezes 210.147.125) assim como o conjunto dos Estados e a União.

Admitindo que todos compareceram a AGO e aplicando-se a fórmula de Campbell verifica-se, abaixo, que são necessárias 189.132.414 ações para eleger três conselheiros, logo tanto estados, municípios e a União tem condição objetiva para eleger três conselheiros.

Total de ações votantes presentes na AGO	Y	630.441.375
Número de membros do CA que se quer eleger	NL	3
Número total de membros do CA a serem eleitos	N	9

Quantidade de ações necessárias para eleger 3 conselheiros	X	189.132.413
--	---	-------------

Mas se um conjunto de Municípios ou Estados desejar escolher 1 conselheiro quantas ações precisariam ser arrematadas?

Total de ações votantes presentes na AGO	Y	630.441.375
Número de membros do CA que se quer eleger	NL	1
Número total de membros do CA a serem eleitos	N	9
Quantidade de ações necessárias para eleger 1 conselheiro	X	63.044.138

O resultado é 63 milhões de ações. Isto significa que o conjunto das capitais brasileiras não conseguiria eleger 1 conselheiro (aproximadamente 50 milhões de habitantes) mas os estados de São Paulo e Minas Gerais poderiam eleger um conselheiro já que suas populações alcançam 66.500.000 milhões.

Interessante observar que o modelo de voto múltiplo permite um grande conjunto de composições para eleição de conselheiros. Grupamento por Estado, por município, grupamento regional somando votos de estados com municípios. Enfim esse modelo permite grande flexibilidade na composição do Conselho de Administração, o que é fortemente desejável uma vez que é muito importante a diversidade de pensamento em um órgão tão importante como o Conselho de administração da Agência Tributária Nacional.