

**Título:** Ampliando e potencializando as relações da Sefaz-SP no campo fiscal

**Categoria:** Política

**Resumo:**

Uma política e gestão fiscal global e regional mais estruturada, integrada e cooperativa vêm sendo promovida por diversos atores nos últimos trinta anos, demandando continuamente ações conjuntas e criação de regras e normas comuns, transformando o campo fiscal e direcionando seu rumo. A busca é por uniformizar condutas, políticas e gestão, nas mais diversas áreas tributária e financeira. Nesse sentido, atores coletivos participantes desse campo, visando atender seus interesses como obtenção de legitimidade, manutenção ou ganho de posição no campo e atração de investimentos, alinham-se a essas medidas. Desse modo, torna-se cada vez mais relevante e demanda atenção dedicada e contínua a participação mais ativa da organização Sefaz-SP nessa arena e a ampliação e potencialização das suas relações com outros atores do campo.

## **1. Contextualização do estudo**

A Sefaz-SP e sua posição estratégica

A Secretaria da Fazenda e Planejamento (Sefaz-SP) é a organização incumbida no Estado de São Paulo pela gestão fiscal, que compreende administração tributária, administração financeira e gestão fazendária. Os montantes anuais movimentados por essa organização, tanto de receitas como de despesas anuais, encontram-se acima de 250 bilhões nos últimos exercícios, demonstrando sua relevância. Essa organização fiscal faz parte do complexo de secretarias que integram o governo paulista. Governo que é responsável por gerir o Estado brasileiro que representa aproximadamente 30% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, possuindo uma enorme responsabilidade econômica e social no cenário nacional.

Conceito de campo

Para os autores da Teoria dos Campos de Ação Estratégica (CAE) um campo é uma ordem social em nível *meso*, na qual atores individuais ou coletivos

interagem com o conhecimento uns dos outros a partir de um conjunto de entendimentos comuns (não necessariamente consensual) sobre os propósitos, as regras e as relações no campo, que incluem quem tem poder e por que (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). Quando esses atores interagem em um campo político, social ou econômico maior, esse também se torna um Campo de Ação Estratégica. Os CAE são “arenas socialmente construídas nas quais atores com variados aportes de recursos buscam vantagens” (p.10). Essa teoria concebe todos os campos incorporados em redes complexas de outros campos.

Seguindo o entendimento desses autores, todos os atores coletivos, ou seja, as organizações, os clãs, as cadeias de suprimentos, os movimentos sociais e os sistemas governamentais são constituídos por Campos de Ação Estratégica. No momento que eles interagem em um campo político, social ou econômico maior, com seus concorrentes e desafiantes esse campo também se torna um CAE. Desta forma, cada CAE constitui uma ordem social em nível meso. A forma de associação a esses campos se caracteriza mais por uma “posição” subjetiva do que por critérios objetivos, ou seja, vai depender em relação a quem eles estão competindo. Os limites dos CAE também podem ser alterados dependendo da situação e dos problemas em jogo.

Cada um desses campos de ação estratégica constitui uma ordem social e pode ser analisada como contendo todas os elementos de uma ordem. Estes campos encontram-se interligados e os laços entre campos denotam a interdependência dos campos de ação estratégica e seu potencial de realizar mudanças um no outro, sendo estes elos uma das principais fontes de mudança e estabilidade em todos os campos. Quando os atores, mais e menos poderosos, fazem movimentos no campo, cabe aos outros atores interpretar, considerar suas opções e atuar em resposta. Os atores se encontram num constante movimento de ajustes nas condições do campo, dada a sua posição e as ações dos outros (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Assim, as organizações formais podem tanto constituir um tipo de campo como, quando aninhadas hierarquicamente, num sistema interconectado, fazer parte de um campo.

Como exemplo cita-se a organização Sefaz-SP como um campo de ação estratégica. Quando aninhada com todas as outras secretarias de fazenda dos Estados brasileiros, essas em conjunto constituem um campo. Essas

organizações conectadas com outras organizações e espaços sociais constituem-se também num campo de ação estratégica, como buscou-se representar na figura inserida ao final denominada “Mapeamento de alguns dos participantes do campo fiscal”.

Parte-se da proposta de que qualquer campo está incorporado em um ambiente mais amplo e que a fonte de muitas das oportunidades e desafios de um campo decorre de suas relações com esse ambiente.

Esse campo fiscal engloba diversos atores coletivos (organizações e espaços sociais). No nível global envolve vários países e organizações internacionais e no nível regional (nacional e subnacional) abarca entes federativos e várias organizações internas, públicas e privadas.

Nesse estudo são considerados como espaços sociais, as arenas sociais nas quais envolvem-se diversos atores coletivos denominados como: fóruns, conselhos, grupos, encontros, comitês, comissões, conferências e diálogos, criados e promovidos por organizações do campo ou a ele afins.

Essa denominação de “espaços sociais”, nesse trabalho, visou abarcar as arenas sociais não compreendidas como instituições denominadas “formais” nas quais incluem-se as organizações. Muitos desses espaços sociais são constituídos por estatutos e regimentos, sendo formalizados ao longo de sua trajetória.

Dentre os participantes desse processo encontram-se as Secretarias de Fazenda/Tesouro/Tributação/Finanças, representativas de seus países e governos regionais, e diversos outros, compreendendo organizações e espaços sociais, dos quais incluem-se: organizações multilaterais internacionais, que representam países membros; órgãos nacionais do executivo, legislativo e judiciário; mundo acadêmico, através de universidades, fundações, escolas fazendárias, escolas de governo e profissionais da área; organizações representativas dos setores industriais, comerciais, de serviços e profissionais, na forma de associações, confederações e conselhos; sindicatos e associações de classes; mídia; e outras organizações internacionais e nacionais. Cita-se a sigla de alguns desses participantes para exemplificar: ONU, OCDE, FMI, BM, CIAT, G20, OMC, OMA, FGV, Serpro, Prodesp, Confaz, Abrasf, CNM, Sindifisco, IEF, UCP, GDFAZ, PGFN, Alesp, Egesp, Enat, Gefin, Encat, FFEB, Fórum Global, FTA, Cogef, Comsefaz, Fiesp, CNI, CRC, OAB, Afresp, Sinafresp,

BRICS, ITC, RED, Aecid, GIZ, Febrafite, CCiF e NTO (Segue ao final figura exemplificativa denominada “Mapeamento de alguns participantes do campo fiscal” e o Anexo A, contendo nomes e siglas de alguns dos participantes).

Esse conjunto de participantes irá desenvolver e expandir o campo fiscal influenciando nas transformações de política e gestão fiscal.

O movimento de transformação do campo e a Sefaz

O movimento no campo fiscal, nos últimos 30 anos, foi se expandindo para vários países em direção ao controle das operações, à integração econômica e fiscal e à harmonização tributária. Envolveu vários atores, internacionais e nacionais, na busca por: intercâmbio de informações, conhecimentos e experiências; cooperação e integração entre os envolvidos; e digitalização, capacitação e modernização das organizações responsáveis pelas administrações tributária e financeira nacionais.

Esse processo, direcionado às áreas de finanças e tributação, demandava a transformação e o fortalecimento institucional dos Ministérios e das Secretarias de Fazenda, Finanças, Tesouro, Crédito Público e Economia. Evidencia-se que a nível regional, um dos atores estratégicos para efetivar as mudanças no campo são as secretarias de fazenda/tesouro/finanças/tributação.

Para isso, diversos recursos são disponibilizados visando incentivar e subsidiar as pautas da agenda construída no decorrer das transformações, voltada à digitalização das administrações tributária e financeira, promoção de capacitação das organizações fiscais e busca por um trabalho conjunto envolvendo cooperação com outras administrações fiscais e com organizações nacionais e internacionais ativas na arena fiscal. As ideias e inovações na gestão fiscal regionais são incentivadas e as trocas de experiências passam a ser um dos pontos fortes do movimento no campo fiscal.

No movimento de transformação do campo fiscal, organizações e espaços sociais surgem, reestruturam-se e modificam-se. Estratégias traçadas são transformadas em ações na busca por controlar, coordenar e harmonizar os movimentos do campo. Recursos são disponibilizados e expandidos. Normas e diretrizes são criadas, ajustadas e implementadas. Enquanto isso, os entendimentos com respeito aos propósitos do campo, às relações dentro do

campo e às regras que governam a ação legítima no campo vão sendo compartilhados pelos seus diversos participantes.

As relações entre os participantes do campo da gestão fiscal nos níveis internacional, nacional e subnacional vão sendo expandidas, novos espaços sociais vão sendo criados para propagar, discutir e criar regras e entendimentos, demandando a participação mais ativa de todos, como: grupos, encontros, fóruns e outros espaços de diálogo, além de um conjunto de materiais com diretrizes a seguir como: manuais, códigos e outras publicações.

Esses espaços sociais, diferentemente das organizações que muitas vezes se encontram legalmente circunscritas a seus próprios agentes, permitem uma maior abrangência de diversos atores individuais e coletivos, ampliando assim a capacidade de disseminação de regras e entendimentos compartilhados que vão sendo utilizados para institucionalizar as novas agendas construídas para o campo da gestão fiscal.

Os campos são dinâmicos e estão sujeitos ao efeito de fatores exógenos, assim como à interferência de outros campos, e estão continuamente sofrendo mudanças e buscando se modelar ao seu entorno e o influenciando.

## **2. Objetivo geral:**

Ampliar e potencializar as relações da Sefaz-SP com outros atores do campo fiscal.

### **2.1 Objetivos específicos:**

- Participar mais ativamente de espaços sociais (encontros, fóruns, etc) já existentes e criar novos;
- Trazer para debates internos da Sefaz, o que está sendo proposto e/ou praticado fora, e levar para fora o que está sendo feito internamente;
- Conhecer melhor outros atores e facilitar o diálogo;
- Criar mecanismos para trazer atores individuais e coletivos de outras arenas para dentro da Sefaz;
- Formar redes de pessoas e organizações;
- Fortalecer a Sefaz e garantir a representação de seus interesses em fóruns e discussões internacionais, nacionais e regionais;

- Acompanhar em tempo real, os recursos disponibilizados no cenário e criar demandas por recursos ainda não disponíveis.

## 2.2 Justificativa:

Os atores que participam desses espaços sociais, além de poder contribuir para as diretrizes da agenda, também serão os propagadores desta, compartilhando o conhecimento produzido no campo fiscal. Essas arenas sociais funcionam como importantes canais de comunicação e divulgação dos documentos elaborados pelas organizações, como relatórios, análise e estatísticas utilizados para debater e definir metas para política e gestão fiscal, nas áreas tributária e financeira.

Vários recursos são disponibilizados nesse campo fiscal cabendo à Sefaz-SP buscar as melhores formas de aproveitá-los. Dentre esses encontram-se: recursos financeiros; recursos técnicos (assistência técnica, coordenação e colaboração em cursos e desenvolvimento de capacitação e competências, fornecimento de análises políticas baseada em evidências, treinamento nas novas ferramentas); recursos materiais (divulgação de conhecimento, relatórios, modelos, manuais, códigos, publicações) e recursos comportamentais (reuniões, atividades conjuntas, aliados, redes, intercâmbio de experiências).

## 3. Desenvolvimento:

1. Utilizar essa proposta como uma das diretrizes do Objetivo Estratégico – “Fortalecer institucionalmente a Sefaz” – previsto no Planejamento Estratégico atual da Sefaz.
2. Identificar as organizações e os espaços sociais participantes do campo fiscal, internacionais, nacionais e regionais.
3. Criar grupos de trabalho descentralizados para participar de seminários, encontros, fóruns, conselhos, enfim, eventos proporcionados pelos atores do campo, que tenham na sua composição pessoas de diversas áreas, localizados em um ou mais locais do Estado, das áreas da administração tributária, administração financeira e da gestão fazendária, com participação de pelo menos um AFRE, podendo esse ser interno ou externo (tais grupos poderão ter em sua composição também outros servidores da Sefaz).

4. Criar modelos de relatórios de cada encontro para que seja construída uma base de dados de assuntos e pautas abordados, diretrizes, entendimentos, propostas e ideias que surgem dentro da Sefaz a partir dos conhecimentos trazidos. Os relatórios podem ficar disponíveis no site eletrônico da organização e, ao final do ano, consolidado em relatório geral dos eventos.
5. Fomentar a continuação de espaços sociais existentes na Sefaz e criar novos, com pessoal da própria organização (apoio da Egesp e da Ascom – construção, comunicação e divulgação) e com parceiros e/ou financiadores e/ou colaboradores externos participantes do campo fiscal.
6. Ampliar a divulgação da participação da Sefaz nos eventos.

#### **4. Resultados práticos:**

- Tornar a Sefaz-SP um ator mais proativo do campo;
- Alçar a Sefaz-SP à posição de protagonista, de modo a assumir sua responsabilidade econômica, fiscal, social e política no cenário nacional;
- Intensificar sua relação com outros atores do campo;
- Através dos relatórios produzir um registro histórico da participação na Sefaz no campo;
- Proporcionar a diversos AFREs e servidores da Sefaz, de diversos cargos e localização, participar do que acontece no ambiente externo, melhorando o ambiente interno de trocas e dando espaço a novas ideias;
- Comunicar a toda organização dos posicionamentos e necessidades do campo fiscal, fomentando a importância da participação conjunta de todos os seus subcampos, tributário, financeiro e da administração geral, integrando-os ao movimento e, assim, aproveitando as inúmeras possibilidades abertas nessa arena;
- Obter mais legitimidade junto aos demais atores do campo pelo aumento na participação da Sefaz-SP no debate, discussão e divulgação das pautas que cada ator traz (tanto externamente como internamente);
- Obter mais recursos para incrementar e desenvolver ainda mais as áreas tributárias e financeiras da Sefaz.
- Informar os gestores da organização com as pautas e diretrizes mais atuais do campo fiscal, para subsidiá-los nas tomadas de decisão.

## **5. Conclusão:**

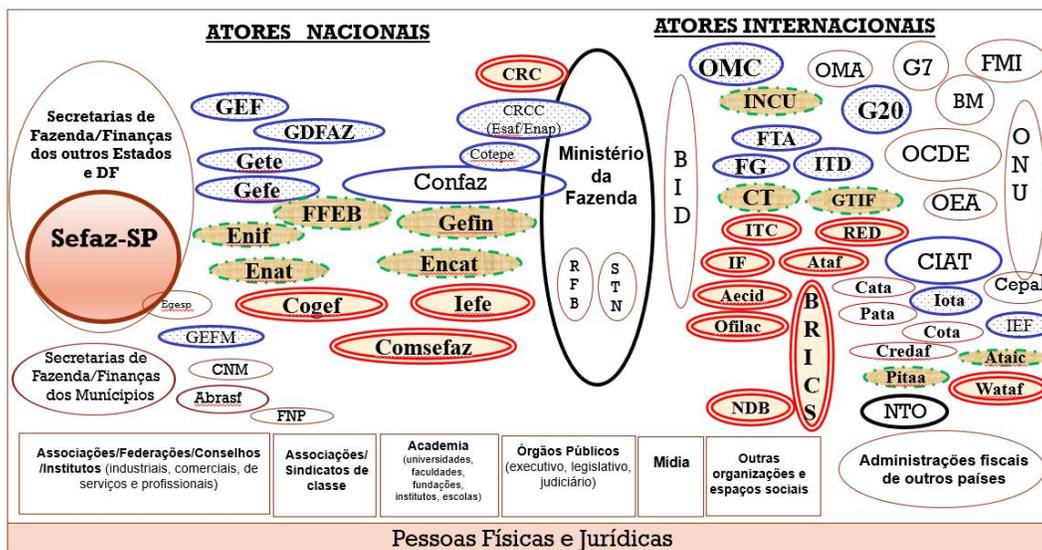
Ampliar e potencializar as relações no campo fiscal, de relevância estratégica para o Estado, pode proporcionar à Sefaz-SP uma leitura mais aguçada da posição que ocupa na Administração Pública e ajudá-la a construir novas estratégias, visando obter vantagens, desenvolver habilidades para ocupar novos posicionamentos e influenciar a agenda.

Uma participação mais ativa da Sefaz-SP e o seu possível papel de protagonista legitima a busca por mais investimentos, necessários para acompanhar as demandas cada vez maiores e imprescindíveis nas áreas de tecnologia, comunicação e capacitação.

Dessa forma a organização pode tanto inserir-se positivamente no campo fiscal internacional e nacional, como atender aos próprios anseios, projetos e interesses, posicionando o Estado de São Paulo como ator engajado na transformação da arena.

Portanto, como beneficiários desse projeto encontram-se incluídos a organização Sefaz-SP e todas as pessoas que dela participam, fortalecendo a instituição “fisco”. No fim, quem ganha é a sociedade.

FIGURA 1: Mapeamento de alguns dos participantes do campo fiscal



## ANEXO A - Alguns dos participantes do campo fiscal (organizações e espaços sociais)

Siglas	nome	data de criação	I/N
Abrasf	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais	1983	N
Aacid	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	1998	I
Afresp	Associação dos Auditores Fiscais da Receita do ESP	1948	N
Alesp	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	1835	N
Ataf	Fórum Africano de Administração Tributária	2009	I
Ataic	Associação das Autoridades Fiscais de Países Islâmicos	2003	I
Attac	Associação pela Tributação das Transações Financeiras e para o Apoio aos Cidadãos	1998	I
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento	1959	I
BM	Banco Mundial	1945	I
BRICS	Grupo de países	2009	I
Cata	Associação de Administradores Fiscais da Commonwealth	1978	I
CCiF	Centro de Cidadania Fiscal	2015	N
CE	Comissão Europeia	1958	I
CEE	Comunidade Econômica Europeia	1957	I
CEF	Caixa Econômica Federal	--	N
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina	1948	I
CFC	Conselho Federal de Contabilidade	1946	N
CIAT	Centro Interamericano de Administrações Tributárias	1967	I
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento	1972	I
CMN	Conselho Monetário Nacional	1964	N
CNI	Confederação Nacional da Indústria	1938	N
CNM	Confederação Nacional de Municípios	1980	N
Codecon	Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte	2003	N
Cogef	Comissão de Gestão Fazendária	2008	N

Comsefaz	Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal	2012	N
Confaz	Conselho de Política Fazendária	1975	N
Cota	Organização Caribenha de Administradores Tributários	1981	I
CRC - SP	Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo	1946	N
CRCA	Centro Conjunto de Capacitação Aduaneira	2010	N
CRCC	Centro Regional Conjunto de Capacitação para a América Latina no Brasil	2001	I
Credaf	Centro de Intercâmbio e Estudos de Líderes da Administração Tributária	1982	I
CT ONU	Comitê Tributário da ONU	2003	I
DPDI	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido	1997	I
Egesp	Escola de Governo do Estado de São Paulo	2019	N
Enap	Escola Nacional de Administração Pública	1986	N
Enat	Encontro Nacional de Administradores Tributários	2004	N
Encat	Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários	2004	N
Enif	Encontro Nacional de Inteligência Fiscal	2004	N
Esaf	Escola de Administração Fazendária	1973	N
ETCO	Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial	2003	N
Fazesp	Escola Fazendária do ESP	1987	N
Febrafite	Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais	1992	N
Fecomercio/SP	Federação do Comércio do Estado de São Paulo	1938	N
Fenacon	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas	1991	N
FFEB	Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros	2004	N
FGV	Fundação Getúlio Vargas	1944	N
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	1928	N
FMI	Fundo Monetário Internacional	1945	I
FNPF	Frente Nacional de Prefeitos (FNP)	1989	N
FTA	Fórum de Administração Tributária (inicialmente Fórum de Gestão Estratégica)	2002	I
G20	Grupo de países que participam de uma plataforma multilateral estratégica	1999	I
G7	Grupo dos Sete	1975	I
GDFAZ	Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário	1996	N
GEF	Grupo de Trabalho de Educação Fiscal	2002	N
Gefe	Grupo de Educação Fiscal Estadual	2002	N
Gefin	Grupo de Gestores das Finanças Estaduais	2004	N
GEFM	Grupo de Educação Fiscal Municipal	2002	N
Gete	Grupo de Trabalho Educação Tributária	1998	N
GF	Fórum Global	2000	I
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	1975	I
GTIF	Grupo de Trabalho de Inteligência Fiscal	2004	I
ICC	Câmara Internacional do Comércio	1919	I
IEF	Instituto de Estudos Fiscais	2000	N
IEFE-Brasil	Instituto de Estudos Fiscais dos Estados e do Distrito Federal	2012	N
IFA	Associação Fiscal Internacional	1938	I
IFI	Instituição Fiscal Independente	2016	N
INCU	Rede Internacional de Universidades Aduaneiras	2005	I
Iota	Organização Intra-Européia das Administrações Tributárias	1996	I
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	1964	N

ITC	Pacto Fiscal Internacional	2009	I
ITD	Diálogo Tributário Internacional	2001	I
MF	Ministério da Fazenda	1891	N
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento	2014	I
NTO	Rede de Organizações Fiscais	2018	I
OAB - SP	Ordem dos Advogados do Brasil/SP	1932	N
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (anterior OEEC)	1960	I
OEA	Organização dos Estados Americanos	1948	I
Ofilac	Observatório Fiscal da América Latina e do Caribe	2012	I
OMA	Organização Mundial de Aduanas	1994	I
OMC	Organização Mundial do Comércio	1995	I
ONU	Organização das Nações Unidas	1945	I
Pata	Associação de Administradores Fiscais do Pacífico	1980	I
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	1955	N
Pitaa	Associação de Administradores Fiscais das Ilhas do Pacífico	2003	I
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (agência)	1966	I
Prodesp	Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo	1969	N
RED	Rede de Educação Fiscal	2008	I
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	1990	N
Sefaz	Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo	1892	N
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados	1964	N
Sescon-SP	Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis do ESP	1949	N
Sinafresp	Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do ESP	1988	N
Sindifisco	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil	1989	N
SRF	Secretaria da Receita Federal	1968	N
STN	Secretaria do Tesouro Nacional	1986	N
UCE	Unidade de Coordenação Estadual - SP	1997	N
UCP	Unidade de Coordenação do Programa - MF	1996	N
UCSP	Unidade de Coordenação e Supervisão de Programa	2018	N
UEP	Unidade de Execução de Programa do Proffis	2003	N
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas	--	N
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos	1961	I
Wataf	Fórum de Administração Fiscal da África Ocidental	2011	I
*	Fórum das Federações	1999	I
*	Inclusive Framework for BEPS	2016	I
**	Secretarias Estaduais de Fazenda	--	N
**	Procuradorias	--	N
**	Tribunais de Conta	--	N
**	Secretarias de Planejamento ou Administração	--	N
**	Ministérios Público	--	N
**	Ministério da Educação		N

I. Internacional (I), Nacional (N)

\* sem sigla específica

\*\* organizações mencionadas de forma geral