

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:

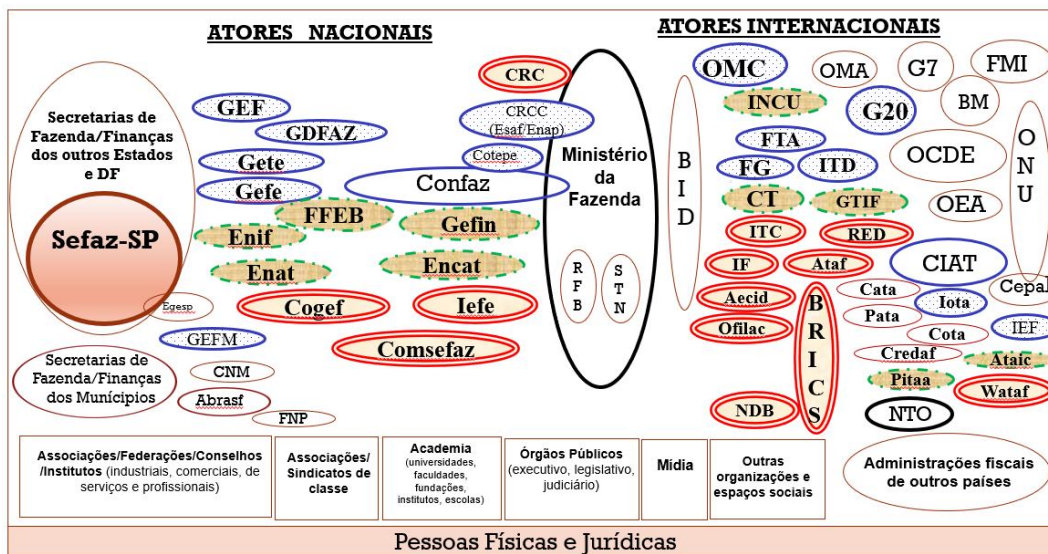
Ampliar e potencializar as relações no campo fiscal, de relevância estratégica para o Estado, pode proporcionar à Sefaz-SP uma leitura mais aguçada da posição que ocupa na Administração Pública e ajudá-la a construir novas estratégias, visando obter vantagens, desenvolver habilidades para ocupar novos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