

## **PRÁTICAS DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: uma discussão teórica**

### **INNOVATION PRACTICES IN THE PUBLIC SECTOR: A theoretical discussion**

#### **Antonia Wigna de Almeida Ribeiro**

Email: wignna@hotmail.com

Doutoranda em Administração, Universidade Potiguar – UNP, Faculdade Diocesana de Mossoró - FDM, Brasil.

#### **Antonio Jorge Fernandes**

Email: afer@ua.pt

Universidade Potiguar, Universidade de Aveiro, Doutor em Economia Internacional e Desenvolvimento, Portugal.

#### **Rodolfo Ferreira Ribeiro da Costa**

Email: rodolfofr@yahoo.com.br

Universidade do estado do Rio Grande do Norte,  
Doutor em Economia Internacional e Desenvolvimento, Brasil

Manuscript first received/Recebido em: 17/02/2018 Manuscript accepted/Aprovado em: 27/12/2018

### **RESUMO**

As discussões em torno da eficiência da administração pública levam à compreensão da necessidade de inovação por parte do setor público, seja para redução de custos ou para o fornecimento de serviços de melhor qualidade para o cidadão. Esta pesquisa pretende levantar uma discussão em torno do tema práticas de inovação no setor público. Mais especificamente, trata da inovação do setor público brasileiro e discute o SPED como uma política de inovação adotada pela administração tributária. A pesquisa é do tipo descritiva e faz um levantamento dos principais conceitos de inovação e da sua evolução histórica. Conclui-se que a política apresenta características de inovação em serviços que lidam com pessoas, do tipo inovação de processos, e segue uma abordagem disruptiva.

**Palavras-Chaves:** inovação; setor público; administração pública; SPED.

### **ABSTRACT**

Discussions about the efficiency of public administration lead to an understanding of the need for innovation by the public sector, either to reduce costs or to provide better quality services

to the citizen. This research intends to raise a discussion about the topic of innovation practices in the public sector. More specifically, it addresses the innovation of the Brazilian public sector and discusses SPED as a policy of innovation adopted by the tax administration. The research is of the descriptive type and it does a survey of the main concepts of innovation and its historical evolution. We conclude that the policy presents characteristics of innovation in services that deal with people, of the type of process innovation, and follows disruptive approach.

**Keywords:** innovation; Public sector; public administration; SPED.

## 1 INTRODUÇÃO

As discussões no tocante à eficiência da administração pública têm ganhado espaço no meio acadêmico ao longo do tempo (COSTA et al., 2014; GASPARINI e MIRANDA, 2011; ZOGHBI, et al., 2011; PEÑA, 2009; FARIA, et al., 2008.). Segundo Souza Junior e Gasparini (2006), há um desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação e a demanda por bens e serviços públicos oferecidos pela União que procura despender esforços a fim de reduzi-lo. Nesse sentido Potts e Kastle (2010) destacaram a necessidade que tem o setor público de inovar na promoção de serviços à sociedade como algo capaz de elevar o nível de satisfação dos cidadãos perante o governo.

Para Sangiorgi (2015) há um consenso geral de que os governos e seus modos de operação precisam de uma transformação radical, e essa necessidade parte de uma série de fatores como mudanças na demografia, condições de saúde, nível de expectativas das pessoas e, ainda, a recessão econômica na maioria das economias desenvolvidas que desafiam os modelos de bem-estar.

De acordo com Brandão e de Fátima Bruno-Faria (2013) a inovação já é tratada como uma ferramenta de gestão estratégica no âmbito do setor público, principalmente no cenário internacional, e vêm ganhando relevância gradativa ao longo do tempo. O conceito de Nova Gestão Pública (NGP), que vem se expandindo desde a década de 70 na maioria dos países ocidentais (DENHARDT e DENHARDT, 2000), tem dado sua contribuição para essa mudança.

Sob essa perspectiva, o governo, no momento de propor soluções aos problemas coletivos, deve levar em consideração os diferentes atores envolvidos no contexto, como os funcionários públicos e os cidadãos, ao que se chamou de “impulso de baixo para cima”, como prática inovadora na detecção das necessidades sociais existentes de uma população (OLIVIVER-MORA e IÑIGUEZ-RUEDA, 2016). A parceria entre os setores público e privado também aparece como uma boa opção: os chamados modelos cooperativos de serviços, onde o conhecimento especializado e as contribuições dos diferentes públicos são reconhecidamente válidos (SANGIORGI, 2015).

No Brasil a inovação no setor público vem sendo trabalhada de uma forma mais lenta em relação a outros países. Para Bugarin e Meneguín (2016) as instituições públicas brasileiras atualmente apresentam o problema de não contribuírem para uma maior eficiência do setor público, e uma possível resposta a essa questão pode estar relacionada ao que os autores denominaram de “excesso de regulamentação” que inibe a ação do gestor público, uma vez que este só poderá executar aquilo autorizado em lei, sob a pena de perder o cargo (o que não ocorre no setor privado). O conceito adotado para NGP encontra obstáculos e é passível de aperfeiçoamento.

Brandão e de Fátima Bruno-Faria (2013), interessados na inovação aplicada ao setor público, fizeram um estudo bibliométrico a respeito da produção científica no período de 2000 a 2010 e perceberam uma lacuna na literatura brasileira inerente ao tema. Salientam em sua pesquisa que a produção científica no Brasil ainda se encontra em fase inicial, ao passo de que no exterior a literatura já está consolidada.

Esta pesquisa, portanto, pretende contribuir com a literatura através da realização de um levantamento bibliográfico sobre as práticas de inovação adotadas pelo setor público brasileiro com vistas na melhoria de seus processos e fornecimentos de serviços aos cidadãos. Especialmente, discute o caso do SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) brasileiro, uma política fiscal implementada com objetivo de melhoria nos processos de fiscalização e controle da administração tributária a fim de reduzir os custos e inibir as práticas de sonegação fiscal. Para tanto, será feita uma busca, inicialmente, sobre a literatura que trata da inovação nas organizações em geral e, posteriormente, será tratado o setor público em si.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: além desta seção introdutória, apresenta-se na segunda seção as principais definições sobre inovação, bem como a diferenciação entre os tipos; na terceira parte discute-se a evolução da C,T&I (Ciência, Tecnologia e Inovação) no Brasil, onde se apresenta uma cronologia da criação de entidades e planos para o desenvolvimento da inovação no país; a seção subsequente trata da inovação no

setor público brasileiro e apresenta o caso do SPED; e por fim são apresentadas as considerações finais.

## **2 INOVAÇÃO: UMA BREVE DISCUSSÃO**

Antes de adentrar ao assunto no âmbito do setor público, para uma melhor compreensão textual será feita exposição das definições básicas de inovação e uma breve discussão da sua classificação.

Os conceitos destacados nesta seção baseiam-se, principalmente, no Manual de Oslo, que trata detalhadamente da mensuração e interpretação de dados relacionados à ciência, tecnologia e inovação. A definição de inovação dada por este manual fala que esta ocorre tanto para a criação de algo novo quanto para a melhoria significativa de um produto, serviços ou método. De acordo com o Manual de Oslo (2005), estes são requisitos mínimos para sua definição.

“Technological process innovation is the adoption of technologically new or significantly improved production methods, including methods of product delivery. These methods may involve changes in equipment, or production organisation, or a combination of these changes, and may be derived from the use of new knowledge. The methods may be intended to produce or deliver technologically new or improved products, which cannot be produced or delivered using conventional production methods, or essentially to increase the production or delivery efficiency of existing products.” (MANUAL OSLO, 2005, p.32).

Quando se fala de um produto “novo”, fala-se de um produto cujas características diferem significativamente dos produtos anteriormente produzidos, já um produto “melhorado”, seja para um melhor desempenho ou menor custo, refere-se a um produto já existente, cujo desempenho foi significativamente aprimorado ou atualizado. (MANUAL OSLO, 2005).

Para Bessant et al. (2008), a inovação vai além da criação de um produto, trata-se de algo novo, como as práticas mercadológicas e novos processos operacionais podem ser considerados inovadores desde que gerem ganho para quem as pratica. A inovação envolve conhecimento, informação e criatividade, ou seja, o agente inovador deve ter a posse do conhecimento do que já está posto, da informação que ainda está por vir, e daquilo que ainda não surgiu. Portanto, não se pode falar em inovação relacionando-a apenas a produtos em si (novo ou melhorado), mas toda e qualquer prática trabalhada com fins de melhoria para o indivíduo que a busca.

Nesse sentido, o Manual de Oslo (2005) relaciona os tipos de inovação existentes que tanto podem estar relacionadas a produtos quanto a processos, Marketing e organizacional, como pode ser visto no Quadro 2:

**Quadro 2: Tipos de Inovação**

<b>Inovação de Produto</b>	É a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne as suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, <i>softwares</i> incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais.
<b>Inovação de Processos</b>	É a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou <i>softwares</i> .
<b>Inovação de Marketing</b>	É a implementação de um novo método de <i>marketing</i> com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, em sua promoção ou na fixação de preços
<b>Inovação organizacional</b>	É a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas.

Fonte: Adaptado de Manual de Oslo (2005).

O conceito de inovação dado por Schumpeter (1934), economista considerado um dos precursores da inovação e que se tornou um crítico dos pressupostos da economia neoclássica (GRANOVETTER e SWEDBERG, 1992), foi o de “destruição criadora”, processo pelo qual uma antiga inovação é substituída por outra mais recente. Para o autor, as inovações formam o principal indutor do crescimento econômico, e são elas as chaves para a criação de novas demandas por produtos e serviços.

Os conceitos evoluíram ao longo do tempo e há todo um histórico por trás dos acontecimentos. Rothwell (1994) destaca que os modelos de inovação podem ser divididos cronologicamente em cinco gerações: entre 1950 e 1960, período em que apoiavam-se em pesquisas e desenvolvimento, ou seja, um sistema mais centrado na tecnologia. Posteriormente, de 1960 a 1970, é introduzida a ideia de mercado, onde as necessidades desse mercado é que impulsionam a inovação. A terceira fase, 1970 a 1980, é marcada pela

interação das atividades, onde o mercado e a tecnologia direcionavam, conjuntamente, o processo de inovação. A quarta fase, de 1980 a 1990, baseava-se no modelo japonês onde se trabalhava a ideia de interação e desenvolvimento paralelo e, por fim, a quinta fase, a partir dos anos 90, com a utilização da tecnologia da informação.

### **3 EVOLUÇÃO DA C,T&I NO BRASIL**

Sobre o surgimento da inovação no Brasil, Lemos e Cário (2013), em um estudo da evolução das políticas de Ciência e Tecnologia (C&T) no país, destacam que a C&T nasce no fim dos anos 1800, ainda no período imperial, com os incentivos à inovação e desenvolvimento tecnológico, nas atividades de agricultura e mineração. Conforme os autores, nas primeiras décadas do século XIX surgiram também as primeiras instituições de caráter técnico e científico que antecederam as políticas de C&T, e foi no início do Século XX, tardiamente, que surgiram as primeiras universidades, marcando “o nascimento da ciência brasileira e o início das pesquisas tecnológicas”. Acreditava-se que a pesquisa científica era fundamental ao desenvolvimento do país, portanto, a criação de instituições como a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico<sup>1</sup>), foi um importante passo para uma visão de políticas de C&T como estratégia de governo e de desenvolvimento. No entanto, a C&T não era vista como prioridade nacional, pelo menos até os anos 80, ao passo de que, em outros países, a inovação já era pensada como motor importante ao desenvolvimento, motivo pelo qual levou-se à criação de políticas e incentivos nessa direção.

A partir da década de 80, o estudo da inovação passou a ser tratado como um tema de maior relevância, quando as organizações perceberam que a capacidade de inovar poderia afetar fortemente o seu negócio (TEZA, 2012), no entanto, foi a partir dos anos 90 que ocorreu o seu impulso. A criação da Lei 8.661/93 foi um marco importante à política de incentivos fiscais às atividade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e Inovação. “A partir de 1999 a ênfase do governo em C&T passa a incorporar políticas de incentivo à inovação com a criação de mecanismos de fomento para aumentar os recursos em P&D e permitir a concretização de projetos de inovação tecnológica.” (LEMOS e CÁRIO, 2013).

O Quadro 1 mostra a evolução e os caminhos percorridos em busca do alinhamento entre as políticas de C&T e inovação ao longo do tempo. Numa ordem cronológica, pode-se

---

<sup>1</sup> Até 1974 denominou-se “Conselho Nacional de Pesquisas”. A partir da Lei 6.129/74, passou a “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” preservando-se a sigla “CNPq”.

observar a criação de uma diversidade de instituições e programas desenvolvidos pelos governos nessa direção.

<b>Quadro 1 - Caminhos para a C,T&amp;I no Brasil</b>			
1808	Escolas de Cirurgia da Bahia e de Anatomia e Cirurgia do Rio de Janeiro	1964-1967	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)
	Academias dos Guardas-Marinhas		Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNTEC)
	Real Horto	1967	Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
1810	Real Militar	1967-1969	Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)
1818	Museu Real	1969	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
1866	Criação do Museu Arqueológico e Etnográfico do Pará	1972-1974	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)
1875	Comissão Geológica	1975-1979	II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)
	Escola de Minas de Ouro Preto	1980-1985	III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)
1886	Comissão Geográfica e Geológica do Estado de São Paulo	1986-1989	Foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR)
1887	Instituto Agrônomo de Campinas	1985	Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)
1892	Instituto Vacinogênico	1987-1991	Plano de Ação Governamental (PAG)
1893	Museu Paulista	1985-1990	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT I),
	Instituto Bacteriológico	1991	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT II)
1894	Escola Politécnica de São Paulo	1993	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI)
1899	Instituto Butantan	1996	Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX),
1900	Instituto Manguinhos		Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)
	Escola Livre de Farmácia e a de Odontologia	1998	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT III)
1916	Sociedade Brasileira de Ciências	1999	Programa “Institutos do Milênio”
1922	Academia Brasileira de Ciências		CTPetro
1924	Associação Brasileira de Educação		Fundos Setoriais (FS)
1948	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC		Com os FS a inovação passa a ser incorporada às políticas de C&T
1949	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas – CBPF	2003	a criação da Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (SECIS)
1950	Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA	2004	Lei 10.973/04 ou Lei da Inovação
	Centro Tecnológico de Aeronáutica – CTA		Lei 11.079/04 ( regulamenta contratações público-privadas)
1951	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e	2005	Lei 11.196/05 ou Lei do Bem

	Tecnológico – CNPq		
	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES	2010	Elaboração do "Livro Azul"
1973	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES) da Petrobrás	2011	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)
	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) da Telebrás		
	Embrapa		

Fonte: Adaptado de Lemos e Cário (2013)

A inovação parece estar diretamente relacionada à intervenção do governo, no entanto, para Danda et al. (2016), a inovação pode surgir sem a presença do Estado, mas sua ausência poderia comprometer o tempo de pesquisa e seu impacto na competitividade. Assim, o Estado, ao lado da indústria e das instituições de ensino superior, torna-se um agente indispensável nesse processo. (PINHEIRO e SANTOS, 2011).

O Estado assim é notado como um agente importante no processo de inovação das organizações privadas, porém no setor público, esse mesmo processo aparece de forma lenta e burocrática como discutido na seção a seguir.

#### 4 A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO E O CASO DO SPED BRASILEIRO

Desde o seu surgimento a inovação vem sendo cada vez mais trabalhada no setor privado. Com o decorrer do tempo o interesse pelo estudo da inovação se expandiu para outros setores e novas demandas surgiram, como as necessidades de inovações sociais, inovações em serviços e inovações no setor público (BRANDÃO e DE FÁTIMA BRUNO-FARIA, 2013).

O Manual de Oslo (2005) destaca a importância que tem a inovação para o setor público, contudo, considera o pouco conhecimento que se tem desta sobre setores não orientados ao mercado. Assim, “o estudo de inovações focando experiências nesse setor passa a ser importante, pois podem contribuir para lançar luzes sobre o desenvolvimento de um novo campo teórico” (FERREIRA, et al, 2015, p. 100).

Junginger (2013) ressalta que em todo o mundo os governos têm despendido esforços em busca da inovação social através de investimentos em laboratórios e centros de inovação. Discussões de projetos na formulação e implementação de políticas nessa direção é um



assunto a ser tratado com urgência. Sangiorgi (2015) corrobora e destaca que há um consenso geral de que o modo de produção e estrutura de governo precisa modificar-se radicalmente. Para ele o valor público é criado por intermédio da prestação de serviço oferecida pelo governo e pela definição de leis e suas regulamentações. Nessa perspectiva, a prestação de serviço deverá estar centrada no cliente (aqui o cidadão é tratado como um consumidor dos serviços oferecidos pela máquina pública) que terá um tratamento personalizado e as decisões tomadas não mais de forma centralizada, contrariando aquilo que o modelo atual (insustentável, segundo o autor) sugere.

Para Bugarin e Meneguín (2016) a inovação no setor público encontra obstáculos que não existem no setor privado. O excesso de regulamentação é um deles. Este é um problema que pode gerar ineficiência à gestão pública, de forma que o gestor é desestimulado na busca de soluções criativas. Segundo os autores, há uma tendência de que o gestor de carreira adote uma posição mais cautelosa sob regras exageradamente rígidas, o que pode interferir na decisão de inovar ou não, uma vez que a punição pelo desvio de regra legal é a mesma, tanto para casos de corrupção quanto pelo desejo de melhorar o resultado social das políticas públicas. Uma solução natural para esse problema seria a não punição do gestor público, caso fosse confirmado o benefício social de sua ação (BUGARIN e MENEGUÍN, 2016).

Diferentemente do setor privado, que no geral trabalha a inovação no desenvolvimento de produtos de manufatura, o setor público fornece um produto intangível, que é a prestação de serviço à sociedade (FERREIRA et al., 2015). A questão é, pode-se utilizar o conceito de inovação já consolidado para o setor de manufatura nas empresas prestadoras de serviço? Essa é uma questão levantada por Ferreira et al. (2015) que percebem uma lacuna na literatura. Para ele, a produção científica relativa à inovação na prestação de serviço ainda é esparsa, o que ocorre também quando se trata o assunto no âmbito do setor público (HALVORSEN, 2005 e DJELLAL et al., 2013).

Sob a forma de como introduzir a inovação no setor público, Ferreira et al. (2015) acreditam que, apesar da definição restrita de inovação (de que ela deveria ser transferida do setor privado para o setor público), esta pode ser gerada dentro da própria esfera governamental. Para os autores, atualmente a principal forma de introduzir a inovação no setor público é através da tecnologia, mas não é a única, pois, ao fazer uso de uma nova mercadoria, por exemplo, tal atitude configura em inovação na perspectiva desta instituição, mesmo que o produto ou serviço seja conhecido no mercado.

Um exemplo de inovação no setor público foi a mudança sofrida pelo governo espanhol, a partir da década de 80, originada com a Nova Gestão Pública: contratação de

serviços do setor privado e introdução de técnicas de gestão com vistas a melhorar sua competitividade. Essa mudança tem a característica de colocar os cidadãos e os funcionários públicos no centro do processo político através de mecanismos de participação na reformulação, prestação e avaliação dos serviços públicos. A experiência do governo da Espanha, que se utiliza do tipo de ação chamada “de baixo para cima”, tende a dar respostas sociais como base na visão dos cidadãos e dos profissionais de base do governo (OLIVER-MORA e INIGUEZ-RUEDA, 2016). O tipo de inovação aqui percebida é claramente a organizacional, uma vez que há a mudança de um método com vistas a melhorar a qualidade do serviço público prestado.

No caso do Brasil, algumas experiências já foram estudadas, como podem ser vistas nas pesquisas de Brandão e de Fátima Bruno-Faria (2013); Queiroz e Ckagnazaroff (2010); Albuquerque e Cassiolato (2002); entre outros. Dentre as práticas inovadoras adotadas pelos governos, encontra-se a reformulação da administração tributária no tocante a mudança de sua sistemática de fiscalização e controle em relação aos contribuintes, com a criação do Sistema Público de Escrituração Digital – SPED.

#### **4.1 O Caso do SPED**

A introdução do inciso XXII ao art. 37 da Constituição Federal Brasileira, determinada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, levou o Brasil a repensar a forma de trabalhar as atividades de fiscalização e controle das administrações tributárias. A determinação era de que as administrações tributárias da União, dos Estados e dos Municípios passassem a trabalhar de forma integrada, compartilhando seus cadastros e informações fiscais entre si.

Tal medida levou então à idealização de projetos como o SPED, sob o pretexto de reduzir os custos administrativos e o tempo despendido pelos auditores fiscais nos estabelecimentos dos contribuintes, fortalecimento do controle e da fiscalização, e, sobretudo, no combate à sonegação de tributos. O projeto foi instituído juntamente com os projetos de Escrituração Contábil Digital (ECD), Escrituração Fiscal Digital (EFD) e a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), através do Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC 2007-2010). (PORTAL SPED, 2007).

A ECD foi Instituída pela Instrução Normativa (IN) RFB nº 787/07, cuja finalidade foi de substituir os livros diário, razão, e seus auxiliares, bem como os balancetes e balanços escriturados em papel pela forma de escrituração digital.

O art. 3º da referida IN, discorre a respeito da obrigatoriedade, no que se refere aos fatos contábeis à adoção da ECD, que na oportunidade se restringe às sociedades empresárias sujeitas à tributação com base no lucro real, e às sociedades que têm acompanhamento econômico-tributário diferenciado sujeitas à tributação com base no lucro real. Quanto às demais sociedades, a utilização da ECD se dá de forma facultativa. A partir de 1º de janeiro de 2014, com a Instrução Normativa RFB no. 1.420/13, a obrigatoriedade do uso estendeu às:

- “I - as pessoas jurídicas sujeitas à tributação do Imposto sobre a Renda com base no lucro real;
- II - as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, que distribuam, a título de lucros, sem incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), parcela dos lucros ou dividendos superior ao valor da base de cálculo do Imposto, diminuída de todos os impostos e contribuições a que estiver sujeita; e
- III - As pessoas jurídicas imunes e isentas que, em relação aos fatos ocorridos no ano calendário, tenham sido obrigadas à apresentação da Escrituração Fiscal Digital das Contribuições, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.252, de 1º de março de 2012.
- IV – As Sociedades em Conta de Participação (SCP), como livros auxiliares do sócio ostensivo. (BRASIL, 2013).

Outra parte integrante do SPED é a EFD, instituída com o intuito de substituir a forma impressa de escrituração dos livros fiscais, através do Convênio ICMS nº. 143, de 15 de dezembro de 2006, que define a EFD como um conjunto de escrituração de documentos fiscais e de outras informações de interesse dos fiscos das unidades federadas e da Secretaria da Receita Federal bem como no registro de apuração de impostos referentes às operações e prestações praticadas pelo contribuinte. (CONFAZ, 2006)

O mesmo convênio trata da obrigatoriedade da utilização da EFD que é abrangente aos contribuintes do ICMS ou do IPI, podendo ser dispensados, caso a dispensa seja autorizada pelo fisco da unidade federada do contribuinte e pela Secretaria da Receita Federal. Portanto, a partir daí todas as informações referentes à apuração do ICMS e IPI devem ser geradas num arquivo digital com todos os documentos fiscais e demais informações que interessem aos fiscos estadual e federal para que sejam submetidos ao Programa Validador e Assinador (PVA) para sua validação (BRASIL, 2007).

A Escrituração Fiscal Digital desobriga o contribuinte à impressão dos documentos, no entanto não o isenta da guarda de seus arquivos digitais. Conforme o Ato COTEPE ICMS nº. 09/08 e suas alterações, o contribuinte é responsável por guardar os arquivos da EFD, bem como demais documentos que deram origem à escrituração conforme os prazos estabelecidos na legislação tributária.

No que se refere à NF-e, sabe-se que foi o primeiro dos projetos do SPED a ser compulsoriamente implantado. Obrigatória a partir de 2008 em todo o território nacional, a NF-e é uma política fiscal que modificou totalmente a sistemática de emissão do documento fiscal em papel, substituindo-o por um documento digital. A nova sistemática permite o monitoramento, em tempo real, das transações de compra e venda realizada entre contribuintes (PORTAL NF-e, 2017).

Conforme o Portal Nacional do SPED, os benefícios advindos a partir da implantação da política abrangentes à administração tributária e aos contribuintes são:

- Redução de custos;
- Eliminação de papel que, além de reduzir custos, contribui para a preservação do meio ambiente;
- Simplificação das obrigações acessórias;
- Uniformização das informações que o contribuinte presta ao fisco;
- Redução de práticas fraudulentas involuntárias ou intencionais, o que ajuda a combater à sonegação;
- Redução de fiscalização no estabelecimento do contribuinte;
- Simplificação e agilidade dos procedimentos sujeitos ao controle da administração tributária (comércio exterior, regimes especiais e trânsito entre unidades da federação);
- Fortalecimento do controle e da fiscalização entre as administrações tributárias;
- Maior produtividade do auditor através da eliminação dos passos para coleta dos arquivos; Possibilidade de troca de informações entre os próprios contribuintes a partir de um *leiaute* padrão;
- Melhor qualidade e rapidez na informação;
- Possibilidade de cruzamento entre os dados contábeis e os fiscais;
- Disponibilidade de cópias autênticas e válidas da escrituração para usos distintos e concomitantes;
- Redução do Custo Brasil.

#### **4.2 Adoção do SPED como Prática de Inovação**

A presente seção busca caracterizar o SPED como uma prática de inovação adotada pelo setor público, através das disposições contidas no Manual de Oslo (2005).

Conforme o Manual de Oslo (2005) uma entidade inovadora não é aquela que obteve êxito na implementação de uma inovação, mas aquela que simplesmente tomou a iniciativa de inovar criando um novo produto, ou trabalhou na melhoria de um produto já existente.

Na prática, o setor público é um ente cujo produto é o serviço (saúde, educação, bem estar, etc) oferecido à comunidade. Para o fornecimento desse serviço são necessários recursos que têm como principal fonte, no caso da União, as receitas de arrecadação. Assim, a implantação de uma política fiscal, com vistas a inibir o comportamento sonegador do contribuinte e tornar-se mais eficaz em auferir receitas tributárias para o financiamento dessas atividades faz do Estado um agente inovador, visto que a sistemática implementada modificou toda uma forma fiscalização, controle e emissão de documentos, como visto seção anterior.

Diversos fatores podem influenciar uma organização à inovação, como o produto, mercado, eficiência, qualidade ou capacidade de aprendizado, e de implantação de mudança. É importante identificar os motivos que levaram às mudanças para assim identificar as forças que conduzem as atividades de inovação (OSLO, 2005). No caso da implantação do SPED entende-se que os principais fatores, dadas as descrições dos objetivos, são os de qualidade, uma vez que, a partir dos projetos a fiscalização passaria a ocorrer em tempo real, sendo desnecessária a presença física do órgão no estabelecimento do contribuinte, com menor custo e tempo reduzido; e a implantação de mudança, que com auxílio da tecnologia transformou as atividades que antes eram ditas manuais para virtuais.

Quanto aos aspectos setoriais da inovação, a inovação adotada na implantação da política em questão, pode ser caracterizada como “inovação em serviços”. O Manual de Oslo (2005), classifica os serviços em quatro grupos: serviços que lidam com produtos; os que trabalham com informação; os baseados em conhecimentos; e os que lidam com pessoas, que aparece como a classificação mais coerente com a inovação em questão. Para essa classificação, o Manual cita como exemplo os serviços voltados para os cuidados com a saúde.

No que se refere ao tipo de inovação, ressalta-se que, no geral, os objetivos propostos pela implantação da política norteiam a redução de custos e eficiência nos processos de fiscalização e controle. Conforme Quadro 2 – Tipos de inovação - a inovação se subdivide em 4: inovações de produto, inovações de processo, inovações organizacionais e inovações de *marketing*. Dentre elas, os tipos de inovação que têm como característica a redução de custos são: a inovação de processos e a inovação organizacional, sendo que a primeira lida com a implantação de novos equipamentos, *softwares*, técnicas ou procedimentos, e a segunda, principalmente, com pessoas e a organização do trabalho (OSLO, 2005). Sendo assim, é

coerente classificar o tipo de inovação para a implantação do SPED como uma inovação de processos.

Por fim, atendendo ao que determina o Manual de Oslo (2005), que toda inovação deve ter algum grau de novidade, ao observar a estrutura da administração tributária antes e depois da implantação SPED é possível perceber uma modificação total de suas atividades: antes a fiscalização ocorria de forma presencial, no estabelecimento do contribuinte e por amostragem ou de forma aleatória. No pós SPED a fiscalização é virtual, não presencial, em tempo real e pode ser realizada para toda a população. Considerando tais informais pode-se classificar o grau de novidade como inovação radical, que, conforme Ferreira et al. (2015) caracteriza-se pela criação de um novo conjunto de características que expressam um produto (nesse caso, serviço) totalmente novo, o que não ocorre com a inovação incremental, uma vez que esta não muda a estrutura geral do serviço.

Pode-se também depreender que a inovação que deu origem ao SPED seguiu uma abordagem disruptiva que, segundo Eggers et al. (2012), é o tipo de inovação que começa “pior” que o modelo atual, mas que ao longo do tempo melhora. Os autores em sua pesquisa citam que, nessa abordagem, o ideal é encontrar uma tecnologia emergente de baixo custo que venha rapidamente a melhorar e combiná-la com uma solução que atenda ao modelo de negócios disruptivo. O SPED por sua vez iniciou apenas com um dos projetos, no caso, a NF-e, que foi sendo implantada de forma gradativa nas unidades federativas e atualmente está totalmente consolidado em todos os Estados brasileiros.

## **5 Considerações Finais**

A discussão sobre inovação no setor público vem gradativamente ganhando espaço na literatura brasileira. O Manual de Oslo (2005) destaca a importância do estudo da inovação nessa vertente para uma melhor eficiência da administração pública.

Conforme Brandão e De Fátima Bruno-Faria (2013), no Brasil a produção científica sobre o tema ainda está em sua fase inicial. Nesse sentido a presente pesquisa buscou contribuir com a literatura com uma discussão teórica, sobretudo, a respeito da inovação do setor público brasileiro, mais precisamente discutiu a implantação de uma das mais novas políticas fiscais implantadas no país: O Sistema Público de Escrituração Digital.

Sobre o SPED como uma prática inovadora da administração tributária, entende-se que a política atente às características e definições de uma inovação, sendo uma inovação em

serviços que lidam com pessoas, do tipo inovação de processos, pois atende as definições de implantação de “novos equipamentos, *softwares*, técnicas ou procedimentos”.

Entende-se também que inovação em questão atende as características radical e disruptiva, uma vez tenha modificado totalmente sua estrutura de controle e fiscal e, ainda, com uma forma de implantação gradativa.

A presente pesquisa apresenta limitações quanto ao confronto com outros trabalhos, no entanto, pesquisas relativas à inovação no campo da administração tributária são escassas. Apesar disso, acredita-se que este trabalho contribui com a ciência, tendo em vista o estudo de um tema ainda pouco explorado.

Outras pesquisas seguindo essa vertente poderiam ser realizadas na mensuração ou na avaliação do impacto da inovação na melhoria do serviço público.

## REFERÊNCIAS

- BESSANT, Jonh; TIDD, Joe; PAVITT, Keith. Gestão da inovação. **Porto Alegre**, v. 3, 2008.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 mai. 2017.
- \_\_\_\_\_. . **Instrução Normativa 1.420**, de 19 dez 2013. Dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD). Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2013/in14202013.htm>. acesso 20/06/2014. Acesso: 01 jul 2017.
- \_\_\_\_\_. . **Instrução Normativa 787**, de 19 nov 2007. Institui a Escrituração Contábil Digital. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2007/in7872007.htm>. Acesso 20/06/2014. Acesso: 01 jul 2017.
- \_\_\_\_\_. **SPED** (2007). Disponível em: <http://www1.receita.fazenda.gov.br/sobre-projeto/historico.htm>. Acesso: 18 jun 14.
- BRANDÃO, S. M; DE FÁTIMA BRUNO-FARIA, M. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.
- BUGARIN, Mauricio; MENEGUIN, Fernando B. Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: uma análise de desenho de mecanismos. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 46, n. 1, p. 43-89, 2016.
- DANDA, Gustavo Nóbrega; DE QUEIROZ, Lucia de FN; HOFFMANN, Valmir Emil. A hélice do poder público: padrões de distribuição de recursos federais para as Fundações de Amparo à Pesquisa Estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 5, p. 843-865, 2016
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. New Public Service. Serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz; MILES, Ian. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services?. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 27, p. 98-117, 2013.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; DA SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, vol. 42, nº 1. Rio de Janeiro, 2008.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; TETÊ, Manoel Ferreira; Da SILVA FILHO, Antônio Isidro; e SOUSA, Marcos de Moraes. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521/107570>. Acesso: 20 jun 2017.

GASPARINI, C. E. MIRANDA, R.B. Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. **Rev. PPP**. nº 36, 2011.

PEÑA, C.R. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública Através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). **Rev. RAC**. Curitiba. Vol.12, nº 1. 2009.

GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. *The Sociology of Economic Life*. San Francisco: Westview Press, 1992.

HALVORSEN, Thomas; HAUKNES, Johan; MILES, Ian and ROSTE, Rannveig. *On innovation in the Public Sector*. Oslo: Publin/NIFU/STEP, 2005. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>. Acesso: 19 de jun de 2017.

LEMOS, Danyela C.; CÁRIO, Sílvio A. F. A evolução das políticas de ciência e tecnologia no Brasil e a incorporação da inovação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL LALICS, 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: [www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/20\\_A\\_Evolucao\\_das\\_Politicass\\_de\\_Ciencia\\_e\\_Tecnologia\\_no\\_Brasil\\_e\\_a\\_Incorporacao\\_da\\_Inovacao.pdf](http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/20_A_Evolucao_das_Politicass_de_Ciencia_e_Tecnologia_no_Brasil_e_a_Incorporacao_da_Inovacao.pdf)

MANUAL, Oslo. *The measurement of scientific and technological activities. Proposed guidelines for collecting and interpreting innovation data*, 2005.

OLIVER-MORA, Martí; IÑIGUEZ-RUEDA, Lupicínio. El impulso de experiencias desde abajo hacia arriba como mecanismo de participación en el diseño de servicios públicos. *Revista de Administración Pública*, v. 50, n. 3, p. 377-394, 2016.

PINHEIRO, Ivan A.; SANTOS, Manoela S. S. Governo — um aliado nem sempre lembrado pelas empresas na hora de desenvolver as atividades de P&D. *Rev. Adm. Pública*, v. 45, n. 5, p. 1463-1483, set./out. 2011

POTTS, Jason; KASTELLE, Tim. Public sector innovation research: what's next? *Innovation: Management, Policy & Practice*, v. 12, n. 2, p. 122-137, 2010

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos



teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

ROTHWELL, R. Towards the fifth generation innovation process, *International Marketing Review*, v. 11, n. 1, 1994.

SANGIORGI, Daniela. Designing for public sector innovation in the UK: design strategies for paradigm shifts. *Foresight*, v. 17, n. 4, p. 332-348, 2015.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2014.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova de; GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 36, n. 4, p. 803-832, 2006

SCHUMPETER, Joseph Alois. **The theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Transaction publishers, 1934.

ZOGHBI, A.C. MATTOS, E. ROCHA, F. ARVATE, P. Uma Análise da Eficiência nos Gastos em Educação Fundamental para os Municípios Paulistas.