



**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO DO
RIO GRANDE DO NORTE**

TELMA LÚCIA DE FARIAS DANTAS

**ESTUDO DE CASO PARA ENSINO EM ADMINISTRAÇÃO:
FUSÃO OU CONFUSÃO?**

NATAL/RN

2010

TELMA LÚCIA DE FARIAS DANTAS

FUSÃO OU CONFUSÃO?

Estudo de Caso apresentado como requisito para obtenção do título de especialista em Gestão de Pessoas da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN.

Orientadora: Msc, Catarina da Silva Souza

NATAL/RN

2010

RESUMO

Trata-se de análise de estudo de caso para o ensino em administração, com base em uma pesquisa *in loco* com os servidores da administração da autarquia do INSS, por meio do método dedutivo e comparativo, sobre a fusão da Receita Previdenciária com a Receita Federal, formando assim a super Receita Federal do Brasil, para que possamos estudar de forma mais concisa, essa transformação com relação aos servidores destes órgãos. Carece primeiro esclarecer de forma sintética o que trata a autarquia INSS e Receita Federal. Aborda-se a transformação de um modo amplo com se deu essa fusão. Interpreta-se o conjunto de dispositivos legais, posições doutrinárias disponíveis na legislação vigente.

PALAVRAS-CHAVES: INSS, Receita Federal, Fusão, Confusão

ABSTRACT

This is the analysis of case study for teaching in business administration, based on a survey on the spot with the servers of the municipal administration of Social Security, through the deductive method and comparison, on the merger with the Federal Social Security Revenue Thereby forming the super Revenue Service of Brazil, so we can study more concisely, this transformation with respect to the servers of these organs. Needs first to clarify the synthetic form of the municipality that is Social Security and IRS. Addresses the transformation in a broad way with this merger took place. Interprets the set of legal, doctrinal positions available in law.

KEY WORDS: Social Security, INSS, Fusion, Confusion
FUSÃO OU CONFUSÃO?

O medo do Novo

Por que será que tudo o que é novo, não habitual, diferente daquilo com que estamos acostumados e que nos faz ter que sair da nossa zona de conforto, nos causa tanta apreensão e medo? Talvez, por termos a tendência a nos acostumar com situações seguras e em que nos sentimos confortáveis e não precisarmos enfrentar novos desafios de tempos em tempos.

É natural e compreensível que uma situação ainda não experimentada nos mobilize internamente, mas isto não deveria ser necessariamente ruim e sim uma oportunidade de testarmos nossa capacidade, criatividade e originalidade.

O Setor de Arrecadação do INSS experimentou essa sensação e ficou em polvorosa quando soube que iria haver a fusão entre a Receita Federal e a Receita Previdenciária, tornando-se um único órgão - Receita Federal do Brasil. A grande empolgação e temor suscitou muitas dúvidas e “cochichos” do tipo: será que vamos ganhar mais? Será que ficaremos fora da Carreira do Seguro Social? O que será melhor para nós?. Este é um condicionamento comum, pois desejamos ter respostas prontas para todas as ocasiões e acreditamos ser possível possuir uma receita que nos dê a garantia de que sairemos bem em qualquer circunstância. Estas dúvidas, no entanto, fazia parte dos anseios e temores apenas dos técnicos do Seguro Social, pois os Auditores Fiscais entrariam automaticamente na Carreira.

Sobre o INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social- INSS foi criado em 27/06/90, durante a gestão do então presidente Fernando Collor de Melo, por meio do decreto nº 99.360, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social- IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social- INPS, como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Social MPAS, atual Ministério da Previdência Social. Compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social - RGPS que atualmente abrange aproximadamente 39 milhões de contribuintes (Boletim Estatístico da Previdência Social, dados de 2008). No art. 201 da Constituição Federal Brasileira observa-se a organização do RGPS, que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória e onde se enquadra toda a atuação do INSS, logicamente respeitadas as políticas e estratégias governamentais oriundas dos órgãos hierarquicamente superiores, como o MPS.

O INSS caracteriza-se, portanto como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. É nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento a essa clientela que o Instituto (INSS) vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios da sociedade em geral.

A Receita Federal

A Receita Federal está completando 36 anos de trabalho a serviço do Brasil em 2010. Mas nem sempre teve esse nome. Secretaria da Receita Federal é apenas a mais recente denominação da Administração Tributária Brasileira nestes cinco séculos de existência.

Sua criação tornou-se necessária para modernizar a máquina arrecadadora e fiscalizadora, bem como para promover uma maior integração entre Fisco e os Contribuintes, facilitando o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e a solução dos eventuais problemas, bem como o acesso às informações pessoais privativas de interesse de cada cidadão.

O surgimento da Secretaria da Receita Federal representou um significativo avanço na facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, contribuindo para o aumento da arrecadação no final dos anos 60. Houve uma expressiva elevação da carga tributária nacional, que se situava entre 16% e 18% do Produto Interno Bruto (PIB) no início da década, e atingiu níveis superiores a 24% do PIB após 1968.

Histórico:

No ano de 1534, foram criadas as primeiras repartições tributárias no Brasil, chamadas de Provedorias da Fazenda Real, extintas em 1770 pela Coroa Portuguesa, que passou a centralizar a administração tributária do seu império por meio do Erário Régio. As provedorias locais foram transformadas nas Juntas da Real Fazenda, passando a subordinar-se diretamente ao Erário Régio.(em Portugal); Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, houve a criação do Conselho da Fazenda, subordinado ao Erário Régio, já no Brasil, para administrar a arrecadação e a fiscalização de impostos; O Conselho da Fazenda passou a a ser denominado de Ministério da Fazenda e do Tribunal do Tesouro Público, no ano de 1824, (transformado em 1831, no Tribunal do Tesouro Nacional).

Em 1850, no âmbito do Tribunal do Tesouro Nacional, surgiu a Diretoria Geral das Rendas Públicas, órgão especializado na administração tributária (alterada para Diretoria das Rendas Públicas em 1892 e Diretoria da Receita Pública em 1909) e a partir de 1934, a administração tributária passa a ser exercida pela Direção Geral da Fazenda Nacional, constituída pelos Departamentos de Rendas Internas, Rendas Aduaneiras e Imposto de Renda tornando-se uma estrutura de funcionamento plurifuncional em que cada um administrava os tributos de sua competência e exerciam as atividades de tributação, fiscalização, arrecadação e apoio administrativo.

A Secretaria da Receita Federal, como é comumente conhecida, foi criada em 1968, através do Decreto 63.659/68, em substituição à antiga Direção-Geral da Fazenda Nacional, decorrente de fruto das reformas do período 65/67, que adaptaram a administração tributária ao rápido crescimento econômico vivenciado pelo País.

Receita Federal do Brasil ou Super Receita - (Junção da Secretaria da Receita Previdenciária e Receita Federal)

A Super-Receita é o resultado da fusão entre a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária. Com tal medida, a competência antes, em parte do Ministério da Previdência e Assistência Social, fica centralizada no Ministério da Fazenda, ou seja, o cumprimento das obrigações principais e acessórias inerentes à Secretaria da Receita Previdenciária e da Receita Federal ficam a cargo de um só órgão.

Como consequência disso, a Super Receita adquire competência para arrecadar, fiscalizar, administrar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais descritas pelas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do artigo 11 da Lei 8.212/91, Lei da Previdência Social, conforme dispõe o art. 3º e parágrafos da Medida Provisória 258/2005, *in verbis*:

Art. 3º - Compete à União, por meio da Receita Federal do Brasil, arrecadar, fiscalizar, administrar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição, bem como as demais competências correlatas e decorrentes, inclusive as relativas ao contencioso administrativo-fiscal, observado o disposto no art. 4º desta Medida Provisória.

§ 1º - As competências previstas no caput estendem-se às contribuições devidas, por lei, a terceiros, na forma dos §§ 3º a 6º, aplicando-se em relação a essas contribuições, no que couber, as disposições desta Medida Provisória.

*§ 2º - O **produto da arrecadação** das contribuições sociais de que trata o caput, mantido em contabilidade e controle próprios e segregados dos demais tributos e contribuições sociais, será destinado **exclusivamente ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.***(Grifei)

§ 3º - A Receita Federal do Brasil poderá, mediante convênio, arrecadar, fiscalizar e cobrar contribuições devidas a terceiros, mediante remuneração de três vírgula cinco por cento do montante arrecadado, salvo percentual diverso estabelecido em lei específica.

§ 4º - O disposto no § 3º aplica-se, exclusivamente, às contribuições que tenham a

mesma base utilizada para o cálculo das contribuições incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada a segurados do Regime Geral de Previdência Social, bem como às contribuições incidentes sobre outras bases a título de substituição, ficando sujeitas aos mesmos prazos, condições, sanções e privilégios, inclusive no que se refere à cobrança judicial.

§ 5º - O exercício da competência prevista no § 3º somente poderá ser implementado na hipótese de o terceiro repassar à Receita Federal do Brasil a administração da totalidade da arrecadação de sua contribuição, ressalvado o disposto no § 6º.

§ 6º - O disposto no § 3º não se aplica às contribuições devidas a terceiros nos casos de isenção das contribuições destinadas ao Regime Geral de Previdência Social.

*§ 7º - Os **processos administrativo-fiscais**, inclusive os relativos aos créditos já constituídos ou em fase de constituição, bem assim as guias e declarações apresentadas ao Ministério da Previdência Social ou ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, referentes às contribuições de que tratam o caput e o § 1º, serão transferidos para a Receita Federal do Brasil. (Grifei)*

Neste sentido, com a transição dos dois órgãos para uma única estrutura, as normas das Secretarias de Receita Federal e da Receita Previdenciária serão mantidas até que sejam editados novos atos sobre o atendimento aos contribuintes da Super-Receita. Ressalta-se que o legislador, no § 2º do artigo em questão, procurou esclarecer um dos pontos da Medida mais debatidos pelos constitucionalistas, ao estabelecer que o produto da arrecadação das contribuições sociais será destinado exclusivamente ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Neste sentido, a administração pública não pode conceder direitos de cada espécie, criar obrigações e impor vedações aos administrados senão em virtude de disposição legal. Tal como a legalidade, o princípio da eficiência da administração pública é preconizado pelo art. 37, caput da Lei Maior brasileira.

Este princípio é, nas palavras do Constitucionalista Hely Lopes MEIRELLES

[...] um dos deveres da administração pública, definindo-o como o que se impõe a todo agente público de realizar atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional". Assim, o princípio da eficiência é um dos mais modernos da administração pública, pois exige um resultado satisfatório para o desempenho das atividades administrativas, cujo objetivo principal é satisfazer as necessidades da comunidade.

Deste modo, a efetivação de tais medidas iria contra vários princípios da administração pública, sendo consideradas contrárias à sociedade democrática de direito e aos interesses da coletividade.

Principais mudanças

A Medida Provisória que criou a Super Receita traz em seu corpo de artigos inúmeras novidades e alterações aos contribuintes previdenciários e tributaristas.

Deste modo, seguem-se as principais alterações:

- Transferência da representação judicial da Procuradoria-Geral Federal para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, prevista pelo art. 14 da MP;
- Transferência do acervo técnico e patrimonial e das dotações orçamentárias do INSS, previstas nos incisos I e II do art. 21.
- Transferência do exercício dos servidores administrativos lotados no INSS, prevista pelo art. 20 da MP.
- Transferência para o FUNDAF dos recursos decorrentes da arrecadação das contribuições para terceiros, prevista no art. 36.
- Contratação de 1.200 novos Procuradores da Fazenda Nacional, prevista no art. 18.
- Criação de 120 Procuradorias Seccionais da PGFN, prevista no art. 17, caput e mais 120 cargos em comissão previstos em seu § 1º.
- A criação da Super-Receita ampliará o poder de fiscalização do governo, o que obrigará de forma mais rigorosa os contribuintes a cumprirem com suas obrigações tributárias.

O Contexto

Tudo começou com a própria transformação de todos os servidores que trabalhava na linha de arrecadação, que antes todos faziam parte do INSS, passou a integrar ao novo órgão que foi criado a Receita Previdenciária do Brasil - RPB. Tudo isso aconteceu, na surdina. Quando chegamos ao trabalho ficamos sabemos que foi criado um novo órgão, sem o mínimo de conhecimento dos servidores, acordamos em um novo órgão.

Porém não sentimos diferença nenhuma no que tange esse novo órgão, em virtude de que todos os servidores ficaram no mesmo local de trabalho, executando a mesma tarefa que era inerente a cada setor.

Mesmo assim, havia discussão acerca do porquê dessa mudança, sem conhecimento dos servidores. Foi quando colega de trabalho que tinha acesso a cúpula da Receita Previdenciária do Brasil em Brasília, afirmava que ia beneficiar os servidores da linha de

arrecadação, neste instante ficamos tranquilos e acreditamos.

Na verdade, o que o ser humano mais teme na vida é a mudança. Medo de perder o que se tem, o que se conseguiu, o que se alcançou, por algo incerto que poderá ser melhor ou não, contudo a cúpula só nos mostrava vantagens na Receita Previdenciária do Brasil- RPB.

E aí, começa o verdadeiro tormento da mudança!!!, a criação da Super Receita, que é a fusão dos órgãos do fisco e da previdência, que na MP, deverá trazer mais eficiência administrativa – e isto deve ser condição “sine qua non” para a Super-Receita, pois se não gerar menos custos ao Estado será apenas um mastodonte burocrático, porém angustiante para os servidores da Receita Previdenciária do Brasil, na gerência em Natal.

Contudo, tem-se o medo de nos vir a arrepender-se de ter mudado, de ter escolhido algo diferente, de começar do zero. Mas o que a maioria das pessoas não percebe é que é muito pior arrepender-se por algo que não fizeram, do que, por algo que deixaram de fazer. Foi essa situação vivenciada pelos servidores da Receita Previdência do Brasil na gerência de Natal-RN

Telma era uma das servidoras do setor de Arrecadação do INSS e se questionava bastante, pois não sabia qual seria o seu destino profissional e dos colegas, se todos teriam o mesmo conforto de trabalho no novo setor e como seriam os seus novos colegas, pois a afinidade existente entre os servidores que trabalhavam no setor de arrecadação era antiga e ultrapassava as portas da Instituição. E agora, muitos perto de completar o período para a aposentadoria, não se sentiam atraídos a começar novamente, num novo ambiente e com uma nova (talvez) administração, mesmo sabendo que teriam o direito de optar por permanecer no INSS.

Alguns colegas questionavam: “será que vou me adaptar essa nova situação? ”,- “Não sei se tenho mais pique para uma novo recomeço”, “Quem será o nosso novo Chefe?” “Haverá mudança na maneira de trabalhar?, Qual será o horário a cumprir? Quando será que iremos para a Receita?. Na “rádio corredor” era a “música do momento”.

Com todos esses questionamentos e dúvidas, teriam que enfrentar a nova fase de vida profissional.

A Equipe de transição, na gerência de Natal, informou que a transição será por etapas. Na primeira, a Receita Federal do Brasil contou com 70 unidades de atendimento integrado no país.

Foi bastante conflitante a questão de prestações de serviços aos contribuintes das duas Instituições, a demanda de atendimento e a diversidade dos serviços tornaram-se maiores, não tendo uma preparação prévia, causando assim muita confusão, o que não era esperado, já

que os contribuintes tinham a perspectiva que o atendimento melhoraria e acabar-se-iam as tão detestáveis filas.

Primeiro o espaço físico da Receita Federal instalada na cidade do Natal/RN, não absorvia todo o público a ser atendido, pois a quantidade de contribuintes era maior que o número de fichas distribuídas por dia e o ambiente não comportava tal demanda, causando conflitos logo no início do expediente. Os próprios contribuintes tentaram buscar uma solução para a situação, chegando de madrugada para conseguir fichas o que ocasionou muitas reclamações e algumas reportagens não favorável a nova “Receita”, mesmo os contribuintes que necessitavam de atendimento prioritário, como os de serviços essenciais (que deveriam ser rápidos, por ser serviços de fácil resolução), estavam impossibilitados de ter seu atendimento de maneira normal.

E no que tange aos servidores, aconteceu o seguinte: quem Trabalhava nas agências de atendimento, foi deslocado para Receita Federal, lá colegas de trabalho se sentiram bastante angustiados, pois não havia clima de cordialidade entre os servidores, ficaram os da previdência de um lado, os da receita do outro, como também os quichês de atendimento eram separados. E muitos deles foram contrariados porque a princípio não deram nenhuma escolha. Ao passar do tempo a equipe de transição verificou a insatisfação e fez uma mistura para ver se melhorava o clima, fazendo o seguinte: quichê de atendimento da receita, alternando com o da previdência, para melhorar o clima de trabalho.

A chefia era toda do pessoal da Receita, mesmo sem o conhecimento da legislação previdenciária que é bastante específica. E eles não tinham conhecimento nenhum e, com isso, gerava cada vez mais insatisfação em trabalhar naquele ambiente.

As filas ao redor do Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC), era um tormento; ninguém se entendia no interior do prédio, era constrangedor ouvir a todo instante que esses contribuintes eram oriundos da Receita Previdenciária.

Também uma das principais mudanças foi o horário de atendimento ao público – antes, das 9h às 12h. Hoje, a grade horária começa às 7h e vai até as 18h.

Cada dia de trabalho era como ter um “prazer-sofrimento”, o desejo de poder fazer um bom trabalho e a realidade de não alcançar o objetivo, por haver excesso de procedimentos burocráticos, ingerências políticas, centralização de informações, falta de participação nas decisões e o não reconhecimento no que influenciava a formação da autoimagem (estima) do trabalhador que por sua vez é razão para o sofrimento.

Foi realizada uma visita em loco, para averiguar o grau de satisfação dos contribuintes e funcionários sobre o atendimento realizado atualmente.

Já o número de senhas entregues pessoalmente diminuiu, mas só para contribuinte pessoa física, para o contribuinte pessoa jurídica praticamente não existe senhas, esta terá que fazer agendamento eletrônico. Já o agendamento pela internet, pode ser feito pelo site <http://www.receita.fazenda.gov.br>. Por outro lado, a fila existe só que é virtual.

Os pedidos de empresas relacionados à Previdência Social passaram também a ter atendimento via agendamento eletrônico, o que resulta numa sobrecarga intensa ao servidor que ainda está por lá, apesar de ter tido muitos treinamentos na área previdenciária, ainda há muita rejeição no que tange ao aprendizado ao serviço previdenciários.

O contador que foi abordado, quando estava efetuando a visita no CAC-RN em Natal, elogiou a rapidez do atendimento, mas fez ressalvas. "A burocracia ainda é a mesma", disse o contador, ao reclamar do indeferimento de um documento autenticado porque estava preenchido a caneta.

Outro contribuinte elogiou bastante, dizendo em tom de ironia que apesar de estar marcado eletronicamente, esperou quase 3:45 minutos para ser atendido, e disse: é hora marcada, isso figura a falta de servidores.

Conforme consta na página da Receita Federal, no que tange apreciação opinião que reflete somente a opinião dos usuários da página da Receita Federal que optaram por votar, eis o gráfico abaixo:

Agradecemos a sua participação

Nota: Esta pesquisa não é científica e reflete somente a opinião dos usuários da página da Receita Federal que optaram por votar.

Resultado da Pesquisa:

O que você achou desta página?

Ótima		27.3%
Boa		19.8%
Regular		11.6%
Ruim		8.9%
Péssima		32.3%

Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br>

Conclusão

O governo federal tem implantado uma política de recursos humanos voltada à valorização do desempenho e da qualificação profissional, com a fusão da Receita Previdenciária com a Receita federal, a princípio trouxe muito transtornos tanto para os contribuintes como também para os funcionários de um modo geral.

A Super-Receita absorveu todos os servidores fiscais e administrativos, em princípio, a cúpula do ministério da Fazenda não verificou que as delegacias em todo Brasil não tinham condições de acolher todos esses novos servidores. Desta forma, os servidores ficaram sem ter condições de trabalho e muitas delegacias tiveram seus atendimentos precários e muitos deles sem atendimento. Os usuários, como os servidores, é quem paga pelo não planejamento daqueles que não sabem o que é a linha de frente do atendimento.

Quando o governo edita a Lei, deveria fazer um estudo prévio, para evitar um impacto forte no seu público interno com o externo. Sabemos que muitas vezes o governo não tem condições da execução desse estudo prévio.

Sugestões para discussão do caso

Questões:

- 1) Houve, por parte do Ministério da Fazenda, preocupação em preparar ambientes e funcionários qualificados ou qualificando os servidores do INSS para a fusão?
- 2) Houve uma conscientização e preparação para o público alvo desta fusão?
- 3) Em que os Rhs poderiam contribuir para melhorar o impacto desta fusão?

Referência

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, **Decreto 63.659/1968**. Brasília: Senado Federal, 27/06/1990

BRASIL, **Decreto 99.350/1990**. Brasília: Senado Federal, 27/06/1990

BRASIL, **Lei 8.212/1990**. Brasília: Senado Federal, 24/06/1991

BRASIL, **Medida Provisória 258/2005**. Brasília:

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Constitucional**. 10.ed. Jurídico Atlas. São Paulo: 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10.ed. Jurídico Atlas. São Paulo: 2001.
<http://www.receita.fazenda.gov.br>- acessado em 17/12/2010

OLIVEIRA, Djalma de P.R. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas**, São Paulo: Atlas, 2002.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. SP:Atlas, 2000.

HEIJDEN, Kees Van Der. **Planejamento de cenários: a arte da conversação estratégica**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MORGAN, Garret. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2002.