

3ª RECOMENDAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO PARA ANÁLISE DO «RAMO CONSTRUÇÃO» NO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS PORTUGUESAS (SCNP)

RELATIVA AO RELATÓRIO FINAL DO GRUPO DE TRABALHO

Tendo em consideração que o Grupo de Trabalho (GT) para análise do «ramo construção» no Sistema de Contas Nacionais Portuguesas (SCNP) foi mandatado pela Secção Permanente de Estatísticas Macroeconómicas do Conselho Superior de Estatística (CSE), para: «analisar e emitir parecer relativamente ao tratamento do ramo construção no Sistema de Contas Nacionais Portuguesas e, nessa sequência apresentar recomendações» (5ª Decisão da Secção).

Considerando que em Setembro de 2003 a Secção Permanente de Estatísticas Macroeconómicas aprovou o Relatório Intercalar apresentado pelo Grupo e, respectivas conclusões e recomendações, as quais são parte integrante da 11ª Decisão da Secção.

E que neste contexto, considerou que importava, no seguimento das recomendações apresentadas, desenvolver ainda algum trabalho pelo que prolongou o mandato do Grupo até Julho de 2004.

Assim, o Grupo de Trabalho reunido em 21 de Julho de 2004 decide:

1. Submeter à apreciação da Secção Permanente de Estatísticas Macroeconómicas o Relatório Final do Grupo de Trabalho.
2. Como resultado do Relatório Final apresentar as conclusões e recomendações relativas ao «ramo construção» no Sistema de Contas Nacionais Portuguesas em anexo I a esta Recomendação, e dela fazendo parte integrante.
3. Manter a 2ª Recomendação do Grupo (em anexo II a esta recomendação e dela fazendo parte integrante) relativa à proposta de alteração do Decreto Lei nº59/99, relativo ao Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas, aprovada em 6 de Fevereiro de 2004, onde se considera oportuno garantir a recolha de informação relativa a cada concurso de obra pública: anúncio de abertura e elementos relativos ao contrato e conta da empreitada e que o envio dessa informação ao Instituto Nacional de Estatística é essencial para melhorar o conhecimento da informação do sector do «ramo construção».

Esta recomendação foi enviada ao Presidente do Conselho Superior de Estatística e ao vogal do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH) no Conselho para ser transmitida ao Senhor Ministro das OPTH sem que tenha sido comunicada qualquer evolução (positiva ou negativa) daquele recomendação.

Assim, sugere o Grupo de Trabalho que seja formalizado um pedido de ponto de situação sobre a matéria.

4. Incumbir o Secretariado do CSE de sensibilizar o Presidente da Secção Permanente de Estatísticas Macroeconómicas para a necessidade de serem convidados a participar na reunião em que o Relatório seja analisado os representantes dos seguintes Ministérios, não representados na Secção – Ministério da Justiça, ex Ministério da Segurança Social e do Trabalho (área do Trabalho) e Associação Nacional dos Municípios Portugueses, por representarem no Conselho organismos envolvidos nas recomendações formuladas pelo Grupo de Trabalho.

Lisboa, 27 de Agosto de 2004

O Presidente do Grupo de Trabalho, *Paes Afonso*

ANEXO I

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. A «metodologia do cimento», utilizada pelo Instituto Nacional de Estatística na elaboração das Contas Nacionais Anuais, está aparentemente inadequada, situação que poderá resultar da falta de informação sobre o cimento, da deficiente avaliação da importância da economia informal do sector, ou da fragilidade da informação recolhida através do IEH. De realçar, para este efeito, a falta de controlo efectivo sobre o cimento importado, que chega do exterior por via terrestre, e a consequente impossibilidade de o quantificar com rigor.
2. Os problemas das estatísticas do sector da construção não se resolvem inquirindo mais empresas e/ou mais variáveis, acarretando maior sobrecarga para os reportantes. Há, pois, a necessidade de recorrer cada vez mais a dados estimados, o que envolve a definição de metodologias alternativas à actual «metodologia do cimento», e a fontes auxiliares de controlo, como deveriam ser as fontes administrativas.
3. As recomendações da «task-force» do EUROSTAT apontam para que existam métodos alternativos à metodologia do cimento, que se validem. Não tem sido possível, por falta de informação, validar níveis de empregos finais do produto construção por segmento.
4. Não foi encontrada, tal como era objectivo deste Grupo de Trabalho, uma metodologia alternativa à do cimento, embora se tenham apontado caminhos de validação dos empregos do produto.
5. Um dos problemas de base fulcral de toda a produção estatística, em Portugal, relaciona-se com a actualização do Ficheiro Geral de Unidades Estatísticas, com consequências nefastas, quer ao nível da escolha da amostra do IEH relevante para o ramo da construção, quer da respectiva extrapolação. De um modo geral, as respostas proporcionadas pelas empresas do ramo da construção ao IEH apresentam diferenças de qualidade extremas: as empresas respondem sem dificuldade à parte contabilística do inquérito (demonstração de resultados e balanço) e não respondem (ou respondem sem qualidade) à parte específica, com excepção da variável «valor dos trabalhos realizados» (VTR). No caso dos anexos relativos às compras de materiais a taxa de resposta é muito baixa indiciando problemas de qualidade no resultado final extrapolado destas variáveis, o qual constitui informação muito relevante na actual metodologia das CNA.

6. A par dos problemas identificados na imputação de não respostas no IEH, na extrapolação com base no VTR e nas estatísticas de cimento, a impossibilidade de utilizar em tempo útil e de forma exaustiva as fontes de natureza administrativa – que noutros países desenvolvidos constituem fontes de controlo efectivo da metodologia seguida pelas Contas Nacionais para o ramo da construção – constitui um obstáculo importante à melhoria das estatísticas deste sector, incluindo as contas nacionais.
7. A dispersão de esforços nas diversas entidades para obtenção de indicadores de actividade no sector da construção, origina uma fraca credibilidade dos mesmos e custos elevados para as empresas. Entre outras vantagens, o acesso a informação administrativa reduz a carga sobre as empresas e melhora a qualidade e a comparabilidade da informação para além dos benefícios em termos da redução do tempo e dos custos da informação estatística.
8. Sobre a mesma realidade existem diversos elementos (veja-se o exemplo do nº de empresas na actividade de construção nas diversas fontes). Concluiu-se da necessidade do INE passar a produzir metainformação que permita a correcta apropriação das informações divulgadas.
9. O acesso a fontes administrativas de natureza fiscal é absolutamente indispensável em particular no que toca à actualização do Ficheiro Central das Unidades Estatísticas, com implicações transversais para a generalidade dos inquéritos às empresas realizados pelo INE. Facto agravado no caso do IEH em que, em 2002, foram excluídos os empresários em nome individual sem contabilidade organizada, no sentido de reduzir a carga sobre as empresas e, na perspectiva, de poder contar com informação do Ministério das Finanças que servisse de base à produção de informação estimada sobre os mesmos. A ausência de informação fiscal põe em causa, não só os resultados globais do inquérito, como o cumprimento dos compromissos comunitários, em matéria de estatísticas estruturais das empresas.

O parecer negativo da Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) sobre o acesso do INE à informação fiscal veio dificultar ainda mais o acesso a esta fonte de informação administrativa. A Lei do Sistema Estatístico Nacional – Lei nº6/89, de 15 de Abril, que estabelece as Bases do Sistema Estatístico Nacional (SEN) e o Decreto Lei nº294/2001, de 20 de Novembro que, estabelece no âmbito da actividade estatística oficial do SEN, regras relativas ao acesso, recolha e tratamento pelo INE de dados pessoais de carácter administrativo, constituem o enquadramento jurídico que permite o acesso, pelo INE, a fontes administrativas de natureza estatística.

10. As novas fórmulas de revisão de preços podem ser utilizadas para calcular a variação dos custos de construção. No entanto, as actividades para as quais foram desenvolvidas fórmulas no âmbito do novo regime de revisão de preços (Decreto lei n.º 6/2004, de 6 de Janeiro) diferem das actividades sobre as quais existe algum conhecimento estatístico. A inclusão de um índice de equipamento nestas fórmulas foi bem acolhida. Esperam-se os desenvolvimentos metodológicos deste índice provisório. Por outro lado, para utilização das fórmulas no cálculo do deflator da construção nas Contas Nacionais Trimestrais terá que ser retirado o valor da constante.

11. Actualmente, as Contas Nacionais Trimestrais não têm qualquer alternativa aos índices de custo de mão de obra e de custo dos materiais, que ponderam com os pesos implícitos nas Contas Nacionais Anuais (através de modelização econométrica), como deflator da construção (enquanto VAB do ramo e enquanto produto para investimento).

12. Foram apresentadas reservas por diversos representantes no Grupo de Trabalho relativamente à utilização do Índice de Produção na Construção, produzido pelo INE, no acompanhamento do sector da construção, sobretudo pelo facto deste índice se basear no número de horas trabalhadas e porque a série estatística é ainda muito curta para se poderem extrair conclusões consistentes.

Contudo, foi evidenciado o esforço que o Instituto Nacional de Estatística tem vindo a desenvolver no passado recente com a finalidade de produzir informação estatística na área dos indicadores de curto prazo.

13. Foi identificada como prioritária a necessidade de serem definidos os segmentos de actividade que são relevantes na construção, tendo-se elaborado um documento onde os mesmos são apresentados.

14. Concluiu-se que a actual desagregação da CAE 45 origina dificuldades de classificação das empresas.

RECOMENDAÇÕES GERAIS

Face às conclusões acima referidas, o Grupo de Trabalho recomenda ao Conselho Superior de Estatística (CSE):

1. Que o INE (em particular a área das Contas Nacionais) possa constituir um grupo técnico de trabalho ou task-force para efectuar um estudo da viabilidade e da consistência dos diversos tópicos analisados e apontados pelo Grupo de Trabalho com vista à sua incorporação numa nova metodologia para as contas nacionais, a qual deverá validar, substituir ou complementar a actual «metodologia do cimento».
2. Que o INE, internamente, desenvolva os esforços necessários, e proceda a contactos e protocolos de colaboração com entidades externas – organismos públicos e entidades privadas relevantes (por exemplo associações, dada a proximidade de que estas dispõem junto das suas associadas, existindo já, em alguns casos, uma recolha periódica de informação com elevado nível de fiabilidade) – com vista a alterar e melhorar efectivamente os procedimentos de actualização do FGUE.
3. Que, tendo em consideração a redução do número de empresas inquiridas no IEH, o INE deva pôr em prática uma aproximação e uniformização das metodologias de extrapolação e estimação por forma a assegurar uma maior comparabilidade dos dados, que permita resolver os problemas do sector da construção no que se refere à informação estatística.
4. Que, constatando-se que os problemas do sector da construção não se resolvem inquirindo mais empresas e/ou mais variáveis, deve ser tomada em consideração a sobrecarga dos informadores. Neste contexto, há que ponderar a necessidade de reavaliar as diversas estimativas e, adicionalmente interessa, recorrer cada vez mais a fontes alternativas, igualmente classificadas quanto ao grau de abrangência e de representatividade dos fenómenos que pretendem directamente medir, condição para que possam ser utilizadas como indicadores das variáveis a estimar.
5. Que tendo o Grupo de Trabalho complementado o levantamento da informação administrativa disponível como fonte de informação estatística para o tratamento do «Ramo Construção» no SCNP (anexo 5 do Relatório), deva o documento daí resultante ser adoptado como referência pelo INE, de forma a privilegiar as fontes inventariadas em complemento da informação obtida junto das empresas.

Simultaneamente devem as entidades referenciadas no documento e, detentoras da informação administrativa - ex. Ministério das Finanças, ex. Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Ministério da Justiça, ex. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, Câmaras Municipais e Imprensa Nacional Casa da Moeda – ser sensibilizadas no sentido de ser cumprida a legislação em vigor relativamente ao envio de informação ao INE – Lei nº6/89, de 15 de Abril e Decreto Lei nº294/2001, de 20 de Novembro.

6. Que, numa perspectiva de partilha de dados dos organismos públicos, seja, também, solicitado a estes que enveredem esforços para garantir a actualização efectiva dos ficheiros de dados e assegurar a fiabilidade dos mesmos, prestando o INE a colaboração técnica que for entendida conveniente.
7. Que, sendo opinião generalizada dar prioridade a fontes de natureza administrativa e sendo o IMOPPI detentor de uma grande quantidade de informação com relevância estatística que recolhe junto das empresas, por força do processo de atribuição e revalidação de alvarás, deva ser procurada a forma deste Instituto facultar essa informação ao INE ou, no caso de o IMOPPI não ter capacidade de fazer o tratamento dessa informação, possa ser o próprio INE a fazê-lo.
8. Que, ainda no contexto da utilização de fontes de informação estatística alternativas, se averigüe a viabilidade de aprofundamento da articulação com os Ministérios (designadamente, Finanças e Obras Públicas, Transportes e Habitação) no sentido de se obter através do PIDDAC informação relevante para o Sector.
9. Que o INE e o Banco de Portugal bilateralmente possam analisar a viabilidade da informação relativa à Central de Balanços vir a ser utilizada com fonte de informação e de validação no sector da construção.
10. Que acompanhe os trabalhos e decisões que ao nível comunitário e nacional forem tomadas em termos de harmonização/reformulação de relatórios e regras de contabilidade empresarial, incentivando a participação de técnicos estatísticos ao nível nacional, com o intuito de garantir a conformidade possível (ou, alternativamente, a correspondência aproximada) entre regras de contabilidade empresarial e nacional, bem como, o detalhe necessário na informação de base para que as empresas disponham, sem custos acrescidos, da informação inquirida pelas entidades estatísticas oficiais.

11. Que seja clarificado junto dos utilizadores que as diferentes ópticas – contabilidade das empresas e contabilidade nacional – têm conceitos e definições, associadas, diferentes. O INE deve ter a preocupação, enquanto função de coordenação, de explicar as diferenças entre fontes estatísticas.
12. Que tendo o Grupo de Trabalho elaborado uma proposta de segmentação das actividades da construção para as quais é relevante obter informação estatística, deva esta proposta ser analisada quanto à sua viabilidade pelas entidades referenciadas: entidades adjudicantes e IMOPPI, com base nos actos administrativos e, o INE através do Inquérito à Empresa Harmonizado do INE, enquadrado numa futura revisão daquele Inquérito.
13. Que não existindo correspondência entre as actividades para as quais foram definidas fórmulas de revisão de preços e as actividades para as quais já existe algum conhecimento estatístico e as actividades listadas, no âmbito do documento produzido por este GT (anexo 6 do Relatório), seja solicitado ao IMOPPI / CIFE a elaboração de novas fórmulas adequadas a estas actividades.
14. Que relativamente ao Índice de Novas Encomendas na Construção e Obras Públicas, a repartição do índice apresentada pelo INE seja efectuada por segmentação da construção (habitação, edifícios não residenciais e obras de engenharia civil), de modo a que seja possível obter valores para os diversos segmentos de actividade.
15. Que o tratamento e acompanhamento do sector da reabilitação seja feito na sua globalidade e em sentido lato. Sobre a questão da necessidade de se proceder no futuro à análise da reabilitação o subgrupo considerou da maior pertinência e da maior necessidade o tratamento desta questão, começando por se definir o conceito de reabilitação e manutenção e verificação de seguida se na metodologia que o INE se propõe seguir se existe espaço para o tratamento desta questão.
16. Que em momento oportuno, de revisão da CAE e da NACE, se desenvolvam esforços conjugados entre os diversos agentes (com coordenação ao nível dos grupos de trabalho do CSE) de parecer sobre a modificação da mesma.

ANEXO II

2ª RECOMENDAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO