



INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL

17ª Reunião Plenária do
Conselho Superior de Estatística

Utilização de dados administrativos na produção de estatísticas oficiais

Carlos Coimbra

Lisboa, 11 de abril de 2016

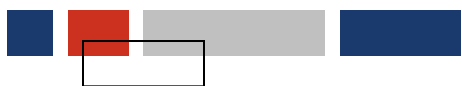


I. A legislação

O aproveitamento de dados administrativos para fins estatísticos tem vindo a assumir especial relevância para produção de estatísticas oficiais como forma de **redução de custos** e de **diminuição da carga estatística** sobre os respondentes, procurando contudo preservar ou mesmo melhorar a qualidade das estatísticas oficiais.

O enquadramento legal da produção de estatísticas oficiais é consistente com este propósito.





Lei do SEN (2008)

Artigo 2.º

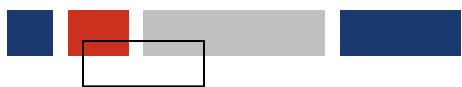
Definições

Para efeitos da presente lei, entende -se por:

...

- e) «**Dados administrativos**» os dados que são recolhidos por entidades do sector público sobre pessoas singulares ou coletivas, incluindo os dados individuais, com base em procedimentos administrativos que têm normalmente um fim primário que não é estatístico;





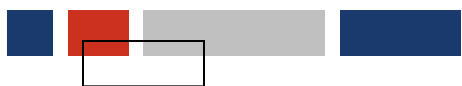
Lei do SEN (2008)

Artigo 4.º

Autoridade estatística

- 1 — As autoridades estatísticas, no respetivo âmbito de atuação, podem exigir o fornecimento, com carácter obrigatório e gratuito, a todos os serviços ou organismos, pessoas singulares e coletivas, de quaisquer elementos necessários à produção de estatísticas oficiais e estabelecer a recolha de dados que, ainda que não relevantes para a atividade específica das entidades obrigadas ao seu fornecimento, revistam importância estatística.





Lei do SEN (2008)

Artigo 4.º

Autoridade estatística

2 — O disposto no número anterior prevalece sobre eventuais limitações ou deveres de sigilo constantes de regimes especiais, considerando-se para todos os efeitos o aproveitamento de dados administrativos para fins estatísticos oficiais como uma das finalidades determinantes da sua recolha.





Lei do SEN (2008)

Artigo 4.º

Autoridade estatística

3 — Excetua-se do disposto no n.º 1 os dados objeto de classificação de segurança, de segredo de Estado, de segredo de justiça, dados conservados nos centros de dados dos serviços do Sistema de Informações da República Portuguesa, dados genéticos ou dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem étnica e dados pessoais relativos à saúde e à vida sexual.





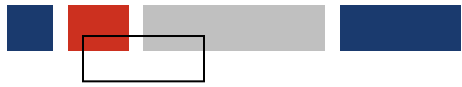
Lei do SEN (2008)

Artigo 4.º

Autoridade estatística

- 4 — Os titulares dos dados devem ser informados quanto aos fins a que se destinam os dados recolhidos, ao carácter obrigatório ou facultativo da resposta, às consequências da não resposta, ao modo como se exerce o direito de acesso e de retificação, bem como sobre as medidas de proteção adotadas para garantir a confidencialidade dos dados recolhidos.
- 5 — A obrigação de informação pode ser dispensada caso se revele impossível ou implique esforços desproporcionados.





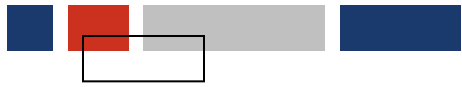
Lei Orgânica do INE (2012)

Artigo 7.º

Conselho diretivo

- e) Aceder, para fins exclusivamente estatísticos, a informação individualizada sobre pessoas coletivas públicas e privadas, designadamente cooperativas, instituições de crédito e outros agentes económicos e sobre empresários em nome individual, recolhida por entidades da administração direta, indireta e autónoma do estado e por instituições de direito privado com atribuições de gestão de um serviço público, no quadro das suas competências;





Lei Orgânica do INE (2012)

Artigo 7.º

Conselho diretivo

- f) Participar na conceção e alteração dos suportes dos dados administrativos visando a sua utilização para fins estatísticos, de modo a assegurar, sempre que possível, a adoção das definições, conceitos e nomenclaturas estatísticas aprovadas pelo Conselho Superior de Estatística;





Reg. Estatísticas Europeias (2015)

«Artigo 17º A

Acesso, utilização e integração dos ficheiros administrativos

1. A fim de reduzir a carga que recai sobre os respondentes, os INE, as outras autoridades nacionais referidas no artigo 4º e a Comissão (Eurostat) têm o direito de aceder e utilizar, pronta e gratuitamente, todos os ficheiros administrativos e de integrar esses ficheiros administrativos com os dados estatísticos, na medida do necessário para o desenvolvimento, produção e divulgação das estatísticas europeias, que são determinadas no Programa Estatístico Europeu nos termos do artigo 1º.





Reg. Estatísticas Europeias (2015)

«Artigo 17º A

Acesso, utilização e integração dos ficheiros administrativos

2.Os INE e a Comissão (Eurostat) são consultados e participam na conceção inicial e no ulterior desenvolvimento e eliminação de ficheiros administrativos elaborados e mantidos por outros organismos, facilitando assim a utilização posterior desses ficheiros para efeitos da produção de estatísticas europeias. Os INE e a Comissão (Eurostat) participam nas atividades de normalização de ficheiros administrativos relevantes para a elaboração de estatísticas europeias.





Reg. Estatísticas Europeias (2015)

«Artigo 17º A

Acesso, utilização e integração dos ficheiros administrativos

3.O acesso e a participação dos INE, de outras autoridades nacionais e da Comissão (Eurostat), nos termos dos n.os 1 e 2, devem circunscrever-se aos ficheiros administrativos no âmbito das respetivas administrações públicas.

4.Os ficheiros administrativos colocados pelos seus detentores à disposição dos INE, de outras autoridades nacionais e da Comissão (Eurostat) a fim de serem utilizados na produção de estatísticas europeias são acompanhados pela meta informação relevante.



II. O ambiente

Além da legislação, **o ambiente é propício** a que sejam dados passos concretos no sentido de um maior aproveitamento da informação administrativa para fins estatísticos.

Há uma maior consciência social sobre os custos associados à burocracia excessiva e que tem tido resposta pelos atores políticos através de programas de simplificação administrativa.

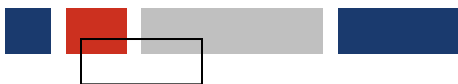




Um exemplo significativo é o ponto 6 do programa do Governo: Fortalecer, Simplificar e Digitalizar a Administração, onde consta nomeadamente o seguinte: *Implementar o princípio fundamental de que o cidadão e as empresas não têm que fornecer documentos ou repetir informação já disponibilizada a qualquer serviço da administração.*

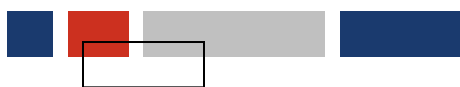
Anteriormente, é de salientar a criação de um GT no âmbito da RIMA, onde o INE apresentou um extenso documento dedicado ao tema em Setembro de 2015.





Têm-se desenvolvido estudos e instrumentos de avaliação destes custos, como foi exemplo o Inquérito aos Custos de Contexto realizado pelo INE.





São também de salientar duas recomendações que a equipa de *Peer Review* de avaliação da aplicação em Portugal do Código de Conduta das Estatísticas Europeias efetuou após a sua missão ao nosso país em 2015.

RECOMMENDATIONS

Actors within the National Statistical System

3. The responsible Portuguese authorities should amend the Law on the National Statistical System to strengthen the right of Statistics Portugal to access administrative data and to make explicit the obligation of data owners to provide these data on demand for statistical purposes. (European statistics Code of Practice, indicator 2.2.);

RECOMMENDATIONS

Actors within the National Statistical System

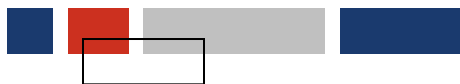
4. The responsible Portuguese authorities should amend the Law on the National Statistical System to make explicit the right of Statistics Portugal to be involved in the design and revision of any administrative data system in the public sector in order to make administrative data more suitable for statistical purposes and to monitor their quality. (European statistics Code of Practice, indicators 8.7, 8.8 and 8.9.)

III. A situação atual

O potencial da informação administrativa é muito vasto, permitindo ganhos em duas direções:

- simplificação /substituição parcial ou total de inquéritos às empresas e às famílias,
- melhoria da qualidade estatística de inquéritos às empresas e às famílias (tratamento de não respostas, desenho e calibração das amostras, informação adicional para inferência de resultados).

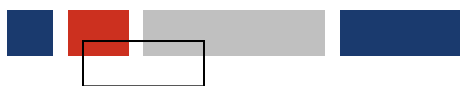




Dados administrativos já são utilizados abundantemente em várias áreas da produção estatística, sendo de destacar:

- A IES que é fonte fundamental para estatísticas oficiais relativas a empresas e para a compilação das Contas Nacionais (esta fonte substituiu o antigo Inquérito Estrutural às Empresas);
- A Informação recolhida por instituições nas esferas do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Ministério da Agricultura e do Mar, Ministério da Justiça, Ministério da Economia, Ministério das Finanças.





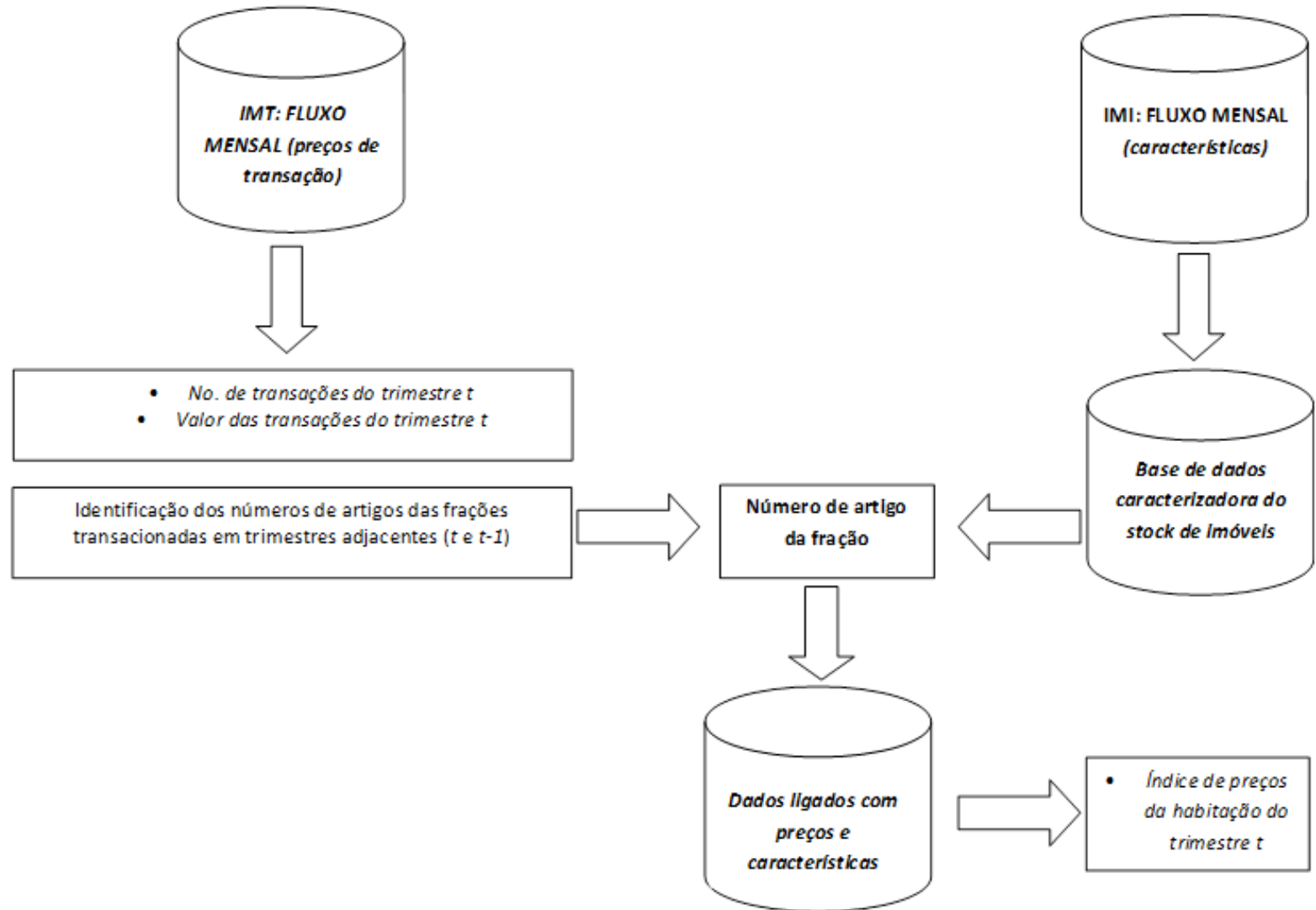
A utilização de dados administrativos tem deparado com muitas dificuldades mas também há já casos de sucesso significativo.

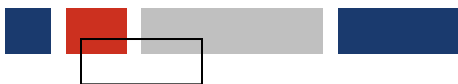
Um desses casos, relativamente bem conhecido, é o da IES. Um caso menos conhecido mas também muito importante, é o do Índice de Preços à Habitação (IPHab). Este indicador integra o painel de indicadores utilizados no mecanismo de alerta no âmbito do Procedimento dos Desequilíbrios Macroeconómicos .

O IPHab é calculado essencialmente a partir de dados fiscais (ver esquema no slide seguinte) e baseia-se não numa amostra mas na quase totalidade das transações de habitações.



IPHab:





A margem de utilização de informação administrativa é contudo ainda muito ampla. No documento atrás referido, que incidiu sobretudo sobre informação de natureza económica, foram identificadas 127 fontes administrativas com potencial relevante para fins estatísticos, abrangendo 52 atividades estatísticas:

Fontes potenciais

Número de fontes potenciais	127
Número de fontes potenciais de longo prazo	13
Número de fontes potenciais de curto prazo	106
Número de fontes potenciais em avaliação	8
Número de atividades que podem beneficiar da fonte potencial	52

Fontes em uso

Número de fontes em utilização	251
Número de atividades que beneficiam de fontes administrativas	139





Nove problemas na utilização dos dados administrativos:

1. Recursos limitados do INE;
2. Recursos limitados das instituições públicas com dados relevantes;
3. Transição da recolha tradicional para a utilização de dados administrativos pode obrigar a períodos em que simultaneamente os dois procedimentos coexistem, aumentando a pressão sobre os recursos;
4. Legislação específica enquadradora dessas entidades que não prevê ou dificulta a utilização da informação para fins estatísticos;





Problemas na utilização dos dados administrativos:

5. Atitude defensiva em algumas destas instituições;
6. Qualidade deficiente dos dados de muitas das fontes administrativas;
7. Inadequação de conceitos, classificações e nomenclaturas;
8. Prazos de disponibilização incompatíveis com os prazos de divulgação das estatísticas oficiais a que acresce, por vezes, a falta de regularidade e de homogeneidade dos dados transmitidos;
9. Potencial instabilidade das fontes administrativas.

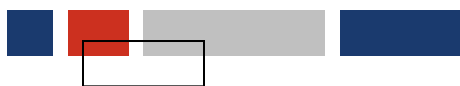


IV. O caminho a seguir

Níveis de intervenção no plano externo:

- Continuar e incrementar os contatos com as entidades públicas que são fontes relevantes de informação, identificando e procurando contribuir para as alterações legais que se revelem necessárias;
- Participar nas iniciativas que se venham a desenvolver no âmbito do Simplex+ favorecendo a utilização de informação administrativa;
- Aproveitamento dos diversos fora, nacionais e internacionais, em que o INE participa, para sensibilização, discussão e troca de experiências.





No plano interno, tendo em conta as potencialidades estatísticas dos dados administrativos e os recursos disponíveis:

- Identificar os requisitos para a utilização dos dados das fontes administrativas;
- Prosseguir com os estudos de inventariação de fontes administrativas;
- Analisar a qualidade, a exaustividade e o tipo de utilização dos dados para fins estatísticos;
- Selecionar operações estatísticas especialmente talhadas para a utilização de dados administrativos, concentrando nelas os esforços do INE.



V. Cinco casos + Censos 2021



Cinco operações estatísticas correntes potencialmente beneficiárias da utilização de fontes administrativas já selecionadas:

- Inquéritos Mensais ao Volume de Negócios e Emprego;
- Índice de Custo do Trabalho;
- Inquérito ao Transporte Rodoviário de Mercadorias;
- Intrastat;
- Inquérito às Rendas de Habitação.

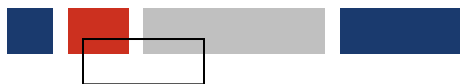




Destacam-se duas entidades com informação potencialmente útil para estas operações estatísticas:

- Autoridade Tributária e Aduaneira (nomeadamente a informação baseada no IVA e na faturação eletrónica);
- Segurança Social - Instituto de Informática (nomeadamente a informação baseada nas declarações mensais de remunerações).

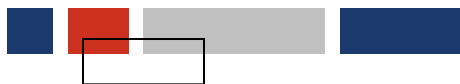




O INE está preparar os Censos 2021 tendo como perspetiva um novo modelo que combine a utilização de dados administrativos com inquirição direta.

Sem prejuízo da qualidade da informação a obter, este novo modelo deverá permitir diminuir os custos desta operação estrutural (ver slide seguinte) e também o esforço dos respondentes,

Nesta fase de preparação, estão a recolher-se elementos que permitam avaliar a viabilidade deste modelo.



Modelo censitário	Custo médio total (Milhões dólares)	Custo médio per capita (dólares)	Custo médio per capita em ppp (dólares)
Tradicional	34,1	5,57	7,31
Combinado (Ficheiros administrativos e inquéritos)	18,7	3,94	6,01
Ficheiros administrativos	1,9	0,24	0,18

Fonte: UNECE - Ronda Censitária 2010





Para testar o modelo combinado, dois exercícios foram projetados:

- Avaliação como informação administrativa disponível permite reproduzir alguns dos resultados fundamentais apurados pelos Censos 2011. A partir do cruzamento de ficheiros administrativos (ver slide seguinte) está a estimar-se uma Base de População Residente (BPR) de 2011 próxima do volume populacional dos Censos 2011.
- Inquérito piloto no ano corrente que, entre outros objetivos, servirá também para avaliar a adequabilidade dos ficheiros administrativos. Este inquérito será realizado em 5 freguesias abrangendo 44,5 mil alojamentos e terá como referência temporal 26 de setembro de 2016.



Foram já analisadas 12 bases de dados diferentes num total de 80 milhões de registos

BASES DE DADOS	2010	2011	2012	2013	2014
ADSE - Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas			X	X	
CGA - Caixa Geral de Aposentações	X			X	
Educação - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência e Observatório da Educação , RA Madeira		X		X	
Quadros de Pessoal - Gabinete de Estratégia e Planeamento	X	X	X	X	
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional e Instituto de Emprego da Madeira		X	X	X	
Segurança Social - Instituto de Informática		X		X	
BDIC - Instituto dos Registos e do Notariado	X				X
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras		X	X	X	
AT - Autoridade Tributária e Aduaneira – Cadastro					X
AT - Autoridade Tributária e Aduaneira – Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)					X



O trabalho está portanto em curso, a estimativa da BPR não está concluída, O sucesso do modelo combinado e a extensão da incorporação de informação administrativa dependerá crucialmente da sua disponibilidade e qualidade.





INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA
STATISTICS PORTUGAL

Obrigado pela atenção!

