

**NAÇÕES UNIDAS**

**COMISSÃO ECONÔMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
E O CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA

LC/L.1892(CEA.2003/7)  
6 de Maio de 2003

ORIGINAL: PORTUGUÊS

---

Segunda reunião da Conferência de Estadística  
das Américas da Comissão Econômica para  
América Latina e o Caribe

Santiago do Chile, 18 a 20 de Junho de 2003

## **CADASTROS ESTATÍSTICOS DE EMPRESAS CONSTRUÍDOS A PARTIR DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Este documento foi preparado por Maria Luiza Barcellos Zacharias, Estatística com especialização em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV, Gerente do Cadastro Central de Empresas da Diretoria de Pesquisas do IBGE (mluizac@ibge.gov.br). A autora agradece a Magdalena Cronemberger Góes, Coordenadora das Estatísticas Econômicas, e a Carmen Garcia, Economista da Gerência do Cadastro Central de Empresas, pela leitura e comentários ao texto, responsabilizando-se pela sua versão final. As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido a revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade da autora e podem não coincidir com as da Organização.

**ÍNDICE**

	<i>Página</i>
RESUMO .....	1
I. INTRODUÇÃO.....	3
II. OBJETIVOS E USOS DO CADASTRO ESTATÍSTICO DE EMPRESAS .....	3
III. USOS ESTATÍSTICOS DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS .....	6
1. Vantagens .....	6
2. Problemas .....	7
IV. USOS DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS NOS CADATROS ESTATÍSTICOS .....	8
V. ACESSO AOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS.....	11
VI. O USO DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS NA PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS DO IBGE: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	11
VII. CONCLUSÃO.....	14
BIBLIOGRAFIA .....	17

## RESUMO

O objetivo deste documento é, de um lado, evidenciar o papel do cadastro de empresas na organização de um sistema ágil e eficiente de estatísticas de empresas que, num quadro de contínuas e aceleradas transformações econômicas, seja capaz de produzir informações diversificadas, com qualidade, de modo mais rápido e a custo mais racional. De outro, ressaltar a importância da articulação com registros administrativos na construção e manutenção do cadastro estatístico de empresa, apontando fatores que são imprescindíveis no estabelecimento desta parceria. Como pano de fundo, far-se-á referência à recente experiência brasileira de revisão do seu programa de pesquisas econômicas, onde o Cadastro Central de Empresas foi a pedra angular da arquitetura da nova organização dessas pesquisas, tendo se apoiado fortemente na articulação com os registros administrativos para seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Cadastro de empresas, registros administrativos, sistema de informações econômicas.

## I. INTRODUÇÃO

Um cadastro estatístico de empresas sistematicamente atualizado é um instrumento fundamental na construção de um sistema integrado de informações econômicas, servindo a múltiplos propósitos em sua função geral de apoiar o processo de produção e de crítica das pesquisas, permitir o elo entre as distintas unidades de informação em cada empresa, o desenho das amostras, estudos sobre a dinâmica demográfica das empresas, a identificação do parque produtivo por localização, tamanho, tipo de atividade, etc.

O desenvolvimento de projetos na linha de construção de sistemas integrados de pesquisas econômicas associados à cadastros de empresas passa necessariamente pela utilização de registros administrativos. A tarefa de desenho, implementação e manutenção de um cadastro estatístico de empresas é complexa, requer tempo para maturação e será facilitada pela capacidade de integração do órgão nacional de estatística com órgãos gestores de registros administrativos.

A utilização de registros administrativos na produção de estatísticas tem sido tema de destaque ao longo dos últimos anos em Simpósios e Conferências realizados por institutos nacionais de estatística. Isto porque tem-se verificado um aumento substancial no uso destes registros por parte de órgãos nacionais de estatística, com casos, inclusive, onde os registros administrativos vêm complementando dados de pesquisas. Uma das mais importantes aplicações dos registros administrativos para fins estatísticos é na criação, manutenção e atualização do cadastro estatístico de empresas, peça central na organização de sistemas de pesquisas econômicas dirigidas às empresas.

Dentre as razões para que se invista na utilização dos registros administrativos para fins estatísticos estão o baixo custo na obtenção dos dados e a redução da carga de resposta imposta aos informantes. Um motivo adicional seria o fato dos registros administrativos disporem de informações das unidades de menor porte e permitirem o mapeamento das menores desagregações espaciais, detalhamentos proibitivos para os institutos de estatística que operam sob fortes restrições orçamentárias, ou por uma avaliação de custo/benefício. Ademais, os avanços tecnológicos que vêm facilitando e reduzindo o custo de manipulação de grandes arquivos, nos últimos anos, também encorajam o uso crescente de registros administrativos na produção de estatísticas.

## II. OBJETIVOS E USOS DO CADASTRO ESTATÍSTICO DE EMPRESAS

O Cadastro estatístico de empresas é o instrumento que identifica o universo das unidades produtivas em atividade no país, fornecendo informações necessárias para apoiar os processos de produção e de crítica das pesquisas dirigidas às empresas. No caso de sistemas de informações construídos a partir dos cadastros, como é o caso brasileiro, sua relevância se acentua ao subsidiar os processos de amostragem e estratificação das pesquisas, vale dizer, ao definir o universo de referência das mesmas.

Para tanto, o cadastro deve conter informações referentes à identificação das empresas (nome e endereço), tipo de atividade exercida, variáveis indicativas de porte e demais elementos que permitam seguir sua trajetória de vida. Tal instrumento possui um papel chave na organização das pesquisas realizadas para a produção das estatísticas econômicas do país, servindo, ainda, a outro fins, tais como estudos sobre demografia de empresas e estatísticas sobre o parque produtivo nacional, segundo características de tamanho, atividade econômica e geográficas.

O mundo dos negócios é composto por um elevado número de unidades de produção —os grupos, as empresas e seus desdobramentos em unidades locais/estabelecimentos, os arranjos produtivos, as associações de empresas, etc. Uma característica do segmento empresarial, em qualquer parte do mundo, é o peso diferenciado que seus elementos apresentam na vida econômica do país. As empresas de maior porte são bem menos numerosas que as de menor porte, porém seu peso na atividade econômica é bem expressivo. Esta característica precisa ser considerada na organização das pesquisas econômicas que têm as empresas como fonte de informação. Sendo o objetivo dessas pesquisas o levantamento de informações sobre a atividade econômica —as características estruturais, suas transformações no tempo, o desempenho econômico, etc.— o interesse recai preferencialmente sobre os segmentos que mais contribuem para a definição deste quadro. Assim, as pesquisas econômicas são organizadas dentro de desenho amostral que diferencia o tratamento segundo o porte das empresas, onde, normalmente, as empresas maiores fazem parte do estrato certo das pesquisas, em virtude do impacto que podem causar em suas estimativas.

Dentro desta realidade, perde espaço a organização de levantamentos estatísticos cobrindo o universo das empresas, como nos programas de realização de censos econômicos, por serem operações caras, complexas e que demandam muito tempo. Na sua função de prover informações sobre as características estruturais da organização produtiva do país, os censos podem ser substituídos por um sistema de pesquisas amostrais, com definição de estratos certos amplos, e a cobertura das empresas de menor porte por procedimentos amostrais, cujo desenvolvimento requer, por sua vez, a existência de um cadastro estatístico de empresas abrangente, atualizado e de boa qualidade.

Além do fornecimento de dados necessários para seleção de amostras ou de subpopulações para realização de pesquisas, um cadastro estatístico de empresas pode controlar a superposição de pesquisas, através de uma efetiva coordenação das amostras, reduzindo tantos custos, como a carga de cobrança por informações imposta às empresas.

Para tanto, o cadastro estatístico deve reunir um conjunto de características. Em primeiro lugar, a cobertura e a abrangência do cadastro, que deve conter o universo das unidades de produção formalmente constituídas; nem sempre, no entanto, a forma como a empresa se organiza no mundo real corresponde às necessidades do levantamento estatístico, e algum procedimento de *profiling* pode ser necessário, para obtenção da unidade adequada ao levantamento estatístico, principalmente se o cadastro utilizar os registros administrativos como fonte básica de informação.

O uso de unidades estatísticas padronizadas no cadastro de empresas garante a consistência temporal das pesquisas, evita duplicações e omissões na coleta de dados e melhora a qualidade final de seus resultados, na medida em que permite maior articulação entre as pesquisas.

A existência de um número único de identificação, normalmente um código legal, atribuído por órgão da administração tributária, pode ampliar, sobremaneira, esta capacidade de articulação entre as diversas fontes, inclusive as administrativas.

A qualidade dos dados de um cadastro estatístico de empresas é outro requisito fundamental dado seu objetivo principal de fornecimento de listas de unidades para realização de pesquisas. Qualidade neste caso deve ser entendida, além da precisão dos dados que reúne, por um conjunto de aspectos como, por exemplo, atualidade do universo das unidades produtivas representadas, as facilidades de acesso a seus dados e a existência de regras e procedimentos no processo de atualização.

É importante garantir o máximo de precisão dos dados, em especial, aqueles utilizados como variáveis de estratificação no processo de amostragem (variáveis de porte e classificação de atividades, por exemplo), bem como os dados de identificação, que permitem o contato com as empresas.

Um dos pontos fortes de um cadastro estatístico é a qualidade do código de atividade econômica das unidades que o compõem, variável chave para o processo de seleção de amostras. A qualidade desta informação tende a ser aprimorada com o tempo, na medida em que o cadastro recebe o *feedback* das pesquisas, absorvendo a classificação de atividades atribuída às unidades investigadas. Esta informação se revestirá de uma qualidade bastante superior àquela fornecida pelos registros administrativos, que normalmente é autoatribuído pela unidade informante, carecendo de uma análise mais criteriosa tal como a aplicada no levantamento estatístico.

A implementação de uma classificação de atividades econômicas padronizada no nível nacional pelo sistema estatístico e pelos órgãos gestores de cadastros e registros administrativos, com foco nas unidades produtivas, é uma meta que deve ser perseguida pelo instituto de estatística, dentro do objetivo de uso integrado de informações geradas por fontes estatísticas e administrativas. O resultado dessa medida seria a ampliação da capacidade de articulação entre as fontes de dados e o aumento da qualidade do sistema de informações como um todo, na medida em que os processos que culminam na atribuição do código de atividades econômicos são, de alguma forma, geridos ou controlados pelo órgão estatístico.

Para garantir o aspecto da atualidade, o cadastro deve ser atualizado, no mínimo, uma vez por ano, para registrar os nascimentos e mortes, bem como para captar as mudanças percebidas de endereço e nas variáveis de estratificação. A disponibilidade do cadastro atualizado em tempo hábil para seleção de amostras deve ser também uma preocupação permanente, para não impactar o cronograma de realização das pesquisas, principais clientes dos dados do cadastro.

A qualidade do cadastro de empresas depende, ainda, da qualidade dos registros e do tratamento dado às grandes empresas, o que, por sua vez, somente pode ser garantido com a retroalimentação das informações pelas pesquisas estatísticas, mediante a presença dessas empresas em seus estratos certos. Refletir o dinamismo do mundo empresarial é tão importante para manter a integridade do cadastro de empresas, quanto os meios para identificação e descrição de suas unidades básicas, ressaltando-se assim o papel de um conjunto de regras e procedimentos definindo admissões, nascimentos, mudanças de status e de atividade, e eliminações.

Além do objetivo principal do cadastro estatístico de empresas de prover cadastros básicos para seleção de unidades para pesquisas, há outros usos igualmente relevantes que justificam a sua existência. Há uma demanda crescente por informações sobre a estrutura e demografia empresarial. Esta é uma área em que diversos países estão investindo e onde o cadastro estatístico fornece material fundamental.

Há, ainda, um conjunto de informações econômicas que o cadastro pode disponibilizar, a partir da articulação com outras fontes ou registros administrativos, que ajudam a diminuir a sobrecarga do informante das pesquisas econômicas.

Em todos os países há uma forte demanda, por parte de várias entidades, e também por parte das próprias empresas, para a existência de um cadastro central de referência para fornecimento de listas de empresas com dados padronizados de identificação (nome, endereço) e alguma indicação de porte e de atividade econômica. Os cadastros nacionais de empresas desenvolvidos para fins estatísticos podem

desempenhar um papel importante no atendimento a essas necessidades. Os institutos de estatística, no entanto, têm visões conflitantes na questão de disseminação de dados das unidades individuais. Em alguns países, listas de empresas classificadas por sua principal atividade não são consideradas sigilosas e a legislação que rege o instituto de estatística explicita que a circulação dessas listas é uma de suas atribuições. Em outros, este tipo de circulação é proibida.

Não se pode deixar de considerar, ainda, a potencialidade do Cadastro como um importante acervo de dados sobre a atividade econômica do país, permitindo a divulgação de forma periódica de estatísticas que podem ser referenciadas aos níveis mais desagregados das atividades econômicas, bem como em maior detalhamento regional possível, dada a característica de universalidade deste instrumento.

### **III. USOS ESTATÍSTICOS DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Por Registro Administrativo entenda-se todo registro resultante de necessidades fiscais, tributárias ou outras, criado com a finalidade de viabilizar a administração ou operacionalização de programas de governo ou, ainda, para fiscalizar e controlar o cumprimento de obrigações legais por parte de determinados segmentos da sociedade.

Sua utilização para fins estatísticos requer que sejam avaliados, com cuidado, sua base conceitual, classificatória e de referência temporal. Do ponto de vista do órgão responsável pelo registro administrativo, a disponibilidade para outros usos requer que seja preservada a integridade do declarante.

Existem vários aspectos que contam favoravelmente ao se pensar em utilizar tais registros, mas que devem ser avaliados para verificar sua adequabilidade para um uso específico, bem como a qualidade final resultante do processo de utilização desses dados para fins estatísticos. Requisitos como a cobertura alcançada pelo registro administrativos, as variáveis investigadas e seus respectivos conceitos e definições, a qualidade com que os dados são respondidos e processados e a frequência na qual os dados ficam disponíveis para o uso estatístico são alguns dos aspectos que devem ser cuidadosamente avaliados antes de sua utilização.

#### **1. Vantagens**

A principal vantagem na utilização dos registros administrativos para fins estatísticos é o custo. As pesquisas são geralmente muito caras, especialmente se forem realizadas na forma de censos os se utilizarem entrevistas pessoais. Os registros administrativos geralmente saem a custo zero, particularmente se forem originados do setor público. Mesmo que haja algum custo, certamente será inferior em termos de gastos e de recursos alocados para coleta e processamento dessas mesmas informações, caso fossem obtidos através de uma pesquisa própria. No caso dos Cadastros Estatísticos de Empresas, devido a seu tamanho e abrangência, dificilmente serão satisfatoriamente criados e mantidos apenas por dados de pesquisas, sem contribuição dos dados de fontes administrativas.

A utilização dos registros administrativos também contribui para reduzir a carga de preenchimento de formulários para os informantes. O preenchimento de questionários para fins estatísticos pode, muitas vezes, representar uma duplicação de esforço para a empresa informante, uma vez que os mesmos dados já foram informados a outros órgãos do governo. Uma vantagem derivada é

que, em alguns casos, o uso dos registros administrativos pode permitir a produção de determinadas estatísticas com uma maior frequência, sem custo adicional para os informantes.

Os registros administrativos geralmente garantem uma cobertura completa (ou quase completa) da população alvo, enquanto pesquisas por amostra normalmente cobrem diretamente uma proporção relativamente pequena. Dados provenientes de registros administrativos têm a vantagem de não introduzirem erros amostrais e outros inerentes ao processo de pesquisa, de lidar com menor volume de erros de não-resposta, além de permitir o detalhamento para subpopulações mais específicas (por nível geográfico, tamanho de empresa, atividade econômica). A cobertura é particularmente importante do ponto de vista dos cadastros estatísticos de empresas, uma vez que tais cadastros devem cobrir todas as unidades econômicas em atividade no país.

Com relação especificamente à utilização dos registros administrativos nos Cadastros Estatísticos de Empresas, a qualidade desses últimos pode ser consideravelmente aumentada ao ter acesso a informações atualizadas sobre determinados aspectos:

- Abertura e fechamento de unidades e as datas desses eventos;
- Os códigos de atividade econômica da empresa ou de suas unidades locais;
- Dados cadastrais sobre suas unidades de atuação;
- Informações sobre porte (número de empregados ou faturamento).

## 2. Problemas

Apesar de haver um grande número de razões para usar os registros administrativos, há também um número razoável de problemas associados.

Um dos principais problemas encontrados é que as unidades utilizadas pelo registro administrativo normalmente não correspondem diretamente à definição das unidades estatísticas de interesse, podendo ser necessário, nesses casos, aplicar o processo de conversão de unidades administrativas para unidades estatísticas, conhecido como *profiling*.

Diferenças na definição de variáveis, entre os sistemas administrativo e estatístico, também podem ocorrer. Os dados das fontes administrativas geralmente foram coletados para uma finalidade específica, e as necessidades e prioridades relacionadas a esta finalidade podem ser diferentes daquelas requeridas para o sistema estatístico.

Analogamente, os sistemas de classificação usados nos registros administrativos podem ser diferentes daqueles usados pelo órgão estatístico e, ainda que sejam os mesmos, podem ser aplicados de forma distinta, dependendo do objetivo principal da fonte administrativa. Quando os sistemas classificatórios são diferentes, geralmente é necessário construir tabelas de conversão para transformar os códigos da classificação administrativa naquela desejada pelo órgão estatístico. Essas conversões podem ser de um para um, de um para muitos, de muitos para muitos, e nesses últimos casos, algum tipo de alocação probabilística é necessária. Isso pode resultar em uma codificação precisa em níveis mais agregados, mas não necessariamente no nível das unidades individuais.

Outro problema comum ao uso de registros administrativos refere-se à disponibilidade temporal dos dados, pois estes podem não estar disponíveis em tempo hábil para atender às necessidades do órgão



estatístico, ou podem se referir a algum período que não coincide com a finalidade estatística. Sempre haverá uma defasagem entre a ocorrência de um evento no mundo real e seu registro na fonte administrativa, seguida de posterior defasagem até sua incorporação no órgão estatístico. Defasagens relacionadas a nascimentos e mortes de empresas são uma das maiores fontes de erros de cobertura nos cadastros estatísticos.

Registros administrativos do setor público geralmente são criados para fins de tributação ou de controle, sujeitas a mudanças políticas, que, ao ocorrerem, podem afetá-los em termos de cobertura, definições, etc., ou até mesmo podem ser suspensos. Tais mudanças podem ocorrer bruscamente, sem aviso prévio, tornando arriscado, em certo grau, a total dependência sobre uma determinada fonte. Estes riscos podem ser minimizados através de convênios ou contratos, do contato permanente com os responsáveis pelo registro administrativo, para tentar saber de eventuais mudanças com antecedência, bem como traçando planos alternativos para contornar tais problemas.

Quando diversas fontes administrativas são utilizadas, o órgão estatístico se defrontará com um problema de batimento dos dados. Este batimento vai ser facilitado caso haja algum número identificador comum dos registros mas, caso contrário, o batimento terá que levar em conta outras variáveis, tais como nome, endereço e código de atividade. Nesse caso, é provável que haja uma certa proporção de erros no batimento que necessite de investigação visual para confirmação.

Outro problema ao utilizar múltiplas fontes é a consistência entre os dados. Dados de uma fonte podem contradizer os de outra, devido a diferentes definições, classificações ou mesmo por erro em uma das fontes. Para resolver tais conflitos, é necessário estabelecer regras de prioridade, decidindo que fonte é mais confiável para cada variável. Uma vez definido o *ranking* de prioridade das fontes para cada variável, pode-se assegurar de que um dado de uma fonte de alta prioridade não será substituído por outro de menor prioridade.

Em sendo possível a utilização de mais de uma fonte, como definir qual delas possui maior grau de qualidade? Esta pergunta não tem uma resposta simples, mas há diversas ações que podem ser usadas em conjunto para respondê-la. As fontes devem ser comparadas em termos de cobertura e de precisão das variáveis, preferencialmente através de um tipo de pesquisa de qualidade, para determinar os valores corretos de determinada variável.

Um fator que deve ser considerado e que pode ser determinante na preferência de um registro administrativo sobre outro é a capacidade do instituto de estatística influenciar na gestão do registro administrativo, contribuindo com sugestões, participando da definição de conceitos, variáveis, classificações, etc., com o objetivo de melhorar a qualidade final da informação coletada.

#### **IV. USOS DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS NOS CADASTROS ESTATÍSTICOS**

Um dos usos estatísticos mais frequentes dos registros administrativos é na criação e manutenção de cadastros de empresas para servir como base para seleção de amostras ou subpopulações de unidades para pesquisas econômica. Segundo um pesquisa endereçada aos participantes da 15th International Roundtable on Business Survey Frames, em 2001, 17 dentre 19 países pesquisados afirmaram que

utilizam algum registro administrativo para atualizar ou controlar a qualidade do seu cadastro de empresas, na maioria das vezes, baseado em arquivos da administração tributária.

A tarefa de construir um cadastro de empresas para fins estatísticos é bastante complexa. A experiência internacional aponta que a implementação e o aperfeiçoamento deste instrumento se processam ao longo do tempo.

O grande desafio da gestão do cadastro estatístico de empresas é sua manutenção e atualização, dada a velocidade das mudanças no mundo dos negócios. No caso das empresas de menor porte —que normalmente representam a grande maioria das unidades registradas, mas com pouco peso na geração da renda— as taxas de mortalidade e natalidade são particularmente altas. Nas grandes empresas —em número bem mais reduzido, mas representando parcela significativa do processo produtivo— a dificuldade maior reside no constante movimento de fusões, incorporações, troca de ramo e alargamento dos negócios. Por outro lado, o ambiente de crescente competitividade e em escala globalizada contribui para o acirramento desta dinâmica da organização empresarial.

Estas características do universo empresarial enfatizam a importância da sistemática atualização do cadastro e a consequente necessidade de apoio de um fluxo permanente de informações para este fim, papel que pode ser desempenhado pelos registros administrativos, a partir do estabelecimento de procedimentos que garantam sua articulação com o cadastro estatístico de empresas.

A existência de registros administrativos abrangentes possibilita um caminho de maior eficiência e racionalidade de custos nos processos de construção e manutenção dos cadastros de empresas.

No entanto, antes de optar por sua utilização, é necessário garantir algumas premissas básicas institucionais e operacionais desses registros, de modo a não comprometer o programa de produção de estatísticas construído a partir do cadastro de empresas alimentado por fontes administrativas.

Em primeiro lugar, é fundamental obter-se uma garantia de acesso regular ao registro administrativo, que necessariamente deve passar por algum tipo de legislação ou acordo institucional, que estabeleça questões relacionadas a frequência e aos prazos em que os dados devem ser disponibilizados para não haver interrupção do fornecimento, devido a mudanças políticas ou administrativas.

Em seguida, o registro administrativo deve apresentar um grau mínimo de qualidade com relação a determinadas variáveis de fundamental importância para os cadastros, assim como deve oferecer alguma variável indicativa de porte —faturamento, número de empregados, etc.— para permitir estratificação das amostras. Para tanto, é importante ter conhecimento dos procedimentos usados no levantamento do dado administrativo e nos processos de depuração e crítica pelos quais os dados são submetidos antes de serem repassado ao instituto de estatística. Idealmente, deve-se tentar uma aproximação entre os órgãos administrativo e estatístico, de tal modo que este último possa contribuir nas discussões técnicas, com apresentação de sugestões de melhorias nos processos que envolvem o levantamento e tratamento dos dados.

Acima de tudo, é importante conhecer o grau estimado de cobertura do registro administrativo e o erro associado a cada uma das principais variáveis, uma vez que tal informação pode influenciar nos procedimentos de amostragem, bem como pode apontar a necessidade de tratamentos específicos para melhoria de determinada informação. O tipo de tratamento adotado pelo registro administrativo para

identificar nascimentos e mortes de unidades também é uma informação relevante para o planejamento amostral e para o estudo derivado do cadastro, relativo à demografia de empresas.

Se numa análise preliminar ficar comprovado que uma determinada fonte administrativa possui qualidade suficiente para aumentar a qualidade do Cadastro de Empresas, uma série de procedimentos costumam ser necessários para ajustar os dados administrativos aos requisitos do cadastro estatístico, especialmente na aplicação de definições estatísticas de unidades básicas de informação e na classificação de atividades.

Um fonte administrativa dificilmente utiliza a mesma definição da unidade de levantamento, exigida pelo cadastro estatístico de empresas, principalmente no caso de empresas complexas, e algum tipo de transformação pode ser necessária, por meio de procedimentos conhecidos como *profiling*. Normalmente, este problema se apresenta com mais frequência nas empresas maiores, onde é necessário ajustar o conceito de *unidade legal* para *unidade estatística*. Como as empresas de menor porte geralmente funcionam em um único local, raramente é necessário o processo de conversão da unidade administrativa em estatística para retratar adequadamente sua atividade econômica.

Um aspecto fundamental para permitir a utilização adequada de um registro administrativo na atualização do cadastro de empresas é a adoção de um sistema de classificação de atividades padronizado, pelos órgãos estatístico e administrativo. A ausência deste componente pode vir a comprometer seriamente a qualidade final dos resultados das pesquisas que se apoiam no cadastro, tendo em vista a baixa qualidade da informação de atividade econômica. A utilização de tabelas de conversão para adequação dos dados à classificação utilizada pelo órgão de estatística não é recomendada, por haver perdas expressivas de qualidade neste processo, uma vez que é comum a existência de situações em que a transformação não é direta, de um para um, necessitando de apoio de procedimentos probabilísticos para redução de erros. Para evitar este problema, o instituto de estatística deve tentar sensibilizar os órgãos gestores dos principais registros administrativos a utilizarem um tabela única de classificação de atividades, ampliando possibilidades de articulação entre as fontes de dados e reduzindo erros na declaração dessa informação.

Outro item que merece atenção refere-se à forma utilizada na atribuição do código de classificação das atividades econômicas: se ela ocorre mediante autoatribuição por parte do declarante, ou se mediante codificação por algum agente/técnico do órgão fiscalizador/controlador, responsável pelo registro administrativo. O uso de uma ou outra forma pode alterar na qualidade final desta informação.

O próximo passo seria identificar a existência de um elo de ligação entre as unidades no registro administrativo e as correspondentes unidades no cadastro estatístico. Normalmente, este elo é determinado por algum código de identificação administrativo (da tributação, por exemplo), o qual já deve estar armazenado no cadastro estatístico. Se este código de identificação não existir, será necessária a adoção de procedimentos sofisticados visando o confronto de registros (*record linkage*) mediante semelhanças no nome, endereço ou outras características, os quais, além de elevar custos, por necessitarem de recursos adicionais para validação dos pares, certamente contribuirão para reduzir o grau de qualidade do cadastro.

## **V. ACESSO AOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS**

Há dois aspectos a serem considerados para garantir acesso aos registros administrativos. O primeiro diz respeito ao arcabouço legal, enquanto o segundo diz respeito às questões práticas que norteiam a transferência dos dados.

A legislação varia entre os países, mas a abordagem preferível deve ser aquela que garanta ao órgão estatístico direito automático de acesso aos dados, através de uma lei geral estatística.

Normalmente, os principais registros administrativos utilizados na atualização dos cadastros de empresas são aqueles geridos pela administração tributária, trabalhista ou da seguridade social. O acesso a essas fontes do setor público normalmente é gratuito para o instituto de estatística, porém pode haver certa dificuldade em sua obtenção devido a considerações políticas ou legais.

É recomendável haver alguma forma de acordo ou contrato formal com o gestor do registro administrativo, que descreva os direitos e responsabilidades de ambas as partes, as restrições de sigilo, a frequência e o formato da transferência de dados e outras questões relacionadas.

Além disso, recomenda-se fortemente que se desenvolva um bom relacionamento de trabalho com o órgão gestor do registro administrativo, o que pode ser alcançado através de contatos regulares, preferencialmente na forma de reuniões pessoais. Vale sempre à pena investir algum tempo visitando os órgãos fornecedores para ampliar o conhecimento sobre seu trabalho, sistemas e problemas enfrentados. Esta postura facilita a troca de informações sobre a qualidade dos dados, permitindo a identificação e resolução mútua de problemas, na medida em que estes surgem, e antes de ganharem proporções maiores.

## **VI. O USO DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS NA PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS ECONÔMICAS DO IBGE: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Diante do desafio de operar sob fortes restrições orçamentárias e a necessidade de responder com agilidade a um conjunto cada vez maior de demandas de informação, atualizadas e produzidas a um custo menor, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sentiu a necessidade de reformular o seu modelo de organização das pesquisas econômicas.

O modelo adotado até a realização dos Censos Econômicos de 1985 estava apoiado na realização, a cada cinco anos, de censos econômicos, que pesquisavam o universo das unidades econômicas para um conjunto de atividades e tinham, como produtos, informações sobre as atividades pesquisadas, atualizando e referenciando as pesquisas anuais e mensais subsequentes, bem como o sistema de contas nacionais. Em 1985, adicionalmente, os censos econômicos geraram uma base cadastral, cuja intenção era que viesse a se constituir no núcleo de um cadastro dinâmico e hierarquizado de unidades econômicas, o que foi possível através da introdução nos questionários do número legal de identificação das empresas junto à administração tributária, que permitia a relação entre a empresas e suas unidades de atuação e, ao mesmo tempo, articulação com registros administrativos existentes.

O cadastro gerado a partir do censo econômico 1985 veio subsidiar a extração de amostras das pesquisas contínuas intercensitárias, complementadas por registros administrativos, mediante procedimentos descentralizados e não sistematizados.

A partir de 1994, o IBGE implantou um novo modelo de produção das estatísticas econômicas, suspendendo a realização dos Censos Econômicos e tendo como elemento central de ordenamento do sistema o Cadastro Central de Empresas, do qual são extraídas as amostras das pesquisas anuais reformuladas. Este novo modelo pressupõe uma maior integração com órgãos responsáveis pelos principais Registros Administrativos, de modo a permitir sua utilização, de forma sistemática, para atualização das unidades do cadastro.

Passo importante no sentido da integração do instituto de estatística com os gestores dos registros administrativos foi a adoção por parte de vários órgãos da esfera federal, a partir de 1995, da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). A CNAE é o resultado de um trabalho conjunto entre diversas entidades produtoras e usuárias de estatísticas econômicas —públicas e privadas— e com órgãos do registros administrativos de âmbito nacional, sob a coordenação do IBGE, que teve por objetivo promover a uma ampla revisão das classificações adotadas anteriormente, dentro da proposta de construção de uma classificação padronizada, compatibilizada com a classificação internacional - *Internacional Standard Industrial Classification-REV 3*.

Para atualizar o Cadastro Central de Empresas com a nova classificação de atividades, realizou-se uma ampla pesquisa amostral, onde as empresas industriais com 30 ou mais empregados e as de comércio e serviços com 20 ou mais empregados compunham o estrato certo, enquanto que a cobertura daquelas abaixo desses cortes foi feita por amostragem. Considerando um universo estimado de cerca de 2 milhões de empresas, a pesquisa total investigou aproximadamente 400.000 empresas, permitindo ao IBGE fornecer, pela primeira vez, estatísticas do Cadastro Central de Empresas sobre a estrutura produtiva empresarial brasileira.

Assim, em 1996, foi implantado o novo modelo de organização das pesquisas econômicas anuais de indústria, comércio, construção e serviços (esta após 1998), cujas amostras foram selecionadas a partir do cadastro atualizado parcialmente pela pesquisa amostral e complementado com informações do registro administrativo de maior cobertura disponível, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que já adotara a nova classificação de atividades CNAE. A partir de 1996, instala-se, de forma definitiva, o processo de integração entre cadastros e pesquisas, onde o Cadastro fornece as bases para seleção das empresas e, as pesquisas, por sua vez, retroalimentam o Cadastro com as informações por elas levantadas.

Outra mudança introduzida pelo novo modelo diz respeito à adoção pelas pesquisas da **unidade local** como unidade básica estatística, representando cada endereço de atuação da empresa, e que vem a ser exatamente a mesma unidade básica utilizada pelos registros administrativos.

Além da adoção de uma tabela única de classificação de atividades por todos os órgãos gestores de cadastros administrativos, a parceria com o Ministério do Trabalho, órgão gestor do principal registro administrativo sobre emprego, a RAIS, que apresenta uma cobertura estimada em 95% do universo formal de empresas e empregados, foi fundamental para o sucesso do novo programa.

Não há uma legislação que assegure o fornecimento da RAIS ao IBGE, apesar de haver um acordo formal com o Ministério do Trabalho que descreve os direitos e responsabilidades de ambas as partes, as restrições de sigilo, a frequência e o formato da transferência de dados e outras questões

relacionadas. As boas relações entre os dois órgãos facilita o recebimento periódico da RAIS pelo IBGE que, por sua vez, contribui com sugestões no processo, e na identificação e encaminhamento de problemas identificados nos dados. Ademais, o IBGE possui assento no grupo técnico que define os procedimentos da RAIS, sendo representado pelo gerente de seu Cadastro Central de Empresas.

Apesar de não ser este o registro administrativo ideal para o Cadastro Central de Empresas, uma vez que a variável econômica de porte é número de empregados e não faturamento, valor de vendas, ou equivalente, a RAIS tem se mostrado a fonte mais segura e constante, pois nunca houve interrupção em seu recebimento, apesar de nem sempre ser disponibilizada nas datas mais adequadas para atualização do cadastro, com vistas a seleção das amostras das pesquisas anuais.

Atualmente, o IBGE só tem acesso aos dados do imposto de renda das empresas de forma agregada, apesar de existir um permanente esforço por parte do instituto de estatística para acesso individualizado às informações, limitado por questões legais. Este acesso seria um passo importante no sentido de racionalização do sistema de informações, principalmente no segmento das pequenas empresas, onde a utilização dos dados do imposto de renda poderia substituir a necessidade de pesquisa direta dessas empresas pelo instituto de estatística.

No entanto, é através da RAIS que o Cadastro Central de Empresas é atualizado anualmente, incorporando novas empresas e trazendo informações sobre nascimentos e mortes, atualização de endereços, e dados sobre emprego e remuneração, que permitem a seleção de amostras para as pesquisas econômicas.

Além do bom relacionamento com o órgão gestor da RAIS, a existência de um código único de identificação para as empresas e suas unidades locais e a adoção da mesma unidade básica de investigação pelos órgãos administrativo e estatístico foram fatores determinantes para o sucesso do novo modelo de produção das estatísticas econômicas, baseado em um cadastro central de empresas atualizado permanente a partir de registros administrativos.

Desde 1996, o Cadastro Central de Empresas, além de provedor de listas de unidades para as pesquisas econômicas, passou também a ser produtor de estatísticas, a partir das informações de seu banco de dados, atualizado anualmente pelas pesquisas anuais e pelos registros administrativos. A publicação Estatísticas do Cadastro Central de Empresas faz parte do programa anual de divulgação de estatísticas do IBGE, contendo informações sobre o universo de unidades econômicas em atividade, segundo atividade econômica, porte, área geográfica, dentre outras variáveis. Estudos sobre dinâmica demográfica de empresas também já foram divulgados, com o fornecimento de taxas de natalidade e mortalidade das empresas, segundo porte, em termos do número de empregados.

Além de atender principalmente às pesquisas da área econômica —indústria, comércio e serviços— o cadastro tem também servido como referência para geração de listas de unidades para pesquisas do IBGE em outras áreas de atuação, como pesquisas sociais realizadas em estabelecimentos de saúde; pesquisas de saneamento básico, onde as empresas investigadas são as que realizam tratamento de água e esgoto; pesquisa de associativismo, investigando os sindicatos do país, dentre outros. Mais recentemente, o Cadastro forneceu o universo de estabelecimentos comerciais visando a seleção da amostra dos locais onde serão coletados os preços para compor o Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Outros institutos de estatística, em nível estadual, também se utilizam do Cadastro Central de Empresas como universo de referência para produção de estatísticas regionais, o que garante posterior comparabilidade com as estatísticas produzidas pelo IBGE.

Em virtude do reconhecimento da qualidade de suas informações, em especial no que se refere à classificação de atividades das unidades que o compõem, o Cadastro Central de Empresas tem sido amplamente requisitado por outras instituições, que buscam melhoria do código de atividade de seus cadastros. Frequentemente, diversas entidades públicas ou privadas, enviam ao IBGE a lista de empresas de seus cadastros, solicitando atribuição do código CNAE a elas, segundo a informação constante no Cadastro Central de Empresas.

Além do acordo para uso da CNAE por todos os órgãos da administração pública gestores de registros administrativos, o IBGE coordena os trabalhos de gestão da classificação, que são desenvolvidos e discutidos periodicamente com esses órgãos. Como coordenador do sistema de classificações nacional, o IBGE disponibiliza ao público em geral uma central de dúvidas para consultas sobre classificação, através de e-mail ou telefone, além de fornecer diversos instrumentos de apoio para correta atribuição do código de atividade e ministrar treinamentos em equipes de técnicos responsáveis pela tarefa de codificação de atividades em órgãos de fiscalização e tributários.

Em 2002, o IBGE deu mais um passo no sentido de integração do sistema nacional de informações, organizando o 1º Encontro Nacional de Gestores de Cadastros de Pessoa Jurídica, reunindo, pela primeira vez, os responsáveis diretos pela administração dos principais cadastros nacionais, estatístico e administrativos. O objetivo do encontro foi o conhecimento recíproco dos conteúdos e processos dos cadastros apresentados e ampliar o processo de integração entre as fontes, que será implementada mediante a criação de grupos de trabalho para discussão de temas específicos à gestão de cadastros de empresas. A perspectiva é que este evento aconteça anualmente, dando continuidade ao processo, iniciado e liderado pelo instituto de estatística, de articulação entre as fontes de informação estatística e administrativas.

## VII. CONCLUSÃO

Os cadastros estatísticos de empresas são peças-chave na construção de sistemas integrados de informações estatísticas, servindo a múltiplos propósitos, o principal deles sendo o fornecimento de amostras e subpopulações de unidades estatísticas para a realização de pesquisas. A tarefa de construção e manutenção de um cadastro é complexa, mas pode ser muito facilitada se for apoiada por informações oriundas de registros administrativos.

Internacionalmente, os registros administrativos têm sido importante fonte complementar às pesquisas na construção do sistema de informações estatísticas, especialmente na construção e manutenção de cadastros estatísticos de empresas. Há que se avaliar, no entanto, aspectos importantes dos registros administrativos, com relação à qualidade, cobertura, definição de conceitos, metodologias, classificações e variáveis investigadas, dentre outros, antes de adotá-los como fonte para atualização do cadastro estatístico.

Os métodos mais eficazes de atualização do cadastro estatístico de empresas combinam o uso de informações provenientes de registros administrativos e das pesquisas estatísticas. Os registros administrativos têm a vantagem da cobertura do universo das empresas, enquanto que as pesquisas apresentam um potencial informativo mais completo, porém referido a um universo mais restrito.

Deve-se ficar atento, porém, para o fato de que, quanto maior a utilização dos registros administrativos pelo órgão de estatística, maior é a dependência deste para com os órgãos administrativos, dado que uma eventual interrupção do fluxo e do fornecimento sistemático de dados para os programas estatísticos não pode ocorrer.

Neste sentido, além de uma legislação específica que permita a utilização estatística dos registros administrativos, o estabelecimento de uma política de cooperação com os órgãos fornecedores destes registros é fundamental, visto que a capacidade de se influenciar no desenho ou na reformulação dos sistemas administrativos reside nesta compreensão mútua das necessidades de cada parte envolvida.





**BIBLIOGRAFIA**

- Arias, A. R.; Cordeiro, S. H. T. C., *Avaliando as Informações de Registros Administrativos do Ministério do Trabalho sobre o Mercado de Trabalho na Década de 80*, Ministério do Trabalho, Secretaria Geral, Comissão de Estatísticas Básicas da Área do Trabalho, Texto para Discussão nº 21, Setembro/1989.
- Brackstone, G. J., *Statistical Uses of Administrative Data: Issues and Challenges*, Statistics Canada Symposium on Statistical Uses of Administrative Data, November/1987.
- Estatísticas Econômicas: em Direção À Reestruturação (versão preliminar)*, IBGE, Diretoria de Pesquisas, Novembro/1994.
- Business Register Recommendations Manual*, Third Draft, Eurostat, Maio/2002.
- Ritzen, Jean., *Managing Relationships with Administrative Agencies - An introduction*, 15th International Roundtable on Business Survey Frames, October/2001.
- Zacharias, Maria Luiza B., *A RAIS e sua utilização nas pesquisas do IBGE*, IBGE, Diretoria de Pesquisas, Divisão de Cadastro e Classificação, Novembro/1994